

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO



FUNDAMENTOS PARA LA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO
BOLIVIANO CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS
DEPARTAMENTALES

Tesis para optar el grado de Licenciado en Derecho

Postulante : Carlos Torrez Guarachi

Tutor: Dr. Javier Tapia Gutierrez

La Paz-Bolivia

Resumen

La presente tesis hace de las “autonomías departamentales” su objeto de investigación, estudiándolas desde un perfil teórico y práctico. Así, se analiza la *propuesta* teórica planteada por el Movimiento Cívico Cruceño y el *proceso* de satisfacción de la demanda al interior de la Asamblea Constituyente. Una revisión de la propuesta y el proceso de autonomía departamental evidencia claramente que la tendencia mimética en los procesos de modernización estatal no se ha abandonado y se advierte que esta situación conlleva a problemas de de carácter teórico conceptual y de naturaleza política-ideológica.

La tesis demuestra que la construcción del modelo autonómico es eminentemente política, más no jurídica. Esto en el sentido que el aporte del Derecho, como conocimiento especializado, se ha reducido a una norma (estatuto autonómico) que carece de fundamento – dada la indeterminación de su naturaleza jurídica – la misma que es considerada como un factor determinante para impulsar el problema político-ideológico del separatismo.

Ante esta visión política de la autonomía, la pretensión de la tesis radica en proporcionar insumos teóricos para la construcción de un modelo de autonomía boliviana. Para la consecución de dicho objetivo se plantea y recomienda intercambiar o, al menos, complementar el paradigma de “territorialidad política” con una óptica jurídica en base al concepto de “pluralidad jurídica”, figura contemplada, pero no desarrollada, en la nueva Constitución boliviana.

A, Roxana (+)

PRESENTACIÓN

*En las dilatadas tardes de esta ciudad
suelo pensar que todo ya esta escrito
y que el mundo mismo es una escritura.*

Rubén Vargas. *La página en blanco*

Todo esta por decirse, todo esta por hacerse, todo esta en blanco. Como en todo escrito – y esta no será la excepción – siempre se inicia con una pagina en blanco que refleja, al igual que un espejo, la *ausencia de ideas, de “temas”, de inspiración.* Sé por comentarios ajenos y mucho mas por la experiencia vivida que es la famosa *pagina en blanco* la culpable de que muchos estudiantes no se arriesguen a realizar una tesis y en vez de esto opten por un examen de grado o quizá el trabajo dirigido. ¿Qué escribir? es la pregunta inicial que nos hacemos para empezar esta aventura, se ha vuelto tan difícil responderla que en algunos casos suele convertirse en la pregunta que termina la aventura aún no comenzada.

Elegido el tema y en la búsqueda de ideas para enriquecerla, se inicia un nuevo recorrido por el mundo de las bibliotecas, son tantos los libros que podemos encontrar en ellas, que da la impresión que todo ya esta escrito e implícitamente nos insinúa que el camino elegido no era el correcto, por que si de continuar se trataba: *escribir seria repetir parafrasear, citar...errar por una enmarañada selva de palabras, frases hechas, sentencias y el largo etcétera de rigor.* Pero en ese interminable recorrido, de una lectura tras otra, uno descubre/encuentra vacíos y un lugar vacante para nuestro conocimiento. Este trabajo es en si, una contraofensiva para todas aquellas contradicciones, incertidumbres, mitos y prejuicios, que no hacían más que obstaculizar y oscurecer el camino que realizamos hacia las tan famosas autonomías.

Realizar esta tesis no tuvo como fin principal cumplir ese requisito académico al que todos los egresados aspiramos para licenciarnos, ha significado, más bien, un desafío. Un desafío pero con uno mismo, poniendo a prueba el conocimiento adquirido. Pero creo que este desafío ha terminado y prueba de este triunfo/empate/derrota son las hojas que se presentan a continuación.

Quedaran estas páginas en la memoria de nuestra universidad, la biblioteca, pero de seguro que jamás hubieran nacido sin vivir estos cinco años en esta Facultad, tan llena de descubrimientos y encuentros con el amplio conocimiento del Derecho. La satisfacción es tremenda, pero la nostalgia no se queda atrás los compañeros, los amigos, los docentes, lo que vivimos y compartimos, la tolerancia, la solidaridad y la enseñanza quedaran en lo más profundo de mi corazón. Es por eso que, en seguida, les brindo mi gratitud:

- A cada uno de los docentes que en este tiempo me enseñaron a aprender, en especial a los Drs. Erick San Miguel, José Cesar Villarroel Bustios, que me colaboraron con sus observaciones y recomendaciones cuando esta tesis solo era una idea. Al Dr. Javier Tapia

Gutiérrez, por la confianza en mi capacidad y en la designación como su ayudante de cátedra. A José Luís Paredes Oblitas, por incentivar al ser excelente que habita en todos nosotros. He aprendido mucho de ellos y ha sido un privilegio haberlos encontrado en este camino.

- A los Drs. Alfredo Orellana Aguilar, Ana María Murillo, Edwin Flores Copa, quienes me dieron su confianza y la oportunidad de poner en práctica los conocimientos teóricos y también a David, Richard, Silvia, Sandra, Massiel, Sergio y Cristina con quienes compartimos alegrías y tristezas en “el quinto”.

- A todos los amigos con quienes recorrimos este camino. Pero en especial a cuatro de ellos: Pepe Villarroel, ejemplo de solidaridad y humildad, muchas gracias por los libros; Carla Arias y Alejandra Gastelú, por estar en el lugar y el momento preciso; a Adriana García.

- A Maura Quispe y Javier Baldiviezo quienes coadyuvaron para mejorar la tesis y hacer más corto el vía crúsis de los que hacemos tesis.

- Por último, quiero agradecer a esos seres que confiaron en mí, mucho antes que yo mismo lo hiciera y que son la primera razón de mi vida: Gabriel y Bertha, mis padres; Edgar, un ejemplo inalcanzable; Ximena, un regalo del cielo; y por supuesto a Leo, Lorena y Gaspar nuestros guardianes.

Marzo, 2007.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	10
--------------------	----

PRIMERA PARTE: El Sistema FORMAS DE ESTADO 26

I.	UNITARISMO Y FEDERALISMO	28
1.	El Estado unitario.....	28
1.1	La diferencia/prejuicio más fuerte: centralización/descentralización.	30
1.2.	La diferencia más obvia: singularidad de poderes del Estado.	32
1.3.	La diferencia más creíble, pero falaz: soberanía.....	34
1.4.	La diferencia más confusa y menos precisa: ámbito de validez normativa.....	37
1.5.	Encontrando/fundamentando una diferencia para diferenciar los Estados unitarios-simples de los federales a partir de la autonomía.....	39
1.6.	La esencia/diferencia del Estado unitario o simple.	43
2.	El Estado Federal	45
2.1.	Maneras por las que puede originarse un Estado federal	46
2.2.	Soberanía y su primera expresión: Constitución Federal	47
2.3.	La naturaleza del poder del nivel intermedio: una verdadera autonomía.	48
2.3.1	Orden jurídico central, orden jurídico local:	52
2.4.	Fuerza <i>centrifuga</i> y fuerza <i>centrípeta</i> en el Estado federal.	52
2.5.	Estado Federal y la representación internacional.	54
2.6.	Participación de los entes miembros de la federación en las decisiones federales.....	54
2.7.	Encapsulamiento <i>normativo</i> del nivel municipal en el intermedio (ley de labilidad)	54
3.	Otras observaciones.	55
II.	ESTADO AUTONÓMICO	57
1.	Estado Autonomico ¿un Estado unitario/simple o federal?.....	59
1.1.	La divisibilidad de la soberanía indivisible como diferencia de lo federal.....	61

1.2.	<i>El significado de la autonomía en el Estado Autonomico: Más federal que unitario. ...</i>	62
1.3.	Diferencias entre el Estado Autonomico y Estado federal.	63
1.4.	Una diferencia determinante: La norma institucional básica de las Comunidades Autónomas.....	63
1.5.	Una similitud cualitativa/diferencia cuantitativa: El senado como cámara de representación territorial. ...	64
1.6.	Una similitud perfecta: La ley de labilidad en el Estado Autonomico.....	65
2.	Conclusión parcial: Un problema de evolución/progreso.	65
3.	Lo unitario como sinónimo de patriotismo, unidad y centralización y lo federal como descentralización, desintegración y separatismo	67
4.	Asimilación de la autonomía restringida con la “autonomía” municipal: La antinomia de la autonomía municipal.....	69

SEGUNDA PARTE

La Organización

CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN 72

I.	CENTRALISMO VS. DESCENTRALIZACIÓN	74
1.	Centralismo.....	75
1.1.	Centralización política.....	76
1.2.	El centralismo no es una forma de gobierno.....	76
1.3.	Centralización administrativa.....	77
1.4.	Ventajas y desventajas de la centralización.....	78
2.	Descentralización.....	80
2.1.	La descentralización no siempre fue/es elección.....	81
2.2.	Descentralización Administrativa.....	83
2.3.	Descentralización política.....	83
2.4.	Presupuestos de la descentralización política.....	84
2.5.	Algunos conceptos de Descentralización Política y sus características.....	85
3.	Descentralización Política y Federalismo: Organización y Estructura	86
4.	Aclaraciones pendientes entorno a la Descentralización	89

TERCERA PARTE
La Propuesta de Oriente
AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES 94

I.	AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL	96
1.	Un concepto general en la propuesta de autonomía Departamental.....	100
1.1.	La autonomía como sinónimo/sumatoria de descentralización política y administrativa.....	102
1.2.	Aun hay más: Dimensiones de las Autonomías.....	108
1.3.	La extinción del Estado unitario/simple como producto de la adscripción exclusiva de autonomía restringida al nivel intermedio del Estado: prioridad de la evolución antes que la perfección.....	111
2.	La utilidad de la diferenciación entre: autonomía restringida-genérica; y la falacia de la adscripción: autonomía restringida-nivel intermedio	114

CUARTA PARTE
El Proceso

REFERÉNDUM AUTONÓMICO EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 122

I.	LA AUTONOMÍA DESCRIPTIVA DEL REFERÉNDUM AUTONÓMICO	124
1.	Diagnóstico del proceso y propuesta de autonomía departamental: de la autonomía genérica y restringida, a la <i>autonomía descriptiva</i>	124
2.	El referéndum de carácter nacional <i>con</i> vinculación departamental: la indivisibilidad de la soberanía y el carácter colectivo del pueblo	129
3.	El contenido de la pregunta del referéndum autonómico	135
4.	El concepto de ‘régimen de autonomías departamentales’ inserto en la pregunta, ¿es más que suficiente para establecer que los departamentos tendrán facultad de dictar sus propias leyes?.....	138
5.	La autonomía departamental ¿es un problema departamental?.....	142
II.	LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	149
1.	Otra forma de incumplimiento: Dar más de lo pedido	149
2.	El Estatuto Autonómico como elemento determinante y diferencial entre los Estados	

	Autonómicos y federales: la vaguedad en el caso boliviano	153
3.	El privilegio de la mismidad de la diversidad y no de la unidad de la diversidad: nacionalidad y ciudadanía.....	158
4.	Aprovechar el elogio de lo foráneo: Implementación de mecanismos de intervención vertical.	160
	CONCLUSIONES	167
	RECOMENDACIONES	177
	BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA	181

INTRODUCCIÓN

*Tu deber es luchar por el derecho;
pero el día en que encuentres en conflicto
el derecho con la justicia,
lucha por la justicia.*

Eduardo J. Couture. *Cuarto Mandamiento.*

En estos últimos años, las brechas entre el derecho y la justicia, la legalidad y la legitimidad se han ensanchado como nunca. Cuando nos preguntamos si en un Estado debe imperar un gobierno de leyes, o un gobierno de hombres, la respuesta suele inclinarse, sin menor duda, por la primera opción. Nos hemos convertido –como dice Couture– en *soldados del derecho*, en defensores de la legalidad, pero no así de la legitimidad. Se dice que los asuntos no se dividen en grandes, ni chicos, en feos, ni bellos sino ante todo entre justos e injustos. Pero ¿qué pasa cuando estas leyes –el derecho– van en contra de la justicia? “Se acata pero no se cumple” o definitivamente se lucha por la justicia.

Esta interminable lucha ha logrado que en estos años nuestra democracia viva los peores momentos de su corta vida y el hecho de que los ciudadanos se consideren cada vez menos representados por aquellos a quienes una vez eligieron (crisis de identidad), es alarmante. El pueblo ya no confía en sus gobernantes, los partidos políticos han perdido credibilidad, esto fruto de los actos de corrupción, de las repartijas de poder y el encaprichamiento por llevar a cabo políticas antinacionales, incuestionablemente *legales*. El saqueo de los recursos hidrocarburíferos y las políticas de exportación, desde Chile a los Estados Unidos, de nuestro energético provocaron un malestar y descontento en la población, la elevación de precios de los carburantes en el mercado interno constituyeron la gota que derramó el vaso y terminaron con la paciencia de la población.

Así, Octubre del año 2003 marcó uno de los momentos de esa lucha, a la cual se han ofrecido lágrimas, sangre y vida de bolivianos, de *soldados de la justicia*. La “guerra del gas”, hizo estallar la crisis estatal y provocó la caída de un gobierno democráticamente/legalmente elegido, pero además, hizo resurgir añejos antagonismos entre regiones. De seguro que los tirios y troyanos debieron irritarse nuevamente ante aquella afirmación que sostiene que “la historia de Bolivia no es la historia de la lucha de clases sino la historia de las luchas regionales” (Roca, 1999). Decimos

esto porque en occidente diferentes organizaciones sociales, entre ellos sindicatos y juntas vecinales, pedían un referéndum¹ exigiendo la nacionalización e industrialización de los hidrocarburos y además *¡¡Asamblea Constituyente!!*; y paralelamente en Santa Cruz, en la región denominada “la media luna”, se produjo un descontento por los acontecimientos que sucedían en occidente, debido a que vieron frustrado el negocio de exportación del energético a Norteamérica y fue la razón por la que pedían *¡¡Autonomía!!* La justicia, como vemos, es un enigma indescifrable, ya que cada quien tiene una idea de ella, que no siempre coincide con la de los demás.

Es a partir de estos hechos que el sentimiento autonómico va adquiriendo bastante fuerza, polémica y controversia entre los bolivianos. Santa Cruz fue el primer departamento en hablar de “autonomías departamentales” como una forma de alcanzar el desarrollo departamental, pero este tema fue y es rechazado por muchas personas, ya que lo conciben como una propuesta separatista, secesionista, regionalista y neocentralista; aunque es necesario recordar que muchos de estos críticos *no sabían en que consistía*.

El 18 de diciembre de 2005, marcó también un día memorable para los bolivianos, en primer lugar por que se da un alto a la llamada “democracia pactada” esa ecuación de partidos políticos, pegas y consensos que como producto daba coaliciones de gobierno, ya no era necesaria debido a que las autoridades nacionales fueron electas por mayoría absoluta; y en segundo lugar, por que por primera vez en nuestra historia elegimos democráticamente a las autoridades departamentales: los prefectos. Estas elecciones no lograron, ni pretendieron, resolver los problemas estructurales que Bolivia atraviesa, mas aun, la urgente necesidad por solucionarlos ha llevado a que se tomen medidas inadecuadas; por ejemplo, con la elección democrática de prefectos se obviaron algunos puntos importantísimos, entre ellos: jurídicamente las autoridades departamentales siguen perteneciendo a la esfera del ejecutivo nacional; los concejos departamentales, continúan respondiendo a la misma estructura y naturaleza de la Ley 1654 y sus normas reglamentarias; además, se ha hecho del voto una condición suficiente para la constitución de los *Gobiernos Departamentales Autónomos*² e incluso de un posible Estado Autonómico; la

¹ Que posteriormente mediante el D.S. 27449 y D.S. 27507, se convocó para el 18 de julio de 2004, constituido por cinco preguntas que, después de un largo debate en el parlamento y fuera de el, tendrían carácter vinculante en todo el territorio nacional.

² A pesar que los Gobiernos Departamentales Autónomos no se han consolidado en la Constitución Política del Estado, algunas prefecturas de Departamento se catalogan como tales en las distintas apariciones por los medios de comunicación.

legitimidad otorgada por el voto ha provocado ausencia de coordinación entre el nivel nacional y departamental y consecuentemente ingobernabilidad. Considero que no es necesario traer a colación citas que respalden estas situaciones, porque si algo no puede enseñarnos la historia es aquello que hemos vivido. En fin, la elección de prefectos fue una de las batallas que ganó la autonomía departamental.

Pero la propuesta de oriente no es/fue la única que se ha planteado para resolver los problemas por los que atraviesa Bolivia, entre las más importantes podemos señalar: el Federalismo, el Estado triterritorial, el Estado Autonómico, la Federación de municipios, las Autonomías Indígenas, la Regionalización, las Regiones productivas autónomas cada una –como la Jota Aragonesa– con sus distintas variaciones. Ahora, si los precursores de dichas propuestas fuesen pintores y quisiéramos resumir su obra en una palabra ésta sería sin duda: *autorretrato*, ya que muchas de ellas muestran o reflejan sueños y motivaciones personales, concepciones individuales de ver al mundo, de ver a Bolivia. Ya lo decía Alain: “nuestras ideas son nuestros anteojos”. En cambio, en otros autores ha primado la supersticiosa convicción de que, si *x* o *y* Estado triunfaron haciendo o adoptando *a* o *b* solución, nosotros podemos recrear su éxito haciendo exactamente lo mismo, por lo cual han dejado de ser autorretratos para convertirse en *réplicas*. Réplicas que han logrado seducir a muchos bolivianos.

Pero estas luchas, por la justicia, no terminan aquí, el segundo round se registra el 2 de Julio de 2006, día en que elegimos a los assembleístas constituyentes y votamos por un *SI* o, talvez, un *NO* en el referéndum sobre autonomías departamentales. A este último hecho le antecede una ardua campaña de recolección de firmas, por iniciativa del Comité Cívico de Santa Cruz, que concluye con la entrega formal de 6000 libros a la Corte Nacional Electoral, que contenían alrededor de 421.000 firmas exigiendo el desarrollo de dicho referéndum³. Televisión, radio, prensa y paredes, se saturaron de propagandas de candidatos a assembleístas, pero no tanto así de propuestas para reformar ese “nuevo Estado” del cual todos hablan. En el tema del referéndum, debemos confesar que poco, o casi nada, nos han ayudado los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas en responder en qué consiste la autonomía departamental, y hemos hecho de este proceso democrático, una disputa entre el *SI* y el *NO*. Donde un *no* era, un no al trabajo, no al

³ “Dirigentes del Comité Pro Santa Cruz, brigada parlamentaria, Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Cámara de Industria y Comercio (Cainco), indígenas y gremiales acompañaron ayer la entrega de 6 mil libros con 421 mil firmas a la Corte Nacional Electoral y dieron inicio a la iniciativa popular de convocatoria a referéndum sobre autonomías” (En La Prensa 19 de Febrero de 2005)

desarrollo, no a la democracia, pero a la vez, un no a las oligarquías, no al separatismo, no al regionalismo, no al neocentralismo. El *SI* de igual manera se relacionaba con la panacea-fuente de todos nuestros problemas. Si algo hay que reprochar al gobierno de turno es, no haber tenido la iniciativa de convocar un referéndum que tamice el gran cúmulo de propuestas –señaladas anteriormente– y lograr, en el constituyente, una visión más amplia, pero a la vez concreta de lo que el pueblo soberano aspira para la estructuración de la “nueva Bolivia”.

El 3 de Julio de 2006, la prensa titulaba: “Bolivia opta por el cambio”. Pero este seductor titular no hacia referencia al triunfo del *SI* –que de alguna manera denota cambio– en dicho referéndum, sino al cambio que la Asamblea Constituyente iba a originar a partir de la elección de asambleístas que se había realizado un día anterior. No cabe la menor duda que la Asamblea Constituyente le arrebató el protagonismo al Referéndum Autonómico, ya que éste último era considerado: “un régimen más”, un punto en la agenda de los constituyentes.

En estos procesos democráticos, al parecer, no hubo perdedores. Los oficialistas lograron una importante presencia en la Asamblea Constituyente y además la opción que habían apoyado – el *no*– había ganado en cinco departamentos (57,6%)⁴. Por su parte los partidos de tendencia opositora ganaron pocos escaños en la Asamblea Constituyente pero, optimistas hasta el fin, se mostraron victoriosos y celebraron el *si* a las autonomías en cuatro departamentos (42,4%). El Presidente Evo Morales garantizaba el respeto al *si* autonómico, analistas advertían la “polarización” de Bolivia, y los líderes políticos resaltaban la necesidad de conciliar las posiciones divergentes entre el *si* y el *no*. Se presentaron varias opiniones respecto a los *resultados*, varios puntos de vista en torno al carácter vinculante de los mismos, pero poca fue la resonancia e importancia que se le dio al contenido de dicha pregunta autonómica. El Referéndum autonómico, esta por demás decirlo, no se encargo de *absorber la incertidumbre* existente en el tema autonómico; meses antes de su realización ya era previsible que el *SI* ganaría en la región oriental del país y el *NO* en la parte occidental, lo que hizo el referéndum solo fue confirmar esas predicciones.

Y aquí estamos, con una Asamblea Constituyente empantanada, que ante cualquier intento de salir, peor se hunde. Peor aún, superando todos esos problemas se la tilda de ilegal, ilegítima y

⁴ Para el presidente Evo Morales se trato, no de una doble sino, de una *triple* victoria y en palabras del senador Santos Ramirez, “...tenemos el 60 por ciento de respaldo como MAS y el apoyo del 55 por ciento por el No (en la consulta del Referéndum) y una mayoría absoluta en la Constituyente” (El Diario, Julio 3 de 2006)

manchada de sangre. Se dice que dando tiempo a las cosas, las cosas, por lo general se resuelven. Ya paso buen tiempo desde aquel primer grito de autonomía en oriente, ya se lograron elegir prefectos democráticamente, ya se consumo un referéndum sobre las tan famosas autonomías departamentales, ya se ejecutaron, en varios departamentos, cabildos simultáneos en la defensa del *SI* autonómico, ya se celebró el primer aniversario del triunfo del *SI*. Pero ¿se ha resuelto el problema autonómico en Bolivia? ¿Se ataron todos los cabos sueltos? ¿El tiempo los ha resuelto?

Los informes de la Asamblea Constituyente, las propuestas de los partidos políticos y el producto final que emanó de Oruro –mas no de Sucre– contemplan la incorporación de “autonomías departamentales” en la nueva Constitución. Incluso, y para barrer con la disconformidad regional, se reproduce el texto de la pregunta oficial y, mas aun, se incorpora otros términos (facultad legislativa) que no encontraron cobijo en la pregunta autonómica ni en las pretensiones iniciales de sus teóricos. Pero recientemente se escucha por parte de los precursores de las autonomías departamentales su descontento, debido a que dichos documentos no respetan la “voluntad soberana” emanada en las urnas. Rodolfo Gonzáles, en un ensayo dedicado a los mecanismos de democracia directa, sostiene que a veces existe la tendencia a creer que el referéndum es causante del conflicto cuando en realidad el conflicto es anterior y esto le hacía afirmar que: “El referéndum, por el contrario, es el mecanismo de solución al conflicto” ¿Será cierto?

Lastimosamente nosotros no podemos reproducir esa afirmación ya que el referéndum autonómico no viabiliza una adecuada elaboración de “regímenes” para el *SI* y para el *NO*. Más allá de ser la solución, constituye el problema. Pero, ¿qué ocasionó que una demanda tan legítima y universal sea a la vez tan confusa y conflictiva, a tal punto de situarnos al borde de la balcanización? A nuestro juicio: la *tendenciosidad*, la *pobreza cualitativa* y la *insuficiencia cuantitativa* en el proceso de información. Las contradicciones que se han presentado en la propuesta y proceso autonómico han sido, sin duda, el motivo para que se presente este alto grado de incertidumbre. “La voluntad general es siempre recta, pero el juicio que la dirige no es siempre esclarecido” (Rousseau, II: 6). Veamos, entonces, algunos criterios que han dirigido esta propuesta/proceso y determinemos si son esclarecedores.

Cuando la propuesta de autonomías departamentales estaba recién germinando y la cabildomanía empezando, ya eran perceptibles dos visiones parciales y parcializadas respecto a

este tema. Unos que propugnaban y defendían la autonomía y otros que la atacaban. Recordemos que en Bolivia existe un repudio hacia el federalismo y para desprestigiar la demanda autonómica, la *tendenciosidad* se ha encargado de asimilar esa propuesta con aquella forma de *Estado compuesto*. Para nadie es ajeno que la propuesta de oriente tiene gran influencia en la experiencia del Estado Autonómico español, pero ¿cuánto de esa experiencia es la que queremos aprovechar?

Si queremos realizar una mimetización debemos determinar cuál es la naturaleza del Estado español ¿Es federal o unitario? Los criterios que intentan responder esta pregunta son diversos, por ejemplo: José Antonio Rivera (2006:71) refiriéndose, no expresamente al caso español pero sí, al modelo de distribución territorial del poder sobre la base de las autonomías regionales o *comunidades autónomas*, señala que “Es aquel en el que el Estado unitario distribuye el poder único entre poderes territoriales diversos,..” y “Este modelo se diferencia del federalismo, porque las Autonomías Regionales o Departamentales no alcanzan el carácter de verdaderos Estados con soberanía,...”.

El panorama es claro y los temores infundados. Si en Bolivia reproducimos la experiencia española, continuaremos siendo un Estado unitario y no federal. Pero si revisamos el juicio de Enric Argullol (2005:231), éste nos dice que existen países que no asumen “formal y expresamente el modelo federal, aunque se integran técnicas propias de él, y en varios aspectos funcionan como estados federales y algunos alcanzan un grado de pluralidad territorial parecido — o incluso mayor— que algunos estados federales” Entre estos modos de “matriz federal” señala a *España*, Italia y Reino Unido. Este *disenso y contradicción doctrinal* de los expertos ¿no siembra dudas en la pretensión de autonomía departamental y la naturaleza del Estado español?

¿A quien hay que dar razón? Apostamos a lo nacional y decimos que el Estado Autonómico *es unitario*, o recurrimos al criterio extranjero para decir que es un Estado de “*matriz federal*”.

Es verdad, como dice Rousseau, el juicio que dirige la voluntad general no es esclarecido, ya que primero se decía que “...las autonomías regionales pertenecen a un solo Estado (unitario)...”, luego confirmando esto se dijo que las autonomías se enmarcan “dentro la unidad de Bolivia, *sin romper su forma de Estado unitario*” para finalmente decir que un Estado de autonomías departamentales consiste “...en un Estado *compuesto y asimétrico* que no se encuadra

en la categorización clásica de *Estado unitario* ni de *Estado Federal*⁵ Si antes del referéndum se entendía al Estado Autonómico como una variante de lo unitario, después del referéndum se sostiene que es un Estado compuesto asimétrico que no es unitario pero tampoco federal. ¿Estas concepciones tan cambiantes de los expertos no generan duda? ¿Podemos exigir al pueblo que se pronuncie en contra o a favor de unas autonomías tan proteicas?

¿Cómo resolvemos este problema? Tomamos el criterio más antiguo para decir que un Estado de autonomías departamentales *es unitario*, o tomamos el novísimo concepto para concluir diciendo que dicho Estado no es unitario sino *compuesto*.

A partir de éstas contradicciones (es unitario - es federal) surgen varias preguntas. ¿Se busca la transición a otra forma de Estado (federal/autonómico/triterritorial) con la propuesta de autonomía departamental? ¿La autonomía departamental y el referéndum autonómico están orientados a alterar el actual Estado unitario? Respecto a esta última parte –Estado unitario– también se presentan algunos problemas ya que sería conveniente aclarar que se entiende por “unitario”; debido a que concepciones clásicas –como la de Carl Schmitt– señalan que cuando hablamos de federación “nos encontramos en realidad ante un Estado unitario soberano”, o recurriendo a lo nacional podemos rescatar la conclusión de Franz X. Barrios el cual sostiene que *todos los Estados son unitarios*, o mejor dicho tienen la característica de unitariedad que esta relacionado estrechamente con lo que llamamos soberanía⁶.

Para saber si el Estado español es federal o unitario o afirmar que todos los Estados son unitarios, es necesario saber ¿Qué se entiende convencionalmente por Estado unitario? y ¿Qué hace unitario a un Estado unitario como Bolivia? Si revisamos las diferencias que se manejan en la *propuesta* veremos que minimamente existen cuatro: la soberanía, el centralismo/descentralización, la singularidad del ejecutivo y el ámbito de validez normativa. Se

⁵ Estas citas son extraídas de los libros especializados en autonomías departamentales de Urenda Díaz, (2003: 155) (cursivas mías, 2005a:130) y (2006:17)

⁶ Esta idea – un Estado, una soberanía – no es compartida por algunos; Vladimiro Naranjo (2000:293), por ejemplo, que es un autor tan conocido en las aulas de Derecho, sostiene que en los Estados compuestos (como máxima expresión, el federal) “la soberanía no se ejerce de manera uniforme y constante sobre todo el territorio nacional, sino que su ejercicio está fraccionado en entes diversos...” Otros expertos nacionales dirán que: “... las autonomías fueron planteadas como una manera de fragmentar la ‘soberanía territorial’ y el poder constituyente y, de esta manera, regionalizar el poder...” A plena vista estos criterios van en contra de la tan famosa “indivisibilidad” de la soberanía y poden en duda lo afirmado por Rivera.

dice que toda posibilidad de conocimiento empieza con la distinción de una diferencia, en éste caso básicamente existen cuatro diferencias ¿Cuál es la adecuada?

Ahora, con temor a equivocarnos, debemos recordar que el enemigo numero uno de los autonomistas no era el Estado unitario, sino el famoso centralismo que se ha convertido en un polo magnético de ataques, desprecios y críticas. Nuestro temor se funda en el manejo impreciso de ambas categorías (unitario/centralismo) ya que mas de una vez se la ha utilizado como si fueran equivalentes (¿lo son?). Existe una idea generalizada, no solo en nuestro medio, en asimilar la forma unitaria o simple de Estado con el centralismo político-administrativo, se habla de ambos fenómenos indistintamente como si fueran “sinónimos”; incluso se hace del primero, condición necesaria para hablar de esta forma de Estado. Por ejemplo, el ex presidente chileno Patricio Aylwin, en un discurso que pronuncio con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional señaló textualmente: “...El gobierno regional sigue residiendo en el Intendente, *puesto que Chile es un Estado unitario*, pero la administración de la región se ejerce por el Intendente en conjunto con el Consejo Regional”⁷

Esta asociación exclusiva Estado unitario-centralismo, nos dice algo más o menos así: ‘Nuestro Estado es unitario, por tanto no se eligen autoridades democráticamente, se las designan’ o tal vez ‘somos unitarios y necesariamente debemos ser centralistas’ Como vemos, en este tema también existe un velo semitransparente que obstaculiza la comprensión del tema autonómico departamental, ya que es necesario saber si el centralismo es o no una forma de Estado. ¿El centralismo es *elemento determinante* y exclusivo de los Estados Unitarios como Bolivia? ¿Es la centralización condición necesaria para hablar de Estados unitarios o simples? ¿La descentralización, o la autonomía son elementos exclusivos de los llamados Estados compuestos (autonómico-federal)?

La antípoda del centralismo es la descentralización que en nuestro caso se ha transformado en: autonomía. Ésta, de igual manera, se ha constituido en otro polo magnético, pero de elogios; sus precursores, tratando de buscar aliados, enunciaban, *describían* simples características que al fin y al cabo correspondían a más de una propuesta que no necesariamente estaban rotuladas como autonómicas. Por el momento no se han escuchado criterios que busquen continuar con el excesivo centralismo político, con la corrupción y burocracia, o, peor aun, de reducir la democracia a la

⁷ Cursivas mías. Esta cita fue extraída de Sergio Boisier, 2003:6.

simple elección. Esta *autonomía descriptiva* e imprecisa ha provocado que muchos confundan la autonomía departamental, con esa autonomía que el Estado ha otorgado a municipios, universidades y otras instituciones. Uno de sus precursores⁸ nos dice, por ejemplo, que la autonomía es la sumatoria-sinónimo de las descentralizaciones política y administrativa, por tanto: ¿qué diferencia o similitud existe entre descentralización y autonomía? Y respecto a esa pretendida sumatoria ¿Presenta la *autonomía* (política-administrativa-económica) alguna característica en común que los distinga de otros fenómenos de naturaleza semejante como la *descentralización* (política-administrativa-económica)? ¿Dicha característica es importante y relevante para esgrimir un concepto que sirva al conocimiento? Sin enredarnos más: ¿qué es autonomía? ¿existen tipos, grados de autonomía? Y si es así ¿a cuál se refiere la propuesta de oriente? O mejor aún, que no nos interese una propuesta más: ¿a qué tipo o clase de autonomía le dijimos si/no en el Referéndum?

Los hechos de violencia posteriores al referéndum autonómico y en especial los que se produjeron en Enero de 2007, traen a reflexión muchas interrogantes, en primer lugar: es cierto que con la elección democrática de prefectos se logro transferir *poder de decisión*, pero hay quienes lo entienden como un *poder de sedición*, se ha hecho de la legitimación departamental una trinchera para luchar contra el gobierno nacional y por tanto desobedecer sus disposiciones; y en segundo lugar, existiendo este choque de legitimidades ¿son los prefectos los encargados de llevar a cabo los asuntos nacionales (p.e: fuerza pública) en el nivel intermedio? ¿Es necesaria la creación de nuevas autoridades departamentales, diferentes al gobernador, para que represente al Poder Ejecutivo y se encargue de llevar a cabo las políticas de Estado y de Gobierno dentro los futuros departamentos autónomos? ¿Es necesaria la incorporación de un mecanismo constitucional que luche contra todas aquellas esporas separatistas?

Como se ha visto, deambular por los laberintos de la autonomía es en si una hazaña; pero no por el hecho de que sus pasadizos sean muy intrincados o enmarañados, sino por que todos los caminos muestran salidas diferentes. Unos que hablan de Estado compuesto Autonómico, otros de Estado simple o unitario, unos más osados de la elaboración de un *Estatuto Autonómico* e incluso

⁸ Si nos referimos específicamente al tema de la descentralización política, los problemas se multiplican; esto en razón de que la doctrina boliviana no se pone de acuerdo en el sentido y alcance de lo “político”. Claro ejemplo de este disenso lo encontramos en Juan Carlos Urenda y Mario Galindo, ya que para el primero la descentralización política opera sobre el “poder legislativo”, mientras que para el segundo opera “exclusivamente” sobre la base del “poder ejecutivo”. ¿Cuál de los dos criterios es el correcto y cual el tendencioso?

algunos que piensan en una fragmentación de la soberanía y una “independencia administrativa”. El tema es más complejo de lo que parece y requiere que cada una de estas cuestiones se aclaren.

Ahora, para evitar confusión es necesario realizar unas precisiones. Resulta claro que la tesis que presento aborda la problemática de la autonomía departamental desde la perspectiva del Derecho Constitucional, Administrativo y la Teoría del Estado. Pero para hablar sobre éste tema – incluso desde la óptica meramente académica– se debe ser muy cauteloso debido a que si uno emite algún criterio, en contra o a favor de la misma, inmediatamente la ideología de oriente u occidente se encarga de la estigmatización, ya sea como “anti-autonomista” o como “antipatria”, así puede realizarse la siguiente asociación⁹:

*Crítico de la autonomía departamental = centralista = antidemocrático
= masista = izquierdista = anticamba = enemigo de los autonomistas.*

*Elogio a la autonomía departamental = separatista = antipatria =
cívico cruceño = derechista = oligarca = enemigo de la unidad nacional*

Para una persona que guarda gusto por leer sólo las portadas de las tesis, ésta tesis puede parecer más “política” que “jurídica”; esto en el sentido (peyorativo) de que el autor solo pretende emitir criterios vinculados con su ideología, sin realizar ningún aporte al saber jurídico. Precisamente por este motivo, la *problematización* no recurre a hechos históricos que vinculen la autonomía departamental con la defensa del latifundio y tampoco la conservación de un centralismo como vía única para garantizar la “unidad nacional”. Si así lo hiciera, la tesis pecaría en aquello que critica: la parcialidad. Por esto, se evidenciará que en su transcurso se siguen las reglas de imparcialidad y *neutralización* de los valores (Sartori, 1979: 252), las cuales recomiendan un planteamiento equitativo de los diferentes puntos de vista, o de valoración, existente en la temática. Para estos fines, es necesario partir de un *diagnóstico* de carácter general, el cual posibilitará ensayar una hipótesis.

Debemos reconocer, en éste diagnóstico, una diferencia entre *la propuesta y el proceso de autonomía departamental*. La *propuesta* se compone por el conjunto de textos especializados con la temática de autonomías departamentales, priorizando los documentos publicados por su

⁹ H.C.F. Mansilla (2007) realiza una asociación simplificada de la ideología de la Nación Camba que puede resumirse en la siguiente ecuación: colla = indígena = izquierdista = comunista (o afines) = anticambas = anticruceños = enemigos de la iniciativa privada. Nuestra asociación la realizamos en base a este apunte.

precursor más importante: Juan Carlos Urenda Díaz. La propuesta también abarca todas aquellas publicaciones que guardan un estrecho lazo con la autonomía departamental. En éstos encontraremos los conceptos jurídicos claves para hacer operativa la misma propuesta.

En lo que respecta al *proceso*, éste se encuentra conformado por la pregunta del referéndum autonómico de 2 de julio de 2006, las de ofertas de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, en lo que se refiere a la autonomía departamental, así como los discursos en pro y contra de la autonomía y del centralismo. Las manifestaciones públicas, como la de CIDOB, Comités Cívicos y del gobierno nacional forman parte de éste proceso de autonomía departamental. No debemos olvidar tampoco los hechos de violencia acaecidos en julio, diciembre de 2006 y enero de 2007, aunque también habrá que agregar las manifestaciones y gritos de independencia en Chuquisaca ante la pugna por la capitalía plena. En segundo lugar el *proceso* abarca la cobertura informativa realizada por los principales diarios de alcance nacional, noticias y artículos de opinión primordialmente.

El estudio de la *propuesta* y *el proceso*, es complementado con la revisión de la legislación nacional y extranjera relacionada con la problemática de la descentralización y autonomía, coadyuvada con la bibliografía correspondiente a su discusión. A pesar que la tesis adopta un *enfoque cualitativo*, el estudio ha sido complementado con la revisión y análisis de técnicas cuantitativas como las encuestas. Los resultados del referéndum autonómico y de las elecciones de 2005, nacionales y de prefectos, sirvieron para respaldar algunos puntos referidos en la problemática abordada.

Ahora, en base al análisis pormenorizado de la *propuesta* y del *proceso* el diagnóstico de partida del presente estudio es el siguiente: *La propuesta y el proceso de autonomía departamental padece de una insuficiencia cuantitativa, una pobreza cualitativa y una excesiva tendenciosidad que perjudica de gran manera un conocimiento imparcial y entorpece la construcción de un adecuado texto legal.*

¿A que se refiere la tendenciosidad? Se refiere a que la mayor parte de los criterios – incluidos los técnicos, teóricos– han sido emitidos de manera parcializada, obedeciendo a la ideología predominante del entorno, para conseguir apoyo de la ciudadanía. No resulta extraño que en Oriente se tenga un fetichismo hacia la autonomía (la autonomía es la única solución para salir

del subdesarrollo) y tampoco es raro que en Occidente exista una indiferencia y repulsión hacia la autonomía de Oriente (los autonomistas son separatistas). Lo que si resulta extraño y reprochable, es que en la esfera teórica-jurídica se intenten sabotear instituciones jurídicas consolidadas como, por ejemplo, la indivisibilidad de la soberanía. Lo que alarma es que la *tendenciosidad* se encuentra en el círculo de los expertos, en la propuesta.

El presente estudio sostiene, también, que la propuesta y el proceso se caracteriza por una *pobreza cualitativa* en la explicación de conceptos básicos para entender la autonomía departamental. Esa pobreza se obtiene del planteamiento del problema, ya desarrollado líneas arriba, y se traduce en los siguientes puntos:

- a) Contradicción e insuficiencia teórica para explicar qué es un Estado Autonómico.
- b) Inexistencia de una diferencia para discriminar los Estados unitarios de los federales y Autonómicos.
- c) Confusión de Estados unitarios con autonomía y Estados Autonómicos.
- d) Recalcitrante asociación de lo unitario con lo centralista y lo federal con la descentralización.
- e) Proteica concepción de autonomía y Estado Autonómico.
- f) Concepción unívoca de autonomía.
- g) Extinción de los Estados con estructura simple o unitaria.
- h) Inutilidad de conceptos utilizados en una misma propuesta.
- i) Saboteo de conceptos consolidados en el derecho constitucional y administrativo, para crear-explicar *su* autonomía.
- j) Crítica a elementos inmanentes que componen la estructura estatal pretendida. Contradicción con la propuesta planteada.
- k) Imprecisión y ambigüedad terminológica.
- l) Incorporación de elementos de estructura compuesta a estructuras simples.
- m) Elogio de lo foráneo en cuanto a fuerzas centrífugas y rechazo absoluto de fuerzas centrípetas.

A la luz de este diagnóstico, queda muy claro que ésta tesis no es “política” ni tendenciosa, ni “complaciente” para un determinado sector. Su objetivo principal-general radica en: *Brindar bases e insumos teórico-jurídicos para establecer la nueva organización del Estado boliviano con*

la implementación de las Autonomías Departamentales, enfatizándonos en las categorías conceptuales básicas: Estado, centralización, descentralización y autonomía.

Los objetivos específicos que se persiguen en la tesis, se encuentran en el análisis de las categorías conceptuales básicas manejadas en la propuesta y proceso de autonomías departamentales, analizando las contradicciones e insuficiencias en dicha propuesta y proceso en base a cada uno de los ejes en los que existe disenso doctrinal. Los objetivos más específicos se encuentran concentrados en cuatro grupos: 1) El Estado y su forma; 2) Centralización y descentralización; 3) Autonomía (departamental); y 4) Proceso autonómico y derecho comparado. Para que no exista confusión, presentamos en extenso cada uno de ellos.

El primer grupo pretende: realizar un repaso introductorio del Estado y sus elementos; encontrar, establecer y fundamentar una diferencia/elemento/esencia para distinguir a los Estados unitarios de los compuestos; determinar si el centralismo político es una forma de Estado o en su defecto si este constituye un elemento esencial del Estado unitario; determinar si es posible la confluencia de dos sistemas (unitario-federal) en un mismo Estado; realizar un breve repaso de los elementos y características básicas del Estado federal; establecer la naturaleza del Estado Autonómico español en cuanto a la forma adoptada en la constitución de 1978.

Respecto al segundo grupo y debido a la existencia de una proliferación de conceptos contrapuestos que intentan explicar la descentralización: reconstruir un marco teórico conceptual para fundamentar el estudio, en base a criterios válidos para nuestro contexto; especificar si la descentralización política es un elemento de las formas de Estado compuesto; indagar, examinar teóricamente si esa afirmación, de que la descentralización política opera sobre el poder legislativo es adecuada para el contexto en que vivimos; enunciar las ventajas y desventajas de la centralización.

El tercer grupo que trata la temática de la autonomía, se ocupa de: estudiar el término autonomía desde una óptica no solo etimológica, también filológicamente; examinar si existen tipos de autonomía; analizar la autonomía “de la voluntad” del derecho privado y encontrar la relación con las autonomías utilizadas en el derecho público; encontrar y fundamentar una distinción entre los tipos o clases de autonomía; realizar un análisis comparativo en las constituciones de Estados unitarios, Federales y autonómicos, respecto al tratamiento del termino

“autonomía”, en el nivel intermedio e inferior; estudiar el tipo de autonomía que ostentan las comunidades autónomas y los municipios dentro el Estado español; averiguar, analizar y profundizar las deficiencias más relevantes de la propuesta de autonomías departamentales en relación a la temática abordada; analizar las concepciones del término autonomía en la propuesta de Urenda Díaz; indicar la inutilidad o impertinencia de la distinción de autonomía política (administrativa-económica) y descentralización política (administrativa-económica).

En el último grupo, el estudio se propone: detectar y explicar, en base a los ejes analizados, las posiciones discursivas de líderes políticos, cívicos, previas al proceso autonómico departamental; analizar el tipo o clase de autonomía previsto en la pregunta del referéndum autonómico de 2 de julio de 2006; establecer si la pregunta del referéndum conlleva necesariamente a la transición de la forma Autonómica de Estado; detectar el temor más fuerte que envuelve la propuesta de autonomía departamental y buscar un mecanismo que pueda disminuirla o por lo menos evitarla. El estudio del derecho comparado se encuentra repartido en los cuatro grupos. En el primero se analiza al Estado Autonómico español, en el segundo y tercero el tratamiento del término “autonomía” en los Estados de Argentina, España y Perú que constituyen muestras de los Estados federales, autonómicos y unitarios. En la última parte se realiza un estudio de los mecanismos de intervención vertical, en los Estados de Brasil y España.

Para poder desarrollar ésta tesis con *enfoque cualitativo*, se recurrió a la utilización del **método inductivo**, a través del cual se parte de la observación de hechos particulares, es decir, de la observación, descripción, explicación y análisis de problemas específicos e internos, incorporados en la propuesta y proceso de autonomías departamentales en Bolivia, para luego abordar temas de carácter más general y externos como el estudio del fenómeno autonómico en las constituciones de Argentina, España y Perú. Uno de los motores del presente estudio es la contradicción. Existen criterios/conceptos contrapuestos tratando de explicar, por ejemplo, la naturaleza del Estado español, que para dilucidarlos nos llevan a la utilización del **método dialéctico**, coadyuvados también por el **método comparativo**, para establecer las semejanzas, similitudes y diferencias entre los distintos criterios teóricos manejados por los expertos en el tema.

La problemática de la autonomía departamental abarca temas de índole político, histórico, económico, etc., por lo cual requiere la utilización del **método analítico sintético**, donde analizaremos el fenómeno de autonomías departamentales descomponiéndolo en factores políticos,

históricos, sociales, fiscales, para así poder desarrollar una revisión de la literatura especializada en autonomías departamentales y su aplicación práctica en las disposiciones legales (mas precisamente en la ley 3365 del Referéndum Autonómico), solo en la temática ya delimitada. Esto será coadyuvado por el **método gramatical** y **exegético** que pretende determinar el contenido, sentido, influencias e incluso la etimología utilizada en las fuentes primarias, secundarias, disposiciones legales; y sintetizando todas estas observaciones en propuestas puntuales para reforzar los andamios autonómicos. El **método comparativo**, es utilizado, también, con el objetivo de establecer las semejanzas, similitudes y diferencias entre distintas disposiciones legales extranjeras abordadas, en lo referente al tratamiento de la autonomía.

Hay que recordar, nuevamente, que esta tesis adopta el enfoque cualitativo por lo cual la metodología recomienda que para este tipo de estudios utilicemos una: *hipótesis causal bivariada*. La nuestra es la siguiente: “*La propuesta y proceso autonómico departamental es teóricamente insuficiente para sustentar la estructuración del Estado boliviano hacia la forma Autónoma*”.

Como establece la metodología, las hipótesis se construye en términos de causalidad. En lo que nos respecta, la *causalidad* que nosotros planteamos, esta en el desarrollo de un estudio cualitativo de la propuesta y proceso autonómico departamental a partir de un análisis teórico-jurídico. Por tanto *determinar esa insuficiencia, o suficiencia, teórica* constituye una de las metas que se propone nuestro estudio. Nuestra variable independiente constituye: determinar la insuficiencia del planteamiento teórico de la propuesta y proceso autonómico departamental; y esto traerá como consecuencia o efecto: la imposibilidad de estructurar el actual Estado unitario hacia una forma Autónoma, este último enunciado compone nuestra variable dependiente.

La exposición del presente estudio se encuentra relacionado con el enfoque *cualitativo* adoptado, es así que para los objetivos trazados lo estructuramos en cuatro partes, ninguna de ellas independientes (aunque si “autónomas”) ya que cada una de sus páginas constituye un eslabón que forma una cadena conductora y que nos lleva a la comprensión del tema autonómico departamental. Al inicio de cada parte podrá encontrarse una pequeña introducción que pretende identificar el contexto y los problemas que se estudiaran. Todas las partes responden, a los cuatro grupos detallados anteriormente y se ordenan de la siguiente manera: *El Sistema: Formas de Estado; La Organización: Centralización vs. Descentralización; La Propuesta de Oriente: Autonomía Departamentales; El Proceso: Referendum en la Asamblea Constituyente*

Delimitado así mi pequeño espacio, puestas a la vista las banderolas que marcan los puntos de partida y llegada; empecemos con esta travesía llamada: autonomía.

PRIMERA PARTE
El Sistema
FORMAS DE ESTADO

*Las grandes urbes
no saben lo que saben
ni lo que ignoran*

Mario Benedetti.

Recordemos esa *celebre discusión* entre Otanes, Megabyzo y Darío quienes empezaron a debatir sobre cuál sería la mejor forma de gobierno para Persia después de la muerte de Cambises (Bobbio, 2001:15). Lo celebre de esta discusión esta en que cada personaje se dedicaba a defender una de las tres formas clásicas de gobierno (democracia, aristocracia y monarquía), y por lo tanto atacar a las otras dos restantes con unos interesantes y convincentes argumentos. En la actualidad, no cabe duda que la triunfadora ha sido la democracia ya que se ha impuesto sobre las otras dos formas de gobierno, aunque hay momentos en que dudamos que sea la mejor. En fin, esa pregunta que origino el debate, puede ser modificada y transplantada a nuestro estudio ¿cuál es la mejor *forma de Estado*¹⁰ para Bolivia después de la muerte del centralismo? o será ¿unitarismo?

En una esquina está el federalismo, Republica Federal de Bolivia, se oye bien, pero también están en competencia el Estado Autonómico –al estilo español– y el Triterritorial. Al igual que en esa época, hoy también se presentan defensores y opositores de alguna de estas propuestas, generando interesantes debates y opiniones. Unos decían que “El federalismo es simplemente la secesión”, otro refiriéndose a las autonomías, que es una “consigna política de grupos elitarios”, uno más moderado apuntaba a la conservación del carácter unitario de Bolivia. Otro más conocido

¹⁰ Para Bobbio existen diferencias entre lo que es *forma* de gobierno y *modo* de gobierno, con la primera se refiere a la monarquía, aristocracia y democracia, en cambio, con la segunda hace referencia al buen gobierno y al mal gobierno y trata de resolver este problema preguntándose: ¿*gobierno de leyes* o *gobierno de hombres*? En cambio en teoría constitucional y del Estado, cuando se habla de Estados unitarios, federales y autonómicos, suele emplearse indistintamente la terminología: *forma, modo, tipo, clase* de Estado. Por tanto, ante este disenso terminológico, en el presente estudio se utilizara la expresión *forma de Estado* para referirnos al unitario, federal, autonómico y triterritorial.

señalaba que Bolivia jamás dejara de ser un Estado unitario y por último otros que dicen que “existen otras vías para romper el centralismo”.¹¹

¿Otras vías para romper al centralismo o para romper el *unitarismo*? Porque centralismo, en mayor o menor grado, hay en todas las formas de Estado y si buscamos romper lo primero –al centralismo– pues esta distinción que pretendemos realizar estaría demás. Pero cuando escuchamos, o leemos, los acalorados discursos en contra del centralismo, esas predicciones de fin o muerte del unitarismo, esos ultimátums para el centralismo y las propuestas que se plantean para eliminarlo (¿al centralismo o al unitarismo?) hacen entrever la confusión generalizada existente sobre el tema¹². ¿Es la centralización característica determinante del Estado unitario? ¿Para eliminar al centralismo hay que eliminar primero al Estado unitario? Lo federal como máxima expresión de la descentralización ¿Es la solución a nuestros problemas centralistas? ¿La descentralización es una característica exclusiva de lo federal? Es a partir de esta indefinición, de esa ausencia de claridad en el debate, en la que esta parte cobra su importancia

Será como dice Benedetti que “las grandes urbes/no saben lo que saben/ni lo que ignoran”. Tal vez no solo no sabemos lo que creemos saber, por tanto ¿Qué será un Estado unitario? y ¿En que se diferencia de lo federal? Estas preguntas son ineludibles para responder las anteriores.

Pero volviendo al inicio ¿Cuál es la mejor forma de Estado para Bolivia? Las propuestas que se han planteado intentando responder esta pregunta han sido diversas, diversas han sido también las interpretaciones que la población boliviana le ha dado a estas. Pero, por el momento, sabemos que responder esta pregunta no es nuestra pretensión, ya que se ha convertido en ardua, compleja y hasta aleatoria. Ya que en el pasado Estados que eran unitarios han mutado en autonómicos, en el presente esos autonómicos, no conformes, quieren avanzar hacia el federalismo y el futuro, nuestro futuro..., es una moneda que todavía esta girando en el aire y que al caer, definirá la “nueva Bolivia”. Como se puede ver, esta es y será – también – una *celebre discusión*.

¹¹ A pesar que muchos bolivianos de a pie pueden llegar a las mismas conclusiones y afirmaciones, éstas pertenecen a reconocidos analistas y actores políticos. (en El Diario, Noviembre, 7, 2004; Junio, 22 y Julio, 23 de 2006)

¹² Juan Carlos Urenda Díaz, principal precursor de la propuesta de ‘autonomías departamentales’, en el preámbulo de su proyecto de Estatuto Autonómico para Santa Cruz, justifica esta decisión: “...ante el fracaso de la organización centralizada republicana del Estado boliviano”. No establece el fracaso del Estado unitario, pero sí de la “organización centralizada”.

I. UNITARISMO Y FEDERALISMO

Varios de los países latinoamericanos optaron por la *Forma de Estado* unitaria a diferencia de Argentina, Brasil, Venezuela y México que prefirieron la salida federal. En cada uno de ellos, previamente, se registraron debates, pugnas entre lo unitario o lo federal, al respecto Bidart Campos rememorando la experiencia Argentina nos comenta que: “Ideológicamente, desde la revolución de Mayo se perfilaron dos sectores: el unitario y el federal que, un poco ligeramente, lleva a recordar que el unitarismo fue preponderantemente monárquico, liberal, centralista, y de fuerte influencia porteña, en tanto el federalismo aglutinaba a la masa popular e inorgánica de tendencia republicana y federalista.” (Bidart, 2004:50). Este es uno de los antecedentes de la consolidada Republica Federal de Argentina, pero si talvez el Estado unitario o simple, en esa época, se hubiera caracterizado por ser democrático, descentralizado, eficiente y eficaz, tal vez hoy tendríamos a una Republica Unitaria Argentina.

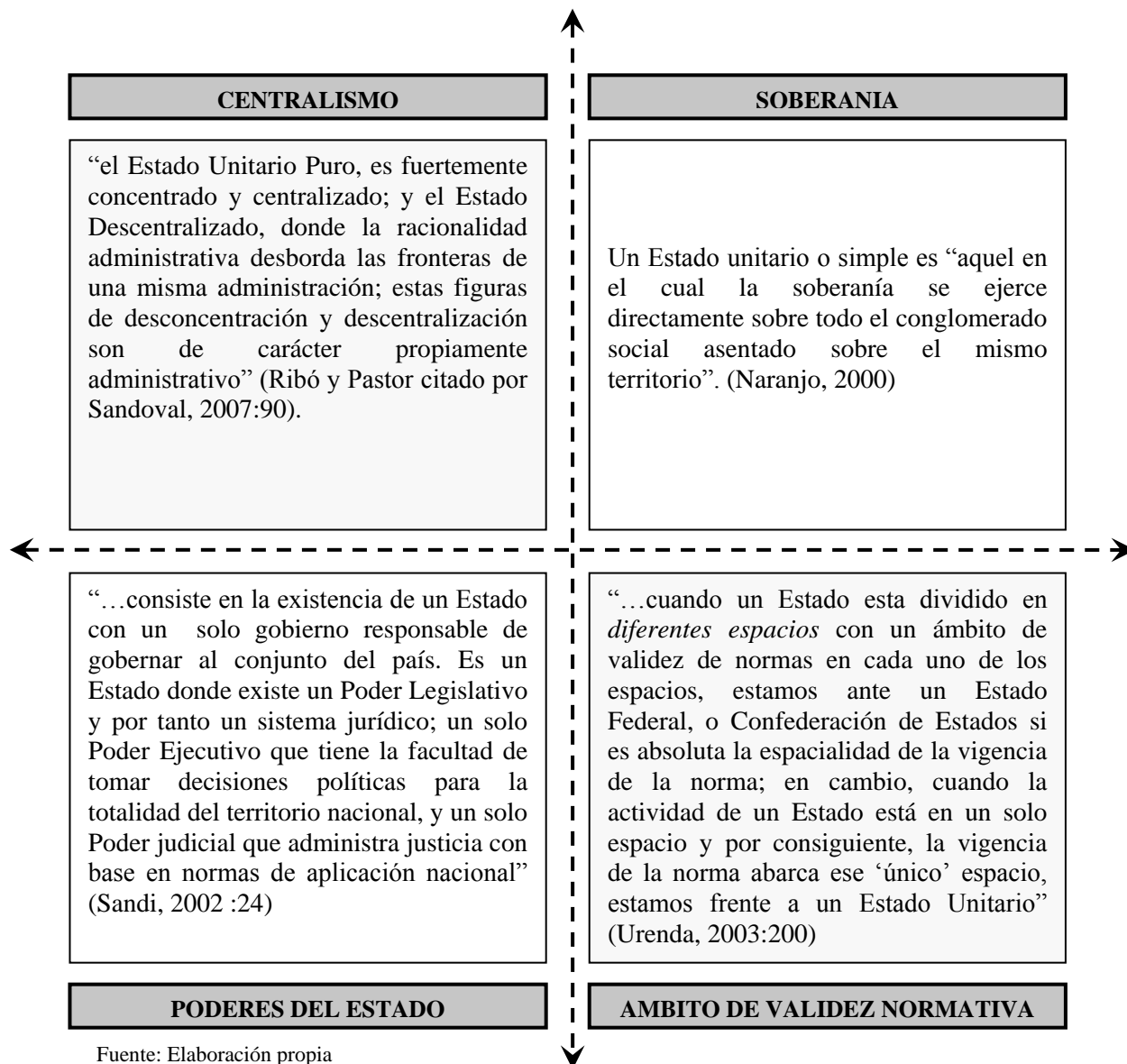
Refiriéndose a la Confederación, Naranjo Mesa nos comenta que: “El Estado colombiano intentó adoptar primeramente esta forma, mediante el Acta de Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 1811, pero el enfrentamiento entre *centralistas* y *federalistas* impidió que ella se hiciera realidad”. (Naranjo, 2000: 295) Nótese como este autor no habla de una pugna entre *unitarismo* y federalismo, sino de *centralismo* y federalismo. Por tanto, las interrogantes que surgen ante estas paradojas son varias, en primer lugar ¿Es el centralismo un modo, o forma, de Estado? ¿Centralismo es igual a unitarismo? O más precisamente ¿Qué significa que un Estado sea unitario? Estas y otras preguntas intentan ser respondidas en las siguientes páginas, pretendiendo establecer los elementos, la esencia, las diferencias entre cada una de éstas formas de Estado.

1. El Estado unitario.

Para poder realizar un análisis de éste punto es necesario preguntarnos ¿Qué es un Estado unitario y cómo se lo diferencia del federal? Lo cual lleva a recordar que uno de nuestros objetivos es poder conocer-comprender el tema del Estado y las autonomías, no queremos conformarnos con enunciar solo la primera idea de Estado unitario que hemos encontrado, sino dilucidar la imprecisión existente en el tema. Por tanto, para que este proceso cognitivo no fracase es necesario recordar, también, las enseñanzas de G. Bateson cuando nos decía que: “Toda posibilidad de

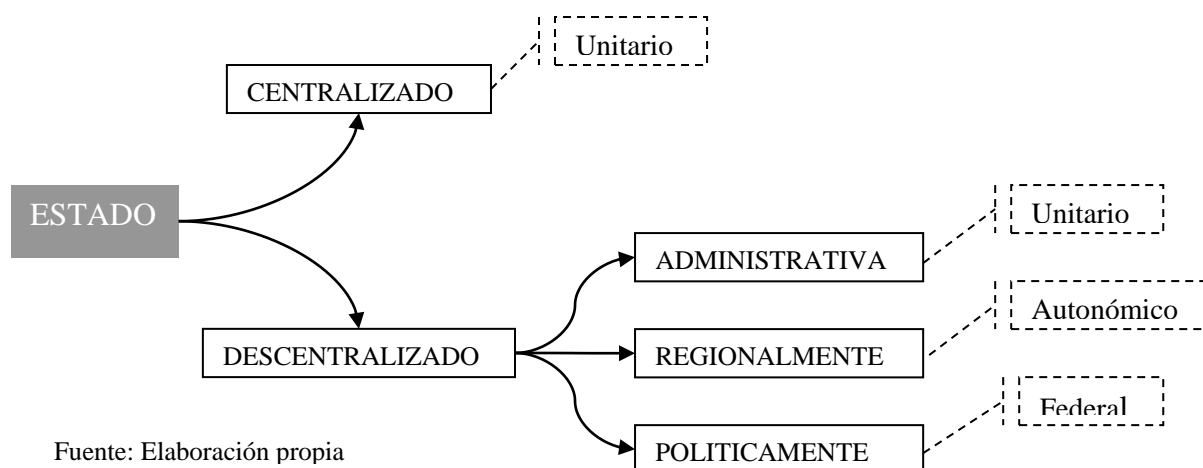
conocimiento empieza con la experiencia de una diferencia”. Para que podamos conocer *algo* (al Estado unitario) debemos localizar una distinción. Esa es la misión, encontrar un elemento que diferencie al Estado unitario de otro federal, autonómico y triterritorial. Aunque estos dos últimos serán tratados más adelante. Veamos, entonces, en el siguiente cuadro cuál es la distinción que manejan los expertos y analicemos cada una de ellas:

CRITERIOS DISTINTIVOS: ESTADO UNITARIO/SIMPLE



1.1. La diferencia/prejuicio más fuerte: centralización/descentralización.

Son varios los autores que hacen de la centralización un elemento determinante para explicar la naturaleza del llamado Estado unitario. En este sentido, Serra Rojas sostiene que “El Estado unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo”¹³. Si hacemos de la centralización y descentralización elementos diferenciales podremos tener el siguiente esquema:



Se puede apreciar ésta diferenciación en teóricos como Dante Cervantes (2003), para quien la forma de Estado Autonómico (España, Italia) no es más que una “descentralización regional”¹⁴ y el Estado Federal es una descentralización política o “descentralización federal”. Si seguimos esta línea de pensamiento, un Estado unitario estaría estrechamente relacionado con el centralismo y a lo más con la descentralización administrativa y el Estado Federal con la descentralización, más precisamente, política.

Este esquema (unitario/centralismo; federal/descentralización), ha sido el que ha imperado, y al parecer sigue imperando, entre los círculos especializados. Uno de los reales prejuicios existentes, no solo en nuestro medio, es asimilar la forma unitaria o simple de Estado con el centralismo político-administrativo, se habla de ambos fenómenos indistintamente como si fueran

¹³ Énfasis nuestro. Citado por Juan Ramos (2003)

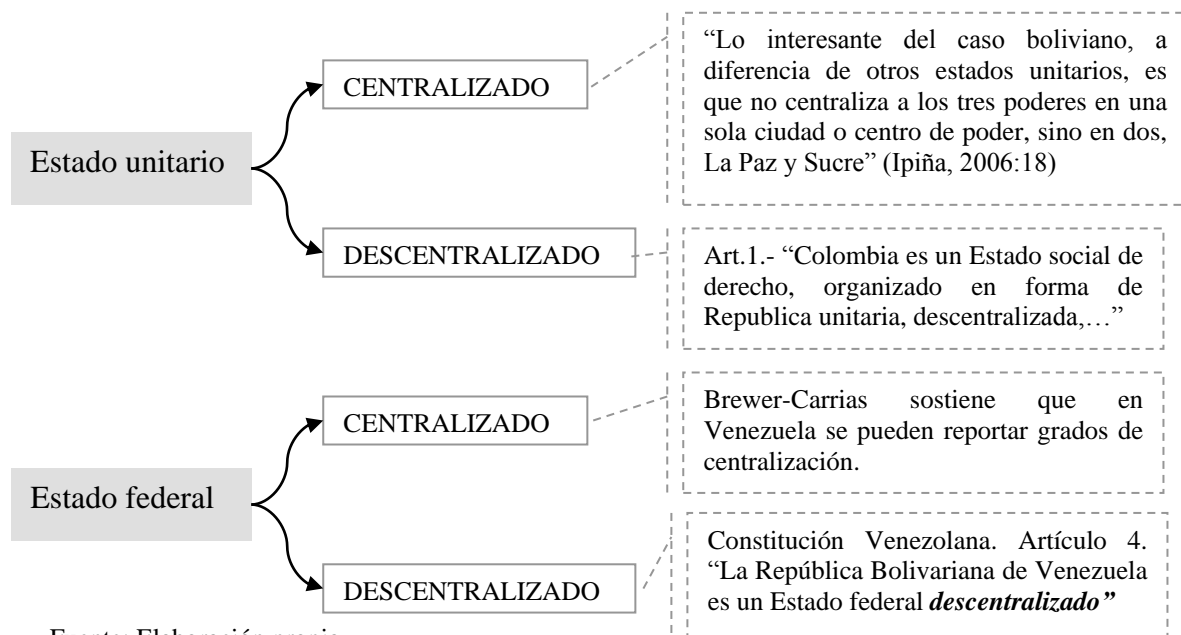
¹⁴ “La descentralización regional, que se caracteriza no sólo por su ámbito territorial, sino sobre todo, porque cada región o país posee su propio estatuto y extiende su competencia a la esfera legislativa y gubernamental, poseyendo, en consecuencia, órganos adecuados para ello” (Cervantes, 2003: 107)

“sinónimos”; incluso se hace del centralismo político, condición necesaria para hablar de Estados unitarios o simples. Al respecto, el ex presidente chileno Patricio Aylwin, en el discurso que pronunció en Concepción (05/11/92) con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional señaló textualmente: “...El gobierno regional sigue residiendo en el Intendente, puesto que Chile es un Estado unitario, pero la administración de la región se ejerce por el Intendente en conjunto con el Consejo Regional” (citado por: Boisier, 2003:6)

Esto nos dice algo más o menos así: ‘Nuestro Estado es unitario, por tanto no se eligen autoridades democráticamente, se las designan’ o tal vez ‘somos unitarios y necesariamente debemos ser centralistas’. Si seguimos la diferencia centralización, la forma de Estado unitario, nos condena al centralismo. Por tanto, para deshacerse del centralismo hay que deshacerse de la forma unitaria. Sin embargo esta asociación – unitario=centralismo, federal=descentralización– no es apta para explicar los fenómenos que en la actualidad acontecen, por las siguientes razones:

- 1) Estados unitarios o simples, como Colombia, nos demuestran que se pueden acceder a grados de descentralización sin necesidad de mudar hacia la forma federal.
- 2) Estados federales como Venezuela y Argentina demuestran, también, que no se puede asociar exclusivamente lo federal con la descentralización. En criterio de un experto, el Estado Venezolano, es *federal* pero al mismo tiempo es *centralista* y esta “centralización de la Federación” se traduce: “en primer lugar, del precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio, además, se sujeta a lo regulado en la legislación nacional; en segundo lugar, de la limitada y limitable autonomía que se consagra para los estados; en tercer lugar, de la ausencia de igualdad institucional de los estados por la eliminación del Senado; en cuarto lugar, de la centralización tributaria y la dependencia financiera de los estados, y en quinto lugar, de la regulación de las relaciones intergubernamentales como sujeción institucional al poder central”. (Brewer-Carías, 2005: 721)

Como se puede apreciar la diferencia centralización-descentralización no es adecuada, debido a que bajo éste enfoque se puede presentar un esquema más confuso:



Fuente: Elaboración propia

No se presenta una diferencia para diferenciar a los Estados unitarios/simples de los federales, ya que estas dos últimas categorías continúan intactas. Empero, hay que resaltar que tanto centralización como descentralización (política-administrativa) no son formas de Estado ni constituyen elementos determinantes de alguna forma en particular. La centralización y la descentralización son dos tendencias de organización universales aplicables a cualquier tipo de entidad. (Estado, partidos políticos, empresas).

O sea la transición al federalismo no garantiza que un Estado deje de ser excesivamente centralista.

1.2. La diferencia más obvia: singularidad de poderes del Estado.

Más de uno coincidirá que el Estado unitario se caracteriza por tener: *un* Poder Ejecutivo, *un* Poder Legislativo, *un* Poder Judicial. Existen también autores que coinciden que esta forma se caracteriza por que posee *un solo centro de impulsión política*. En palabras de Osorio esta forma o modo se rige “por *un gobierno central* con poderes iguales y plenos *sobre todo el territorio nacional*”. Sandi por su parte establece que existe “*un solo gobierno responsable de gobernar al conjunto del país*” Ahora, si el Estado unitario se caracteriza por que tiene *un solo gobierno*, o un

solo poder ejecutivo responsable de gobernar *al conjunto del país*, entonces ¿los Estados Federales se caracterizarían por tener *más de un gobierno*, mas de un Poder Ejecutivo responsable de gobernar *al conjunto del país*?

Por el momento no hemos visto Estados, ya sean éstos, unitarios o federales que tengan dos ejecutivos y legislativos que se encarguen de gobernar y legislar para todo el Estado. Entonces la respuesta sería negativa, ya que tanto en los Estados unitarios como en los Federales solo, y siempre, va existir un gobierno central o nacional, no se puede concebir la idea de que en *un* Estado convivan paralelamente dos gobiernos centrales o nacionales. En todos los Estados siempre tiene que existir un solo centro de impulsión política nacional. Esos intentos por diferenciar al Estado Unitario como el único que tiene un gobierno con potestades nacionales es vano, ya que es una característica, elemento o principio de todo Estado, porque es a través de los poderes públicos del nivel superior, por los cuales se ejerce la soberanía.

El constitucionalismo contemporáneo ha establecido que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y no el Estado. Lo que el Estado tiene es su *ejercicio*. Pero el poder soberano no se entrega a los departamentos, provincias ni mucho menos a los municipios. La soberanía es ejercida exclusivamente por los poderes constituidos *del nivel nacional, superior o central*. Estos son los únicos que pueden gobernar y legislar para todo el territorio y velar por el bien común. La impulsión política nacional, en cualquier forma de Estado, no puede ser compartida con las provincias, Comunidades Autónomas, departamentos ni municipios, ya que se estaría sub-delegando el ejercicio de la soberanía.

El hecho que en Bolivia existan más de 300 gobiernos municipales (ejecutivos), no quiere decir que la soberanía se haya fragmentado. De esta manera cuando el Estado mediante una descentralización política, transfiere competencias a los municipios, o departamentos, no esta transfiriendo la soberanía o asuntos de interés nacional, sino lo que se esta dividiendo es el gobierno. Pero éste gobierno municipal, provincial o departamental solo esta autorizado para tomar decisiones políticas locales y nunca nacionales. De igual manera las normas que emanen, de los gobiernos sub-nacionales, solo tienen eficacia en su jurisdicción territorial. Sería inadmisibile que un alcalde mediante una norma municipal declare la guerra a otro Estado.

La singularidad de poderes del Estado es común a todos los Estados, ya sean federales o unitarios. Si decimos que un Estado es unitario porque tiene un solo centro de impulsión política nacional o singularidad de órganos centrales (un ejecutivo, un legislativo, un judicial) los cuales se encargan de ejercer la soberanía, entonces todos los Estados serían unitarios¹⁵. Por tanto ¿A que se refiere lo unitario? ¿Qué hace unitario a un Estado Unitario?

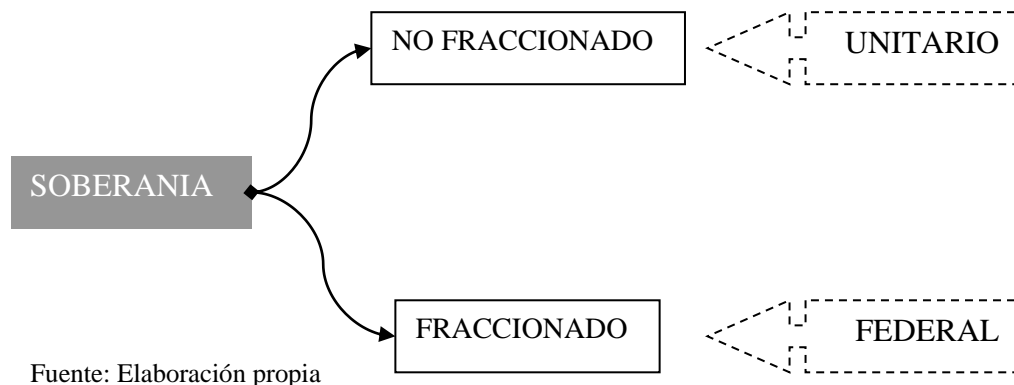
En principio diremos que lo *unitario*, no se refiere tanto a la singularidad del ejecutivo, sino a la unidad y esta consiste en la: cualidad o propiedad de todo ser, o ente, en virtud del cual *no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere*. Como vemos esa propiedad indivisible, no esta en el Poder Ejecutivo ya que este se encuentra descentralizado, por eso no ha alterado nuestra esencia. La indivisibilidad del Poder Judicial, es una característica que pueden compartir tanto los Estados simples, como compuestos, por lo tanto no es digna de resaltarse. De tal manera ¿cual es la propiedad o el ente que no debe dividirse?

1.3. La diferencia más creíble, pero falaz: soberanía.

Si revisamos el criterio de Naranjo Mesa (2000:290-293) nos dice que un Estado unitario o simple es “aquel en el cual la soberanía se ejerce directamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre el mismo territorio”. Respecto a los Estados compuestos (dentro el cual se encuentra el federal) señala que son “aquellos en los cuales la soberanía no se ejerce de manera uniforme y constante sobre todo el territorio nacional, sino que su ejercicio está fraccionado en entes diversos,...”. Urenda Díaz (2005b:20), analizando la inviabilidad de un federalismo en Bolivia sostiene que “cada uno de los nueve departamentos de Bolivia tendría que convertirse en un Estado semisoberano,...”. Así vistas las cosas, uno diría que la propiedad que no debe dividirse esta en la *soberanía*, por tanto podremos ensayar el siguiente principio: “aquellos Estados en los que la soberanía no se divide son unitarios o simples y en los que se divide, pues, serán compuestos”.

El esquema sería el siguiente:

¹⁵ Si se revisa el criterio de Naranjo Mesa (2000: 297) se encontrara claramente los efectos que produce esta diferencia ya que dicho autor nos dice lo siguiente: “el estado federal presenta, a la vez, un carácter unitario y federativo.”. El Estado federal es unitario por que los estados miembros se encuentran “sometido al poder único del Estado Federal...”. Y lo mas evidente un estado federal “es unitario, en fin, por el hecho de existir órganos centrales cuya voluntad se impone a la colectividad entera.”



En el proceso autonómico departamental boliviano se escucharon criterios orientados en esta línea/diferencia, veamos uno:

“... las autonomías fueron planteadas como una manera de fragmentar la ‘soberanía territorial’ y el poder constituyente y, de esta manera, regionalizar el poder, lo cual será consolidado con la elección de prefectos, ‘lo más plebiscitariamente posible’, en diciembre.” (en: Semanario Pulso, Nro 320 Año 6).

A pesar que el problema parece resuelto es importante analizar, de la anterior cita, dos ejes mencionados, la soberanía y la autonomía y ésta última entendida como la facultad de darse leyes, esto en un sentido restringidamente etimológico, lo cual nos llevará a comprobar la inoperancia de esta diferencia.

La autonomía ha sido/es concebida muchas veces como soberanía y viceversa. El *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil* de John Locke es un claro ejemplo de esta afirmación. Locke, en primer lugar, concibe al poder político fundamentalmente como facultad de legislación¹⁶, lo cual le hace afirmar que el poder soberano es igual al poder legislativo¹⁷. Nótese esta afirmación en las siguientes citas:

¹⁶ “Concibo, entonces, por poder político el derecho de hacer leyes que estén confirmadas con la pena capital, y, por tanto, de las confirmadas con penas más leves para la legislación y protección de la propiedad; y el de utilizar las fuerzas del Estado para que la ejecución de tales leyes se dé, y para defender a éste de todo atropello extranjero; y todo ello con miras al bien público únicamente”. (Locke: § 3) En base a esta concepción desarrollara su triada: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Federativo.

¹⁷ A manera de ejemplo léase el siguiente fragmento, en el cual se hace mención a esta sinonimia: “Por eso es una equivocación pensar que el poder soberano o legislativo de una sociedad política puede actuar como se le antoje, disponer arbitrariamente de las posesiones de sus súbditos, o que puede quitarles de las mismas si así lo desea”. (Locke: § 138)

“...en una sociedad política consolidada y bien fundamentada,..., no pueda haber sino un poder soberano único, el legislativo, al que todos los demás se hallan y deben encontrarse supeditados...” (§ 149)

“..., necesariamente tendrá que ser poder supremo el legislativo, y necesariamente el resto de los poderes encomendados o componentes o a partes de la sociedad tendrán que proceder de aquél y estarle supeditados” (§ 150)

Por tanto, el poder soberano se ejercía a través de la autonomía (legislación) de tal manera que el soberano es quien tiene la facultad de darse leyes. Conocemos muy bien la estrecha relación existente entre legislación y autonomía, pero bajo la explicación de Locke se presentaría una sinonimia entre soberanía y autonomía. No obstante, para dilucidar esta imprecisión es necesario acudir al teórico de la soberanía: Juan Bodino; para quien la soberanía es “...el poder absoluto y perpetuo de un Estado” además sostiene que: “La primer prerrogativa de la soberanía es la de dar leyes a los súbditos”. Bodino no dice que la soberanía se agote con la legislación o sea un sinónimo de autonomía sino que es su “primer prerrogativa”.

La soberanía tiene su fundamento en el poder, pero debemos recordar que al interior del territorio estatal se pueden presentar innumerables poderes de toda índole. Pero existe un poder de poderes que se sobrepone a todos ellos y se llama soberanía. Norberto Bobbio (2001:80) analizando este tema, nos dice que soberanía significa pura y simplemente, poder supremo, o sea, poder que no reconoce por encima de si mismo ningún otro, explicación simple pero basal.

Si consideramos que la soberanía es igual a legislación (o sea autonomía) entonces podremos afirmar que los estados miembros de una federación, en donde éstos tienen un órgano legislativo, ejercen soberanía, o son “semi soberanos”. Si es así estamos negando las consolidadas y dogmáticas características de la soberanía que son: la unidad, indivisibilidad inalienabilidad e imprescriptibilidad –palabras que se explican por si mismas–. Naranjo Mesa establece que el Estado “solo es concebible de manera unitaria” y Bobbio nos dirá que “cuando el poder está realmente dividido, el Estado pierde su unidad y con ella la estabilidad. El *Estado es unitario o no lo es*¹⁸.” Rescatando las últimas palabras de Bobbio, pues, no se esta refiriendo exclusivamente a esa forma de Estado que convencionalmente se llama unitario o simple, sino a la generalidad de los Estados (federales, autonómicos, triterritoriales).

¹⁸ Cursivas mías.

Recurriendo a autores tan influyentes como Kelsen diremos que la soberanía se refiere no a una cualidad de un ser natural (príncipe, presidente) sino a una *propiedad del orden jurídico* que consiste “en que sea un orden supremo cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior” (Kelsen, 1992: 136) Dicho en otros términos “Atribuir al Estado un carácter de soberanía, desde el punto de vista teórico formal, significa únicamente que el sistema de normas que llamamos orden estatal, encuentra su último fundamento de validez o vigencia (y, por tanto, su unidad) en una norma, la cual a fuer de última, es *supuesta* sin una justificación ulterior, sin que necesite de otra *norma fundamental*.”

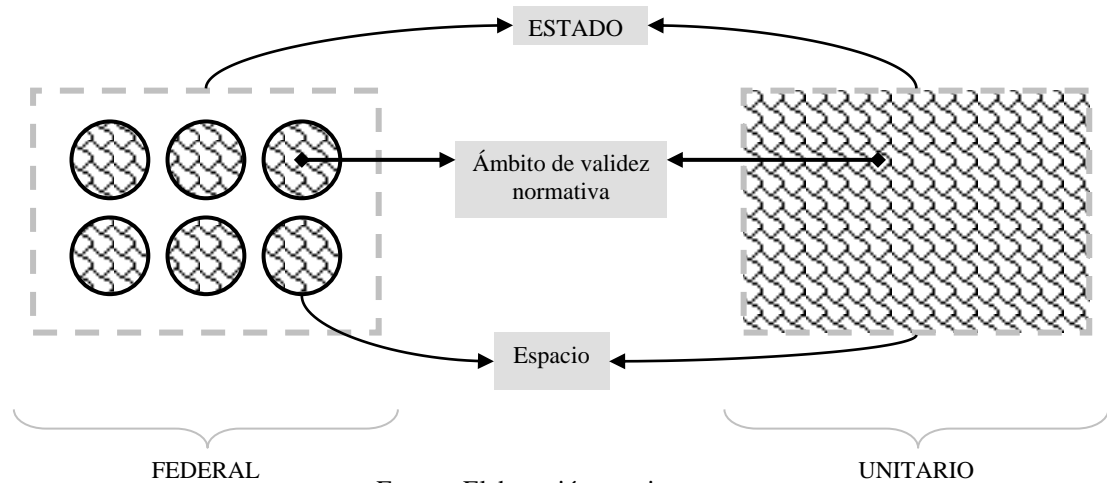
Esto significa que en un Estado pueden existir varios órganos de creación legislativa ya sea en el nivel intermedio (estados miembros) o en el nivel inferior; pero ésta situación no significa que la soberanía se ejerza de manera fraccionada, debido a que: soberanía no es igual a autonomía. El hecho que existan varias constituciones (al interior del Estado federal) o múltiples Estatutos (al interior del Estado Autónomo) no implica de ninguna manera que estas entidades, comunidades o estados miembros, sean – como alguien dice – soberanas y mucho peor “semi-soberanas”. Dichas normas se encuentran subordinadas y tienen su validación en una norma superior que es la Constitución federal-nacional.

Por estas razones la diferencia soberanía no es la adecuada, ya que si la adoptamos todos los estados ya sean federales o Autónomos serían también unitarios.

1.4. La diferencia más confusa y menos precisa: ámbito de validez normativa.

Esta diferencia le corresponde a Juan Carlos Urenda Díaz (2003:200), quien – valiéndose de lo que Hans Kelsen ha denominado “validez” de la norma– establece que: “...cuando un Estado esta dividido en *diferentes espacios* con un ámbito de validez de normas en cada uno de los espacios, estamos ante un Estado Federal, o Confederación de Estados si es absoluta la espacialidad de la vigencia de la norma; en cambio, cuando la actividad de un Estado está en un solo espacio y por consiguiente, la vigencia de la norma abarca ese ‘único’ espacio, estamos frente a un Estado Unitario”

La interpretación gráfica que podemos realizar es la siguiente:



El Estado federal se encuentra dividido en diferentes espacios, como los estados miembros (esto representado por los círculos), al interior de cada espacio podemos apreciar que existe un diferente ámbito de validez normativa. En cambio, en un Estado unitario llegaría a existir una coincidencia entre estado-espacio, en éste caso solo existiría un solo ámbito de validez normativa.

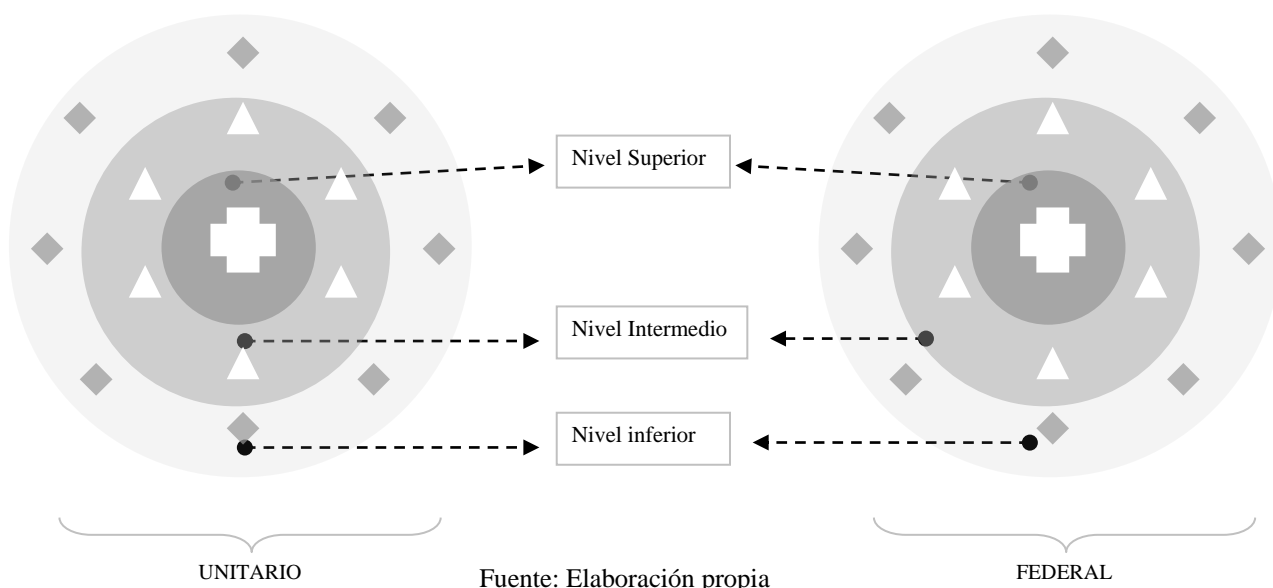
A pesar de nuestros intentos por entender esta diferencia, resulta insuficiente y confusa. Las interrogantes que surgen son: ¿Acaso en el Estado federal la actividad de la Constitución no abarca un solo espacio que es el Estado? ¿Lo *normativo* es un término preciso para explicar dicha diferencia?

Refiriéndose a la primera sostiene que “cuando la actividad de un Estado está en un solo espacio y por consiguiente, la vigencia de la norma abarca ese ‘único’ espacio, estamos frente a un Estado Unitario”. Sin embargo debemos resaltar que ya sea que se trate de un Estado federal, unitario, Autónomo, siempre la Constitución va a operar sobre un único espacio que es el territorio estatal. Por tanto, todos los Estados serían unitarios o simples. El problema por el cual tropieza Urenda radica en mal interpretar el alcance de la “validez”; para el positivismo kelseniano una norma es válida por el solo hecho de encontrar su origen en otra norma de rango superior que se conecte con la Constitución. La validez solo hace referencia al reconocimiento de una norma, por la Constitución política-jurídica de un Estado. A lo que Urenda pretende a ser referencia es a la eficacia territorial, cuestión totalmente diferente.

En cuanto a la segunda, debemos tomar en cuenta que *toda ley es una norma, pero no toda norma es una ley*. El concepto de *norma* es tan genérico que engloba a la Constitución, las leyes,

los decretos (supremos, ministeriales), las Resoluciones (ministeriales, prefecturales, judiciales), las ordenanzas municipales, etc. Así por ejemplo, el *ámbito territorial de “validez”* de la ordenanza del municipio de Santa Cruz –que es una norma y no una ley– solo surte sus efectos dentro la jurisdicción territorial de dicho municipio, y no produce ningún efecto jurídico fuera de él. Pero, por el hecho que el país se encuentre dividido en más de 300 municipios y cada uno de ellos tenga un ámbito de jurisdicción territorial y normativo, no quiere decir que Bolivia sea un país federal. De igual manera, en un Estado federal la actividad del mismo, mas propiamente el orden jurídico federal/central (Constitución Federal, leyes federales) solo abarca un espacio y su vigencia es sobre todo el territorio de la federación, pero no por esto es al mismo tiempo un Estado simple o unitario.

ÓRGANOS DE CREACION *NORMATIVA* EN EL ESTADO UNITARIO Y FEDERAL



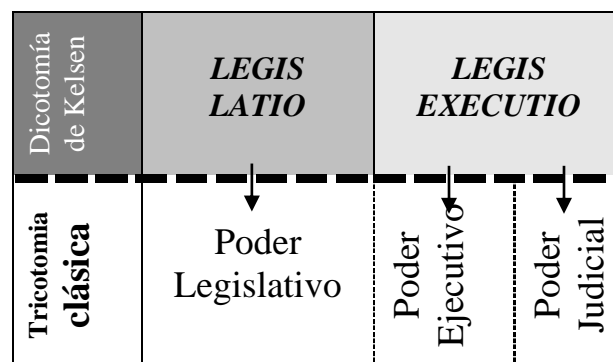
1.5. Encontrando/fundamentando una diferencia para diferenciar los Estados unitarios-simples de los federales a partir de la autonomía.

Después de haber revisado las diferencias habituales, nos queda encontrar y fundamentar una que nos sirva para realizar dicha distinción. En éste recorrido debemos reconocer que la diferencia: soberanía; tiene un cierto grado de aproximación, más credibilidad que la diferencia: centralización política, singularidad de poderes, ámbito de validez normativa. Pero a pesar de esto, no podemos decir que esa *propiedad o ente indivisible* que hace unitario al Estado unitario o simple esta en la soberanía, ya que todos los Estados, simples o compuestos, son soberanos.

Es pertinente partir de la gran importancia que Locke le daba a la legislación a tal punto de confundirla con la soberanía. Hans Kelsen, introduciéndose al estudio de los poderes del Estado (ejecutivo/legislativo/judicial) de igual manera resalta prioridades en ellos. Nos dice que esa usual tricotomía se basa en realidad en una *dicotomía*. O sea de los tres poderes solo dos son relevantes ¿Cuáles? Ejecutivo-Legislativo; Judicial-Ejecutivo; o Legislativo-Judicial. Pues, según Kelsen, ninguna de estas tres duplas por la siguiente razón:

“La función legislativa suele oponerse a un mismo tiempo a las funciones ejecutiva y judicial, que de manera obvia, tienen entre si una relación mucho mayor que la guardan con la primera. La legislación (*legis latio* del derecho romano) es la creación de leyes (*leges*). Si hablamos de “ejecución”, tenemos que preguntarnos qué es lo que se ejecuta. La respuesta no puede ser otra sino lo que se ejecuta son las normas generales, es decir, la Constitución y las leyes creadas por el poder legislativo” (Kelsen, 1995: 303)

Tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial son *ejecutores de leyes*, es así que Kelsen concluirá diciendo que la dicotomía esta en la distinción fundamental entre: *legis latio* y *legis executio*. La última estará subdividida en las funciones judicial y ejecutiva. Kelsen nos hace notar que *todo* esta subordinado a las *leyes*, desde el nivel más bajo, hasta el



más alto, las relaciones entre particulares están reguladas por normas, de igual manera las autoridades públicas le deben obediencia a las leyes, son estas las razones porque se dice que vivimos en un *Estado de derecho*¹⁹. Para Kelsen el ordenamiento jurídico está conformado por un conjunto de normas, a partir de las cuales se crean poderes, y a la vez estos poderes crean normas, *todos* subordinados por una norma de normas: la *Grundnorm*.

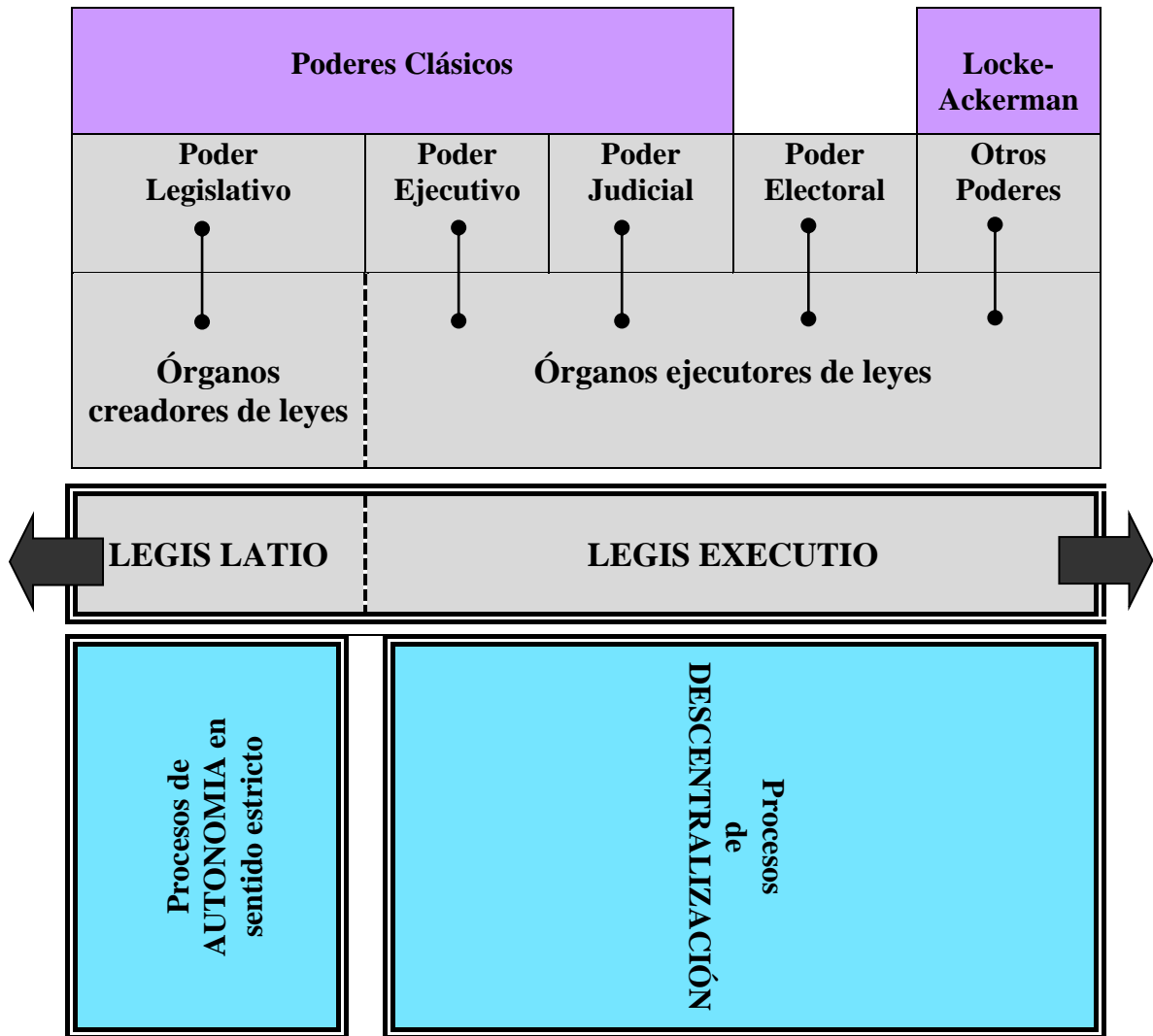
¹⁹ En el pensamiento de Hans Kelsen (1995:227), era incorrecto describir al Estado como “un poder detrás del derecho”, pues esta frase sugiere la existencia de dos entidades separadas allí donde sólo hay una, a saber, el orden jurídico. Además considera que el único dualismo legítimo – no es derecho-Estado– es el que existe entre validez y eficacia del orden jurídico. Kelsen para estudiar al Estado no parte de la soberanía, sino de ese orden jurídico; incluso considera que ese poder de poderes, llamado soberanía, sólo es concebible dentro del marco de lo normativo.

Si revisamos nuestro cotidiano vivir, descubriremos que estamos sometidos a múltiples autoridades públicas, por ejemplo, la policía, el alcalde, el prefecto, los jueces, etc., pero esta multiplicidad de relaciones de subordinación se originan en una sola fuente: el ordenamiento jurídico nacional. No debemos mal interpretar a Kelsen, ya que él no plantea que la tricotomía clásica sea intercambiada por su dicotomía, sino su observación tiene un carácter ordenador.

Debemos recordar que a parte de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, existen propuestas orientadas en incorporar un cuarto poder: el electoral. Locke (Cap. XII), también hacía referencia a un *poder federativo* e incluso existen expertos como Bruce Ackerman (2007:83) que proponen la construcción de un “poder supervisor de la integridad burocrática”, un “poder supervisor de la regulación”, un “poder supervisor de la democracia” y un “poder de justicia distributiva”. Otros reducen la cuestión de la dimensión horizontal al par Republica Vs. Despotismo (Barrios, 2007:39).

Sin embargo, estas precisiones pueden resultar inapropiadas, en el sentido que si el poder horizontal de un Estado esta conformado por más de tres poderes, necesariamente una división vertical debe partir sobre esa misma base. Analizar la verticalidad de cada uno de los poderes, sería muy complicado e incluso infructífero. De igual manera el par Republica –Despotismo no aclara la cuestión horizontal debido a que en la actualidad los Estados despóticos se han extinguido, y el carácter de republica es un elemento común a esa entidad llamada Estado. En base a estas observaciones, la dicotomía kelseniana cobra gran utilidad.

ÓRGANOS DE CREACION



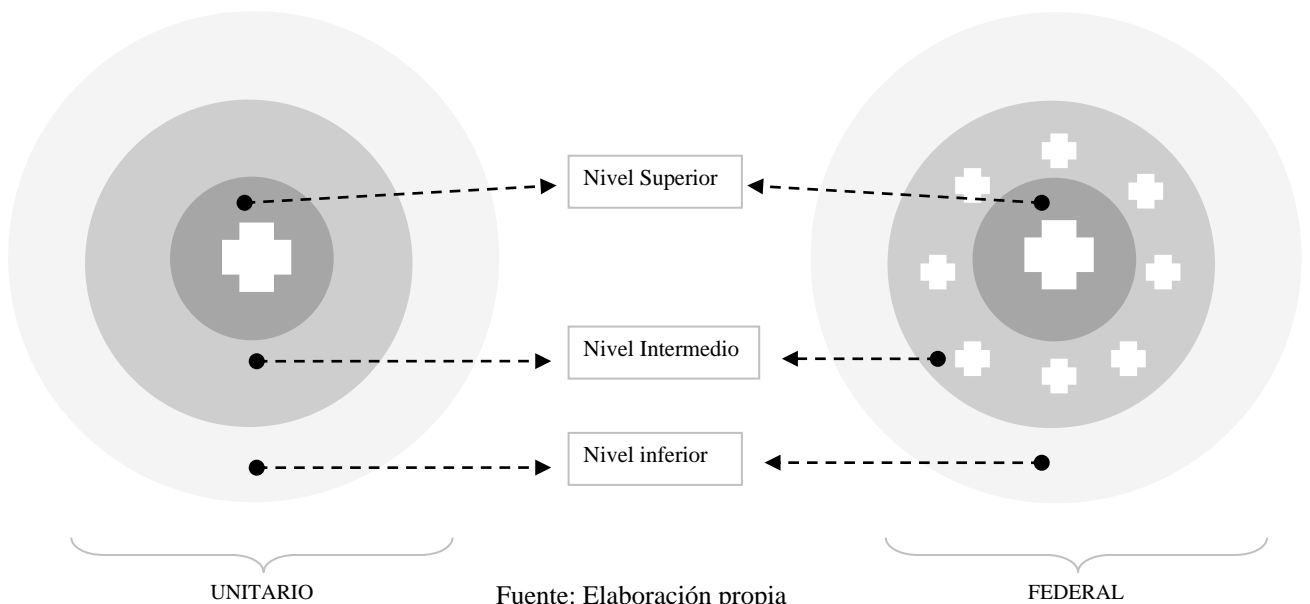
Si se ha revisado con detenimiento la diferencia que antecede, el criterio de Urenda (2003:200) se aproxima bastante – pero se pasa de largo – para poder encontrar esa *diferencia*. Como habíamos resaltado su diferencia resulta insuficiente, debido a que un país Unitario/simple (Bolivia, Perú, Colombia) tiene varios ámbitos de validez normativa pero no por eso es federal. De igual manera la Constitución de un Estado federal y sus leyes federales/generales, tiene un ‘único’ espacio de validez, pero no por eso es unitario/simple.

Esta insuficiencia se fundamenta en la imprecisión del término “norma”. Las ordenanzas municipales son normas y éstas tienen su determinado ámbito de validez. En Bolivia, por ejemplo,

existen más de 300 municipios y cada uno de estos tiene su órgano de creación normativa (consejo municipal) y su ámbito de validez, pero esta claro que no es un Estado federal.

Después de haber desdeñado las diferencias habituales y abundantes, y centrarnos en el Poder Legislativo la *diferencia* que queda no está en el ámbito de validez normativa pero sin duda lo esta en los *órganos de creación legislativa*. Decir que la *esencia* de los Estados unitarios/simples se encuentra en los órganos de creación normativa, resulta insuficiente ya que como mencionamos, los municipios tienen su órgano para dictar normas pero no para dictar leyes. La diferencia entre estos dos términos “norma” y “ley” como vemos es importantísima.

ÓRGANOS DE CREACION *LEGISLATIVA* EN EL ESTADO UNITARIO Y FEDERAL



1.6. La esencia/diferencia del Estado unitario o simple.

De esta manera podemos decir que independientemente de las *características* que se le pueden dar a esta forma de Estado su *esencia* radica en:

-La *centralización*²⁰ de la *potestad legislativa en el nivel nacional*. Esto quiere decir que en los Estados unitarios o simples, puede descentralizarse el Poder Ejecutivo a cualquier nivel (departamental o municipal), ya sea administrativa e incluso políticamente, pero esto no alterara su esencia, su propiedad. En el momento en que el Poder Legislativo Nacional, titular del *monopolio de la legislación* comparta la potestad de crear *leyes* –y no simplemente normas– con otros órganos del nivel intermedio, o el inferior, entonces el Estado unitario o simple perderá su esencia y se transformara en un Estado federal. Lo que no se divide es el Poder legislativo.

Es a partir de esta propiedad, que se derivan otras *características* tales como:

- a) El Estado unitario o simple, *se rige por una sola Constitución*, que determina los fundamentos de la organización estatal (nacional, departamental, municipal).

Debido a que ni el nivel intermedio, ni el inferior pueden legislar, no es concebible que éstos se doten de una constitución u otra norma similar de organización institucional (Estatutos de Autonomía, en el caso español). Por lo tanto, el nivel intermedio e inferior solo se rigen por lo establecido en la Constitución y en leyes especiales que predeterminan su organización interna (Ley de descentralización, Ley de municipalidades).

- b) Existe, por lo tanto, *un solo ordenamiento jurídico*²¹. Debido a que solo el Poder Legislativo Nacional, tiene potestades legislativas, este creará un ordenamiento jurídico aplicable, obviamente, a todo el territorio nacional, y a diferentes realidades regionales y locales. Esto quiere decir, por ejemplo, que en todo el territorio nacional se rige por un solo código civil, una sola ley de tierras, una sola ley de educación, una ley tributaria.

²⁰ La centralización no solo puede aplicarse al poder Ejecutivo, sino también al Legislativo y Judicial porque es una tendencia de organización universal. El termino centralización de la legislación también se utiliza para que pueda entrar en consonancia con la línea doctrinal kelseniana.

²¹ Aquí me refiero a una concepción positivista de ordenamiento jurídico y no necesariamente institucionalista. La adopción del institucionalismo sería una muy buena salida para solucionar varias antinomias del diseño autonómico. Pero este es un tema que corresponde a otro ensayo.

ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DISTINTIVOS

	Criterio/diferencia	Estados simples O unitarios	Estados compuestos (federal)
<i>Diferencias habituales</i>	Centralización Política-Administrativa	La centralización política y administrativa no es propiamente un elemento de la estructura estatal (forma) sino, una tendencia de organización universal, que no se adscribe solo al Estado unitario. Se pueden registrar altos y bajos grados de centralismo político en los mismos Estados federales.	
	Singularidad de poderes o indivisibilidad del ejecutivo	Los poderes de los estados unitarios y federales son los únicos que ejercen soberanía. Gracias a los procesos de descentralización política se pueden registrar en los Estados unitarios más de un nivel de gobierno (municipal por ejemplo) y estos son, pues, de alguna manera <i>ejecutivos</i> subnacionales. Cosa similar sucede en los Estados federales que pueden llegar a reconocer hasta tres niveles de gobierno (nacional-intermedio-inferior). O sea hay tres gobiernos-ejecutivos, en un mismo Estado federal. La división del gobierno no implica la división ni repartición de la soberanía.	
	Soberanía	La soberanía es un elemento de todo Estado. Todos los Estados son soberanos. La dimensión interna externa reconocida por algunos teóricos, es al final de cuentas innecesario ya que ambas son ejercidas por los poderes constituidos superiores.	
<i>Diferencia normativa / Diferencia legislativa</i> (lo normativo no es entendido como sinónimo de ley, sino como precepto jurídico infra ley)	Ámbito de validez normativa	Lo normativo es un término muy genérico que abarca desde un contrato privado, una ordenanza, resolución, decreto. Por tanto, los municipios, las prefecturas, las provincias, los estados miembros, cada uno tiene su campo de validez normativa delimitada generalmente por una jurisdicción territorial. La utilización del término “validez” tergiversa completamente el planteamiento kelseniano validez/eficacia.	
	Órganos de creación normativa	Lo normativo de igual manera es un término insuficiente, ya que los consejos municipales de los estados unitarios y federales, son órganos de creación normativa.	
	Órganos de creación legislativa	En el Estado unitario existe un solo órgano de creación <i>legislativa</i> . Solo el parlamento tiene la potestad de crear leyes.	Se pueden presentar varios órganos de creación <i>legislativa</i> , en primer lugar la del nivel nacional y en segundo la de los Estados miembros.

Fuente: Elaboración propia

Un Estado unitario, es aquel ente soberano que solo reconoce autonomía – en su sentido restringido – para su nivel superior o nacional, no así para los subniveles ya sean estos intermedios o inferiores. El Estado unitario no reconoce una *pluralidad jurídica*.

2. El Estado Federal.

Como bien nos hacía notar Brewer-Carriás, puede existir centralismo en un Estado federal, esto quiere decir que la descentralización no es de uso exclusivo de dicho Estado, sino de toda entidad que se encuentre organizada. Ahora, decir que un Estado es federal porque no es unitario – en los términos explicados anteriormente – resulta insuficiente ya que la forma de Estado no solo

se divide en unitario y federal, sino modernamente se han establecido nuevas formas como la Autonómica y triterritorial. Por tanto, es necesario rescatar los elementos y características que lo distinguen y lo hacen especial respecto a las otras formas.

Así, debemos partir diciendo que dentro los Estados federales, no existe un modelo único, la experiencia norteamericana difiere bastante de los modelos europeos y de los implantados en Latinoamérica. Se pueden distinguir a partir de sus funciones, objetivos y arquitectura político-institucional distintos federalismos, tales como: el centrípeto, centrifugo, dual, cooperativo, también el federalismo intraestatal y otro interestatal. Por lo tanto, no pretendemos dar una definición “universal”, al contrario, nos ocuparemos de establecer los elementos comunes que pueden compartir todos estos Estados federales y así establecer su esencia. Empecemos rescatando algunos conceptos:

ESTADO FEDERAL

Autor	Concepto
Naranjo 2000:296	El Estado Federal,..., es una asociación de Estados en el cual los miembros están sometidos en ciertos aspectos a un poder central único, pero conservan su propia autonomía, para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político.
De Carreras 2005:15	El Estado federal tiene como característica básica que en el coexistan dos órdenes diferentes de poder y de ordenamientos jurídicos: la federación y los Estados miembros. Así pues, el Estado federal es el conjunto de estos dos órdenes diferentes.

2.1. Maneras por las que puede originarse un Estado federal.

Un Estado Federal puede originarse de dos maneras:

1) A través de la transición de un Estado soberano, unitario/simple a la forma federal. El caso del Estado de Bélgica es claro ejemplo de esta situación. Ahora, debemos tener en cuenta que cuando un Estado, independiente y soberano, quiere modificar *su forma*, no puede hacerlo mediante una simple ley de reforma constitucional, sino debe ser el *Poder Constituyente* quien se encargue de esta difícil y comprometedor tarea. Esto debido a que la transición a cualquier forma de Estado,

es de interés público nacional o total y no solamente parcial ya que implica alterar significativamente las estructuras del mismo y no solo su organización.

2) Puede surgir también, esto según Cervantes (2005:103): “por un acuerdo entre Estados independientes, es decir, de acuerdo a un pacto una convención o el acuerdo entre voluntades concurrentes de los Estados.” La iniciativa puede surgir de dos o mas Estados para asociarse o fusionarse en una unidad (el Estado Federal), pero esto no quiere decir que la decisión se encuentre en manos de los jefes políticos o presidentes, sino esta decisión, de federalizarse, implica el respaldo del *Poder Constituyente* de todos los (futuros) estados miembros.

Como vemos en los dos casos, es el *poder constituyente*, quien tiene la última palabra, y esta decisión será plasmada en una *Constitución Federal*.

2.2. Soberanía y su primera expresión: Constitución Federal

Entre uno de los elementos del Estado esta la soberanía y se estableció que esta es una cualidad, un elemento que posee todo Estado, no se puede aceptar que en un Estado exista más de una soberanía, porque una de sus características es su unidad y supremacía. Ahora, en el primer caso –de origen de Estado federal– no se presentan muchos problemas ya que si un Estado unitario o simple quiere cambiar a la forma federal, pues la soberanía seguirá residiendo en él mismo. Pero puede complicarse cuando nos referimos al segundo caso, ya que existiendo estados soberanos e independientes, para luego fusionarse en una unidad, surge la pregunta ¿a quien le corresponde *ejercer* la soberanía?

Los criterios respecto a este tema son variados, existen expertos que refiriéndose a la soberanía distinguen en ella dos dimensiones: una *interna* y otra *externa*. Böhr (2004:50) señala que “la primera [está] vinculada a la organización misma de las relaciones de poder que rigen en la sociedad, en tanto que la segunda tiene que ver con el desempeño del estado en el escenario de las relaciones internacionales”. Mediante estas dimensiones algunos expertos, refiriéndose a las entidades componentes del Estado federal, reconocen que los mismos poseen una “semi-soberanía” y hacen entender que en el Estado federal “la soberanía externa es una en algunas materias expresamente autorizadas” (ver: Urenda, 2003:202; Naranjo, 2000); bajo este enfoque se insinúa – se precisa – que los estados miembros no tienen una soberanía externa, pero sí conservan

su *soberanía interna* y consecuentemente el Estado federal, que es la unión de todos los entes, tendría una *soberanía externa*.

Decir que la naturaleza de poder de los entes miembros del Estado federal, radica en el ejercicio de una “semi-soberanía” o una “soberanía interna” resulta contraproducente, incluso, con el originario federalismo Norteamericano de 1787. Jay en *El Federalista* exhortaba al pueblo de América en constituirse en una sola nación, bajo un solo gobierno federal y repudiaba aquella idea de división en un sinnúmero de entidades soberanas²². Es cierto que el Estado federal tiene competencias exclusivas respecto a determinados asuntos, sin embargo su actividad no se agota en la representación internacional de los entes miembros, sino que a través del ordenamiento jurídico central o federal (Constitución y leyes federales) también ejerce un poder supremo sobre todos los estados miembros, o sea también ejerce una soberanía interna.

Por tanto, esta doble dimensión de la soberanía resulta insuficiente para explicar la naturaleza del poder que ejercen los entes miembros. De esta manera diremos que la soberanía, entendida como el poder supremo que no reconoce por encima de si mismo ningún otro, es única e indivisible y se ejerce por el Estado Federal, no así por sus miembros. El origen de un Estado federal es un acto de soberanía, es producto de la voluntad general del pueblo de todos los estados miembros, por tanto, esa voluntad debe expresarse en una norma fundamental que defina la estructura, la organización básica, las directrices, los principios en los que se asienta el Estado Federal, se determinan también los derechos y deberes de toda la población y las competencias de la Federación y de los estados miembros. La soberanía, ese poder de poderes, se materializa en la *Constitución Federal*, esta norma es suprema porque su vigencia no deriva de ninguna otra norma. Como podemos ver la concepción de Kelsen respecto a que la soberanía es *propiedad* del orden jurídico cobra validez en la explicación y entendimiento de esta problemática.

2.3. La naturaleza del poder del nivel intermedio: una verdadera autonomía.

²² Respecto a la Constitución propuesta y comentada en *El Federalista* se registraron varias críticas, una de ellas radicaba en que dicha propuesta: “Debería haber conservado con igual esmero la forma *federal*, que considera a la Unión como una *Confederación* de Estados soberanos; y en vez de esto ha trazado un gobierno *nacional*, que considera a la unión como una *consolidación de los Estados*”. En dicho fragmento citado por Madison, se puede percibir una resistencia para que el Estado federal sea depositario de la soberanía de sus miembros, y se aboga por la conservación de una *Confederación* donde los estados miembros conservan su soberanía. Resulta obvio que por éstas críticas en *El Federalista* se hable también de una “soberanía residual” para los estados miembros, lo cual puede ser considerado un fundamento para dichas teorías de semi-soberanía. (ver: XXXIX)

La autonomía, que ejercen los estados miembros dentro un Estado federal soberano, es un elemento esencial e indispensable, a pesar que, también, la federación puede reconocer “autonomía” a otros entes como municipios y universidades, éstas últimas no son equiparables a la de los estados miembros, sino que la primera –autonomía restringida de los estados miembros– se refiere fundamentalmente, a la potestad legislativa cosa que municipios y universidades carecen. Si revisamos los niveles intermedios de Estados federales, veremos que éstas si son verdaderamente unas autonomías.

LA AUTONOMIA DEL NIVEL INTERMEDIO EN LOS ESTADOS FEDERALES

Enfoque	Constitución de la Nación Argentina	Estados Unidos Mexicanos	Republica Federativa del Brasil
<i>Carácter autónomo del nivel intermedio</i>	Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno <i>autónomo</i> , con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.		Art. 18. La Organización político- Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, le Distrito Federal y los Municipio, <i>todos autónomos</i> , en los términos de esta Constitución.
<i>Tipo de Autonomía del nivel intermedio</i>	Título Segundo - Gobiernos de Provincia Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, <i>sus legisladores</i> y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal.	Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, <i>Legislativo</i> y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.	Art. 27. El número a la <i>Asamblea Legislativa</i> será el triple de la representación del Estado en la Cámara de los Diputados y, alcanzando el número de treinta y seis, será aumentado en tantos cuantos fueran los Diputados Federales por encima de doce. (...)
<i>Constitución Subnacional del nivel intermedio</i>	Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia <i>constitución</i> , conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.	I Art. 2 VIII (...) Las <i>constituciones</i> y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.	Art. 25. Los Estados se organizan y se rigen por las <i>Constituciones</i> y leyes que adopten, observando los principios de esta Constitución. (...)

Fuente: Elaboración propia en base a disposiciones legales referidas.

En el cuadro que antecede, hemos partido de tres enfoques para determinar si la autonomía del nivel intermedio de los Estados federales es realmente una autonomía. Respecto al *Carácter autónomo del nivel intermedio*, el Art. 129 de la Constitución argentina establece de manera expresa que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es *autónomo* lo cual implica que tiene “facultades propias de legislación”. Debemos tomar en cuenta que de una lectura pormenorizada del mencionado artículo, existe una cierta contradicción debido a que el término “gobierno” solo alude a la esfera ejecutiva del nivel intermedio, pero en este caso específico es utilizado desde una *concepción genérica* ya que además incluye al legislativo y judicial. La Constitución Mexicana, no establece de manera expresa el carácter autónomo de los estados miembros. Por su parte la Constitución de Brasil en su Art. 18 reconoce de manera expresa la autonomía de la Unión (nivel superior), los Estados (nivel intermedio) y los Municipios (nivel inferior).

Varias constituciones determinan el carácter autónomo para determinadas instituciones tales como: universidades, municipios, poder judicial, etc. Pero de una revisión más detallada se puede apreciar que no todas son autónomas propiamente hablando, ya que ninguna de estas entidades –refiriéndonos al caso boliviano específicamente– pueden legislar, pero si normar. En el segundo enfoque, *Tipo de autonomía del nivel intermedio*, podemos evidenciar la primera certeza existente en la problemática que nos interesa. *La autonomía que le corresponde al nivel intermedio de un Estado federal siempre es legislativa*. El Art. 122 de la Constitución argentina establece que las Provincias –en este caso, tienen esta denominación, pero de igual manera constituyen el nivel intermedio– se dan sus propias instituciones y tienen la potestad para elegir a sus gobernadores y sus *legisladores*, sin intervención del Gobierno Federal. En el caso Mexicano, a pesar que no expresa el carácter autónomo de los estados miembros, no implica que su autonomía no sea legislativa o se asimile a la autonomía municipal, universitaria; el Art. 116, refiriéndose a los estados miembros, establece que el poder público se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, *Legislativo* y Judicial. La Constitución brasilera en su Art. 27. hace mención de una “Asamblea Legislativa” por lo cual se presume que dicho órgano subnacional puede emitir leyes.

El último enfoque, *constitución subnacional del nivel intermedio*, resulta ser simplemente una *consecuencia/efecto* de la manera en que surge el Estado federal y no necesariamente de la autonomía legislativa de los estados miembros. Recordemos el principio “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, jamás a la inversa; de tal manera que un Estado no deja de ser federal si alguno o todos los estados miembros que lo componen no tienen una constitución propia, pero sin

duda dejaran de ser federales, si el nivel intermedio carece de autonomía legislativa. El hecho que existan Estados federales con una autonomía muy limitada, ya no es un problema cualitativo sino cuantitativo, ya que la autonomía puede reportar grados.

Orden jurídico central, orden jurídico local²³

Decíamos líneas arriba que el Estado Federal es quien ejerce la soberanía, por lo tanto las entidades componentes no pueden atribuirse soberanía alguna. Pero a cambio de esto se les otorga *autonomía* (del griego autos y nomos) que significa la potestad del nivel intermedio (estados miembros) para poder legislar en los asuntos permitidos por la Constitución Federal. Existiendo en el nivel superior (Estado federal) y en el intermedio (estados miembros) órganos legislativos, tendremos dos ordenes jurídicos. Uno *central* y el otro *local*. Esta es una de las diferencias con el Estado unitario o simple, ya que la facultad legislativa en éstos últimos solo se encuentra en el nivel nacional y por lo tanto tienen un solo orden jurídico, o sea no existe pluralidad jurídica.

Ahora, esta potestad legislativa del cual gozan los estados miembros, se traduce en primer lugar, en la posibilidad de poder darse así mismos una constitución y consiguientemente un ordenamiento jurídico propio, distinto, *no opuesto*, al de la federación. Pero debemos resaltar que ante la eventual contradicción que pueda existir entre los dos ordenes jurídicos (federación vs. estados miembros) debe primar el *principio de subordinación* del orden local, a favor del federal ya que como dijimos anteriormente este último es producto de la voluntad general de la población federal.

Ahora desde el punto de vista del orden jurídico central y local, en un Estado federal podemos distinguir cuatro tipos de relaciones: 1) *Relación de convivencia* entre el orden jurídico central y el local; 2) *Relación de coordinación*; esto a través de un adecuado diseño de distribución competencial 3) *Relación de subordinación* del orden local hacia el orden central/federal, en caso de confrontación entre ambos; y 4) *Relación de colaboración*, del orden local en la ejecución del orden central y también en la creación del orden jurídico central.

2.4. Fuerza *centrifuga* y fuerza *centrípeta* en el Estado federal.

²³ En esta parte estamos utilizando el término *local* no para referirnos al nivel municipal, sino al nivel intermedio conformado por los estados miembros.

Ahora, cuando un Estado decide federalizarse, pues reproduce o mejor dicho duplica, a nivel intermedio (estados, provincias), el poder público (ejecutivo, legislativo, judicial, administración). Además esto va acompañado de un grado de descentralización muy alto, el Estado Federal le reconoce vastas competencias a las entidades componentes. Pero como dijimos anteriormente, esto no quiere decir que el Estado Federal reparta, divida el ejercicio de la soberanía. Como sostiene Bidart Campos (2004:48) el federalismo: “combina una *fuera centrifuga* en cuanto descentraliza el poder, con una *fuera centripeta* en cuanto a la pluralidad y autonomía de varios estados se integra en la unidad de uno solo: el estado federal”

Esta *fuera centrifuga*, que se traduce en la distribución de competencias a favor de los estados miembros, no debe ser considerada como un preludio a la separación o balcanización, porque es la *fuera centripeta* quien contrarresta cualquier intento de destrucción de la unión. Al respecto, Franz Barrios nos comenta que en los Estados Federales, existen formulas tendientes a garantizar o mejor dicho auto-garantizar su unidad, por ejemplo señala, en el caso norteamericano la “supremacy clause”, en el canadiense “paramountcy rule” o finalmente el alemán “*Bundesrecht bricht Landesrecht*” todas estas formulas significan que: “El Estado se reserva un poder de intervención, incluso violento en ultima instancia, si bajo determinadas circunstancias, estas medidas se tornaran imperiosas” (Barrios, 2002: 132-133). En el caso Latinoamericano, específicamente el argentino, también se han establecido similares mecanismos tales como la *garantía federal* en la que el Estado “asegura, protege y vigila la integridad, la autonomía y la subsistencia de las provincias dentro de la unidad coherente de la federación a la que pertenecen” (Bidart, 2004:57)

Como se puede advertir el Estado federal, al igual que el unitario, garantiza su unidad nacional. Los criterios que sostienen que los estados miembros son soberanos o semi-soberanos, han llevado a pensar que a título de este poder puedan separarse de la federación. Empero, ésta hipótesis no es verdadera, ya que si revisamos la historia norteamericana evidenciaremos que existieron intentos por parte de Carolina del Sur para separarse de la Unión, sin embargo esto fue frustrado por la Guerra de Secesión. Pero este es un tema que trataremos un poco mas adelante.

2.5. Estado Federal y la representación internacional.

Siendo el Estado Federal titular de la soberanía, tiene la potestad de representar a todos los estados miembros, y también celebrar determinados acuerdos con otros Estados. Las convenciones que realice serán vinculantes para toda la federación debido a la representación total que ostenta.

2.6. Participación de los entes miembros de la federación en las decisiones federales.

El hecho que los estados miembros no tengan soberanía no implica que estén al margen de la toma de decisiones de carácter federal o general ya que estos a través de órganos de representación, como el Senado o el Concejo Federal –*Bundesrat*, en el caso alemán– pueden participar de los asuntos que conciernen a toda la federación.

Estos órganos de representación, influyen de gran manera en la legislación federal, en la conformación del ordenamiento jurídico federal, debido a que las decisiones que se toman allí, son vinculantes para todos los estados miembros. Respecto a la toma de decisiones, en el caso alemán, “el artículo 52 (3) de la Ley Fundamental exige la mayoría absoluta de sus miembros. Esto implica que la abstención de un estado miembro equivale a un voto negativo.” Como se puede apreciar, en algunos Estados como el alemán, el grado de esta influencia es mayor que en otros, ya que el Consejo Federal tiene “el derecho a veto absoluto en alrededor del sesenta por ciento de la legislación de la Federación” (Nohlen, 2005:8).

2.7. Encapsulamiento *normativo* del nivel municipal en el intermedio (ley de labilidad²⁴).

Uno de los aspectos que caracteriza a la forma de Estado federal es la *ley de labilidad* del nivel municipal que “significa la subvaloración constitucional del Estado local mediante su “encapsulamiento” normativo en el ámbito meso del Estado federal, ámbito cuya naturaleza estructural es, sin embargo, análoga a la del nivel que envuelve, el local.” (Barrios, 2002:57) Si revisamos, por ejemplo, la Constitución del Estado federal argentino, se puede observar el “encapsulamiento” normativo del cual hace mención Barrios, veamos: “Art. 5.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que *asegure* su administración de justicia, *su régimen municipal*, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Este artículo también es concordante con el 123, que dispone: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo

²⁴ Franz Xavier Barrios es quien formuló la *ley de labilidad* especial del nivel municipal en el Estado federal.

dispuesto por el art. 5° *asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”. Como se puede apreciar el Estado Federal no se encarga de dar un tratamiento jurídico al nivel municipal, sino designa esta tarea a las Provincias, quienes deberán implementar en sus constituciones, un adecuado régimen de autonomía municipal, conforme a lo minimamente establecido por la Constitución federal.

3. Otras observaciones.

Hemos intentado resaltar algunos de los rasgos que pueden compartir los diversos Estados federales, que en mayor o menor grado pueden variar de acuerdo a la práctica y las necesidades de cada uno. Debemos tomar en cuenta que, no todos estos rasgos forman parte de la *esencia* del Estado federal, ya que por ejemplo, muchos Estados unitarios o simples –como Bolivia– tienen un senado, pero no por este rasgo, son considerados federales. De igual manera, Estados Federales, como Venezuela, carecen de Senado ya que solo tienen una Asamblea Nacional unicameral²⁵, compuesta por diputados, pero no por el hecho de suprimir este órgano de representación de los estados miembros, Venezuela deja de ser un Estado Federal.

De igual manera, mencionamos que la autonomía²⁶, de los estados miembros tiene su máxima expresión en la posibilidad de darse así mismos una *constitución* diferente al de la federación y este un rasgo importante, destacable –e incluso determinante– para hablar de federalismo, pero si revisamos la experiencia extranjera, los entes miembros que componen el Estado federal de Bélgica y Canadá carecen de constituciones, pero no por este hecho dejan de ser considerados parte de la familia de los Estados federales y mucho menos se adscriben, por esto, a la forma unitaria o simple (ver: Argullol, 2005:236)

Debe quedar claro, también, que el centralismo y la descentralización no son dos formas de Estado, ni constituyen elementos exclusivos de alguna forma en particular. En la actualidad existen Estados unitarios altamente descentralizados y así también Estados federales que son centralizados. Esto quiere decir que la transición hacia la forma de Estado federal, no garantiza resolver el problema centralista. Ahora, del análisis de las concepciones que se manejan en el área especializada hemos determinado que la “autonomía”, en su concepción restringida, no constituye

²⁵ El Artículo 186 de la Constitución Venezolana establece que: “La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional ...”.

²⁶ Entendida ésta como la potestad que tienen los estados miembros para poder legislar.

elemento estructural de los Estados unitarios, pero sí de los federales. Esto no quiere decir que debamos ensayar una nueva distinción entre Estados no autónomos (unitarios) y autónomos (federales), ya que la autonomía al igual que la soberanía es un elemento común a todo Estado, debido a que todos tienen en el nivel nacional/superior un Poder Legislativo que ejerce la autonomía.

II. ESTADO AUTONÓMICO

Hasta aquí, el lector podrá evidenciar que el debate, en Latinoamérica, respecto a la forma de Estado se ha bifurcado. En un primer grupo, tenemos a países que han optado por el unitarismo (Bolivia, Chile, Colombia, Perú) y en un segundo, a otros que prefirieron el federalismo (Argentina, Venezuela, Brasil, México). Pero debemos recordar que en esta elección han influido mucho los prejuicios.

Si en el anterior caso se relacionaba centralismo exclusivamente con unitarismo y descentralización con federalismo, resulta claro que el triunfador sea el Estado federal. Sin embargo en los Estados que actualmente son unitarios el prejuicio que impero fue otro. Es cierto que los Estados unitarios se caracterizaban por ser autoritarios y es fundamentalmente por ese motivo que las Constituciones colombianas de 1858 y 1863 adoptaron la forma federal, sin embargo “el federalismo condujo a Colombia a una interminable serie de guerras civiles a partir de 1860, creando lo que se llamo la ‘anarquía organizada’, lo cual condujo al restablecimiento del Estado unitario en 1886” (Naranjo, 2000: 293)

Si relacionamos, como muchas veces se hace, federalismo con separatismo o desintegración y unitarismo con unidad nacional, resulta también claro que el vencedor ha de ser el Estado unitario. Pero, España, con antecedente *unitario* y *centralista*, a través de la Constitución de 1978 –fruto del proceso constituyente de 1977– puso en la mesa del debate una nueva forma Estado que, a estas alturas, la doctrina la ha denominado como: Estado Autonomico o Estado de las Autonomías.

La experiencia española, ha influenciado de alguna u otra manera en la consolidación de esta forma en países como Italia y Reino Unido, sin embargo en las páginas que prosiguen nos enfocamos en el estudio de la experiencia española debido a que en Bolivia existe una propuesta, legítima, enarbolada por oriente que tiene una fuerte influencia en dicha experiencia. Por tanto, si se quiere mimetizar esta forma es necesario indagar ¿Cuál es el prejuicio/relación que ha imperado? ¿Cuál es la naturaleza del Estado Autonomico?

No faltan quienes afirman que las exigencias regionales para impulsar drásticamente las autonomías no son sino la continuación del discurso de una modernización imitativa en torno al

federalismo (Mansilla, 2007: 84). Pero los precursores autonomistas nos dirán que dicha propuesta se enmarca “dentro la unidad de Bolivia, *sin romper su forma de Estado unitario*”²⁷. Respaldo estas dos afirmaciones los expertos nacionales sostienen que el Estado Autonómico es un Estado unitario bien descentralizado y otros expertos extranjeros dirán que estos Estados son de “matriz federal” y no faltan quienes nos dicen que es un término medio entre el unitarismo y federalismo. Por tanto el Estado Autonómico ¿Es unitario, federal, mixto? ¿Puede concebirse que sea un término medio entre lo unitario y lo federal?

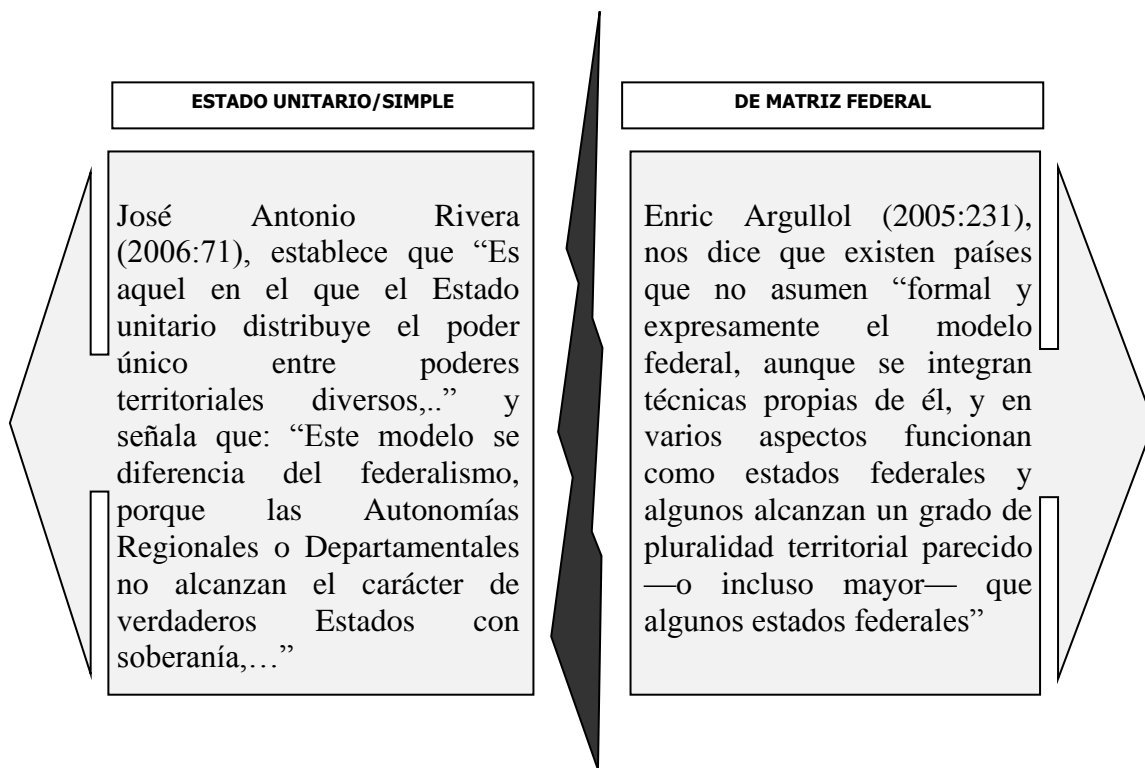
Pero a fin de cuentas, si el Estado Autonómico termina siendo unitario o federal ¿Cuál es la implicancia práctica? Consideramos que es vital responder estas interrogantes, debido a que en Bolivia existe un repudio hacia el federalismo²⁸ y muchos para desprestigiar la demanda autonómica se han valido en asimilarla con esa forma de Estado. Pero lo peor es que ya sea para desprestigiar o prestigiar al Estado Autonómico se han valido de algunos criterios que son absolutamente antinómicos tales como: divisibilidad de la soberanía indivisible para explicar la naturaleza del poder que ejercen los entes intermedios del Estado Autonómico *soberano*; generando confusión y obstruyendo un conocimiento imparcial de esta temática. Por tanto, sin más aclaraciones continuemos.

²⁷ Estas citas son extraídas de los libros especializados en autonomías departamentales de Urenda Díaz, (cursivas mías, 2005a:130)

²⁸ En el informe de la comisión Visión País de la Asamblea Constituyente (5/6/2007), se dice que Bolivia es un Estado unitario: “1. Porque preserva la integridad territorial del país; 2. No es un Estado Federal”. Muchas veces lo federal es relacionado con la desintegración de un país. (Dicho informe puede consultarse en el Foro de Descentralización y Asamblea Constituyente)

1. Estado Autonómico ¿un Estado unitario/simple o federal?

Este es uno de los problemas más importantes que hay que resolver para hablar de esta forma de Estado. Existen criterios en considerar al Estado Autonómico como unitario, otros en cambio dicen que es federal y no faltan quienes lo explican como un término medio entre lo unitario y lo federal. Pero, veamos algunos de esos criterios:



Rivera refiriéndose, no expresamente al caso español pero si, al modelo de distribución territorial del poder sobre la base de las autonomías regionales o *comunidades autónomas*, establece que “Es aquel en el que el Estado unitario distribuye el poder único entre poderes territoriales diversos,..” y señala que: “Este modelo se diferencia del federalismo, porque las Autonomías Regionales o Departamentales no alcanzan el carácter de verdaderos Estados con soberanía,...” (2006:71) Otros, en similar línea, nos dirán que: “la principal diferencia estriba en que el Estado de tipo autonómico seguimos enmarcados dentro de una estructura de Estado unitario altamente descentralizado, pero unitario al fin” (Ipiña, 2005: 37), de igual manera no faltan quienes sostienen que el Estado Autonómico no es mas que una “descentralización regional”²⁹. Estos autores consideran al modelo, al Estado Autonómico, como un Estado unitario y no propiamente federal.

²⁹ Así Cervantes (2003:107), “La descentralización regional , que se caracteriza no sólo por su ámbito territorial, sino sobre todo, porque cada región o país posee su propio Estatuto y extiende su competencia a la esfera legislativa y gubernamental poseyendo en consecuencia, órganos adecuados para ello”.

Diferente es el criterio de Enric Argullol, quien señala que existen países que no asumen “formal y expresamente el modelo federal, aunque se integran técnicas propias de él, y en varios aspectos funcionan como estados federales y algunos alcanzan un grado de pluralidad territorial parecido —o incluso mayor— que algunos estados federales” (2005:231) Entre estos modos “de matriz federal” señala a *España*, Italia y Reino Unido. Si revisamos las constituciones de España e Italia, pues ninguna de ellas se cataloga explícitamente como unitario/simple, pero tampoco lo hace como federal. Habrá que señalar que ésta autor tampoco se atreve, formal y expresamente, a catalogar a España o Italia como federal o unitario, pero establece una cierta tendencia federal. ¿Qué ha influido para que exista este disenso entre los expertos? ¿Cuál de los criterios contrapuestos adoptamos? Debido a que los textos constitucionales no nos ayudan a catalogar a España o Italia como unitarios o federales, es necesario profundizar el tema mediante el análisis de su tratamiento jurídico.

LOS LLAMADOS ESTADOS AUTONÓMICOS: ESPAÑA E ITALIA

Enfoque	Constitución Italiana	Constitución Española
<i>Tipo de Estado</i>	<p>Art. 1.- Italia es una República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución.</p> <p>Art. 5.- La República, una e indivisible, reconoce y promoverá las autonomías locales, efectuará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa y adoptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.</p>	<p>Artículo 2.- La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.</p>
<i>Tipo de autonomía del nivel intermedio.</i>	<p>Art. 117.- El poder legislativo será ejercido por el Estado y por las Regiones dentro de los términos de la Constitución, así como de las obligaciones que deriven del ordenamiento comunitario y de los compromisos internacionales. (...)</p> <p>Art. 121.- Son órganos de las Regiones: el Consejo Regional, la Junta y su Presidente.</p> <p>El Consejo Regional ejercerá las potestades legislativas encomendadas a las Regiones y las demás funciones que confieran a éstas la Constitución y las leyes. Podrá asimismo formular propuestas de ley a las Cámaras.</p> <p>La Junta Regional será el órgano ejecutivo de las Regiones.</p> <p>El Presidente de la Junta representará a la Región, dirigirá la política de la Junta y será responsable de ella, promulgará las leyes, dictará los reglamentos regionales y dirigirá las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región, de acuerdo con las instrucciones del Gobierno de la República.</p>	<p>Artículo 152.-</p> <p>1., la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a normas jurídicas consultadas.

1.1. La divisibilidad de la soberanía indivisible como diferencia de lo federal.

El Art. 1 de la constitución establece que “Italia es una República democrática” y que la soberanía reside en el pueblo, el Art. 5 dispone el carácter indivisible de la República. Tal vez, esta por demás decirlo pero hay que aclarar que democracia no es una forma de Estado sino de gobierno, y además que ese carácter único e indivisible no puede ser equiparado o entendido como la adopción de la forma unitaria de Estado³⁰. La constitución española, por su parte, establece en el Art. 1 que la “soberanía nacional reside en el pueblo español” y en el Art. 2 “la indisoluble unidad de la Nación española”, de igual manera en este precepto jurídico no establece si España es un Estado unitario, federal o autonómico.

Como se puede evidenciar las entidades intermedias (comunidades, regiones) de los llamados Estados Autonómicos, o de matriz federal, no se les atribuye el ejercicio de soberanía. Incluso existe jurisprudencia constitucional que establece que la autonomía de las Comunidades Autónomas es un poder limitado y que *no es soberanía*. (Sentencia del tribunal Constitucional español de 2 de febrero de 1981).

Empero, estas observaciones no deben considerarse como argumentos que respalden el criterio de Rivera (Este modelo se diferencia del federalismo, porque las Autonomías Regionales o Departamentales no alcanzan el carácter de verdaderos Estados con soberanía,...) ya que dicha concepción, consideran al Estado Autonómico como aquel que no es federal porque los entes intermedios (Comunidades) no son soberanos. Sin embargo y como ya lo analizamos, ni los entes miembros (estados, provincias) del Estado federal pueden ser considerados soberanos debido a que se encuentran subordinados en varios aspectos, y en especial en el jurídico, a una Constitución federal.

Este análisis, que consideramos erróneo y anacrónico, al parecer tiene una fuerte influencia en la experiencia Norteamericana de 1787, pero es necesario recalcar que la denominación de las entidades componentes – estados – no es la mas adecuada. Dicha designación se justifica en los antecedentes históricos de la Confederación de 1777, pero no encuentra respaldo doctrinal en la actualidad, ya que en el caso de que los entes miembros gozaran de soberanía ya no se estaría

³⁰ Mientras Argullol cataloga a Italia como Estado de matriz federal, Bruce Ackerman (2007: 73), en su nueva división de poderes, encasilla a Italia simple y llanamente como “Estado unitario”. A saber de André Hauriou (1980:187) reconoce que mediante la dotación de competencias legislativas a las regiones se alteró la organización del Estado unitario, empero se refiere a este hecho como un “acenso del regionalism”.

hablando de un Estado federal, sino de una Confederación. Es preciso no confundir estas dos figuras. Adoptar la diferencia soberanía, como ya hemos visto, va en contra de la consolidada y dogmática indivisibilidad de la soberanía del Estado.

1.2.El significado de la autonomía en el Estado Autonómico: Más federal que unitario.

Tal vez uno de los problemas para poder determinar la naturaleza unitaria/simple o federal del Estado Autonómico español radica en que la Constitución de 1978, no establece de manera explícita cuál es la forma adoptada. Dicho texto legal se limita a establecer la indisoluble unidad de la Nación española y reconocer el *derecho a la autonomía de las nacionalidades* y regiones que la integran. Ahora la interrogante que debemos responder es ¿en que consiste esta *autonomía* que la constitución reconoce y garantiza? Si es una autonomía como la privada, municipal o universitaria entonces el panorama es muy distinto.

Al respecto, Francesc de Carreras Serra (2005:30) establece que este término, en relación a las Comunidades Autónomas, presenta tres significados: “*a) no dependencia jerárquica del Estado-institución; b) capacidad de crear un ordenamiento jurídico y; c) de autogobernarse dentro del marco de sus competencias*”. En primer lugar diremos que el vínculo jerárquico se rompe, superando así el centralismo administrativo, pero siempre y cuando se respete el interés general y no se viole la legalidad. En segundo lugar, y debido a que el origen etimológico de autonomía significa “darse leyes a uno mismo”, las Comunidades Autónomas tienen la potestad de crear normas jurídicas, pero no simplemente reglamentos, sino *leyes*, de tal manera que no solo se produce una descentralización del Poder Ejecutivo, que es lo que normalmente sucede, sino también del Legislativo, ya que las Comunidades Autónomas tienen una Asamblea Legislativa elegida por voto popular (Art. 152 CPE) Por último la autonomía implica *autogobierno*, de esta manera no solo se rompe el centralismo administrativo sino también el político, ya que las Comunidades Autónomas a través de sus autoridades electas democráticamente, podrán establecer las decisiones políticas más adecuadas para sus aspiraciones.

Si revisamos el tipo de autonomía que ostenta el nivel intermedio del Estado italiano y español, comprobaremos que ésta es una autonomía restringida/legislativa. El poder legislativo, en Italia, es compartido por el nivel nacional y por las regiones (Art. 117). De igual manera, en España, las Comunidades Autónomas tienen un órgano de creación legislativa.

Como se puede advertir de este breve análisis, un Estado Autonómico –más precisamente el español e italiano– no puede ser considerado un Estado unitario o simple como Bolivia, debido a que el nivel intermedio (comunidades autónomas, regiones) gozan de una verdadera autonomía legislativa (valga el pleonasma). Las potestades legislativas permiten a las Comunidades Autónomas crear un ordenamiento jurídico³¹, esto quiere decir que mientras en el Estado unitario solo existe un orden jurídico que es el central, en los Estados federales y Autonómicos existen dos órdenes jurídicos: el central y el local. Esta importante similitud ha provocado que teóricos como Enric Argullol, afirmen que estos Estados tenga una “matriz federal”.

1.3. Diferencias entre el Estado Autonómico y Estado federal.

En vista que el Estado Autonómico se asemeja mas a lo federal que a lo unitario, es preciso encontrar diferencias entre los dos primeros.

1.4. Una diferencia determinante: La norma institucional básica de las Comunidades Autónomas.

El Estado federal, como se dijo, se caracteriza porque sus estados miembros no poseen soberanía, pero si autonomía, ésta última se materializa en la facultad, en el poder de darse una propia constitución diferente a la federal. En el Estado Autonómico español, el nivel intermedio, o sea las Comunidades Autónomas, no poseen propiamente una constitución, sino *estatutos de autonomía*, que según el Art. 147 de la Constitución Española son: “... la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparara como parte integrante de su ordenamiento jurídico”. Revisando la última parte de esta disposición constitucional, y a diferencia del Estado federal, los *estatutos de autonomía* son parte del ordenamiento jurídico nacional y no así de las Comunidades Autónomas (Art. 81.1 y 147.3 de la Constitución española). Mientras que en el Estado federal, las constituciones de los estados miembros encabezan el ordenamiento jurídico local y son la máxima expresión de la *autonomía* que el Estado federal les ha reconocido.

³¹ Como se ha precisado en ensayos posteriores a esta tesis (*Antinomias de las Autonomías* y también *Territorialidad política y pluralidad jurídica*), la concepción normativista del ordenamiento jurídico ha llevado a otros problemas como la indeterminación de la naturaleza jurídica de los estatutos.

De igual manera en el Estado italiano, y de acuerdo al Art. 123, cada región tiene un Estatuto que determina, en concordancia con la Constitución, su forma de gobierno y sus principios fundamentales de organización y funcionamiento. Aunque hay que señalar que mientras en el caso español el estatuto es aprobado mediante una ley orgánica, en el caso italiano lo es a través de una *ley constitucional*.

Incluso entre aquellos, como Cervantes (2003), que hacen de la descentralización la diferencia adecuada para distinguir a Estados unitarios, federales y Autonómicos, puede encontrarse al estatuto y la constitución como elementos propios de la descentralización regional (Autonómico) y federal, respectivamente.

Para Cervantes estas “formas” de descentralización se distinguirían por los sujetos; la administrativa tendrá como sujetos a los municipios, provincias y mancomunidades de ambos; en cambio la segunda a las regiones o países.	Descentralización Administrativa	La diferencia mas fuerte para distinguir la descentralización regional de la federal, será que en el primer caso las regiones tienen un “Estatuto” a diferencia de los segundos que poseen “constituciones”
	Descentralización Regional	
	Descentralización Federal/política	

1.5. Una similitud cualitativa/diferencia cuantitativa: El senado como cámara de representación territorial.

Otro hecho diferencial que podemos rescatar esta en el Senado. En la Constitución española de 1978 en su Art. 69 se establece que “El Senado es la Cámara de representación territorial”³². Para Argullol, el Senado español tiene atribuidas tres específicas funciones más

³² El Art. 69 2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una Ley orgánica.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores - Gran Canaria, Mallorca y Tenerife - y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentara, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

5. Las Comunidades Autónomas designaran además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que aseguran, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

propiamente federales: “a) cámara de primera lectura para el fondo de compensación interterritorial; b) autorización de acuerdos entre entidades federadas; c) autorización para uso de los medios compulsivos respecto de estas entidades”. (2005: 240)

Francesc de Carreras, sostiene que: “El sistema Constitucional español tiene un Senado que ni por su composición, ni por sus funciones es un Senado de naturaleza federal.” (2005:59) Este criterio es coincidente con el de Joan Prats (2004:90), ya que “El Senado español funciona, en efecto, como una típica Cámara de segunda lectura de los proyectos previamente aprobados por el Congreso de los Diputados” el derecho a veto que ejercen los senadores de alguna u otra manera es truncado por el Congreso³³ y es por eso que se dice que las funciones que cumple, el Senado, son muy pobres y se limitan a refrendar los convenios entre las Comunidades Autónomas.

1.6. Una similitud perfecta: La ley de labilidad en el Estado Autonómico.

Si revisamos el Art.148 de la Constitución española, establece que las Comunidades Autónomas: tienen competencia para realizar: “...alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”. Como se puede apreciar el municipio, en el Estado Autonómico, se encuentra sometido –normativamente– a lo establecido por la Constitución, pero también por los Estatutos Autonómicos de las Comunidades. Éstas tienen facultades legislativas sobre los municipios, pero siempre y cuando respeten lo establecido por el Art. 137 que reconoce la autonomía municipal.

La “ley de labilidad” de Franz Barrios, como vemos, no solo es perceptible en los Estados federales, sino también en esta nueva forma de Estado. El municipio español se encuentra ‘encapsulado’ –normativamente– dentro de las Comunidades Autónomas, la Constitución española no se encarga de regular el régimen local, sino transfiere esta tarea al nivel intermedio.

2. Conclusión parcial: Un problema de evolución/progreso.

El progreso es el paso de lo simple a lo complejo, de lo homogéneo a lo heterogéneo, supone una asunción de superioridad de lo posterior con relación a lo anterior y un movimiento

6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

³³ Joan Prats nos comenta también que: “ A dichos proyectos el Senado puede oponer un veto, que debe aprobarse en todo caso por mayoría absoluta, y que, no obstante puede ser enervado por el voto de la mayoría simple del Congreso una vez transcurridos dos meses desde la interposición del veto” (2004:90)

que es inevitable. Lo superior no niega lo inferior sino que es ese inferior en un estadio evolutivo distinto. “Lo irracional no es más que lo racional en un estadio evolutivo anterior” (Tirado, 2001:34)

Con la constitución de 1787, Norteamérica logro crear una forma de Estado llamado *federal* a partir de una Confederación. Sin embargo, en esos años se percibía un grado de confusión respecto a determinadas categorías como la soberanía e incluso la significación de lo federal, que hasta el día de hoy repercuten intrascendentemente. No debe resultar extraño que en esa época se entienda a la *forma federal* (a la unión) “como una *Confederación* de Estados soberanos” (El Federalista, XXXIX) y no propiamente como una nueva forma de Estado, que no es unitario pero tampoco es una confederación.

Hoy en día pocos serán los que afirmen que lo federal es sinónimo de confederación (Ackerman, 2007:56)³⁴ o en su defecto que lo federal sea un termino medio entre la confederación y el unitarismo, debido a que en la actualidad se han logrado encontrar *diferencias* para poder distinguirlos. La Confederación, no es considerado como un Estado, debido a que no posee un elemento determinante: la soberanía. Es por este motivo que se lo cataloga más bien como una forma de organización internacional de diversos Estados.

España, de igual manera, a través de la Constitución de 1931 comenzó con la creación de una forma muy particular de Estado “al que se convino generalmente en llamar ‘Estado integral de tendencia federativa’ o ‘Estado integral’ a secas, y al que se caracterizo poco significativamente como ‘un tipo intermedio de Estado entre el unitario y el federal caracterizado por la autonomía regional’” (Prats i Catala, 2004: 37) A través de esta disposición, nacionalidades como Cataluña y las provincias vascas accedieron a su reconocimiento jurídico, constituyéndose en regiones autónomas. Aunque posteriormente este proceso fue truncado por la dictadura franquista.

La consolidación del Estado Autonómico esta en proceso y esta es la razón fundamental para que los estudiosos, después de tantos años de vigencia de la constitución de 1978, sigan

³⁴ Ackerman concibe lo federal como la confluencia de un “grupo de pequeños gobiernos” que se unen para formar la “unión federal”, sin embargo a manera de ejemplos señala, entre la experiencia norteamericana y alemana, a la Unión Europea. Consideramos que esta última no puede ser catalogada como federal, pero si como confederal, ya que a pesar de tener un Tribunal Europeo de Justicia, un Parlamento Europeo, una moneda (euro), su fundamento jurídico no radica en una Constitución, sino en *tratados*. (Tratado de Maastricht-Tratado de Ámsterdam).

discutiendo si este Estado constituye una nueva forma o simplemente es una variante o atenuación de lo federal. Pero ¿Qué ha influido en catalogar, por algunos autores, al Estado Autonomico como Estado unitario o peor aun como una forma intermedia entre lo unitario y lo federal? La respuesta no puede ser otra que la utilización de conceptos anacrónicos, que antes eran racionales pero ahora no lo son. Aunque hay que señalar nuevamente que lo irracional no es más que lo racional en un estadio evolutivo anterior.

3. Lo unitario como sinónimo de patriotismo, unidad y centralización y lo federal como descentralización, desintegración y separatismo.

Como bien señala Urenda (2003:204) lo unitario ha sido concebido como una manera de conservar la unidad del país y esto último como acto de patriotismo. Aunque a esto habrá que agregar que el federalismo se ha asociado con el separatismo y la desintegración nacional. Y dichos prejuicios no solo se encuentra en la mentalidad de un pueblo, sino es un criterio que comparten también algunos expertos. Pero tampoco es menos cierto que lo unitario se lo relaciona extremadamente con el centralismo y lo federal con la descentralización y esto puede evidenciarse en más de un texto de derecho constitucional³⁵. El prejuicio malo de centralismo ha llevado a la consolidación de Estados federales, el prejuicio malo de separatismo ha llevado también a que se adopte la forma unitaria.

Pero para explicar el caso español se han conjugado no los prejuicios malos de ambas formas, sino los buenos. Es por eso que se dice que el Estado español es unitario porque se enmarca dentro la “unidad nacional” ya que sus entidades intermedias no son “soberanas”, sino la soberanía es ejercido por el nivel nacional, por tanto no existe un pacto federal. De igual manera, es considerado federal porque no es centralista, sino descentralizado ya que el Estado reparte competencias a los niveles inferiores e implementa órganos de naturaleza federal como el Senado para que exista una representación proporcional en la conformación de la voluntad general. Pero en la actualidad ¿acaso el Estado federal, al igual que el unitario, no busca su unidad nacional? ¿acaso solo el Estado federal, y no el unitario, garantiza la descentralización?

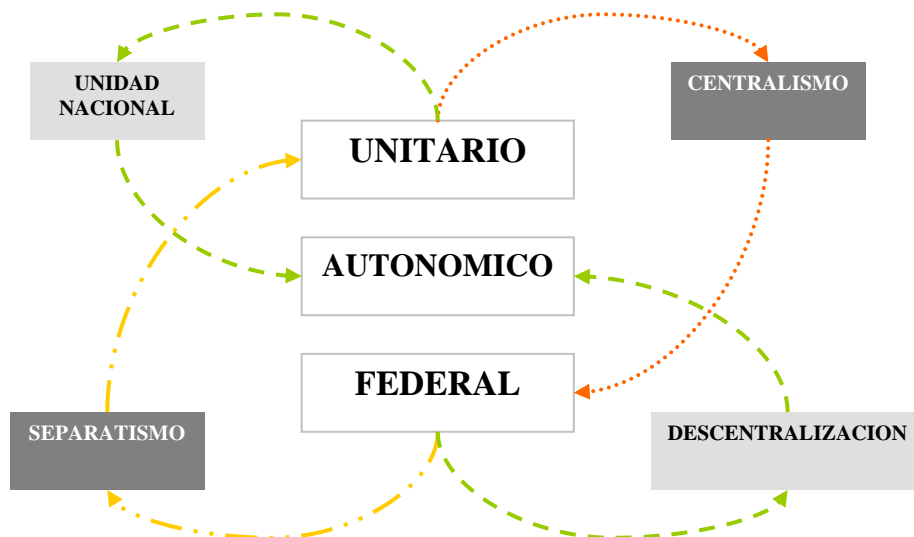
¿La adopción de otra forma, que no sea el unitario, conlleva necesariamente a la desintegración de nuestro Estado? La unión de estados a través del Tratado de Confederación de

³⁵ En el concepto de Estado simple de Hauriou (1980:184) puede apreciarse la confluencia de un prejuicio malo y otro bueno: “se trata de un Estado *centralizado*, es decir, ordenado por completo alrededor del principio de la *unidad*”. (énfasis mío).

1777 y su consolidación como Estado federal con la Constitución de 1787 ¿logro desintegrar al Estado Norteamericano? Si los estados miembros son soberanos ¿existe el riesgo de que a título de esa “soberanía” puedan llegar a fragmentar la federación? Las respuestas son sin duda negativas.

Así como el llamado Estado unitario conserva su unidad nacional, de la misma manera lo hacen los Estados federales y los Autonómicos. Jay en El federalista (II) expresa de manera fehaciente que las pretensiones del proyecto de constitución (Constitución de 1788) estaban en la agrupación de hermanos, unidos a otros por los lazos mas estrechos, con el objeto de que “no se dividiera nunca en un sinnúmero de entidades soberanas, insociables, envidiosas y extrañas entre sí”. Y un claro ejemplo de esta pretensión para conservar la unidad nacional, la unidad territorial del Estado federal norteamericano, radica en la conocida “Guerra de secesión”. Carolina del Sur, había intentado separarse del Estado federal, incluso en 1860 organizo una Confederación, pero los intentos fueron vanos, ya que dicha secesión fue truncada por una guerra que duró hasta 1865.

El Estado federal no busca la anarquía, sino que como señalamos anteriormente las fuerzas centrífugas son equilibradas con fuerzas centrípetas, esto a través de mecanismos constitucionales que garantizan la unidad nacional, a tal punto de utilizar la fuerza pública. Por tanto habrá que hacer de la unitariedad elemento común de todo Estado.



Fuente: Elaboración propia

A pesar que *lo unitario* es un elemento vinculado con la unidad e indivisibilidad de la soberanía, y esta última un componente de *todo* Estado, son muchos los que establecen que los Estados se clasifican en *unitarios* y *federales*. Es necesario traer a colación el excelente

análisis de Franz Barrios quien analizando este tema mas profundamente nos dice que la *unitariedad*, es el: “mantenimiento de una sujeción preceptiva, hacia fuera y adentro, constantemente reproducida y derivada de si misma, bajo condición de una masa critica mínima de prerrogativas decisionales no compartibles en temas fundamentales para su territorio y sus habitantes” (Barrios, 2002:125) Es así como debería entenderse lo unitario. Así el Estado Autonomico no es unitario porque garantice la unidad nacional, ya que si así fuera todos los Estados serían unitarios.

4. Asimilación de la autonomía restringida con la “autonomía” municipal: La antinomia de la autonomía municipal.

Otro de los problemas que imposibilitan comprender al Estado Autonomico y llevan a asimilarlo con el llamado Estado unitario, esta en la confusión de la autonomía municipal y la autonomía que ejercen los estados miembros y Comunidades Autónomas. Pero ¿en qué se diferencian ambas? ¿Qué significa que un municipio tenga autonomía? La declaración mundial sobre autonomía local, adoptada por el Consejo de IULA en Toronto en junio de 1993, nos brinda un concepto de la autonomía de los gobiernos locales, que se resume en su artículo segundo:

“Art. 2. 1. La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local. 2. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes”

De inicio se puede percibir que el municipio y su autonomía, tienen una fuerte influencia con el *jus naturalismo*. Mucho antes de la consolidación del Estado moderno, existían agrupaciones sociales las cuales tenían su propio gobierno, instituciones y formas de organización, en donde no existía relaciones de dependencia e injerencia de una agrupación respecto a otra. Es así que se exige al Estado que reconozca y a la vez garantice esta preexistencia. La autonomía municipal o local, se ha convertido en una institución universal ya que son varios los Estados en los que puede encontrarse esta institución, pero Sartori (2003: 241) respecto a esta temática sostiene que “en el mundo contemporáneo, las llamadas autonomías locales son, las más de las veces y más que otra cosa, estados de descentralización política-administrativa y, por lo tanto, con

independencia (relativa) del centro...Llamémosles, también, si se quiere, autonomías: pero sin tomar la expresión muy en serio.”

AUTONOMÍA MUNICIPAL Y SU REGULACION CONSTITUCIONAL

CONSTITUCIÓN POLITICA DE BOLIVIA (LEY N° 2650) Y Ley 2028	
	<p>Artículo 4° (Autonomía Municipal) I. La autonomía municipal consiste en la <i>potestad normativa</i>, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley. II. La autonomía, municipal se ejerce a través de: 1. La libre elección de las autoridades municipales; 2. La facultad de generar, recaudar e invertir recursos; 3. <i>La potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales</i>; 4. La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social; 5. La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la presente Ley y de sus propias Ordenanzas y Resoluciones; y 6. El conocimiento y Resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CONSTITUCION POLITICA DEL PERU * Incluye las modificaciones dispuestas por Ley N° 27680.</p>	<p>Artículo 194°.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de <i>gobierno local</i>. Tienen <i>autonomía política, económica y administrativa</i> en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.</p> <p>La estructura orgánica del gobierno local la conforman el <i>Concejo Municipal</i> como <i>órgano normativo</i> y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. (...)</p> <p>Artículo 197°.- Las municipalidades promueven, apoyan y <i>reglamentan</i> la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.</p>
	<p>Artículo 140.</p> <p>La Constitución <i>garantiza la autonomía de los municipios</i>. Estos gozaran de personalidad jurídica plena. Su <i>gobierno y administración</i> corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulara las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.</p>
	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978</p>

Si se revisa los conceptos de la declaración mundial sobre autonomía local, o el tratamiento jurídico, constitucional y legal, de la experiencia boliviana, peruana y española se

evidenciara la veracidad de la afirmación de Sartori. Por tanto, la autonomía municipal es antinómica, debido a que solo se les reconoce “órganos normativos” con potestades normativas para que mediante ordenanzas y resoluciones puedan determinar sus políticas de gobierno y no así potestades de legislación. Pero ¿Cómo se entiende la “autonomía” municipal? ¿Qué ha influenciado en llamar “autónomo” a una entidad que no lo es?

Jean Rivero recordando la experiencia administrativa francesa, sostiene que el Antiguo Régimen se caracterizaba por una triple confusión: en las actividades públicas y privadas, en la división geográfica del país, y en la acción administrativa y acción judicial. Pero fundamentalmente la administración del año VIII respondía a un régimen *autoritario* en el orden político, y *liberal* en el orden económico. Con la revolución de 1789 este panorama se había invertido ya que el liberalismo se asoció con el orden político y el autoritarismo se desplazó al orden económico. El *liberalismo político* busca que el individuo sea protegido por y contra el poder, por lo cual la democracia tenía una doble exigencia: “protección contra la arbitrariedad del poder y participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder que los rige” (Rivero, 1984:25) La lucha por la autonomía municipal ha sido en contra del autoritarismo, del centralismo con el objeto de conquistar la democracia³⁶. Es por eso que se puede decir que la autonomía municipal consiste en la capacidad de participar en las decisiones locales que vinculan colectivamente, a través de mecanismos de democracia representativa (elección del alcalde y concejo) e incluso directa, con el objeto de gestionar los intereses particulares. La autonomía municipal no tiene/tuvo como núcleo a la auto legislación, pero sí a la democracia. Como se puede advertir existen diferencias abismales entre una autonomía municipal (democracia) y la autonomía de estados miembros y Comunidades Autónomas (legislación).

Sin embargo muchas personas entienden al Estado Autonomático como aquel en que ha operado una “autonomía” similar a la municipal o en palabras de Sartori, un estado de descentralización política-administrativa. Esta confusión puede percibirse por ejemplo en Inarra (2006:334) quien sostiene que: “El Estado autonomático es la mera representación de la descentralización política, económica y administrativa de un estado unitario...”

La asimilación del Estado Autonomático como un proceso de descentralización política, similar a la municipal, sin duda hace que se sostenga que dicho Estado es unitario.

³⁶ La democracia es entendida en nuestro estudio, mínimamente “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*.” (Bobbio, 2004: 24).

SEGUNDA PARTE
La Organización
CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

“Dios está en todas partes, pero atiende en La Paz”

Cívico Chuquisaqueño

Corrupto, Excluyente, Nepotista, Totalitario, Radical, Autoritario, Lánguido, Ineficaz, Sádico, Mediocre, Obsoleto; son algunos de los adjetivos que se le han dado, y pueden darse, al centralismo, y mas aun, existen criterios en reducir todos los problemas (subdesarrollo económico, político y social) de un Estado a un culpable: el centralismo. Pero este subdesarrollo que vivimos, puede ser atribuido a muchos factores, uno de ellos la Revolución Nacional de 1952 que se encargó de estructurar un Estado omnipotente y omnímodo. Los gobiernos militares, de la década de los 70, también contribuyeron a este fin, debido a que es en este periodo histórico donde el centralismo adquirió su colosal esplendor. No debemos olvidar a nuestros gobernantes, elegidos democráticamente, y al sistema de partidos políticos.

Por tanto, eso de inculpar solo al centralismo es muy deshonesto y a pesar que los desaciertos son mucho más que los aciertos, debemos reconocer que en sus inicios, ha jugado un papel importante en lo que se refiere a la integración nacional y cobertura de servicios básicos. Pero, el aumento de la densidad poblacional, y otros factores conexos, provocó que el centralismo entre en crisis, ofreciendo una gestión ineficaz e ineficiente en la satisfacción de las necesidades públicas. Esto requirió que la administración pública se expanda a todo el territorio nacional, se multiplique y lo hizo a través de la creación de nuevos órganos, *dependientes* del gobierno, para que se hicieran cargo de la satisfacción de dichas necesidades. Sin embargo este acrecentamiento de la administración pública produjo al mismo tiempo exclusión, corrupción y nepotismo ya que los nuevos cargos públicos eran repartidos entre los militantes de partidos políticos e incluso entre los familiares de los gobernantes. Esto generó que las decisiones sean tomadas en un círculo cerrado donde la población no tendría acceso. El Estado esta en todas partes pero, eso si, solo atiende en la capital.

Esta mala fama, esta impopularidad del centralismo se ha expandido de manera fulminante y muchos hablan de eliminarlo, de dar muerte a éste congénito enfermo y ven al federalismo o al Estado Autonómico como los sicarios más adecuados. Pero si vemos a Estados federales como Argentina y Venezuela, pues, al parecer primo la nostalgia y la compasión, ya que en esos países todavía vive un alto grado de centralismo. Se dice, respecto al caso argentino, que: “se incumplió el proyecto federal de la Constitución y... que esto es lo que hay que corregir, abandonando el centralismo, en lugar de confundirse con la idea de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional...” (Hernández, 2005: 92). Estos países, como vemos, no encuentran la solución al centralismo en una transición hacia otras formas de Estado —¿a cuál? —, sino plantean combatir ese mal, ese vicio, con ese medicamento llamado descentralización. Por tanto, el federalismo, como la máxima expresión de las formas de Estado compuesto, o en su defecto, el Autonómico no garantiza la inexistencia del centralismo.

Así vistas las cosas, si centralismo no es igual a Estado unitario, y descentralización tampoco a Estados compuestos: ¿Qué es el centralismo y la descentralización? No hemos hecho más que despreciar y elogiar a ambos, pero no nos ocupamos de entenderlo, es así que a continuación se presenta un andamio en este sentido.

I. CENTRALISMO VS. DESCENTRALIZACION

Una idea vaga de lo que es la centralización se relaciona con el Estado unitario, con la ineficiencia y corrupción. En la anterior parte señalamos que la centralización política administrativa no es propiamente un elemento de la forma de Estado unitario, de tal manera que los procesos de democratización y descentralización pueden operar sin mayor dificultad y sin alterar la esencia del Estado unitario. Por otra parte, la descentralización se ha convertido en el polo magnético de elogios, de la cura contra ese cáncer, llamado centralismo, y también se la relaciona con otra forma de Estado, el *compuesto* (federal o autonómico). Pero las experiencias extranjeras nos demuestran que esa regla (ficticia): unitario-centralista; federalista-descentralización, tiene sus excepciones.

Al caso argentino y venezolano, añadimos el mexicano, que se caracterizó por un alto grado de centralización, debido a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo XX tuvo como pieza fundamental una Presidencia de la República sumamente fuerte, que desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local, si no sobre el Congreso de la Unión y hasta la Suprema Corte de Justicia (Serna, 2004: 548). Esto nos demuestra que la centralización no es carácter exclusivo de los Estados unitarios o simples, ya que ni unitaristas, ni federalistas han logrado eximirse de la centralización. De tal manera, aquellos que encuentran la solución al centralismo, en la transición a otro modo compuesto, pues están equivocados y mas aún esos que buscan *eliminarlo*.

No queremos presentarnos como defensores del centralismo, pero hay que reconocer que este fue un mecanismo para que muchos países latinoamericanos, en medio de luchas externas e internas y regionalismos latentes, no se balcanicen, para posteriormente lograr la consolidación del Estado. Como vemos los centralismos, hace tiempo atrás, fueron necesarios

Aunque la mala fama del centralismo (corrupto, ineficiente) se ha expandido de manera fulminante, no es posible concebir una sociedad sin su existencia. Las Fuerzas Armadas, al igual que la Policía son instituciones centralizadas que tienen como cánones, a la subordinación, dependencia y jerarquía. Eliminar el centralismo, implicaría una multiplicidad de poderes al interior de estas instituciones ¿será que su existencia es posible sin centralismo?

El centralismo existente en los Estados federales de igual manera es necesario, ya que no es posible descentralizar funciones referidas al bienestar común de la unión, la representación internacional, por ejemplo, esta centralizado en el nivel nacional, en el Presidente del Estado Federal. Como vemos la centralización estará presente en el Estado al igual que una sombra, muchas veces más nítida que otras.

Sartori (2005:39) decía que: “quien se atraganta con la palabra ‘pueblo’ es raro que explique de que se trata”, nosotros diríamos que no solo con pueblo, sino también con ‘democracia’ ‘justicia’ y, lo que nos interesa, con ‘(des) centralización’. Debido a que ya estamos en pleno atragantamiento, empecemos diferenciando a estos dos fenómenos.

1. Centralismo.

Partamos con la advertencia que nos hace el profesor Jean Rivero (1984, 337) respecto a ambos fenómenos: “Ni una ni otra son inicialmente, conceptos jurídicos, sino mas bien *tendencias de política administrativa*, vinculadas a la historia, al régimen constitucional, a las necesidades prácticas. Ellas no definen, pues, dos regimenes únicos, uniformes y opuestos; como toda tendencia, ellas comportan grados y modalidades”.

La centralización es una *tendencia* que se aplica a todo tipo de organizaciones (empresas, partidos políticos). Pero ¿que significa centralizar? Básicamente el diccionario nos dice que es “agrupar, reunir, varias *cosas* en un centro común y hacer que todo dependa de ese poder central”. A partir de esta idea básica se pueden reconocer modalidades de centralismo tales como centralismo político, administrativo, económico, legislativo, pero por el momento nos encargaremos de precisar los dos primeros.

Al inicio de esta parte, diferenciamos dos funciones esenciales del Poder ejecutivo, gobierno y administración, y a partir de estas dos funciones vitales reconocíamos dos tipos de organizaciones, la política y la administrativa. La centralización puede ser aplicada a ambas, en el primer caso hablaremos de una centralización política y, en el segundo, de una centralización administrativa.

1.1. Centralización política.

Partiendo de la idea básica que tenemos, y cuando usted escucha hablar de centralismo entiende:

- a) La agrupación, reunión, de varios órganos públicos (poder ejecutivo, ministerios, poder legislativo) en un centro común (la capital-sede de gobierno).
- b) La agrupación, reunión, de *decisiones* (nacionales, departamentales, municipales) en un centro común. (Autoridad Pública).

Existen criterios en considerar a la primera opción como elemento determinante del centralismo político, pero nosotros no podemos decir que su esencia está en la agrupación de órganos públicos en la capital o en la sede de gobierno. Lo medular de la centralización política, se encuentra en que, esas *cosas* que se reúnen en el centro común, no son los órganos públicos, sino la toma de *decisiones políticas* que vinculan colectivamente. En una organización política centralizada, el nivel nacional de gobierno, no solo se encarga de tomar las decisiones de interés nacional, sino también las decisiones del nivel intermedio (departamentos) y del local (municipios) e incluso puede no darles la posibilidad de participar en la toma de esas decisiones. De tal manera que los subniveles se encuentran subordinados a lo que disponga el nivel nacional. De la misma manera el nivel nacional se encargara de designar directamente a las autoridades públicas de los subniveles.

1.2. El centralismo no es una forma de gobierno.

Ahora si comparamos al centralismo político, con formas de gobierno tales como la monarquía, el despotismo o la dictadura, veremos que tienen muchas similitudes, entre ellas, la toma de decisiones no es compartida con los subniveles, es por eso que todas son *monocráticas*. Pero esto no significa que el centralismo sea una forma de gobierno, sino una tendencia de organización político-administrativa, que es aplicable en cualquier forma de gobierno y en cualquier forma de Estado. El hecho que un país haya optado por un gobierno *democrático*, no significa que no sea *centralista*.

España por ejemplo, con Francisco Franco vivió una *dictadura centralista*, que después de su cese produjo la reestructuración del Estado desembocando en lo que hoy llamamos el Estado Autonómico. De igual manera una gran mayoría de los países latinoamericanos también vivieron dictaduras militares centralistas. Bolivia, después de consolidar a la democracia, en Octubre de

1982, logro deshacerse de las dictaduras, pero no así del centralismo político, es por eso que podemos decir que en nuestro país existe/existió una *democracia centralista*³⁷. Esto corrobora la inexistencia de recetas o fórmulas universales y también la advertencia que hacía Rivero respecto a que centralización como descentralización, se encuentran vinculadas con la historia, con la práctica que se le da en cada Estado. Nosotros diríamos, también con nuestra cultura política centralista.

1.3. Centralización administrativa.

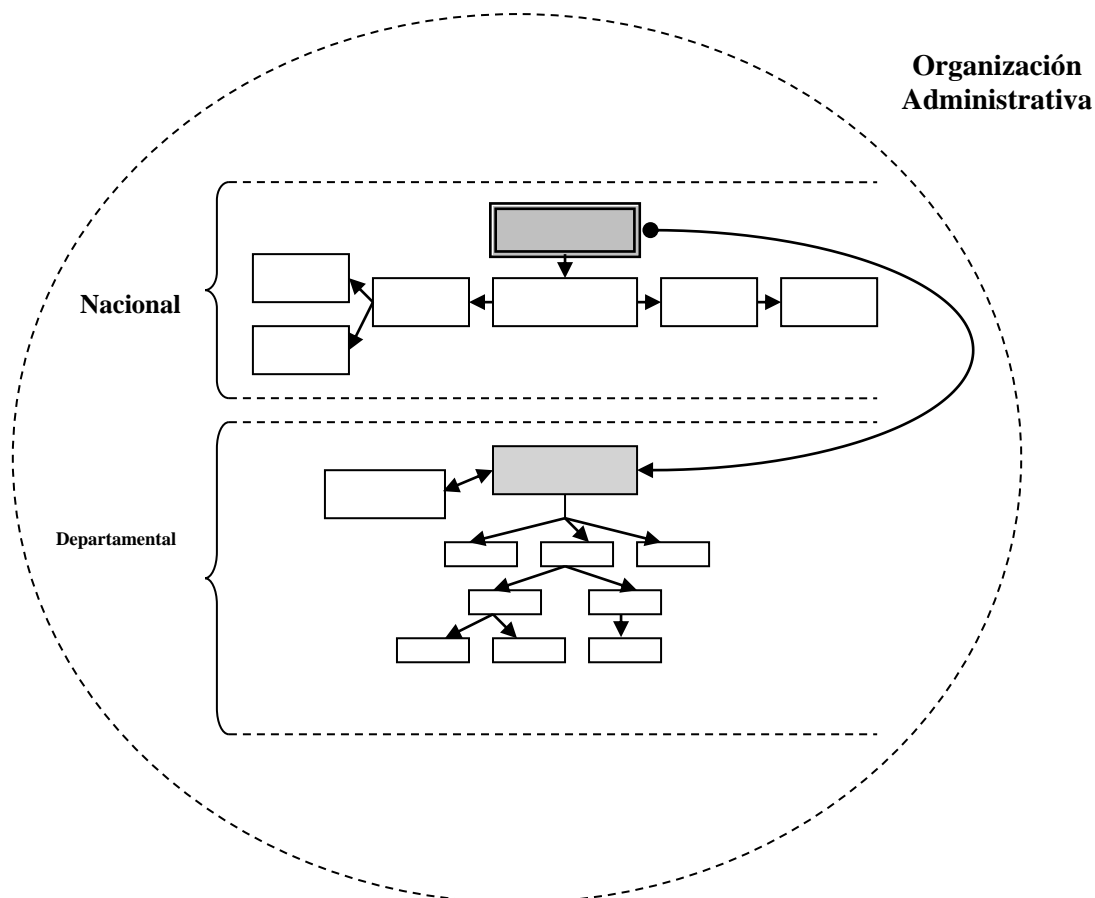
La organización administrativa es mucho más compleja que la política, ya que la primera no está referida a la toma de decisiones que vinculan colectivamente, sino a la ejecución, a la materialización de esas decisiones. Cuando con nuestra idea básica, decíamos que la centralización significa “agrupar, reunir, varias *cosas* en un centro común”, no significa que la centralización administrativa consista, como alguien decía, en que todos los órganos (de la administración pública) se encuentren en un determinado espacio territorial, al contrario, para tener que ejecutar las decisiones, la administración se esparce a todos los rincones necesarios del territorio estatal para cumplir con su tarea.

A lo que se refiere la centralización administrativa, es a la segunda parte de nuestra idea básica: “...que todo dependa de ese poder central”. De tal manera que esta modalidad de centralización se caracteriza por que los múltiples órganos, superiores e inferiores, componentes de la administración pública, a través de relaciones preestablecidas de *jerarquía*, *subordinación* y *dependencia*, le deben absoluta obediencia a la organización política centralizada, al nivel superior o nacional de gobierno.

De tal manera, existiendo una gradación entre los órganos administrativos públicos existe un canal, un conducto regular, a través del cual se reciben, desde el nivel superior o nacional, órdenes, que comprenden la ejecución de decisiones políticas, de esta manera los órganos inferiores subordinados y dependientes no hacen más que transmitir y ejecutar las órdenes recibidas, estos no tienen la facultad de discutir la (in)viabilidad de esa decisión (proyecto, plan). Las autoridades públicas de los niveles de administración nacional, intermedio y local, en esta tendencia, no son elegidas democráticamente, al contrario son *designados* por el nivel nacional, es

³⁷ Decimos *democracia centralista* ya que es recién a partir del año 1994 (12 años después de recuperar la democracia) en que se consolidan verdaderamente unos gobiernos municipales y es recién en el año 2005 (23 años después de recuperar la democracia) que elegimos a los prefectos departamentales.

así que son parte de la administración nacional y ese el motivo fundamental para explicar las relaciones de subordinación y dependencia.



Como vemos a pesar de existir una multiplicidad de órganos, funcionarios y servidores públicos, son las relaciones de *jerarquía*, *subordinación* y *dependencia*, o sea, la centralización administrativa la que hacen posible la unidad del poder en un Estado. Por estas razones cuando se dice que “Dios esta en todas partes pero atiende en la capital”, hace referencia a la centralización administrativa y política. Los órganos de la administración pública pueden estar esparcidos por todo el territorio nacional, pero las decisiones políticas se siguen tomando en un pequeño círculo.

1.4. Ventajas y desventajas de la centralización.

En el siguiente cuadro resumiremos algunas de las ventajas que tiene la centralización, pero también resaltaremos las desventajas que acarrea.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA CENTRALIZACIÓN

Ventajas	Desventajas
Las decisiones políticas que el nivel nacional toma se realizan con una <i>visión de conjunto</i> del país.	Las autoridades públicas que toman decisiones para los subniveles, muchas veces, desconocen las necesidades reales de la población, debido a que no existe contacto directo.
Debido a que la <i>organización política</i> se agota en el nivel nacional, no es necesario contar con más autoridades en los subniveles que tomen decisiones políticas, es así que existe un mayor grado de ahorro en los gastos públicos ya que no es necesario pagar más sueldos.	El pueblo se siente relegado de la toma de decisiones y frustrado ante la falta de democracia y participación política. (No existe la auto vinculación colectiva)
Las decisiones departamentales o municipales que toma el nivel nacional están en concordancia, con las políticas de Estado y de gobierno. Existe mayor coordinación.	Las decisiones que toma el nivel nacional a pesar de ser concordantes con las aspiraciones del gobierno, pueden no satisfacer las aspiraciones de los departamentos y municipios.
Siendo el nivel nacional el encargado de designar a las autoridades de la administración pública, puede poner al mando a las personas más competentes y profesionales en cada área.	Debido a que el nivel nacional es el único que gobierna y administra para todo el país puede existir un congestionamiento en la satisfacción de necesidades públicas, generando demora en satisfacer las necesidades urgentes de los niveles inferiores.
Gobernabilidad. Si entre el nivel nacional de gobierno y las autoridades de la administración pública existen relaciones de jerarquía, subordinación y dependencia, existirá mayor coordinación y menor obstaculización para desarrollar los planes y proyectos.	Debido a que el nivel nacional es el único que elige autoridades públicas a través de la designación puede producirse nepotismo en la administración pública. Estas personas pueden ser las menos competentes y profesionales, provocando ineficacia en la administración pública.

2. Descentralización.

Analizar gramaticalmente, o encontrar el origen etimológico de, una palabra nos ayuda bastante para precisar su significado y no confundirlo con otras figuras similares. Es por eso que decimos con seguridad que la democracia es el poder o gobierno del pueblo, por que etimológicamente viene de *demos* (pueblo) y *kratos* (poder). Cuando Tomas Moro acuño la palabra *Utopía* (del griego ‘ou’ no; ‘topos’ lugar) se refería a la existencia, o mejor dicho a la inexistencia, de un lugar, de una isla con un gobierno perfecto. Y así podemos ir rescatando diferentes palabras que nos muestran un horizonte que impide que nos perdamos.

Pero cuando hablamos de descentralización, la palabra misma nos da muy poco que entender, provocando confusión en su uso. Lo mas conveniente hubiera sido utilizar otra denominación para esta *tendencia*, por ejemplo, Jean Rivero (1984: 339) nos comenta como en otros países se utiliza otras palabras más explícitas que expresan la misma *tendencia*; en el derecho alemán, se utiliza el: *selbstverwaltung*, que significa poder de administrarse; de igual manera en el derecho anglosajón se utiliza el: *local government* que significa gobierno local. Pero ¿Qué significa descentralizar?

PREFIJO	+	RAIZ	=	PALABRA
DES	+	CENTRALIZAR	=	DESCENTRALIZAR

Como se puede notar el prefijo (des) es un morfema derivativo que se antepone a la raíz (centralizar) que no modifica de gran manera el significado inicial. Si centralizar significa: “Reunir varias cosas en un centro común”; des-centralizar significaría: Dispersar, esparcir, separar, varias cosas de ese centro. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española nos dice que descentralizar es: “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”. Ante estas observaciones utilizaremos este significado *lato* de descentralización la cual se resume en *transferir*.

Al igual que la centralización no es instrumento exclusivo del Estado unitario o simple, la descentralización tampoco lo es de los Estados compuestos. Es una tendencia que tiene modalidades y se puede aplicar, en mayor o menor grado, a cualquier tipo de organización.

2.1. La descentralización no siempre fue/es elección.

El Estado debe desarrollar muchas funciones para satisfacer las necesidades de *interés público*, esta tarea se complica mas aun cuando el Estado adopta una organización centralizada. Debido a que el nivel nacional no solo debe decidir, sino también debe proveer, producir bienes y servicios públicos, proporcionar infraestructura para sus instituciones, construir carreteras, brindar educación y salud a su población, proveer electrificación, agua potable, alcantarillado, conservar el orden interno, luchar contra la delincuencia, brindar seguridad ciudadana. Es así que llega un momento en que las necesidades públicas aumentan de gran manera y se alcanza un punto en que el Estado no puede satisfacerlas. Este es una de las desventajas que resaltamos cuando hablamos de centralización (político-administrativa) ya que el nivel nacional es el único que gobierna y administra para todo y en todo el país, y es así que puede existir un *congestionamiento*, una obstrucción en la satisfacción de necesidades públicas.³⁸

De tal manera que, es imprescindible que el Estado *transfiera* alguna o muchas de sus atribuciones a órganos o entidades periféricas (locales, departamentales) porque la Administración Pública está absolutamente sobrecargada y no tiene la capacidad de satisfacer estas necesidades. Cuando llegamos a este punto, es necesario *descentralizar*, es decir, *transferir* competencias, funciones a otros órganos para que éstas atiendan las demandas de la población. Ahora este proceso de transferencia (al que denominamos descentralización) puede operar sobre varios aspectos tales como: la decisión, planificación, administración, ejecución, producción, fiscalización, etc.

El Estado, puede descentralizar algunas o muchas de ellas, no necesariamente la descentralización puede operar sobre la decisión (política), sino puede hacerlo sobre la administración, ejecución o producción. Es bajo este criterio en que la descentralización en nuestro continente no siempre estuvo vinculado con el *factor electivo*³⁹, tal y como señala Finot (2001:17) estos procesos “se iniciaron bajo el modelo centralista, a través de la modalidad de *transferir funciones* desde gobiernos centrales a autoridades *designadas*, como un componente de reformas

³⁸ Ahora dentro del marco teórico de toda tesis que aborde la descentralización puede adoptarse, aparte de la *teoría del Estado democrático* de Tocqueville, la *teoría de la reducción de complejidad* propia de la teoría de sistemas.

³⁹ Urenda (2003:207), al respecto sostiene: “No existe descentralización administrativa si no hay transferencia de competencia del gobierno central hacia las regiones, lo que hace que las principales cualidades de la descentralización administrativa territorial sean la elegibilidad de los titulares de la persona jurídica colectiva (en nuestro caso serían los departamentos) y la transferencia de competencias del gobierno central hacia las entidades territoriales”.

administrativas dirigidas a hacer frente a los crecientes problemas de ineficiencia”. De tal manera que los procesos de descentralización, no estaban orientados a lograr una mayor democratización del Estado. Es por estos motivos por los cuales decimos que descentralizar no siempre implica *elegir*, pero siempre *transferir*.

Un claro ejemplo de esto constituye la “Ley N° 1654 de descentralización Administrativa”, muy criticada por varios autores, entre los mas importantes esta el de J.C. Urenda (2003: 130; 2005: 17) quien sostiene que: “La Ley de descentralización Administrativa, (LDA) no descentraliza prácticamente nada”. Pero de acuerdo al significado de la palabra descentralización, que analizamos líneas arriba, consistente en *transferir* y de acuerdo con la práctica que se le ha dado en Latinoamérica, diríamos que *sí* se descentralizo algo, ya que si revisamos el Art. 5 de la LDA establece un catalogo de las atribuciones que el poder Ejecutivo le *transfirió a las prefecturas*, desde otorgar personalidad jurídica a fundaciones, asociaciones y sociedades civiles, hasta formular y ejecutar programas, proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo. El mismo Urenda (2003: 135) nos dice que la “Ley de descentralización faculta a los prefectos al manejo personal de todos los recursos departamentales” y posteriormente resalta que “Las prefecturas administran aproximadamente la misma cantidad de dinero que los municipios, es decir alrededor de 200 millones de dólares”

Obviamente, si la Ley de Descentralización Administrativa logro solo transferir algunas o al menos una competencia a las prefecturas para descongestionar la administración, entonces *si* se produjo una descentralización administrativa, aunque sea en menor grado. Las criticas que se hacen a la Ley de Descentralización Administrativa están orientadas en ese rumbo “No descentralizo prácticamente nada” y además que “en rigor científico debió llamarse ley de desconcentración” (Urenda, 2005:17). Esta última crítica puede ser considerada válida, debido a que existen criterios doctrinales en diferenciar, descentralización (política) de desconcentración, tomando en cuenta solo el factor de *legitimación* o *electivo* de sus autoridades. Pero también hay criterios en considerar a la desconcentración como parte de una descentralización, pero burocrática (ver: Dermizaki, 2001:85) Como se puede evidenciar es necesario liberar la idea, que elegir autoridades democráticamente es igual a descentralización.

Si la descentralización estaría absolutamente ligado con la idea de elección, pues todos los funcionarios y servidores públicos, desde lo cargos jerárquicos hasta el último eslabón de la

cadena estatal, deberían ser electos por el voto popular. El nivel nacional *descentraliza* a favor de los ministros, viceministros, directores, subdirectores, determinadas funciones, pero no por el hecho de que haya operado una descentralización necesariamente debe ir acompañada del factor electivo.

Como dijimos, debemos partir de la diferenciación de las *funciones* que se descentralizan para poder distinguir sus modalidades y ver si necesariamente debe implicar o no elección democrática de autoridades, en cada una de ellas. La literatura especializada en el tema, ha logrado adjetivizar, hasta el extremo, éste término, es por eso que también se habla de: descentralización política, administrativa, económica, horizontal, vertical, burocrática, autárquica, funcional, territorial, por colaboración, etc.; dentro de cada una de estas modalidades podremos encontrar grados, altos y bajos, de transferencias. Pero de acuerdo a la delimitación del estudio, solo nos ocuparemos de las dos primeras.

2.2. Descentralización Administrativa.

Partiendo de la diferenciación, gobierno/administración, que realizamos, podemos decir que esta modalidad de descentralización opera sobre la función y organización *administrativa* del Estado. Esta modalidad “Transfiere atribuciones y competencias eminentemente administrativas propias del gobierno central a manos de órganos periféricos del mismo estado o a favor de entidades separadas de él”. (Böhrt, 2004, 140).

Como vemos la descentralización administrativa es una válvula de escape, ante el congestionamiento de las necesidades públicas. Ahora esta transferencia puede tener como receptor a órganos estatales, de tal manera que la relación de subordinación hacia el nivel nacional no se habrá roto. Pero también puede realizarse a favor de otras entidades.

2.3. Descentralización política.

De esta manera, la descentralización política opera no sobre la función ni organización administrativa, sino sobre la política. El Estado políticamente centralizado, ya no se encargara de tomar las decisiones de los subniveles intermedio (departamento) e inferior (municipio), sino transferirá a entidades territoriales la facultad de decidir. Pero para que esto suceda es necesario cumplir con ciertos presupuestos.

2.4. Presupuestos de la descentralización política.

Para hablar propiamente de descentralización se deben cumplir necesariamente condiciones, Jean Rivero (1984:240) refiriéndose al tema establece:

- 1) El primer dato de toda descentralización es el reconocimiento de *asuntos locales*, distinta de los *asuntos nacionales*.
- 2) Otorgamiento, a las colectividades, de *personalidad jurídica* que conlleva a la autonomía financiera ya que sin recursos propios es imposible que puedan gestionar sus asuntos.
- 3) La descentralización no aparece sino en el momento en que los órganos encargados de los *asuntos locales*, emanan de la colectividad, no del Estado,..., implica la *elección de los órganos locales por la colectividad*, que sustituye al poder central en su nombramiento.

A partir de las condiciones planteadas por Jean Rivero, para que el Estado o, mas propiamente hablando, el nivel nacional se descentralice políticamente debe existir esta diferenciación entre lo que son los asuntos que interesan a toda la nación y aquellos que solo lo hacen a una porción de ella. Ya que si no existe esa diferencia y todos los asuntos son de interés común, seria un gasto en recursos humanos y económicos.

La *personalidad jurídica*⁴⁰ es una cualidad que el ordenamiento jurídico nacional le confiere, en este caso, a las entidades políticamente descentralizadas para que en adelante sean tratadas como *personas colectivas de derecho público*, reconociéndoles una gama de derechos y obligaciones. Esa personalidad jurídica, se les otorga a través de la Constitución Política u otras leyes, en donde deberá establecerse de manera precisa el conjunto de esos asuntos de interés local. De tal manera que teniendo personalidad jurídica y por lo tanto siendo persona colectiva de derecho público y con una capacidad determinada por las leyes, las entidades descentralizadas serán sujetos de relaciones jurídicas y de esta manera pondrán celebrar todo tipo de actos y contratos, para así poder satisfacer las necesidades de interés local.

Como vemos la personalidad jurídica es muy importante para que las entidades políticamente descentralizadas puedan ser receptores de este conjunto de transferencias, ya que si no existiera este reconocimiento los subniveles continuarían siendo meras piezas del nivel

⁴⁰ Esta referencia se la realiza para que se encuentre en consonancia con el marco conceptual requerido.

nacional. Respecto al *patrimonio*, se encuentra conformado por los bienes muebles e inmuebles y derechos que son valubles económicamente. Ahora, no es posible concebir una persona colectiva pública que carezca de patrimonio ya que no tendría los medios materiales, ni económicos para poder ejecutar sus decisiones políticas. El patrimonio de las entidades políticamente descentralizadas puede estar compuesto por recursos propios (impuestos, tasas, patentes) y también por recursos que el nivel nacional le transfiera.

Debido a que la entidad políticamente descentralizada es una persona colectiva de derecho público, no goza de una voluntad individual, sino de una voluntad colectiva, social, es necesario que sus representantes no sean autoridades *designadas* por el nivel nacional, sino debe ser el cuerpo electoral de los subniveles quien se encargue de legitimar a dichas autoridades. De esta manera las autoridades electas no están subordinadas al nivel nacional o superior de gobierno sino, al pueblo quien los eligió. Esto no significa que el nivel nacional no ejerza un control sobre estas autoridades, pero este se reduce aun control de legalidad.

2.5. Algunos conceptos de Descentralización Política y sus características.

RIVEROS, 2003:321	La descentralización es un proceso en virtud del cual el nivel central de gestión y gobierno busca una mayor democracia y participación. Delega atribuciones, recursos y capacidad de gestión a niveles subnacionales de gobierno, en un marco de mayor participación social en la toma de decisiones y <u>priorización de la inversión y gestión pública.</u>
LASERNA, 2003:203	La descentralización de la gestión pública consiste en la conformación de un sistema institucional que permita que las decisiones sean tomadas cerca de donde van a ser ejecutadas a fin de que se adapten y ajusten mejor a las características económicas, sociales, políticas y culturales del ámbito que se efectúa la intervención pública.
BÖHRT,2005: 134	“La descentralización política, ..., se refiere a la capacidad de otros órganos del estado para crear derecho positivo, con el cual regulen el funcionamiento administrativo de su circunscripción territorial y garantizan el cumplimiento de sus competencias

De acuerdo al cuadro que antecede podemos decir que la descentralización política es:

- a) Un proceso de democratización, en el cual no se estanca en la simple elección de autoridades, sino que está orientada a obtener un mayor grado participación de la ciudadanía en la *toma de decisiones políticas*.
- b) Por lo tanto el monopolio en la toma de decisiones se rompe, ya que estas serán tomadas mas cerca de donde van a ser ejecutadas y a través de autoridades elegidas directa y democráticamente por los ciudadanos y no así por la autoridad del nivel superior.
- c) Para poder operativizar las decisiones tomadas por los niveles sub nacionales, esta modalidad también implica una descentralización administrativa y económica, ya que es imposible materializar las políticas adoptadas si se carecen de una propia administración y recursos económicos.
- d) Böhr, por su parte resalta una característica fundamental: la creación de derecho positivo (reglamentos) para poder operativizar las decisiones políticas.
- e) Quiebre de las relaciones de jerarquía del nivel nacional, a favor de los niveles de gobierno subnacional.

3. Descentralización Política y Federalismo: Organización y Estructura

Debemos tomar en cuenta que en esta orilla del mundo, se tiene mucha desconfianza respecto a esta forma de Estado compuesto, recordemos que el federalismo en Bolivia siempre fue rechazado por los bolivianos y debido a la mala fama que goza y la confusión existente entre esa forma de Estado y esta tendencia de organización es necesario aclarar qué diferencias existen entre ambas.

Empecemos, recurriendo a la explicación que brinda Emilio Fernández Vásquez en su Diccionario especializado en Derecho Público: "..., habrá descentralización política cuando en un Estado existan simultáneamente un Estado central y varios otros periféricos, dotados todos ellos de personalidad jurídica y política. *Entonces habrá un Estado federal*".⁴¹ Manuel Osorio (2002: 334) al respecto señala que: "La *descentralización política origina Estados federales* o confederaciones, compuesto de provincias, departamentos o Estados autónomos, cuyos gobiernos tienen, en su esfera, posibilidades de decisión."

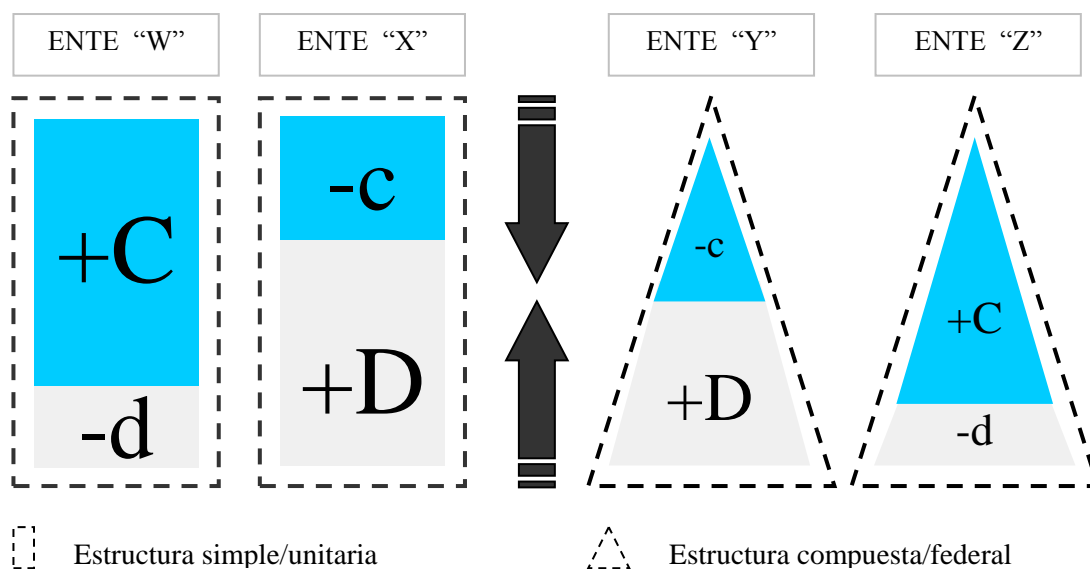
⁴¹ Las cursivas de la presente cita son mías.

En esa misma línea se puede consultar también, Dermizaky (2001, 82) que nos dice que : "Esta descentralización se asemeja al sistema de gobierno federal;"

Ambas concepciones asimilan a la descentralización política como el desencadenante para hablar de Estados Federales, si así fuera este sería el motivo principal para que algunos sectores se opongan a esta modalidad de descentralización. Estos son conceptos que, de acuerdo a la exposición realizada, no compartimos en el presente trabajo, debido a que habiendo estudiado al Estado federal como a la descentralización política, podemos reconocer que entre ambas figuras existe una diferencia entre *estructura* y *organización*.

La centralización como la descentralización son *tendencias universales* que se aplican a todo tipo de organizaciones, no solo a los Estados sino también a empresas, organizaciones sociales, sindicatos, partidos políticos etc. Ambas tendencias (centralización-descentralización) pueden operar en *mayor o menor* grado en cualquier forma de Estado. Por el hecho de que un Estado sea federal no implica que no exista un grado mayor o menor de centralismo, ya mencionamos al respecto los casos de Argentina, Venezuela y México, donde a pesar de elegirse gobernadores y tener parlamentos en el nivel intermedio, los problemas, las decisiones políticas se siguen resolviendo en el nivel superior. De igual manera un Estado unitario o simple, que generalmente se lo asocia con el centralismo, puede gozar de una descentralización política sin que eso implique necesariamente la transición hacia el federalismo. Un ejemplo de esta última afirmación es Colombia

GRADOS DE LAS TENDENCIAS DE ORGANIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico que antecede podemos ver lo siguiente: *W* y *X* ambos son Estados que comparten una estructura o forma simple (como Bolivia y Colombia por ejemplo). En cambio *Y* y *Z* comparten una estructura compuesta (tal es el caso de Argentina y Alemania, ambos Estados federales). Por tanto, el rectángulo y triángulo representan las estructuras de los estados simples y compuestos respectivamente. La estructura del ente *W* difiere de la de *Z* debido a que son Estados de distinta forma. Cosa distinta sucede con *W* y *X* ya que ambos comparten la misma estructura, esto está simbolizado por la equivalencia de la figura rectangular. Esto significa que la estructura, o forma de Estado no puede ser analizada desde una óptica cuantitativa. Un Estado unitario como Bolivia no es más unitario o menos, que otro como Colombia o Chile. Por el hecho que en los Estados federales latinoamericanos existan altos grados de centralismo no quiere decir que estos dejen de ser federales. La estructura o forma de Estado debe ser más bien analizada cualitativamente, ya que es a partir de esto se puede lograr una distinción entre simples y compuestos.

En nuestro gráfico podemos ver que al interior de las estructuras se encuentran, figuras en tono de gris claro y oscuro. Éstas simbolizan las tendencias de organización (centralización-descentralización). Como se puede ver, dentro de cualquier estructura se presenta una *coexistencia* e incluso una complementariedad entre ambas tendencias. Ya que a mayor descentralización menor centralización, y a mayor centralización la descentralización será menor. Tanto *W* como *X* son Estados unitarios, pero la organización varía en cada uno de ellos, ya que en *W* se puede reportar mayor grado de centralización que en *X*. Lo mismo sucede con *Y* y *Z* ambos son estados federales, pero en *Z* existe mayor centralización que en *Y* e incluso que en *X* que es un estado unitario o simple.

Como se puede apreciar las tendencias de organización pueden ser analizadas cuantitativamente, ya que Colombia no es más ni menos unitario que Bolivia, pero sin duda es *más descentralizado*. De igual manera, Venezuela y Alemania son Estados federales, pero hay que reconocer que Alemania es *más* descentralizada que Venezuela. Como vemos las tendencias de organización (centralización-descentralización) son universales y pueden *coexistir* en una misma estructura, son *compatibles* y también *competitivos*. En cambio las estructuras son *excluyentes* ya que, de acuerdo al análisis que realizamos en la primera parte de este estudio, una forma excluye a la otra, no admite grados ni matices.

Si vemos las figuras en gris claro y oscuro –que representan a la centralización y descentralización– veremos que adoptan la misma forma de la estructura, esto quiere decir que las tendencias de organización no pueden sobrepasar lo establecido, lo delimitado por la estructura, al contrario deben someterse a ella. Compartimos el criterio de Kelsen (1995:364) cuando señala que: “Hay un cierto minimum al cual no puede descender la centralización y un cierto maximum que la descentralización no puede rebasar sin que se produzca la disolución de la comunidad jurídica”

Por último, la descentralización política, como decíamos, se refiere a una transferencia de funciones correspondientes, en primera instancia, al Poder Ejecutivo nacional, por tanto los entes receptores de dichas funciones, solo pueden crear normas jurídicas llamadas *reglamentos*. Es por eso que solo poseen un *poder reglamentario*. Los entes miembros (estados o provincias) del Estado federal no solo se conforman con transferencias propias del Poder Ejecutivo sino también del legislativo. Es por eso que en los miembros del Estado federal no solo gozan de descentralización política, sino fundamentalmente de *autonomía*. Esta consiste en la potestad legislativa que gozan los parlamentos o asambleas legislativas de los estados miembros para poder emitir, no reglamentos, sino, *leyes*. La descentralización política no puede ser el desencadenante para hablar de Estados federales, ya que la esencia de estos últimos no radica en la descentralización del ejecutivo, sino en la descentralización del poder legislativo que conlleva la ruptura del monopolio legislativo y consecuentemente el otorgamiento de una autonomía restringida (legislativa) para sus subniveles.

Mientras la descentralización política afecta la *organización* de una porción (la rama ejecutiva), el federalismo se encarga de afectar a cada uno de los componentes del Estado, *afecta todo*.

4. Aclaraciones pendientes entorno a la Descentralización.

Hablar sobre centralización y descentralización es una tarea ardua, compleja e incluso relativa. Cuando líneas arriba sosteníamos que ambas tendencias se encuentran vinculadas con las particularidades de cada Estado y con la *práctica* que se le da, esto ha significado una invitación para que cada autor brinde un concepto que se adecue a *su* pensamiento y a *sus* intereses, sin respetar determinados fundamentos básicos. El disenso y el pluralismo abierto, sin más límites que la imaginación, la tendenciosidad y la parcialización, son nocivas y destructivas. Es

principalmente por estos motivos que existe una proliferación de usos y significados, tanto en la práctica como en la teoría, que dificultan el consenso doctrinal y entorpecen la construcción de un adecuado texto legal. El pluralismo debe encontrarse en la práctica, no así en la teoría que debía permanecer estable.

En las páginas que anteceden hemos intentado seguir una línea *racional* y fundamentada de tal manera que no se estelle con la convicción doctrinal existente. Pero pasemos a revisar algunos problemas por los que generalmente se atraviesa.

Descentralización y desconcentración.

Si analizamos semánticamente los términos centralización y concentración, ambos denotan la reunión de algo en un centro, las diferencias que se pueden rescatar son mínimas. Uno de los grandes problemas que se pueden presentar es diferenciar a la descentralización de la desconcentración, pero fundamentalmente encontrar una *utilidad* para cada una de ellas. Desde una óptica personal, la desconcentración resulta un tanto amorfa ya que es muy común escuchar hablar de los “expertos en descentralización” no así de los “expertos en desconcentración”; la población tiene un repudio hacia el “centralismo” (político, administrativo, económico) no así hacia una “concentración” (política, administrativa, económica). Pero al margen de esto, revisemos los conceptos que se manejan.

Uno de los criterios *abundantes* –no tanto así predominantes– es la de diferenciar ambos fenómenos, descentralización y desconcentración, a partir del factor electivo de sus autoridades. Es así que se dirá que, la desconcentración no permite la elección democrática de autoridades subnacionales, en cambio con la descentralización sí se los eligen por la vía democrática. Eduardo Palma y Dolores Rufián (en: Finot, 2001) adoptan este criterio ya que dependiendo del *origen del poder* se podrá distinguir ambas tendencias. La descentralización –a secas y sin adjetivos–, entonces, estaría considerada como un medio democratizador del Estado, de tal manera que descentralización siempre sería igual a elección.

Este criterio, de descentralización igual elección, es compartida por varios expertos nacionales; por ejemplo Urenda Diaz (2003:207) considera que una de las cualidades de la *descentralización administrativa* territorial sean la elegibilidad de los titulares de la persona

jurídica colectiva. O sea para esta línea de pensamiento descentralización siempre incluye la elección aunque sea *administrativa*. Ahora, si revisamos otros criterios veremos que uno contrarresta al otro. Pablo Dermizaky (2001, 85) resaltaré que la desconcentración existe una dependencia con el órgano central, lo que presume que no existe elección sino designación, pero líneas antes dirá que la desconcentración: “no es mas que una descentralización burocrática”. Mientras que para Dermizaky la desconcentración no sería más que una descentralización burocrática, Carlos Böhr (2004:136) nos dirá que “la descentralización burocrática no debe asimilarse a la desconcentración”. Esta por demás decirlo que ambas concepciones son divergentes y contrapuestas y los argumentos para fundamentar cada una de ellas, son aun mas difíciles de entender.

Ahora, para muchos la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, debería llamarse técnicamente “Ley de Desconcentración” debido a que las autoridades (el prefecto) no es elegido sino designado por el Presidente de la Republica; otros, de seguro analizando estas paradojas, dirán que lo más conveniente sería llamarla “Ley de descentralización burocrática” y los más moderados dirán que no hay que cambiarla ya que su denominación es adecuada. Como vemos el disenso terminológico sin más límites que la imaginación imposibilita la construcción de un adecuado orden jurídico. Antes el oscurantismo radicaba en la inaccesibilidad a determinada información, hoy en día ha sido superada, pero todavía hay tinieblas que envuelven el conocimiento que lo confunden y entorpecen.

Mas halla de los usos que le den los expertos: ¿Cómo entenderá la población el tema de la descentralización?

Jean Rivero sostenía que la descentralización esta vinculada con las necesidades prácticas de la población de cada Estado, de tal manera que la concepción varía cualitativamente de un caso respecto a otro. Como ya lo señalamos el centralismo no es una tendencia presente solo en los Estados unitarios o simples, también se encuentra en los Estados compuestos, de igual manera, las demandas de descentralización se pueden oír en ambas formas de Estado. Cuando la población de un Estado unitario o simple pide descentralización, esta demanda puede resumirse básicamente en: la elección democrática de las autoridades subnacionales y en la trasferencia de mayores recursos económicos y financieros; en los Estados federales, de igual manera la población pide descentralización, pero esta no se refiere a la elección democrática de sus gobernadores, debido a

que este es un elemento conexo a la autonomía legislativa del cual gozan los entes miembros, las demandas de descentralización en un Estado federal se refieren a la maximización en la transferencia de recursos económicos, expansión de las competencias, etc. Por tanto la concepción de descentralización varía significativamente de un Estado a otro. Es así que adoptar un concepto que no se asemeja a nuestra realidad es peligroso.

Por ejemplo, Franz Barrios (2005:19) nos dice que descentralización: “En términos territoriales, es el proceso mediante el cual se transfiere poder de un nivel territorial superior a uno inferior sobre la base de haberle conferido al receptor poder de legislarse”; para la realidad boliviana, o para un Estado unitario o simple, este concepto se encuentra fuera de foco, ya que el municipio esta descentralizado política y administrativamente⁴² e incluso se lo cataloga constitucionalmente como autónomo, pero no por este hecho los municipios tienen el *poder de legislarse*, no hay duda que esta noción es aparentemente inadecuada. Pero si aplicamos este concepto a una realidad de Estado compuesto, mas específicamente a un Estado federal, es absolutamente válido y correcto, debido a que esta tendencia es entendida como un mecanismo que viabiliza fundamentalmente la autonomía legislativa de los entes miembros.

Cuando Barrios (2005:85) se refiere a Estados simples o unitarios, no habla propiamente de una descentralización, sino de una *desconcentración por colectividad territorial* que es la variante mas potente que se pueda concebir en condiciones de un modo de Estado simple, y que Francia como Colombia han desarrollado con mucha fama. A pesar que la Constitución colombiana se encasilla como un estado unitario *descentralizado*⁴³, y no adecuadamente como *desconcentrado por colectividad territorial*, los conceptos desarrollados por Franz Barrios son razonables y muy fundamentados.

⁴² “En el mundo contemporáneo, las llamadas autonomías locales son, las más de las veces y más que otra cosa, estados de descentralización política-administrativa y, por lo tanto, con independencia (relativa) del centro...Llamémosles, también, si se quiere, autonomías: pero sin tomar la expresión muy en serio.” (Sartori, 2003: 241) Nótese como Sartori refiriéndose a las autonomías locales o municipales, nos dice que son estados de descentralización política, este último término no es utilizado como descentralización del Poder Legislativo, como cree Urenda, sino como una tendencia de organización del Poder Ejecutivo.

⁴³ El Art. 1 establece: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de Republica, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Como vemos el panorama es absolutamente complejo y requiere que en la región, o por lo menos en el país, se logre una homogenización doctrinal en aquellos temas tan controvertidos como son la descentralización y desconcentración.

TERCERA PARTE
La Propuesta de Oriente
AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

*“Autonomía y oligarquía
Suenan a porquería”*

Satucos. *Graffiti*

Recorriendo el gris asfalto que une las ciudades de La Paz y El Alto, se evidencia el hablar de las paredes, tantas palabras escritas (o mas bien pintadas) desde el principio hasta el final, tantos rasgos, tantas señales, tantas pinturas, unas extrañas otras conocidas. Testificando el paso de sus autores ausentes, mostrando simpatía/antipatía, tratando de explicar o entender, alguna situación en particular.

Autonomía y oligarquía suenan a porquería. ¿Es acaso esta la real dimensión de las autonomías? ¿Es un criterio generalizado o solo presente en las filas de los satucos⁴⁴? Quien sabe, tal vez si/no. Lo cierto, es la gran importancia que este asunto ha tomado, ya que no solo estaban presentes en las paredes. En la radio, televisión y prensa, también, se han escuchado y visto criterios de los más diversos referentes a este tema, pero: ¿A que se refieren cuando hablan bien o mal de la autonomía? ¿Qué buscamos con las autonomías departamentales? ¿Qué se quiere autonomizar/atomizar? ¿Será tan mala o buena la autonomía? En este breve interrogatorio, no dejamos de prescindir de esa palabra. Pero como responderlas sin antes cuestionarnos ¿Qué es autonomía?

Como electores, debemos reconocer que poco nos han ayudado los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los comités cívicos para responder esta pregunta inicial. Las campañas, los discursos, la propaganda estaban plagados del SI y del NO, ambas dirigidas al rechazo con la postura adoptada. “Ayer centralistas y ahora autonomistas... siendo centralistas vivieron del centralismo y ahora que recuperamos con el voto el gobierno nacional no quieren perder la mamadera departamental”⁴⁵ señalaba nuestro Presidente Evo Morales, mediante este discurso

⁴⁴ Los *satucos*, son militantes del Movimiento Al Socialismo.

⁴⁵ La Razón Recta Final Jueves 29 de junio de 2006.C4

miles de ciudadanos lo hicieron suyo. Por su parte el Comité Cívico de Santa Cruz, a la cabeza de Germán Antelo, tampoco se quedó atrás ya que en el cierre de campaña por el SI sostenía que: “Hoy tenemos que dejar atrás a la patria del NO. La que dice No al trabajo. No a la Autonomía. No a la unidad. No a la creación. No a la inversión. No al mundo. No al futuro. No a las oportunidades. No a la integración. No al comercio...” Así también fueron miles los que le dijeron SI a una autonomía, Solidaria e Integradora. La costumbre de informarse y orientarse por lo que *opinan* los otros (conocimiento de opinión) ha sido suficiente para entender y explicar la consistencia, las ventajas y desventajas de la “autonomía departamental”, el pluralismo de *opiniones* ha saboteado, incluso, el entendimiento ordinario.

Como vemos, esa luz que muestra las desventajas, perjuicios, maldades de las autonomías, esa otra luz que reluce las ventajas, beneficios, bondades de las autonomías para Bolivia, son luces difusas que nada apagan, pero tampoco nada hacen sobresalir. A estas alturas, queda atrás la percepción de los *Satucos* de reducir la propuesta de oriente, como una reivindicación exclusiva de las oligarquías o logias presentes en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija. Los resultados del referéndum autonómico, los cabildos realizados, y en especial el último denominado “del millón”, nos demuestran cómo el escuadrón de los autonomistas va en crecimiento. Pero las palabras, las señales, los discursos y publicaciones, confusas y contradictorias todavía se encuentran omnipresentes. Así la autonomía se puso de moda hoy en día y aunque muchos que expresaron su antipatía o simpatía, no sabían en que consistía.

Hasta aquí el panorama en el que nos encontramos, ocupémonos ahora en entender a esa palabra que, según algunos, será la fuente/panacea de todos nuestros problemas.

I. AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL

En principio diremos que “autonomía” es una palabra que ha sufrido mutaciones de las más diversas en el transcurso de la historia. Los griegos llamaban *autonomoi* y los romanos *autonomi* a las entidades que se gobernaban *por sus propias leyes* y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Como señala Hugo Charny, el significado de autonomía en ese periodo “equivale a independencia, y solo puede aplicarse a los estados independientes”. Pero si recurrimos a esta idea, los únicos entes autónomos serían los Estados y no así los municipios, provincias, departamentos y regiones que lo componen. Habrá que señalar, también, que ésta acepción de autonomía, no es la que se utiliza en la actualidad, ya que los teóricos han esgrimido un nuevo término para hacer alusión a ese estado de independencia y supremacía. Aquí puede percibirse una confusión y asimilación entre autonomía y soberanía.

En lo que nos respecta José Alberto Garrone (1993:215) afirma que etimológicamente *autonomía* proviene del griego: *autos*, que significa: por si mismo; y *nomos*: ley; es así que conceptualiza como “la facultad de darse sus propias normas por las que se ha de regir”. Pablo Dermizaki (2001:86), en su conocidísimo texto de Derecho Administrativo, siguiendo la misma orientación etimológica concluye que *autonomía es “darse leyes así mismo”*. Y otros nos dicen que: “Es el poder de *legislarse*. Cuando una instancia territorial puede normarse vía leyes, y no solo mediante reglamentos, se dirá que goza de autonomía”. (Barrios, 2005:17).

Hasta el momento afirmaríamos que autonomía en su concepción *etimológica* significa darse *leyes* así mismo. Empero, nótese como Garrone, incluso aclarando su origen etimológico, se limita a explicar, autonomía, como la facultad de darse *normas* y no habla propiamente de *leyes*. Esta misma idea es compartida por Gordillo (XIV- 11), ya que sostiene que la autonomía agrega, a la capacidad de auto administración, “la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por un ente superior”. El termino *auto*, esta por demás claro que, alude a la idea de lo “propio” o “por si mismo”. Pero cuando hablamos de *nomos*, esta palabra inconcientemente es relacionada con “norma” y no propiamente con “ley”

	Griego	Latín
LEY	<i>nomos</i>	<i>Lex - legis</i>

EJEMPLOS	<i>nómos ágraphos</i> (ley que no esta escrita)	<i>legis executio</i> (ejecución de la <i>ley</i>)
----------	---	---

A pesar que los romanos utilizaban la palabra *autonomi* para hacer referencia al gobierno por leyes propias y al estado de independencia, en latín ley se traduce como *lex* y no propiamente como *nomos* o *nomoi*. Por tanto, es conveniente utilizar la etimología griega ya que es gracias a ella que podemos afirmar que autonomía en su concepción etimológica significa el poder o la facultad de darse leyes a uno mismo.

Ahora, recurrir a una concepción univoca y etimológica de autonomía (“*darse leyes así mismo*”) suele ser inadecuada y hasta peligrosa. Esto debido a que existen entidades autónomas que no son propiamente tales.

Del análisis desarrollado hasta el presente, se colige que la *autonomía* – entendida como auto legislación– no constituye un elemento del nivel intermedio de los llamados Estados unitarios/simples. Pero a pesar de esto son muchas las constituciones de Estados unitarios que para sus niveles intermedios, inferiores, e incluso universidades, reconocen “autonomía”. Pero ante estas antinomias (el municipio autónomo no es autónomo) son varios los que sostienen que “no puede decirse que las universidades sean verdaderamente autónomas, sino autárquicas” (Dermizaky, 2006:41)⁴⁶ y en cambio otros, refiriéndose a lo municipal sostienen que, las llamadas autonomías locales son, las más de las veces y más que otra cosa, estados de descentralización política-administrativa. (Sartori, 2003: 241)

La autonomía municipal o local, reconocida en Estados unitarios, federales y Autonómicos no es verdaderamente autónoma, se dice que es autárquica e incluso un estado de descentralización política-administrativa, pero no autónoma, sin embargo a pesar de estas críticas y observaciones el municipio sigue presumiendo esa calidad.

⁴⁶ Mientras autores nacionales sostienen que entre autonomía y autarquía existen diferencias, expertos extranjeros como Agustín Gordillo (XIV-11) no reconocen diferencias cualitativas entre ambas. Gordillo señala que la problemática solo representa una “diferencias de grados”. El argumento que defiende dicho autor se basa en la concepción de *nomos* como norma y no propiamente como ley. Sostiene que un ente autárquico no puede concebirse como la mera capacidad de administrarse a si mismo sino que, al igual que los entes autónomos, también tiene una capacidad normativa consistente en “el dictado de normas para reglar el propio funcionamiento”. Como se puede apreciar una concepción errada de la etimología de la palabra autonomía, puede llevar a confundirnos con figuras similares como la autarquía.

En un Estado federal, por ejemplo, nadie negara que se pueden percibir dos autonomías, la primera de los estados miembros y una segunda del nivel inferior o municipal. Pero debido a la confusión que pudiese presentarse, los expertos se han encargado de asignarle una denominación a cada una de ellas. Al respecto, Dante Cervantes sostiene que las autonomías del nivel intermedio – estados miembros – son “constitucionales”⁴⁷, de manera mas clara se hace una diferenciación entre autonomías políticas (nivel intermedio) y autonomías administrativas⁴⁸ (nivel inferior).

Es cierto que los procesos de descentralización y autonomía no se presentan de manera uniforme de un país respecto a otro. Pero es necesario recordar que esta uniformidad no debe darse en la práctica, pero sí en la teoría. Es fundamentalmente por este motivo que muchas de estas clasificaciones son universalmente inoperantes.

Si decimos que a esa verdadera autonomía legislativa se la debe llamar “autonomía política” pues los ejemplos sobran para demostrar que ésta no necesariamente debe operar en Estados federales o Autonómicos, sino también en simples o unitarios. El caso del Estado peruano es un claro ejemplo, en el cual se reconoce *autonomía política* para los municipios, pero por más autonomía política que sea, el nivel inferior o municipal del Estado peruano no tiene facultades legislativas.

En vista de la evidente dificultad y con el objeto de proseguir con el presente estudio, se desestima la clasificación de autonomía “política” para referirse al carácter legislativo de la misma, y se hablará, en lo que sigue, de una “*autonomía restringida*”. De igual manera se abandona la clasificación de autonomía “administrativa” para hacer referencia a la naturaleza del poder que ejercen *usualmente* los municipios y universidades y se prefiere la utilización de una “*autonomía genérica*”.

Autonomía restringida. Lo que *no* significa esta denominación es que este tipo de autonomía se “restringa” exclusivamente al nivel intermedio del Estado federal o Autonómico. Sino puede ser aplicable, incluso, a otros niveles como el municipal o provincial. Lo “restringido” hace referencia a que este tipo de autonomía se encuentra estrechamente vinculado al origen

⁴⁷ “Los Estados miembros poseen autonomía constitucional. De modo que, dentro de las condiciones por la Constitución Federal, puede establecer y reformar sus constituciones sin intervención del poder central. En cambio los Estatutos de las regiones autónomas son establecidos, o cuando menos aprobado, por el poder central, y, en todo caso, tiene la naturaleza jurídica de leyes de este poder” (Cervantes, 2003:108)

⁴⁸ La jurisprudencia constitucional española es partidaria de dicha diferenciación

etimológico (griego). *Su concepción se restringe al origen etimológico, donde autonomía es darse leyes así mismo.*

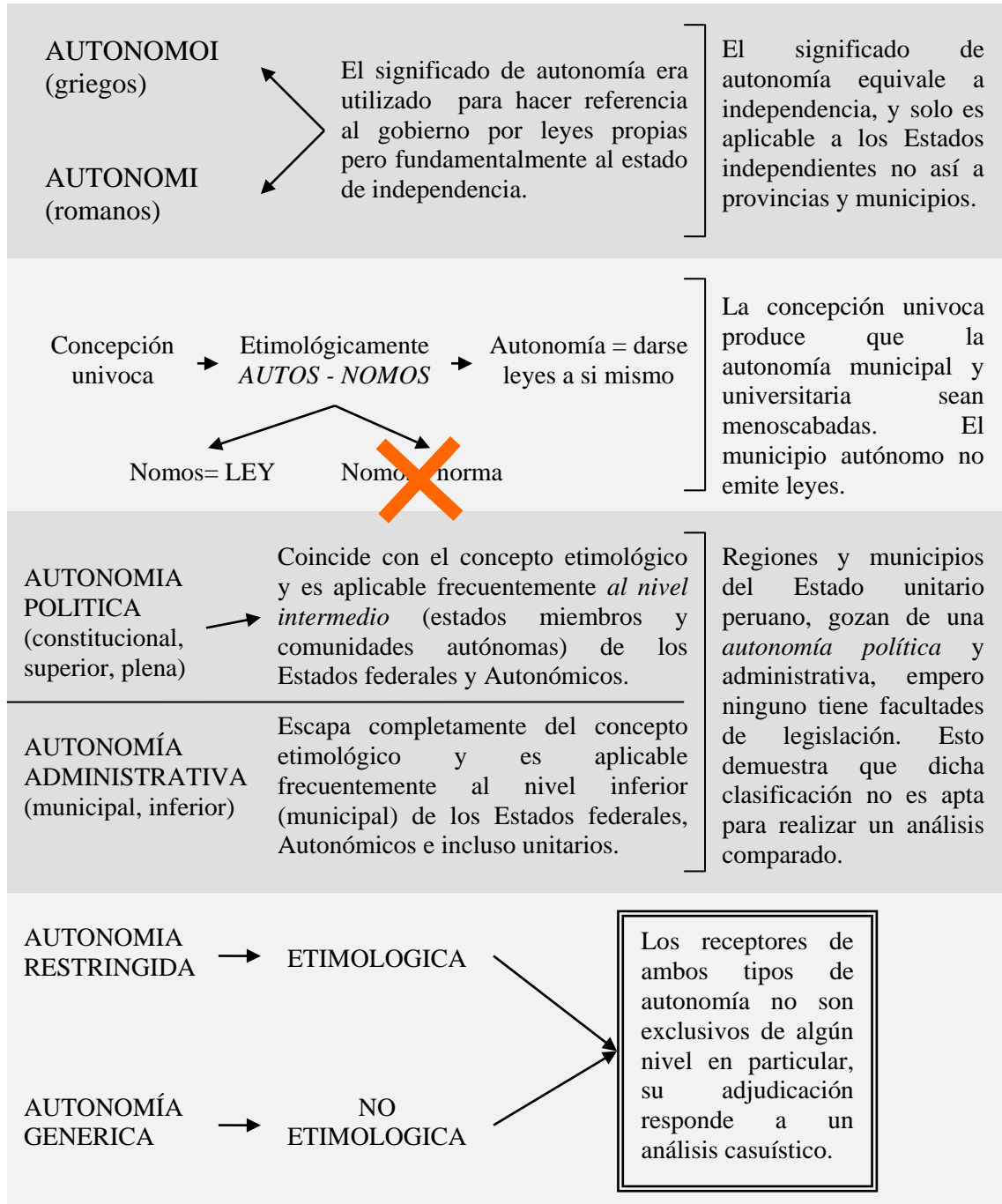
Autonomía genérica. En principio este tipo de autonomía es aquella que no es restringida y por lo tanto no tiene potestad legislativa. Lo “genérico” es entendido como un tipo de autonomía *común* a varias entidades y no necesariamente exclusiva del nivel municipal. Esta autonomía es genérica, porque es común a varias entidades como departamentos, provincias, municipios, universidades. No es entendida como auto-legislación, sino como una tendencia de organización político-administrativa que opera dentro la esfera del poder o función ejecutiva. El contenido de la autonomía genérica lo componen potestades de auto-gobierno⁴⁹ y auto-administración a través de autoridades elegidas democráticamente, por un determinado cuerpo electoral; potestad para elaborar sus propias políticas y planes, sin injerencia del nivel de gobierno nacional; potestad de creación de *normas* (no leyes), para materializar las políticas y planes propuestos (ordenanzas municipales, resoluciones de consejos facultativos); potestad de fiscalización.

Ahora, bajo este esquema no se puede afirmar, directamente, que *por regla* la autonomía que le corresponde a todos los municipios debe ser “genérica” y tampoco que la autonomía del nivel intermedio de *todo* Estado debe ser “restringida”. Dicha asignación dependerá de un análisis casuístico.

La pregunta de inicio es ¿A que tipo de autonomía – restringida o genérica – se refiere la propuesta de autonomías departamentales? Para lo cual nos encargaremos de revisar los textos planteados por el más importante precursor teórico de dicha propuesta, Juan Carlos Urenda Díaz.

⁴⁹ El termino gobierno se utiliza aquí, para hacer referencia a las funciones ejecutivas.

PROBLEMAS ENTORNO A LA CONCEPCION DE AUTONOMÍA



1. Un concepto general en la propuesta de autonomía departamental.

¿A que tipo de autonomía –restringida o genérica– se circunscribe la propuesta de autonomías departamentales? Urenda nos da varios conceptos, todos ellos relacionados entre si, veamos:

“Concepto general de autonomía: Es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia.” (Urenda, 2003:221)

Muchos estarían de acuerdo con este concepto general, ya que como dijimos básicamente la autonomía (privada, genérica, restringida) puede ser entendida como la potestad de auto-regular los asuntos propios; nosotros circunscribimos este concepto en la concepción *genérica de autonomía*, debido a que se está refiriendo a una descentralización política y administrativa del *gobierno*, o sea solo de la esfera ejecutiva de un nivel subnacional. En segundo lugar solo se habla de *norma*, por tanto de capacidades normativas reglamentarias propias de la esfera ejecutiva y no así de leyes.

Ahora, respecto a este concepto general también debemos tomar en cuenta la concepción de su autor. Urenda, en primer lugar utiliza el término *gobierno* no para referirse a la esfera ejecutiva de cualquier nivel estatal, sino *gobierno*, para él, también abarca la esfera legislativa, veamos:

“El gobierno central o nacional se mantendrá compuesto por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo” “Los gobiernos departamentales autónomos se compondrán de un Órgano Ejecutivo encabezado por el gobernador (...) y por una Asamblea Departamental (...) La Asamblea Departamental constituirá el poder legislativo departamental.” (Urenda, 2006:18)

Es verdad que el término *gobierno* es *anfíbológico*, por que muchas veces es utilizado para referirse exclusivamente a la esfera ejecutiva; y muy pocas para hablar de todos los poderes del Estado. Esta última acepción genérica de *gobierno* es poco usual y hasta inservible, ya que nadie hace mención de ‘*gobierno*’ para referirse a los poderes ejecutivo y legislativo. Como ya hemos revisado, ni la Constitución boliviana vigente (ver los Arts. 111, 113, 200) ni la experiencia española –que por cierto ha influenciado de gran manera en los precursores de las autonomías departamentales– utiliza el término *gobierno* para hacer mención a esos dos poderes o esferas del Estado. El Art. 66 de la Constitución española, por ejemplo, establece que: “Las Cortes Generales ... están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado” “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, *controlan la acción del Gobierno* y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”; el Art. 98 establece: “El *gobierno* se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás

miembros que establezca la Ley”, queda muy claro que ‘gobierno’ no se utiliza para referirse a los poderes ejecutivo y legislativo, sino exclusivamente comprende la rama ejecutiva. Es así como debería entenderse ‘gobierno’.

Si seguimos el criterio de Urenda (gobierno=legislativo y ejecutivo), esa “capacidad de normar”, no propiamente se refiere a potestades normativas-reglamentarias –que en nuestro criterio corresponden a todo gobierno-ejecutivo – sino se esta refiriendo, también, a potestades legislativas, por tanto, este concepto es muy ambiguo ya que se puede entender como una autonomía genérica (normativa-reglamentaria), pero también, en el pensamiento de su autor, puede significar una autonomía en sentido restringido (legislativa).

Queda claro que este concepto es confuso para explicar la pretensión de autonomía departamental. Por lo cual es necesario recurrir a otro.

1.1. La autonomía como sinónimo/sumatoria de descentralización política y administrativa

Esta concepción de autonomía tiene varios adherentes, pero para los propósitos de este estudio rescatemos un par de ellos:

“El Estado autonómico es la mera representación de la descentralización política, económica y administrativa de un estado unitario que se antepone a las características del estado-nación, es decir que es una sola nación que identifica a su población con las mismas características y rasgos”. (Inarra, 2006:334)

“..., la autonomía supone la descentralización política y administrativa que es propia del Estado federal, correspondiendo al Estado unitario solamente la segunda, o autarquía”. (Dermizaky, 2006:42)

Es muy difícil interpretar la primera cita, pero dejando a un lado la asimilación entre Autonómico-unitario que realiza, resulta claro que lo autonómico es un resultante de Estado unitario con descentralización política económica y administrativa, difícil combinación e imposible comprensión. La segunda cita invalida la primera, debido a que al estado unitario solo le corresponde(ría) una descentralización administrativa. A pesar de ésta contradicción no se detecta

en dichos textos una explicación de qué es una descentralización política y administrativa. Por tanto es necesario recurrir a la explicación brindada por J.C. Urenda (2005:25):

“La autonomía es sinónimo de descentralización político-administrativa. La descentralización política se refiere, exclusivamente, a la esfera del poder legislativo y la descentralización administrativa a la del poder ejecutivo”.

1) “La autonomía es sinónimo de descentralización político-administrativa...”

Revisando esta primera parte del concepto podemos decir que la autonomía, ya sea genérica o restringida, es un continente que en su contenido se pueden encontrar a la descentralización política, administrativa, fiscal. De acuerdo a las observaciones que realizamos, la descentralización político-administrativa opera sobre la base del Poder Ejecutivo, a favor de las entidades subnacionales de gobierno y administración.

De esta manera podemos decir que la idea que se tiene de autonomía se refiere al concepto genérico. O sea la autonomía no es considerada como un elemento propio de los Estados compuestos sino como: “una modalidad de organización política administrativa basada en el reconocimiento constitucional y en la aprobación legislativa de unidades territoriales dotadas de una limitada capacidad normativa y del derecho de definir su organización político-administrativa y sus políticas, programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural”. (Böhr, 2004: 142)

2) “La descentralización política se refiere, exclusivamente, a la esfera del poder legislativo y la descentralización administrativa a la del poder ejecutivo”⁵⁰

Urenda (2003: 91-123)⁵¹ dedica una parte de su libro para explicar el centralismo administrativo, político y económico, pero refiriéndose al segundo solo se limita a identificar al

⁵⁰ En la tercera edición de éste libro, Urenda ya no habla de “sinónimos”, sino de suma de tres tipos de descentralización: política, administrativa y económica (2006:97)

⁵¹ Para profundizar ésta concepción se puede consultar la cuarta parte del libro mas especializado en autonomías departamentales de Juan Carlos Urenda (2003: 91-123), en el cual relaciona la centralización en los tres poderes del estado y nos presenta el siguiente análisis: “Si el poder Legislativo tiene por objeto formular la ley positiva que es la expresión sintética y obligatoria del derecho, y del Poder judicial aplica esta ley en los casos concretos de contención, al poder Ejecutivo le corresponde entonces la labor administrativa del Estado. La centralización administrativa en Bolivia es, pues, un reflejo de la estructura del poder Ejecutivo” (cursivas mías). Prometido el

poder que produce esta modalidad de centralismo, sin brindar una explicación de lo que él entiende por “político”.

CENTRALIZACION POLITICA Cursivas nuestras.	... el centralismo administrativo se refiere al poder Ejecutivo como poder esencialmente administrador. Pues bien, <i>el centralismo político</i> , en el derecho administrativo, <i>corresponde al Poder legislativo</i> . Implica que hay un solo órgano, en todo el Estado, que dicta leyes para normar la vida de todo el país, como es el caso boliviano en el cual solo el Congreso nacional puede dictar normas (Art. 46 CPE).
--	---

De inicio debemos decir que, bajo la línea que adoptamos –descentralización como transferencia–, nada impediría que ésta opere sobre uno o todos los poderes del Estado. Si la descentralización opera sobre el Poder Ejecutivo –que es lo que normalmente sucede– pues tendríamos más de un gobierno y administración (nacional, departamental, municipal). Si descentralizamos el Poder Legislativo implicaría la *ruptura del monopolio legislativo*⁵², que en los Estados unitarios esta concentrado en el Nivel Nacional, a favor de otras entidades subnacionales tales como los municipios (triterritorial) o los departamentos (autonómico). Esto provocaría, por ejemplo, que los departamentos tengan un propio cuerpo legislativo, cosa que solo es posible cambiando a una forma de Estado *compuesto*.

Pero es necesario resaltar que el problema no es discutir la existencia o inexistencia de la descentralización del legislativo, sino saber si a este fenómeno es correcto denominarlo como descentralización “política”, ya que como señalamos en su oportunidad, Hans Kelsen se encarga de analizar estas dos tendencias –centralización y descentralización– no desde la óptica que hemos adoptado hasta ahora, sino a partir del *orden jurídico*. Pero a lo largo de la explicación que nos brinda, no adjetiviza estas tendencias con lo *político*. Él se refiere explícitamente a la *descentralización de la legislación* (Kelsen, 1995: 376).

análisis de la centralización en los tres poderes del Estado, Urenda no hace referencia qué tipo de centralismo arrastra el Poder Judicial, y se limita a terminar su estudio analizando el centralismo económico que en sus palabras “es una resultante de los centralismos administrativo y político (normativo)”.

⁵² Se esta utilizando este concepto como “ el fenómeno que conduce hacia la posibilidad de que en el estado no sólo el nivel nacional, sino cualquier otro nivel subnacional, pueda igualmente gozar de facultades de legislación”.(Barrios,2005)

Consideramos que no existe disenso en sostener que el centralismo administrativo tiene como fuente al Ejecutivo, pero cuando Urenda señala que “el centralismo político, *en el derecho administrativo*, corresponde al Poder legislativo” de inicio se estrella con todo el Derecho Administrativo, ya que éste a pesar de constituir una rama del derecho publico interno, no tiene por “objeto de estudio” analizar la estructura y organización de los poderes legislativo, ni judicial, sino exclusivamente la normativa, la organización y las competencias de los órganos *administrativos* del Poder Ejecutivo nacional y de los subniveles de administración. (ver: Cervantes, 2005:13; Mostajo, 2003:75-113; Naranjo, 2000:17)

Ahora ¿Es correcto llamar a la descentralización de la legislación como *descentralización política*? O más precisamente ¿A que se refiere lo político o la función política? ¿Qué ha llevado a varios autores en asimilar lo político con lo legislativo

Si concebimos el poder político, la legislación y soberanía como John Locke, llegaríamos a la conclusión que sí es correcto relacionar lo político con la legislación, sin embargo en paginas anteriores ya resaltamos la inoperancia de ésta concepción para explicar lo que en la actualidad acontece por tanto, empecemos respondiendo la segunda pregunta.

Política proviene del adjetivo *polis* (polítikos) que alude a ciudad y se la utiliza para hacer referencia a la actividad que involucra al Estado. Norberto Bobbio nos dice que “el concepto de política entendida como forma de actividad o de praxis humana está estrechamente vinculado con el del poder” y posteriormente resalta que se pueden reconocer modernamente tres clases de poder: económico, ideológico y político. Respecto a éste último, Hans Kelsen sostiene que “El poder, en sentido social o político, implica autoridad, es decir, la relación de superior a inferior.”

A través de este código primario, superior/inferior, se logran establecer las llamadas relaciones de dominio, las cuales son mantenidas a través del uso de mecanismos represivos como la fuerza física (poder coactivo). Este seria el distintivo del poder político, respecto a otros poderes existentes en una sociedad. De tal manera que si hablamos de una descentralización de lo político, estaríamos repartiendo el uso de la fuerza pública a entidades subnacionales.

Pero debemos recordar que la función de la política, del poder político, no se agota en el uso de la fuerza pública; nuestros gobernantes no se dedican completamente a mantener la

cohesión estatal y reprimir a la población, sino que tiene un componente principal que es la toma de decisiones, inclusive la utilización de la fuerza pública presupone la existencia de una decisión. Es así que adoptamos el criterio de Luhmann (2004) para decir que la función de la política consiste en mantener la capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente.

Para que los gobernados acepten/consientan dichas decisiones, es necesario que se vinculen y esto es gracias a los procesos democráticos. Cuando un Estado adquiere una forma democrática de gobierno, no implica que las relaciones de subordinación, de obediencia desaparezcan, al contrario estas siguen permaneciendo, lo que cambia es su fuente de legitimación. Ahora un sistema democrático, para que no exista un abuso del poder político, se cimienta en la división de poderes/funciones en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por tanto es necesario determinar a cuál órgano se le atribuye la función política, en los términos expuestos.

El Art. 4 de la Constitución Política Boliviana establece: “El pueblo delibera y *gobierna* por medio de sus representantes...”. Aquí se está adoptando una concepción muy genérica de gobierno (ya que implícitamente se refiere a los tres poderes clásicos), pero está claro que el Poder Judicial quedaría exento de facultades políticas ya que las decisiones que toma solo *vinculan individualmente* debido a que solo aplica las leyes al caso concreto. La pugna se centraría, entonces, entre el Legislativo y Ejecutivo.

Para resolver este dilema es necesario precisar si al interior de un régimen democrático el Estado ha adoptado un *sistema de gobierno* presidencialista o parlamentarista, ya sea en su forma pura o mixta. Someramente podemos decir que cuando se está en un sistema presidencialista la función política o de gobierno es otorgada al Poder Ejecutivo. El presidente es en este sistema jefe de gobierno y de Estado. Cosa distinta sucede en un sistema parlamentarista, ya que los miembros de este órgano son quienes eligen a las autoridades del ejecutivo y les brindan, o quitan, su voto de confianza. Resulta claro que existe una superioridad del Ejecutivo en el sistema presidencialista, y del Legislativo en el parlamentarista.

Como vemos, la función, la dirección política, el gobierno en un sistema (semi) presidencialista –como Bolivia– no está en el Poder Legislativo sino en el Ejecutivo, y como bien lo decía Rousseau “El poder legislativo es el corazón del Estado; el ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento a todas las partes”. Así relacionar lo “político” *exclusivamente* con lo legislativo resulta ser confuso e inapropiado, ya que la política no solo comprende ni se agota en el acto

legislativo. Por tanto: “Es el poder Ejecutivo el que básicamente se descentraliza administrativa y políticamente. Ese es el concepto madre”. (Galindo 2004: 49)

Si, según éstos autores encabezados por Urenda, la descentralización política opera sobre el legislativo ¿en donde opera la *autonomía*? ¿Es el Poder ejecutivo esencialmente administrador? A la primera: Cada quien es jardinero de sus dilemas, por tanto dicho autor nos debe una respuesta. A la segunda: no. A la tercera y última pregunta ¿porque se hace referencia a la descentralización política como sinónimo de descentralización del legislativo?

Presumimos, *iuris tantum*, que esta conclusión ha sido producto de la confusión existente entre autonomía genérica y autonomía restringida. Ya que como indicamos, la ambigüedad, existente entre ambos, consagrada en las distintas Constituciones ha provocado que sean los Tribunales Constitucionales los que aclaren en que consiste cada una de éstas. Al respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional de España de 2 de febrero de 1981, intentando diferenciar la autonomía de los municipios (genérica) y de las Comunidades Autónomas (restringida), estableció que la última “es cualitativamente superior a la administrativa” debido a que contempla “potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, pues cualquiera sea el ámbito autonómico, éste queda fijado por el Estatuto, en el que se articulan las competencias asumidas por la comunidad autónoma dentro del marco establecido por la Constitución.”

Como podemos ver, el Tribunal se encarga de hacer una distinción entre autonomía política y autonomía administrativa, resaltando que la primera implica *potestades legislativas*, cosa que las autonomías municipales (genérica) no tienen. Este ha sido el motivo por el cual algunos autores asimilen lo “político” con la “legislación”. Pero no podemos decir que la autonomía municipal se reduzca simplemente a *potestades administrativas* ya que, también, de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional de España de 28 de julio de 1981 establece que “la autonomía local debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el *gobierno* y administración de cuantos asuntos le atañen...”⁵³. Como vemos los municipios no solo tienen órganos y potestades de administración sino también de *gobierno*, o sea de funciones y organización política.

⁵³ Las cursivas son nuestras.

Compartimos el criterio de Joan Prats (2004, 62) en que la “dirección política es la determinación de los programas municipales y provinciales y la orientación de la actividad municipal en función de los mismos, ya que la política, obviamente, no se agota en la elaboración de las leyes”. Es por eso que nosotros dijimos que la función política⁵⁴ consiste primordialmente en la toma de decisiones que vinculen colectivamente. Por tanto, y como sostiene Prats, “ambas [Comunidades y municipios] autonomías son políticas” Por tanto, sería muy conveniente que en vez de utilizar el término “político” para referirse “exclusivamente a la esfera del legislativo” se utilicen otros términos mas explícitos como la descentralización legislativa o de la legislación. (ver: Kelsen, 1995: 376)

Tomando en cuenta que el concepto restringido se refiere a la potestad de darse leyes, a duras penas y manipulando algunos conceptos diríamos que esta segunda parte del concepto de Urenda *parece* referirse a la autonomía restringida, ya que en su concepto, implícitamente, habla de una descentralización del Poder Legislativo, esto hace presumir que los futuros departamentos autónomos tendrán facultades *legislativas*.

Como se ha podido apreciar este segundo concepto es muy confuso y utiliza una terminología inadecuada, ya que no se limita a reproducir el significado etimológico, que sería de gran ayuda, sino que además incluye otras categorías tales como *descentralización política* y *descentralización administrativa* para explicar la autonomía restringida.

1.2. Aun hay más: Dimensiones de las Autonomías.

En alguna parte Urenda (2006:34) señala que la Ley de Descentralización Administrativa (Nº 1654) no descentralizó prácticamente nada y que “en rigor científico debió llamarse Ley de Desconcentración”. Esta última afirmación es refutable, sin embargo queremos centrar nuestro análisis en el rigor científico.

Sartori refiriéndose a los presupuestos que requieren las llamadas ciencias del hombre (no fisicalistas) para lograr su transición hacia una acepción restringida, señala como elemento común y punto de partida: la elaboración de un lenguaje. La regla general es que toda ciencia se presenta

⁵⁴ Los criterios en base a ésta misma orientación son bastantes, por ejemplo, el profesor Mostajo (2003:113) establece que el órgano ejecutivo no solamente administra, sino cumple actividades políticas o de gobierno, y por otra cumplen estas funciones otros órganos, considerados desde un punto de vista objetivo o material de la función administrativa, como las entidades descentralizadas o las Municipalidades...”.

a un mismo tiempo: 1) Como un lenguaje *conceptualizado*, que se construye a partir de la reflexión sobre la propia instrumentalidad; 2) un lenguaje *crítico*, en el sentido en el que nace por la corrección de los defectos o carencias del lenguaje común u ordinario; 3) un lenguaje *especializado* que desarrolla un vocabulario técnico y esotérico, y 4) un lenguaje que permite la *acumulabilidad* y la *repetibilidad*. . En concreto, un conocimiento de tipo “ciencia” requiere y presupone estas operaciones onomatológicas: *primero*, la definición y por consiguiente, la estabilización (relativa) de los propios conceptos que maneja; *segundo*, la creación de palabras nuevas con el fin de disponer un vocabulario adecuadamente preciso y articulado; *tercero*, la adopción de una sintaxis lógica precisa. (Sartori, : 246). Ahora veamos si el planteamiento de Autonomías Departamentales cumple con uno o alguno de estos requisitos, y en especial con la construcción de clasificaciones y taxonomías.

En los textos publicados por el precursor teórico, éste remite las categorías doctrinales, conceptuales a uno más especializado, que en su séptima parte titula: *La alternativa: Las Autonomías Departamentales*, se distingue dimensiones de las autonomías, las cuales se transcriben en el siguiente cuadro.

DIMENSIONES DE LAS AUTONOMÍAS
(Urenda, 2003:222)

Autonomía Política	Es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.
Autonomía Administrativa	Es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
Autonomía Económica	Es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a ley. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Debemos tomar en cuenta que previo a enunciar estas dimensiones se brinda un concepto general de autonomía –que ya analizamos– consistente en “el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia”. Por tanto, éste concepto, al igual que sus dimensiones, se inclinan, de alguna manera, en nuestra concepción genérica, y además se contraponen al otro concepto, ya analizado,

que el mismo autor había presentado. Esto constituye una más de las pruebas de la ambigüedad del término autonomía y de las propuestas que se han planteado.

Descentralización política	Autonomía política
“La descentralización política se refiere, exclusivamente, a la esfera del poder legislativo y la descentralización administrativa a la del poder ejecutivo”	Es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

Si revisamos el concepto de descentralización política con –el par que nos presenta Urenda– autonomía política, las diferencias que se presentan son mínimas, de la misma manera sucede con descentralización administrativa y autonomía administrativa. Por tanto si autonomía es/era sinónimo de descentralización política y administrativa (legislativo-ejecutivo, según Urenda) ¿Cuál sería la diferencia entre descentralización y autonomía? ¿Presenta la autonomía (política-administrativa-económica) alguna característica en común que los distinga de otros fenómenos de naturaleza semejante como la descentralización (política-administrativa-económica)? ¿Tiene esa característica tal importancia para poder hacer de ella la base de una terminología que sirva al conocimiento?

Por que si autonomía es igual a la suma de esas dos descentralizaciones, entonces no habría porque diferenciar entre *autonomía política* y *autonomía administrativa*, ya que este concepto englobaría a ambas. Incluso existen personalidades que no solo nos hablan de descentralización administrativa, o autonomía administrativa sino también de “independencia administrativa”. Ante estas paradojas es necesario aclarar, no solo por economía del pensamiento sino también del conocimiento y celulosa, que *utilidad* tendría diferenciar:

Independencia política	Descentralización política	Autonomía política
Independencia administrativa	Descentralización administrativa	Autonomía administrativa
Independencia económica	Descentralización económica	Autonomía económica

Urenda no habla de “independencia política/económica ni administrativa”, esta idea más bien le corresponde a una autoridad prefectural que intentaba justificar un *lapsus*. Pero Urenda hace mención de una “desconcentración administrativa” (2006:41) Por tanto, sería oportuno aclarar: ¿en que consiste la *desconcentración administrativa*? ¿En que se diferencia con la

descentralización administrativa? Y por último ¿Cuáles son las diferencias, de éstas últimas, con la *autonomía administrativa*? Y también, si la Descentralización Política, operaria sobre el Poder Legislativo, ¿Dónde opera la autonomía política? Como se puede evidenciar los conceptos no son claros e incluso más confusos.

Cuando diferenciamos las concepciones de autonomía, lo hicimos con el objeto de que no existan complicaciones, debido a que la autonomía en sentido genérico, al cual se circunscriben, en primer lugar, los municipios y las universidades, no puede ser asimilado de ninguna manera con el concepto restringido. Por que si así fuera, no solo el Poder Legislativo⁵⁵ tendría la prerrogativa de crear, emitir, normas jurídicas llamadas *leyes*, sino también los municipios y las universidades, cosa que se aparta completamente de la realidad. De tal manera no puede compararse el concepto genérico, con el restringido como Urenda (2006: 140) nos hace notar en sus “prejuicios callejeros”, ya que el diseño no es el mismo, la esencia de ambas es absolutamente diferente.

Debemos tener en cuenta que al margen de esa pretendida autonomía ‘como sinónimo’ y ‘como una triple suma de descentralizaciones’, Urenda (2006: 91) posteriormente resaltara la *necesidad* de “aclarar que el concepto ‘autonomías’ viene de dos vocablos griegos: ‘auto’ que significa ‘propio’ y ‘nomos’ que significa ‘ley’”.

1.3. La extinción del Estado unitario/simple como producto de la adscripción exclusiva de autonomía restringida al nivel intermedio del Estado: prioridad de la evolución antes que la perfección.

Según el Diccionario de la Real Academia Española se entiende por evolución la doctrina que explica todos los fenómenos, cósmicos, físicos y mentales, por transformaciones sucesivas de una sola realidad primera, sometida a perpetuo movimiento intrínseco, en cuya virtud pasa de lo simple y homogéneo a lo compuesto y heterogéneo. Tomando una idea mas simple es el “cambio de forma”.

Más de una vez, y esta no será la excepción, se ha recurrido a metáforas o analogías organicistas o biológicas, como aquella de considerar al Estado como un organismo vivo. Rousseau, como citamos anteriormente, señalaba que el poder legislativo es el corazón del Estado

⁵⁵ El Artículo 59 de la Constitución Política del Estado establece claramente que: Son atribuciones del Poder Legislativo: 1ª. Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas.

y el ejecutivo el cerebro; Hamilton refiriéndose a la Confederación de las trece colonias inglesas sostenía que era un cuerpo sin cabeza que no era apto para la guerra ni para la paz. Aunque muchas veces estas comparaciones han servido para explicar y entender algunos temas, hay que advertir que las mismas acarrear varios problemas debido a que los Estados, a diferencia del ser humano, son entidades con altos grados de entropía. Esta afirmación puede ser constatada mediante una simple revisión de los elementos determinantes del primigenio sistema federal norteamericano respecto a las experiencias europeas y latinoamericanas. Muchos de los elementos que forman parte del sistema federal se encuentran en un alto grado desorden de un caso respecto a otro, inclusive existen elementos, considerados determinantes, que no todos los Estados federales comparten.

Por ejemplo, se hace del Senado un elemento indispensable de esta forma, debido a que tiene por objeto conformar la voluntad general/federal y es una cámara de representación territorial donde todos los estados miembros gozan de igualdad; sin embargo países federales como Venezuela, mediante la Constitución de 1999, lograron eliminar al Senado y por tanto al bicameralismo, pero este hecho no ha imposibilitado que Venezuela siga siendo un Estado federal.

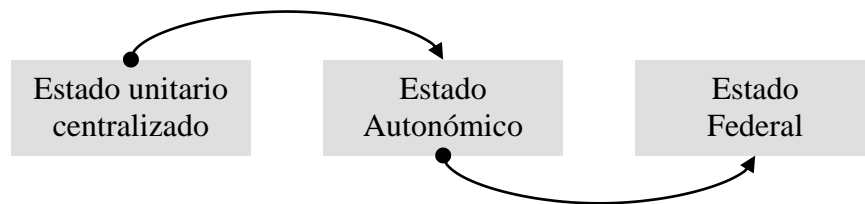
Supongamos que en una futura reforma constitucional se (re)establezca un bicameralismo y por tanto se de la oportunidad a los entes miembros de participar en las decisiones federales, entonces esa reforma no puede ser considerada como *evolutiva* sino simplemente como un *perfeccionamiento* del sistema. De igual manera, Bolivia desde los inicios de la república hasta la actualidad (Constitución de 2004) no ha evolucionado a una nueva forma –aunque la historia registra algunos intentos como la guerra federal– es cierto que se han implementado procesos de descentralización en el municipio y recientemente se logró elegir democráticamente a los prefectos, pero estas medidas solo pueden ser consideradas como mecanismos de perfeccionamiento y no evolución.

Cuando nos referimos a evolución es, pues, en este sentido: como un cambio de forma. Pero para continuar con este punto es necesario citar al precursor más importante de la propuesta de autonomías departamentales:

“El debate Estado Federal-Estado Unitario era pertinente para reformar a los Estados unitarios antes de la aparición de los Estados Autonómicos, en la última cuarta parte del Siglo XX, en la

que se experimentaron procesos autonómicos de diferente magnitud como los de Italia, España, Reino Unido, Francia, Nicaragua, Colombia Paraguay, Uruguay y Perú. De ahí que la discusión Estado Federal-Estado Unitario ha decaído radicalmente en intensidad, por cuanto estos países han probado que el paso recomendable y necesario hacia el federalismo, desde un Estado Unitario centralizado, es el Estado Autonómico.” (Urenda, 2006: 42).⁵⁶

Franz Xavier Barrios (2005:89) analizando la cita que precede y confrontándola con las experiencias de Italia-Francia y España-Colombia, nos hace notar la gran utilidad de una adecuada distinción de “modos de Estado” ya que no es apropiado meter en una única y misma bolsa, a modos de Estado simples y compuestos y mucho peor rotularlos, a todos, como “países autonómicos”. Pero, al margen de esta confusión (simple-compuesto), nosotros elaboramos un escueto gráfico que refleja el planteamiento que nos hace Urenda:



El último paso, el último estadio evolutivo, al parecer, es el Estado federal. Pero hay que advertir que esta salida, para evitar el centralismo, no siempre es la más adecuada ya que en Estados federales como Argentina y Venezuela se registran considerables grados de centralismo. Se dice, respecto al caso argentino, que: “se incumplió el proyecto federal de la Constitución y... que esto es lo que hay que corregir, abandonando el centralismo, en lugar de confundirse con la idea de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional...” (Hernández, 2005: 92). Estos países, como vemos, no encuentran la solución al centralismo en una transición/evolución hacia otras formas de Estado – aunque sería oportuno responder ¿a cuál? –, sino plantean combatir ese mal, ese vicio, con ese medicamento llamado descentralización.

⁵⁶ Como autonomía, puede reportar varias concepciones y significados es necesario que conozcamos cuál es la idea que el mencionado autor tiene para éste término, por lo cual permítanos realizar una transcripción más: “Es necesario aclarar que el concepto de “autonomías” viene de dos vocablos griegos: “auto” que significa “propio” y “nomos” que significa “ley”, lo que quiere decir “ley propia”” (Urenda, 2006: 91). La aclaración que se nos brinda es muy pertinente, por lo cual deducimos que en la propuesta de dicho autor se maneja una concepción al cual nosotros hemos denominado *restringida* (al origen etimológico).

Los Estados latinoamericanos ya sean éstos unitarios/simples o federales, se han caracterizado por mantener un nocivo grado de centralismo, de eso no hay duda. Sin embargo mientras a este problema centralista los expertos de los Estados unitarios/ simples proponen la transición/evolución a otras formas como el Autonómico, los expertos de los Estados federales sostienen la conservación de su forma y en cambio recomiendan que se eliminen esos vicios que envilecen su sistema.

Es cierto que en los Estados unitarios para resolver el problema centralista y de identidad nacional, la salida pasa por otorgar “autonomía” a determinados niveles del Estado, en especial al intermedio (departamentos, regiones). Por lo cual sería necesario responder ¿qué tipo de autonomía le puede/debe corresponder al nivel intermedio (departamentos, regiones, provincias)?

La novísima concepción univoca de autonomía de Urenda (darse leyes así mismo), hará que no solo se menoscaben los fenómenos universales de autonomía municipal y universitaria, sino plantea la extinción de los Estados unitarios o simples. En páginas anteriores comprobamos que *la autonomía que se le otorga al nivel intermedio del Estado federal, es y debe ser una autonomía restringida, o legislativa* (valga el pleonasma). Pero esta regla, según la explicación de Urenda, no se restringe a lo federal, sino parece ampliarse a *todo Estado* sin importar la forma adoptada. Es por eso que bajo su análisis nosotros ensayaríamos una regla “la autonomía restringida/legislativa le *debe* corresponder al nivel intermedio del Estado”.

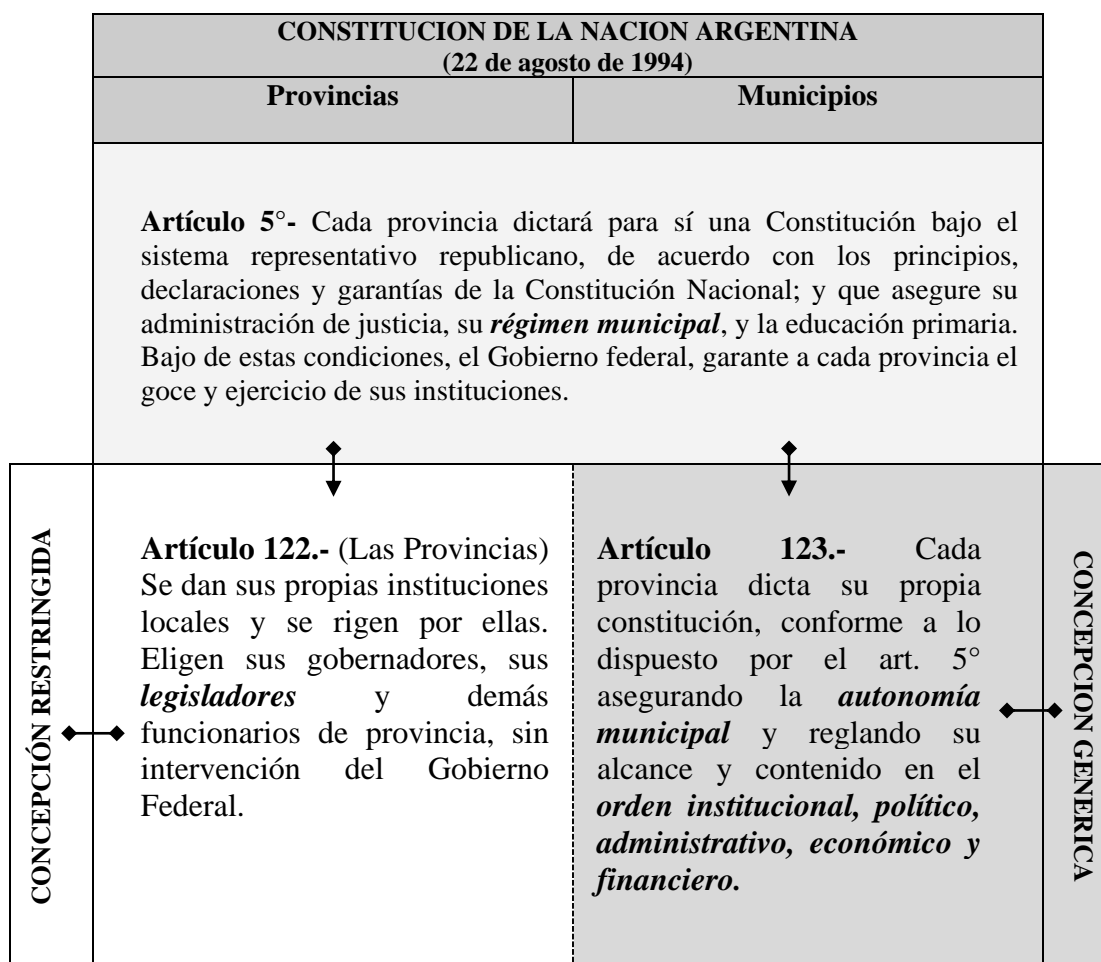
La explicación que brinda Urenda, es básicamente esa. Que la única autonomía que le debe/puede corresponde al nivel intermedio de un Estado es la autonomía restringida (legislativa) lo cual provoca que todo Estado unitario centralizado este obligado a evolucionar a otra forma (preferentemente Autonómica) sin la mínima posibilidad de poder perfeccionar su actual sistema. Esta “regla” o asociación (autonomía restringida- nivel intermedio) es talvez el fundamento para que Urenda meta en una misma bolsa Estados simples y compuestos. Pero ¿es ésta una concepción válida?

2. La utilidad de la diferenciación entre: autonomía restringida-genérica; y la falacia de la adscripción: autonomía restringida-nivel intermedio.

Recurrir a una concepción univoca de autonomía, entendida exclusivamente como auto legislación, provoca que en la contemporaneidad se produzcan antinomias de la autonomía, ya que

ni lo municipal, universitario y privado encuadran en dicha categoría. Las propuestas para solucionar esa antinomia pasan por cambiar la denominación de autonomía, por “autarquía” municipal y “autarquía” universitaria. Aunque resulta de lo más claro que se presentaran opositores para dicho cambio. Es por eso que sería mejor conservar la denominación de autonomía para esas entidades que no son propiamente autónomas, y como sostiene Sartori no tomar en serio, o tan rigurosamente el origen etimológico. En base a la diferenciación (genérica-restringida) que realizamos revisemos el tratamiento que se le da al término “autonomía” algunos casos de la experiencia extranjera

AUTONOMÍA EN EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO



Fuente: Elaboración propia

La constitución argentina no establece de manera textual que las provincias gozan de autonomía, pero de acuerdo al estudio de las formas de Estado que realizamos, podemos decir con

seguridad que la “autonomía restringida” es un elemento fundamental del nivel intermedio (provincias, estados) de los Estados federales. Si revisamos el Art. 5 establece que “Cada provincia *dictará para sí una Constitución...*”, lo cual ratifica que las provincias tienen una autonomía restringida.

Mas precisamente la autonomía, del cual gozan las provincias en el Estado federal argentino se encuentra establecido en el Art. 122, ésta, y de acuerdo a la diferenciación que hicimos, se circunscribe en el *concepto restringido*, debido a que las provincias tienen potestades legislativas, poseen un órgano productor de leyes. Ahora esta autonomía provincial no puede ser equiparada con la “autonomía” que gozan los municipios. Al respecto el Art. 123 de la Constitución argentina, en concordancia con el Art. 5, dispone que las provincias en el momento de dictar su norma fundamental, deben asegurar la autonomía municipal, y deben encargarse de delimitar sus alcances y contenido, pero dentro un parámetro preestablecido, que es: “el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Así, los municipios no gozan de potestades *legislativas*, e incluso se encuentran subordinados, o tutelados –normativamente hablando– por las Provincias, es por esta razón que los municipios en el Estado federal argentino se encuadran en el *concepto genérico*.

La acostumbrada imprecisión que suelen brindar las constituciones, respecto a la autonomía, ha provocado que sea el Tribunal Constitucional de los respectivos países, quien se encargue de dilucidar su sentido. Refiriéndose a la autonomía municipal, en el caso argentino, Bidart Campos (2004: 54) nos comenta que “la Jurisprudencia de la Corte sostuvo –hasta 1989– que solo eran descentralizaciones administrativas con cualidad de autarquía” criterio que no compartimos, ya que la autonomía municipal va mas halla de la simple administración. Ahora, la estructura federal del Estado argentino, como vimos, puede dividirse en tres niveles: la federación, las provincias y los municipios, que seria igual a los niveles superior, intermedio e inferior. En base a las observaciones y la diferenciación hecha diríamos *a priori* que, la autonomía *genérica* suele circunscribirse al nivel inferior y, la autonomía *restringida* al nivel intermedio.

AUTONOMÍA EN EL ESTADO ESPAÑOL

CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978	
Comunidades Autónomas	Municipios Autónomos
<p>Artículo 2.</p> <p>La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.</p>	<p>Artículo 137.</p> <p>El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan.</p> <p><i>Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.</i></p>
<p>Artículo 152.</p> <p>1., la organización institucional autonómica se basara en una <i>Asamblea Legislativa</i> elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.</p>	<p>Artículo 140.</p> <p>La Constitución <i>garantiza la autonomía de los municipios.</i> Estos gozaran de personalidad jurídica plena. Su <i>gobierno y administración</i> corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulara las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.</p>
<p>CONCEPCIÓN RESTRINGIDA</p>	<p>CONCEPCIÓN GÉNERICA</p>

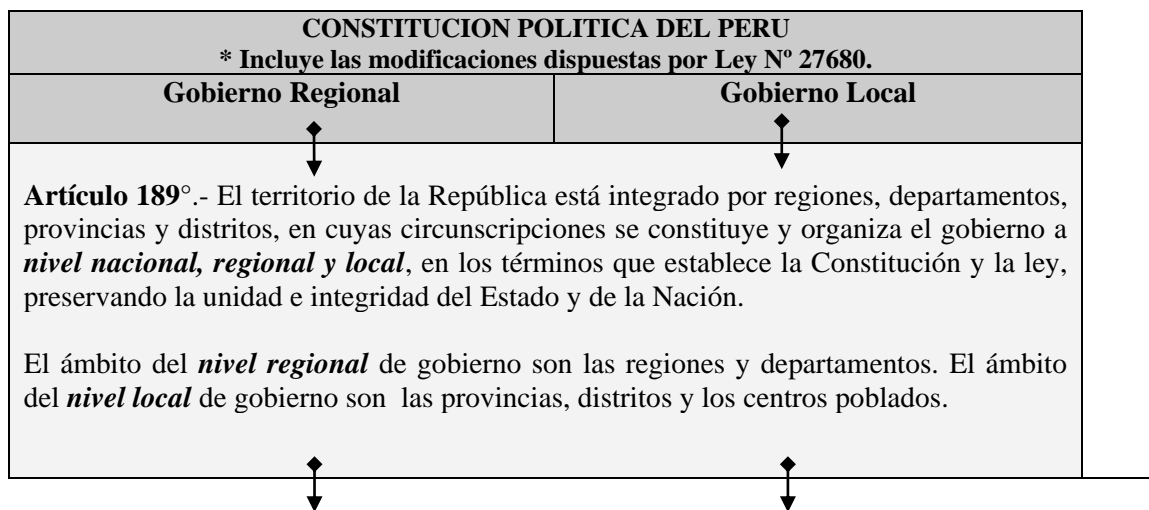
Fuente: Elaboración propia

Consideramos que el Art. 137 es el punto de partida para analizar el caso español, ya que en primer lugar establece la organización territorial del Estado en: 1) municipios, 2) provincias y 3) en Comunidades Autónomas, para después otorgarles, sin ninguna especificación, *autonomía*. Las interrogantes que surgen ante esta incertidumbre son: ¿Qué tipo de autonomía? ¿Genérica,

restringida? O como algunos autores, incluso legislación y jurisprudencia, establecen: ¿política, económica, administrativa? Como revisamos, la palabra *autonomía* puede tener varios sentidos y es necesario aclarar cada uno de ellos. La autonomía de las Comunidades es bastante superior a la de los municipios, en primer lugar por que las primeras gozan de *potestad legislativa* –que no necesariamente tiene como su primera y máxima expresión al *estatuto*– es así que se encuentran dentro de la concepción restringida. En cambio, los municipios carecen de ese tipo de potestades legislativas y solo se les otorga un poder normativo/reglamentario propio del nivel ejecutivo municipal, estas también son las razones para que se encuentre en el concepto genérico de autonomía.

Ante estas observaciones del caso argentino y español podemos llegar a la conclusión parcial, que el concepto restringido de autonomía (facultad legislativa) usualmente se adjudica al nivel intermedio (estados miembros, provincias- Comunidades Autónomas) por lo cual resulta ser un argumento válido para afirmar que la autonomía restringida/legislativa le *debe* corresponder al nivel intermedio del Estado y la autonomía genérica al nivel municipal. Sin embargo todas las reglas, aunque estas sean ficticias, tienen su excepciones.

AUTONOMÍA EN EL ESTADO PERUANO



<p>Artículo 191°.- Los <i>gobiernos regionales</i> tienen <i>autonomía política, económica y administrativa</i> en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.</p> <p>La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el <i>Consejo Regional</i> como <i>órgano normativo</i> y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. (...)</p>	<p>Artículo 194°.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de <i>gobierno local</i>. Tienen <i>autonomía política, económica y administrativa</i> en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.</p> <p>La estructura orgánica del gobierno local la conforman el <i>Concejo Municipal</i> como <i>órgano normativo</i> y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. (...)</p> <p>Artículo 197°.- Las municipalidades promueven, apoyan y <i>reglamentan</i> la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.</p>	CONCEPCION GNERICA
--	---	---------------------------

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, debemos recordar que el Estado Peruano adopto una forma unitaria o simple⁵⁷, pero como vemos esto no significa que tenga como característica, un excesivo centralismo. El Art. 189 establece la estructura del Estado peruano en tres niveles: nacional (superior), regional (intermedio) y local (municipios/inferior), y debido a que la soberanía solo es ejercida por el nivel nacional, los subniveles gozan de *autonomía*.

De la lectura del Art. 191 y 194 se puede constatar que tanto el nivel regional como el local gozan de una *autonomía política, económica y administrativa*. Pero la característica del nivel regional (intermedio) radica en que no tiene facultades legislativas, por tanto no puede dictar su propia constitución, ni sus propias leyes. El nivel regional se estructura en base a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LEY N° 27867) que tiene por objeto establecer y normar la “estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales” (Art.1).

⁵⁷ La Constitución Peruana establece en su Art. 43 que: “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana; El Estado es uno e indivisible.; Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

De la misma manera el Art. 37 de la LOGR establece que los Gobiernos Regionales, solo pueden dictar las normas siguientes: “a) El Consejo Regional: Ordenanzas Regionales y Acuerdos del Consejo Regional; b) La Presidencia Regional: Decretos Regionales y Resoluciones Regionales.” Por lo tanto la “autonomía” del nivel regional, se aparta del concepto restringido, para circundarse en el genérico. Esta por demás decirlo, pero, la autonomía del nivel local/municipal también responde al concepto genérico.

Un dato importante que se debe rescatar es el siguiente: Francesc de Carreras (2005:31) refiriéndose al caso español sostiene que “la autonomía política de las comunidades [autónomas] permite dictar leyes en el ámbito de sus competencias solo limitadas por la Constitución y el propio estatuto.” Si seguimos este criterio, la autonomía política implica la facultad de legislar; pero en el caso peruano a pesar que la constitución reconoce una *autonomía política* tanto a las regiones como a los municipios, estos no tienen facultades legislativas, pero si normativas reglamentarias.

El caso peruano nos demuestra y enseña que no necesariamente el concepto restringido de autonomía debe corresponder al nivel intermedio, ya que el concepto genérico puede operar sobre éste sin necesidad de transitar de una forma de Estado simple, a otro compuesto (autonómico-federal). De igual manera, esa regla de que la autonomía genérica es exclusiva del nivel inferior o municipal, resulta relativa, ya que si analizamos la estructura del Estado triterritorial, no existe impedimento alguno para que el nivel inferior o municipal tenga una autonomía restringida, o sea con potestades de legislación.

De estas observaciones es muy preciso advertir que si tenemos un Estado unitario/simple centralizado, en el cual el nivel intermedio no tiene “autonomía” – como sucede en el caso boliviano– la salida no necesariamente está en el reconocimiento constitucional de una *autonomía restringida* para los departamentos. Sino las opciones van desde 1) *perfeccionar* la forma unitaria/simple a través del reconocimiento de autonomía genérica para el departamento; o 2) *evolución hacia otra forma de Estado*, lo cual implica otorgar una autonomía restringida al nivel intermedio e incluso municipal. Pero en éste último caso es un cambio bastante profundo.

La primera salida ha sido adoptada por países como Colombia y Perú, ya que si se revisa el art. 298 de la constitución colombiana establece que “los departamentos tienen autonomía para la

administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social” pero esta autonomía reconocida no es restringida sino genérica.

De igual manera la constitución del Perú reconoce autonomía para su nivel intermedio (departamento/región) pero tampoco es una autonomía restringida sino genérica. Estas autonomías genéricas siempre están en el marco de una estructura simple/unitaria, y es por eso que resulta evidente que la misma constitución peruana y colombiana establezca claramente que adopta una forma de Republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

CUARTA PARTE
El Proceso
REFERÉNDUM AUTONÓMICO EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

*“Al principio,
los sueños eran caóticos;
poco después,
fueron de naturaleza dialéctica.”*

Jorge Luís Borges

El propósito que guía a todos no era imposible, aunque sí sobrenatural. Una Bolivia, más justa, equitativa, inclusiva, sin discriminación ni pobreza; nadie la ha encontrado pero, eso sí, muchos han soñado en: una Bolivia Federal, Autonómica, o tal vez, con autonomías departamentales, regionales e indígenas, como las soluciones más (in)viabiles. Otros partieron desde lo local y sueñan con una federación de municipios o un Estado triterritorial. Pero las propuestas no terminan allí, sino que a partir de estas, se reportan una serie de variaciones y mutaciones, caóticas, contradictorias entre sí y, peor aún, haciendo resurgir problemas que antes ni se avizoraban. Pero llegó un día en que ese cúmulo de propuestas/sueños caóticos fueron de naturaleza dialéctica; en la actualidad, poco o casi nada se escucha hablar de alguno de esos supuestos para re-fundar una “nueva Bolivia” y el debate se ha centrado y cerrado en posiciones, en contra y favor, respecto a las autonomías departamentales.

No podemos decir que con el referéndum autonómico se llegó a un consenso o se tamizó esos caóticos y abarrotados sueños, tal vez sus precursores y los legisladores lo consideraron una tarea muy difícil y solo se encargaron de dividir a Bolivia en dos: la del *si* y la del *no*. Ahora, con prefectos elegidos democráticamente, con resultados oficiales del referéndum autonómico sobre *autonomías departamentales*, ¿significa que los demás sueños deban terminar? Si esta situación nos conviene diremos que *si*, ya que los resultados de dicho referéndum son vinculantes o sea obligatorios; en cambio si no nos conviene diremos que *no*, ya que la Asamblea Constituyente se debe encargar de discutir el tipo de autonomía para Bolivia.

Como vemos, en el tema autonómico existe bastante incertidumbre pero si de algo estamos seguros es del elogio, de la veneración, de la primacía que se le han dado a los *resultados*

mucho más que al *contenido* del referéndum autonómico. Se ha escuchado a muchas personas decir que no incluir la Asamblea Departamental y un Estatuto Autonómico, sería como desobedecer el mandato constitucional expresado en las urnas; nos preguntamos ¿cuanto de real tienen estas afirmaciones? El hecho que muchos digan que la tierra es cuadrada no significa que sea cierto. Por tanto, esos criterios ¿fueron emitidos en base al contenido del referéndum o solo apegándose a sus resultados? ¿Se puede captar la verdad con los ojos puestos solo en los *resultados*? O necesariamente debemos recurrir al *contenido* para emitir declaraciones de tal magnitud.

Estas situaciones nos obligan a revisar y repensar, no los resultados, sino más bien el contenido de dicho referéndum. Es verdad que la propuesta de oriente tiene una gran influencia del Estado Autonómico español, pero ¿cuanto de esta influencia se encuentra en el contenido del referéndum autonómico? ¿De qué tipo de autonomía nos preguntaron? ¿Reafirmamos o rechazamos el actual Estado unitario o simple? ¿Cuán fuertes son los andamios que sustentan ese posible Estado Autonómico?

I. LA AUTONOMÍA DESCRIPTIVA DEL REFERÉNDUM AUTONÓMICO

¿Para qué sirven los mecanismos de democracia directa como el Referéndum? Para conocer la voluntad de la ciudadanía y en base a esta, tomar decisiones que son consideradas extremadamente importantes para sus vidas ¿Acaso estas decisiones no pueden ser tomadas por nuestros representantes? Podrían serlo, pero generalmente se convoca a un referéndum cuando se desconoce o no es clara dicha voluntad, o sea existe incertidumbre. Y el referéndum ¿es un mecanismo que soluciona el conflicto? A veces. ¿En que casos no lo soluciona? Principalmente, cuando se desconoce esa voluntad expresada en las urnas o cuando es incapaz de eliminar esa incertidumbre.

Y por último ¿El Referéndum Autonómico logró solucionar el conflicto?

En primer lugar el conflicto radicaba en la refundación de un “nuevo Estado” y las propuestas que se han planteado para este fin, han sido de las más diversas y contradictoras. No podemos decir que mediante el referéndum se tamizaron todas esas propuestas, de lo que se encargo más bien fue dividir a Bolivia en dos: la del SI y la del NO.

En segundo lugar, cuando vemos la dificultad para esbozar el régimen departamental de SI y del NO, pues se detecta fácilmente que el referéndum no se encargo de borrar la incertidumbre en el tema autonómico. Y en tercer lugar, cuando escuchamos a los precursores de la autonomía departamental decir que la Asamblea Constituyente no esta cumpliendo el mandato del SI, pues resulta obvio que no se esta respetando la voluntad ciudadana, pero esto último es producto mas que todo de la imprecisión e incertidumbre que ha generado el referéndum autonómico.

En el caso nuestro, el referéndum autonómico no logro solucionar el conflicto. Debido a que en primer lugar no se logró borrar la incertidumbre y esto provoca que tampoco se respete la voluntad en las urnas. Pero, ¿por qué el referéndum se convirtió en el problema y no así la solución?

1. Diagnóstico del proceso y propuesta de autonomía departamental: de la autonomía genérica y restringida, a la *autonomía descriptiva*.

Como se ha podido apreciar a lo largo de este estudio, definir autonomía es una tarea compleja debido a que esta palabra engloba varios significados que pueden contraponerse y esto ha provocado que se presenten conceptos muy confusos ambiguos y contradictorios. En base al origen etimológico decíamos que consiste en darse leyes así mismo, pero posteriormente vimos que la autonomía no siempre significa eso. Es así que *no* nos atrevimos a dividir la autonomía en una local y otra superior que corresponde al nivel intermedio (región, departamento, provincia, comunidad), ya que muchas veces la autonomía de los niveles intermedios suele asimilarse a la de los municipios. Por esto, preferimos hablar de una *autonomía genérica* (privada, municipal y universitaria) y otra restringida (legislativa), donde esta última tiene como titular al nivel intermedio de los Estados federales y Autonómicos. Entender las diferencias entre estas autonomías (genérica-restringida), es de vital importancia ya que nos muestran el horizonte, para encontrar lo que estamos buscando. ¿Queremos una autonomía restringida para el nivel intermedio (departamentos) o, una autonomía genérica similar a la de los municipios?

Ahora, para muchos la democracia ha sido el acontecimiento más importante del siglo XX, se ha convertido, en la actualidad, en un *slogan*, pero ¿saben en realidad lo que significa esta? Y que decir de la soberanía o la autonomía, palabras polisemicas como muchas, que en estos días se ha vuelto una fórmula, una panacea, contra todos los males de Bolivia. Será también que sabemos lo que significa ésta. Puede que exista aquí mucha fantasía mía, puede ser que todos saben lo que dicen, pero cada vez que los escuchemos hablando de autonomías, afinemos un poco el oído y comparemos todo eso, con lo que hasta ahora hemos precisado, hagamos de la lectura un vicio de miope que para mirar bien tiene que mirar de cerca, gracias a lo cual, puede descubrir lo que solo de cerca se puede ver. Revisemos, en el siguiente cuadro, los criterios que se manejaron y manejan respecto al tema autonómico.

Se dijo anteriormente, que la autonomía restringida, del cual gozan los estados miembros y las Comunidades Autónomas, es y debe ser legislativa, en cambio la autonomía genérica, puede operar ya sea en el nivel intermedio o inferior de los Estados unitarios o simples, sin modificar su esencia ya que ésta no crea nuevos ordenes jurídicos al interior del Estado. No se puede concebir una autonomía restringida, en un Estado unitario, ya que la primera destruye la esencia de ésta forma.

Como hemos podido apreciar en el cuadro que antecede, “autonomía” es una palabra que se utiliza en largos discursos, pero muy pocos son los que se adscriben ya sea a una autonomía restringida o genérica; de estas dos clases de autonomía hemos pasado a una tercera: la *autonomía descriptiva*. Decimos que es descriptiva porque solo se encarga de resaltar, explicar o relucir cualidades *comunes* que al fin y al cabo corresponden a muchas propuestas –y que no necesariamente están rotuladas como autonómicas–. Por el momento no se han escuchado ofertas de mantener un extremo centralismo, o que las autoridades de los subniveles sigan siendo designados por el nivel nacional o también la inexistencia de mecanismos de fiscalización.

Uno de los grandes errores es darle a la autonomía (genérica o restringida) un significado que no le corresponde, decir que las autonomías fueron planteadas como una manera de fragmentar la ‘soberanía territorial’, prácticamente es una falacia, ni en los Estados Federales, ni en el mismo Estado Autonómico español puede concebirse esta situación. La soberanía es indivisible, infragmentable, y esto hace que un Estado, sea Estado. De igual manera describir a la autonomía como una simple descentralización *administrativa*, o como un modelo de gestión *administrativa* es insuficiente. Decir que se pretende un *Estado unitario con autonomías departamentales* con leyes uniformes y generales, para después decir que los gobiernos regionales se doten su propia legislación es algo incomprensible, ya que se propone adoptar dos formas de Estado al mismo tiempo. O es unitario/simple o es compuesto, no puede ser todo al mismo tiempo.

De igual manera, se ha utilizado de manera indiscriminada términos que no son, ni deberían ser, sinónimos tales como ‘norma’ para referirse a ‘ley’ y ‘región’ como equivalente a ‘departamento’. Resulta claro que la autonomía descriptiva, se aleja de gran manera de una concepción restringida (legislativa) debido a que el elemento que se ha resaltado con mayor frecuencia ha sido su carácter democrático – incluso éste último término resulta muy grande –; la elegibilidad de sus autoridades (prefectos, gobernadores, asambleístas, consejeros) ha sido

suficiente para justificar un posible Estado compuesto Autonómico. El elemento esencial –la facultad legislativa departamental– no ha sido protagonista en el proceso autonómico, por lo que hace suponer que lo que se busca es una autonomía genérica.

Si los argumentos para consolidar un Estado Autonómico en Bolivia han sido confusos y contradictorios, los argumentos para desprestigiar esta demanda legítima han sido de los más banales. Se decía/dice que la “autonomía departamental” se iba a encargar de fragmentar nuestra patria o que para trasladarse de un departamento de occidente a uno de oriente se requerirá de pasaporte. Estos argumentos solo tienen cabida en la cabeza de los tendenciosos ya que la experiencia extranjera nos demuestra muy bien que dichos mecanismos de restricción no existen. Si revisamos la experiencia del llamado Estado Autonómico italiano comprobaremos que en su constitución política, más precisamente en el Art. 120, se dispone que las regiones no podrán “establecer derechos de importación, exportación ni tránsito entre las Regiones ni adoptar medidas que obstaculicen de algún modo la libre circulación de personas y cosas entre las Regiones, ni limitar el ejercicio del derecho al trabajo en parte alguna del territorio nacional”. De igual manera en el Estado Autonómico no existen mecanismos que intenten restringir la circulación de las personas y los bienes por el territorio estatal, la autonomía tiene límites y estos derivan del “principio de unidad del artículo 2 están contenidos en los artículos 138 y 139 de la Constitución referidos al principio de solidaridad, al de igualdad y al de libertad de circulación de las personas y los bienes” (Prats, 2004:59) Como vemos esos temores son infundados.

¿Cómo se puede exigir aceptación y consenso en el tema autonómico, si entre los actores políticos, cívicos y expertos no existe acuerdo? Como bien lo reconoció un cívico autonomista: “Lastimosamente se tergiverso mucho lo que significaba la autonomía. En algunos pueblos no llegaron a entender, pero sin duda que todo el pueblo ha asumido la responsabilidad de conducir al país a un nuevo proceso”⁵⁸.

En el pensamiento de Giovanni Sartori, estos procesos de información –en nuestro caso: respecto a las autonomías departamentales– se le puede acusar de tres cuestiones: “a) insuficiencia cuantitativa, b) tendenciosidad, c) pobreza cualitativa. La primera acusación puede ser cambiada: si acaso estamos inundados por demasiada información. La segunda – tendenciosidad y parcialidad– es fundada, pero casi siempre proviene de quien es más tendencioso e irrespetuoso de

⁵⁸ En El Diario 3 de Julio de 2006 Nacional p. 5

la verdad que todos, por lo cual la acusación carece de autoridad. A este efecto, la defensa se deja al policentrismo, a un pluralismo de los medios en el que un mensaje contrarresta a otro mensaje y una tendenciosidad es neutralizada por otra opuesta. La tercera acusación – la pobreza cualitativa de información– es la mas seria, y lo peor es que la televisión la está agravando”. (Sartori, 2003: 107)

Veamos en el siguiente cuadro el proceso de información respecto a las autonomías departamentales.

EL PROCESO DE INFORMACIÓN ENTORNO A LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

INSUFICIENCIA CUANTITATIVA	
<p>El protagonismo lógico de la Asamblea Constituyente, perjudicó de gran manera el proceso informativo del referéndum autonómico y la poca información que se brindo se redujo a pugnas entre el <i>si</i> y el <i>no</i>, pero no se discutió la (in)viabilidad de dicha propuesta, ni su consistencia, esto produjo que los andamios del proceso autonómico, se debiliten más.</p> <p>“En Oruro de cada 10 personas entrevistadas 9 no entendieron la pregunta del Referéndum Autonómico” y mas aún, varios ciudadanos mencionaron que “recién al tener en manos la papeleta para le elección de representantes a la Asamblea Constituyente, llegaron a conocer a sus candidatos”⁵⁹</p>	
POBREZA CUALITATIVA O ¿TENDENCIOSIDAD??	TENDENCIOSIDAD
<p>“Es <i>el poder Ejecutivo</i> el que básicamente <i>se descentraliza administrativa y políticamente</i>. Ese es el concepto madre”. (Galindo, 2004: 49)</p>	<p>La cobertura de los medios de comunicación masivos, ha sido determinante en el proceso autonómico y se ha caracterizado por su pobreza cualitativa. Los debates, las opiniones, –sobre todo en radio– bajo la pregunta ¿Qué entiende/opina de la autonomía?, ha sido frecuente escuchar, e indispensable para responder, las siguientes ideas: federalismo, separatismo, proyecto oligárquico, logias, defensa del latifundio, etc. No cabe duda que estos criterios son tendenciosos.</p>
<p>“La autonomía es sinónimo de descentralización político-administrativa. <i>La descentralización política se refiere, exclusivamente, a la esfera del poder legislativo</i> y la descentralización administrativa a la del poder ejecutivo” (Urenda, 2005:25)</p>	

Fuente: Elaboración propia. Todas las cursivas del cuadro son mías.

⁵⁹ El Diario 3 de Julio de 2006

Como vemos, el proceso de (des)información, ha provocado que los intentos por explicar la “autonomía departamental”, sean meras descripciones imprecisas, insuficientes y contradictorias consigo mismas. Y los problemas que derivan son, sin duda, una incertidumbre para esbozar un régimen para el SI y para el NO, y también una incertidumbre para saber cuando se ha cumplido y cuando no, dicho mandato. Pero veamos algunas contradicciones que han caracterizado al referéndum autonómico.

2. El referéndum de carácter nacional *con* vinculación departamental: la indivisibilidad de la soberanía y el carácter colectivo del pueblo.

La “ley de convocatoria a referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales” (Ley N° 3365) constituye el marco jurídico para resolver el problema de las demandas legítimas de autonomía departamental. A esta norma jurídica le antecede una ardua campaña de recolección de firmas, por iniciativa del Comité Cívico de Santa Cruz, que concluye con la entrega formal de 6000 libros a la Corte Nacional Electoral⁶⁰, que contenían alrededor de 421.000 firmas, con el objeto de “forzar al Poder Legislativo a convocar a un referéndum de carácter nacional” (Urenda, 2006:84)

En palabras de uno de los precursores teóricos (Urenda, 2006:84-85), la iniciativa legislativa ciudadana buscaba utilizar el referéndum para que el resultado tenga un “doble carácter vinculante”, el primero hacia la asamblea constituyente, “en el sentido de darle un mandato emanado de la soberanía popular expresada en las urnas del referéndum”, y el segundo carácter vinculante consistía “en que los resultados del referéndum fueran tabulados y aplicados por departamento una vez sancionada la nueva Constitución”.

La estrategia de “referéndum nacional con vinculación departamental” tal vez haya sido fraguada con el objeto de conseguir la consolidación de las autonomías departamentales a como de lugar, ya que dicha propuesta no logro seducir a todo nuestro país y el riesgo estaba en que esa repulsión podía/puede impedir la consolidación de las autonomías departamentales. Los fundamentos de esta estrategia/prevención, radican en que: 1) se trato de un *referéndum*

⁶⁰ “Dirigentes del Comité Pro Santa Cruz, brigada parlamentaria, Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Cámara de Industria y Comercio (Cainco), indígenas y gremiales acompañaron ayer la entrega de 6 mil libros con 421 mil firmas a la Corte Nacional Electoral y dieron inicio a la iniciativa popular de convocatoria a referéndum sobre autonomías” (En La Prensa 19 de Febrero de 2005)

constitucional y no legal, en el sentido de que se pretende cambiar la constitución y no una ley, por lo cual la ley del referéndum (N° 2769) resultaba inadecuada; 2) que el Art. 4 de la Constitución no establece preeminencia entre la asamblea constituyente y el referéndum, aunque éste último debido a que es una “manifestación de voluntad soberana” directa tendría preeminencia respecto a la asamblea constituyente.

Pero las interrogantes que surgen son las mismas que sus fundamentos ¿El Referéndum Autonómico es un mandato emanado por la soberanía popular? ¿El Referéndum Autonómico es superior a la Asamblea Constituyente debido a que el primero es una “manifestación de voluntad soberana”? La respuesta, es sin duda, única: depende.

Debemos partir diciendo que el referéndum es un mecanismo que amplía la democracia, ya que no es meramente representativa sino, es una forma de *democracia directa*. Cuando hablamos de este último concepto, lo hacemos en el sentido de que “directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario.” (Bobbio, 2004:59).

Si recurrimos a esta concepción queda muy claro que el referéndum resulta superior respecto a una asamblea constituyente, debido a que en esta última sigue existiendo representantes (asambleístas) que son intermediarios entre los individuos deliberantes y la deliberación. . Nadie negara que *todo* referéndum es un mecanismo de democracia directa, pero habrá que aclarar que *no todo* mecanismo de democracia directa es una manifestación de soberanía o “del pueblo”. ¿Por qué?

La soberanía es un concepto que engloba varios significados, pero no existe disenso en sostener que es el poder de poderes que por encima de él no reconoce poder superior. Ahora este poder de poderes, en la actualidad no se encuentra en la persona de un monarca, o en la de un ente abstracto como la nación, sino se ha consagrado de manera universal la teoría de la “soberanía popular”⁶¹ la cual señala que ese poder de poderes le corresponde al pueblo, y su ejercicio a los órganos del Estado.

⁶¹ En nuestra situación actual no puede que sostenerse que se haya producido el “nacimiento del Estado” (Skinner) ya que esto implica una desvinculación de éste respecto a sus elementos.

J. J. Rousseau en *El Contrato Social* nos da un concepto de aquella:

“Afirmo, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás debería enajenarse, y que el soberano, que no es mas que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite pero no la voluntad” (Libro II, Cap. I)

La soberanía popular tiene una característica determinante, que es su indivisibilidad. Este principio se ha convertido en un dogma, pero esa indivisibilidad no se refiere solo a la categoría “soberanía”, sino también a la categoría *pueblo*. El pueblo quien es el titular de la soberanía no puede ser concebido de manera fragmentada ya que esto implica también la fragmentación de la soberanía.

“La soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable; porque la voluntad es general, o no lo es; la declaración de esa voluntad constituye un acto de soberanía y es ley; en el segundo, no es sino una voluntad particular o un acto de magistratura; un decreto a lo más” (Ibidem, Cap. II)

Si revisamos las dos citas que preceden, Rousseau es partidario de formas de participación directa ya que sostiene que el soberano “no puede ser representado sino por él mismo”. Se señala que la soberanía no puede fraccionarse debido a que se contradeciría a si misma, y que existe un principio que rige consistente en la prevalencia de la voluntad general respecto a la particular. Ahora, este criterio no debe ser interpretado en el sentido de que *todo acto de democracia directa* – como el referéndum – *deba ser necesariamente una manifestación de soberanía*, ya que si recurrimos a esta explicación estamos planteando indirectamente la división de la soberanía, la división de la voluntad general.

La democracia es considerada como una forma de gobierno. El gobierno es único solo en el nivel nacional, ya que en los subniveles se pueden presentar múltiples gobiernos, así como en el municipal. Las esferas de gobierno que pueden reconocerse en un Estado y los individuos, no pueden ser concebidos como semi-soberanos, debido al carácter colectivo, y no individual de la soberanía y el pueblo. Las personas individualmente son súbditos, pero adquieren la calidad de soberano solo cuanto forman parte de la colectividad. “La soberanía es una voluntad que jamás se determina sino por si misma. Toda vez que a ella no puede imponerle otra voluntad cierta acción, tiene la soberanía por esto mismo el poder de determinar por si mismo la extensión y el objeto de su acción” (Duguit, 1924: 141)

Cuando en un municipio o departamento se utilizan mecanismos de *democracia directa*, como el *referéndum*, para tomar una decisión política, el resultado vencedor y mayoritario jamás puede ser concebido como manifestación popular/soberana/de voluntad general, debido a que los ciudadanos, de un municipio o departamento, no constituyen el pueblo en su conjunto sino una fracción del mismo. Si de algo sirve la distinción de Rousseau entre *voluntad general* y *voluntad de todos*, es pues, para explicar éstos fenómenos.

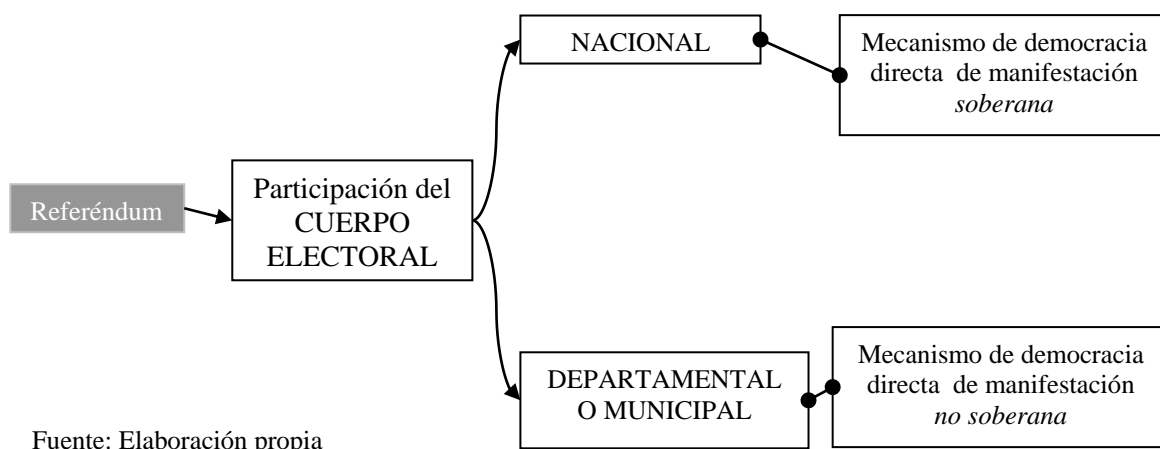
“Frecuentemente surge una gran diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general; ésta sólo atiende al interés común, aquélla al interés privado, siendo en resumen una suma de las voluntades particulares; pero suprimid de estas mismas voluntades las más y las menos que se destruyen entre sí, y quedará por suma de las diferencias la voluntad general”

En base a nuestro contexto nosotros interpretamos la cita precedente, de la siguiente manera. Lo privado no se refiere exclusivamente a lo unipersonal o familiar, sino es entendido como un interés que no es considerado estructural, esto quiere decir que su decisión ya sea favorable o desfavorable, no afecta al conjunto, al todo. Si los habitantes de un municipio deciden mayoritariamente utilizar determinados recursos para la construcción de una escuela y no así para un complejo deportivo, esta es una decisión de voluntad general, pero se vuelve particular o privada respecto al ámbito total. Para que no exista confusión esa voluntad mayoritaria de los habitantes del municipio, debería ser llamada *voluntad de todos*, pero no así voluntad general, debido a que no es una manifestación total.

Si se utilizan mecanismos de *democracia directa* como el *referéndum* para resolver problemas nacionales o estructurales, la voluntad general del pueblo sí es una manifestación de soberanía. Supongamos que en un país se realice un referéndum para preguntar al pueblo soberano si esta o no de acuerdo con la reelección del Presidente de la Republica. Supongamos también, que la voluntad del pueblo se bifurca y peor aun se polariza, ya que un 52% se muestra favorable con dicha propuesta, en cambio un 48 % la rechaza, la voluntad de la mayoría se sitúa en la región oriental y la minoría en la occidental. ¿Cuál es la solución que se plantea ante esta bifurcación y polarización? Lastimosamente existen determinados asuntos en los que el sistema democrático no puede complacer tanto a la minoría como a la mayoría, ya que esto implica que en la región oriental se adopte un sistema en el cual el presidente pueda ser reelecto y en la región occidental

otro sistema en donde no exista dicha posibilidad. Esta salida no es de las más recomendables. Por tanto, para dirimir este problema es necesario acudir a la confrontación de resultados para obtener una diferencia la cual constituirá la *voluntad general*.

Entonces en base a esta explicación podemos dividir a los mecanismos de democracia directa de la siguiente manera:



Ahora ¿El Referéndum Autonomico es un mandato emanado por la soberanía popular? Debemos precisar que la participación del cuerpo electoral no ha sido departamental sino nacional, debido a que a dicho evento de democracia directa ha confluído el pueblo en su conjunto y no solo fraccionariamente. Por lo tanto, no existe la menor duda de que el referéndum de 2 de Julio de 2006 *es una manifestación del pueblo soberano*.

Pero a pesar de esta confluencia colectiva, la recta voluntad del soberano no ha sido unánime, debido a que un 57,6% del pueblo ha optado por el NO a diferencia de un 42,4% que ha decidido por un SI. Ante esta bifurcación y polarización de la voluntad del pueblo la solución recomendable consiste en confrontar los resultados y hallar la resultante, la cual constituye voluntad general y por tanto soberana.

Recurrir a esta última solución no es más que confirmar la “tiranía de la mayoría”, ya que como bien señala Bobbio (2004:71): “Para que haya democracia basta el consenso de la mayoría” pero también es muy necesario señalar que “el consenso de la mayoría implica que exista una minoría disidente” La democracia en la actualidad no se cimienta en la “unanimitad”, y aunque

Rousseau es partidario del sometimiento de la voluntad privada o particular a la voluntad general, reconoce también que la voluntad general para ser tal no es necesario que sea siempre unánime; “pero sí es indispensable que todos los votos sean tenidos en cuenta. Toda exclusión formal destruye su carácter general”.

Muchos meses antes de realizarse el referéndum autonómico ya era perceptible que el NO triunfaría en la región occidental, hubiera sido mas conveniente que los departamentos que enarbolan la bandera de la autonomía departamental, convocasen el mecanismo democrático del referéndum sólo en sus departamentos. Las buenas intenciones de los “autonomistas” para implementar un régimen de autonomías departamentales, no solo en unos departamentos, sino en todos, lamentablemente ha sido truncada por varios factores. Y este tal vez haya sido el motivo para que a ese referéndum de “carácter nacional” se le atribuya una vinculación solo departamental. Se dice que “el referéndum, al consistir en un acto de expresión de la voluntad individual de los ciudadanos habilitados para sufragar, constituye un acto de manifestación de voluntad soberana de mayor cualidad democrática que la asamblea constituyente...” (Urenda, 2006:87) .

En esto todos estamos de acuerdo, pero en el momento en que solo se quiere mirar los resultados minoritarios y se quiera disfrazarlos para presentarlos como soberanos, allí surgen problemas que se estrellan con las teorías de soberanía y democracia. El hecho de que los resultados computados departamentalmente no sean soberanos, no implica que la asamblea constituyente deba desconocerlos. A pesar de no ser soberanos, debido al carácter colectivo e indivisible del pueblo y la soberanía, son una clara manifestación de democracia directa.

A pesar que el Referéndum está/estaba orientado a la consolidación de un régimen autonómico en cada departamento, muchos entendieron que oponiéndose a las autonomías iban a impedir que éste instituto se implemente en departamentos como Santa Cruz o Tarija, pero este no es un problema de insuficiencia teórica sino de falta de cultura política.

Ahora ¿Debe tabularse y aplicarse sólo los resultados de la mayoría del referéndum porque constituye la voluntad general y se debe dejar a un lado los resultados de la minoría en el momento de sancionar una nueva Constitución? o razonando a la inversa ¿debe tabularse y aplicarse solo los resultados de la minoría porque solo en ellos puede hallarse una propuesta, y debe dejarse a un

lado a la mayoría que ha expresado un rechazo vacío y sin sentido? No se puede optar por esta última salida ya que como dijo Bobbio: “El costo que se debe pagar por el compromiso de pocos frecuentemente es la indiferencia de muchos”.

Puede satisfacerse ambas salidas, sin necesidad de recurrir a artificios tales como “la voluntad individual soberana”, pero esto depende del contenido del referéndum autonómico ya que en allí está determinado lo que implica un NO y un SI.

Cuando recurrimos a nuestro hipotético ejemplo de reelección presidencial o nacionalización de hidrocarburos, si los resultados se encuentran bifurcados y polarizados es de lo más inviable e insensato que en una región se aplique la reelección y en otras no, de igual manera que en unos departamentos se nacionalice los recursos naturales y en otros no. Existen determinados casos en los cuales necesariamente se debe recurrir a la aplicación de la voluntad general. Pero el Referéndum Autonómico ¿puede satisfacer tanto a la mayoría como a la minoría?

En el caso del Referéndum sobre autonomías departamentales, parece muy fácil resolver la paradoja de la minoría y la mayoría, ya que los que votaron por el SI se les debe reconocer y garantizar “autonomía” y a los que votaron por el NO, pues simplemente no se les reconoce ni garantiza el derecho a la autonomía. Esta es una solución viable y racional, sin embargo el problema debe ser resuelto a la luz del contenido del referéndum.

3. El contenido de la pregunta del referéndum autonómico.

El contenido de la pregunta del Referéndum Autonómico ha recibido críticas de las más diversas. Unas enfocadas en el carácter condicionado a la nueva Constitución:

-“... [la] Asamblea deberá establecer el régimen de autonomía departamental, pero inmediatamente después de ser aprobada y promulgada la Nueva Constitución. Ojo, después de ser aprobada la Nueva Constitución y no antes”⁶².

Otras, ante los resultados “previstos”, a su carácter vinculante (¿nacional o departamental?) Sin embargo, las críticas más razonables (al contenido de la pregunta, no a la demanda legítima) han sido pocas. Entre una de las más importantes y difundidas esta la de Franz Xavier Barrios

⁶² Santiago Berrios Caballero “Interpretación técnica del Referéndum Autonómico” (en: El Diario, Julio 9 de 2006)

Suvelza quien considera que la terminología “normarse” acaba siendo muy genérico e insuficiente para estructurar un Estado de tipo Autonómico como España (Barrios, 2005:81). El referéndum autonómico no establece una verdadera autonomía debido a que se establece la asignación de atribuciones “normativas” lo normativo es un término genérico que no necesariamente se refiere a legislación.

Respondiendo a esta última crítica, uno de sus precursores sostendrá que “...el concepto de ‘régimen de autonomías departamentales’ inserto en la pregunta, es mas que suficiente para establecer que los departamentos tendrán facultad de dictar sus propias normas. “Norma” es el concepto genérico que, por supuesto, incluye ley o legislación.” (Urenda: 2006:91)

En otra línea ecléctica están los que sostienen que el término de [régimen de] *autonomía departamental*, puede referirse: a) a la transición hacia la forma de Estado Autonómico (tomando el caso español como referente), *pero también*; b) a departamentos autónomos, en el marco de un Estado unitario, esto quiere decir que los departamentos pueden tener una autonomía similar a la municipal, *sin* potestades legislativas.

Nosotros sostenemos que en la doctrina y primordialmente en los textos constitucionales bolivianos, *no* se utiliza el término “régimen” para referirse a los “modos” o “formas” de Estado, por tanto, si se quiere la transición hacia el Estado Autonómico, no debemos hablar de la modificación o inclusión de un “régimen de autonomía departamental” como sinónimo o equivalente a Estado Autonómico, sino propiamente a *modo de Estado*, o alternativamente *forma de Estado*. La utilización del término *régimen* no es un problema meramente terminológico sino práctico y este último hace que la situación, en el caso boliviano, se agrave. El *texto* constitucional vigente se divide en cuatro partes, donde la tercera esta destinada exclusivamente a los llamados “régimenes especiales” dentro los cuales se encuentra el “régimen municipal”. El municipio es la esfera de gobierno y administración que se encuentra más cerca del ciudadano, es por eso que se dice que es “la escuela de la democracia”, dudamos que existan ciudadanos que desconozcan al municipio, porque cotidianamente estamos en contacto con el. Es por eso que empíricamente, la *autonomía* (en sentido genérico) de cual gozan los municipios y universidades, es la única que conoce nuestra población. De tal manera que la autonomía en sentido restringido, que provoca la transición hacia la forma de Estado compuesto, es prácticamente desconocida por la ciudadanía. Así, cuando se hace referencia a la incorporación de un “régimen departamental”, esto

posiblemente haya influenciado en muchos ciudadanos en asimilarlo con el “régimen municipal” por tanto con una autonomía genérica y no necesariamente con la transición a la forma compuesta de Estado Autonómico.

Mas genéricamente al referéndum autonómico (a su contenido, no a la demanda legítima) también se le puede acusar de una amplitud, ambigüedad e imprecisión en la utilización de los términos. *Amplio*: se hace referencia de “autoridades” sin establecerse si existirán autoridades legislativas en los departamentos; *ambigüedad*: se conforma con la enunciación de “régimen de autonomía departamental” sin percatarse de la abismal diferencia existente entre una autonomía municipal-universitaria y un Estado Autonómico; *imprecisión*: es cierto que lo normativo abarca lo legislativo, pero la rigurosidad es/era muy necesaria.

El Referéndum autonómico, esta por demás decirlo, no tamizó el cúmulo de propuestas y tampoco se encargó *de absorber la incertidumbre* en el tema autonómico; meses antes de su realización ya era previsible que el SI ganaría en la región oriental del país y el NO en la parte occidental, lo que hizo el referéndum solo fue confirmar esas predicciones. Como sostiene Luhmann (2004:249) “una decisión no puede presentarse nunca como acontecimiento único. Si fuera un acontecimiento único se reduciría a ser la confirmación de su propia arbitrariedad, porque daría lo mismo que la decisión ahora se decidiera o que no se decidiera”.

La insuficiencia cuantitativa, cualitativa y la tendenciosidad han provocado mayor incertidumbre de la que existía, a tal punto que no se sabe, a ciencia cierta, como configurar un *régimen* para el SI y otro para el NO. Tenemos para escoger el siguiente menú:

- Estado unitario simple para el NO; Estado Autonómico para el SI.
- Estado unitario centralista para el NO, Estado descentralizado para el SI.
- “Los departamentos que votaron por el NO deben mantener su organización territorial dentro del concepto general de los artículos 109 y 110 de la Constitución vigente, hasta que accedan al régimen autonómico departamental vía un referéndum departamental convocado expresamente para el efecto”. (Urenda, 2006: 93)
- Estado Autonómico con asimetrías estructurales, donde los departamentos que votaron por el SI tendrán facultades legislativas y los departamentos que votaron por el NO tendrán facultades reglamentarias.

- “En los departamentos en que gane el NO, sencillamente no se consolidará un derecho (pre)constituyente a la Autonomía. Pero esto no impide que los constituyentes decidan que para los territorios en que gane el NO se reconozca el mismo derecho a la Autonomía que para aquellos en que se haya ganado el SI. Los constituyentes tienen las manos atadas por el SI al referéndum pero las mantiene perfectamente libres ante el NO. Tampoco nada obsta, desde el plano legal y político, a que los constituyentes decidan incluso reconocer una Autonomía mas amplia que la que se deriva del SI en el referéndum. Por ejemplo, reconociendo potestades legislativas y no meramente reglamentarias a todas o algunas Autonomías.” (Prats, 2006: 17)

El panorama parece más desalentador para aquellos que votaron por el NO, pero el criterio del español Joan Prats les brinda una luz de esperanza, ya que esa mayoría no se encuentran sometida a una –no tan adecuada– pregunta autonómica. Implícitamente Prats, parece ser partidario de que la pregunta del referéndum no se refiere exclusivamente a potestades legislativas.

Rodolfo Gonzáles sostenía que a veces existe la tendencia a creer que el referéndum es causante del conflicto cuando en realidad el conflicto es anterior. Y sostenía que el referéndum, por el contrario, es el mecanismo de solución al conflicto.

Lastimosamente en el caso boliviano hay que afirmar que el referéndum ni ha solucionado el conflicto y peor aún ha traído más problemas de los que existían. A pesar de todas las observaciones que se le pueden hacer a la pregunta del referéndum autonómico, lo difícil radica en armar un “régimen” para el SI y otro para el NO y el establecimiento del catalogo competencial entre el nivel nacional y los departamentos, esta situación se agrava cuando vemos la fuerza que esta cobrando la autonomía indígena. Sin embargo en el siguiente subtítulo queremos analizar las salidas que existen respecto a lo que hemos estudiado a lo largo de este documento.

4. El concepto de ‘régimen de autonomías departamentales’ inserto en la pregunta, ¿es más que suficiente para establecer que los departamentos tendrán facultad de dictar sus propias leyes?

Como mencionamos anteriormente una de las críticas que se le hizo al Referéndum Autonómico esta en las polémicas “atribuciones normativas” o las “atribuciones normativas *administrativas*” Dicha critica no espero mucho para recibir respuesta por parte de los precursores

teóricos de la autonomía departamental, Juan Carlos Urenda (2006:91) al respecto, señala que el Referéndum Autonómico: “determino la transferencia de competencias legislativas a favor de los departamentos, contrariamente a lo que sugiere la maliciosa o equívoca afirmación de que las autonomías departamentales no podrían ser implementadas por cuanto el texto del referéndum no se refiere específicamente a las competencias ‘legislativas’”.⁶³

Muchos, al igual que Urenda, también están en contra de esos *maliciosos* que dicen que las autonomías departamentales no podría implementarse porque se obvió una cosilla tan insignificante como lo “normativo”, ya que no se puede ignorar una demanda ciudadana de tal magnitud. Pero una cosa es que *no* se implemente y otra *cómo* se implemente. Es cierto que la autonomía significa “darse leyes así mismo” pero así solo estamos resolviendo un problema meramente etimológico o terminológico y el enredo no termina allí. No podemos decir que todas las entidades que gozan de “autonomía” tengan facultad de dictar leyes. Es verdad que el término “norma” es genérico y engloba también a la “ley”, pero toda ley es norma, pero no toda norma es ley. Conocemos dentro de los poderes públicos al *Poder Legislativo* y no así al Poder Normativo. La constitución vigente claramente establece que: “La autonomía municipal consiste en la *potestad normativa*, ejecutiva, administrativa y técnica...”⁶⁴. Pero los municipios “autónomos” que se rigen constitucionalmente por un “régimen municipal” y además tienen potestades “normativas”, no pueden legislar.

Un Estado no puede ser al mismo tiempo unitario y federal o unitario y autonómico, ya que una opción excluye a la otra; en el momento en que uno o dos departamentos legislen, ya no estaremos enmarcados en un Estado unitario o simple, sino automáticamente habremos adoptado la forma de Estado Autonómico o federal. Al parecer, Urenda esta conciente de este principio ya que proponía: “Presionar a los poderes Ejecutivo y Legislativo para que se lleve a cabo un referéndum previo a la Asamblea Constituyente que consulte a la población qué tipo de Estado quiere: mantenerlo como está o reformarlo radicalmente en un Estado de autonomías departamentales (como ya lo han hecho Italia, España, Francia, Colombia, Uruguay, Paraguay y Perú)” (Urenda, 2005b:26).

⁶³ Dentro de esos *maliciosos*, presumimos que se refiere a Franz Barrios, quien mucho antes que el Referéndum Autonómico se desarrolle, ya había advertido de la inapropiabilidad del término norma para la constitución del Estado Autonómico. No solo en el conocidísimo *Balance de fortalezas y debilidades*, sino en el *Estado Triterritorial* puede distinguirse una disociación entre poder reglamentario y poder de legislar (2002: 167). En dicho texto, Barrios se muestra en pro de la legislación subnacional ya que nos muestra las ventajas que acarrea.

⁶⁴ Art. 200 de la Constitución Política del Estado. (cursivas mías)

Coincidimos con Urenda, en que esa es la consulta que se debía hacerse a la población: “qué tipo de Estado quiere”; uno simple o unitario, u otro federal, autonómico o triterritorial. La pregunta oficial no contempla esta situación, por tanto se presume que ese “régimen de autonomías” opera sobre el actual Estado unitario boliviano.

A pesar que entre una de sus acepciones autonomía significa “darse leyes así mismo” no por eso todas entidades “autónomas” tienen facultades legislativas. Urenda, al respecto, nos dice que: “...el concepto de ‘régimen de autonomías departamentales’ inserto en la pregunta, es mas que suficiente para establecer que los departamentos tendrán facultad de dictar sus propias normas. “Norma” es el concepto genérico que, por supuesto, incluye ley o legislación.” (Urenda: 2006:91) Pero consideramos que esta réplica, no esta fundamentada ya que el problema no se reduce al simplismo del carácter genérico de norma, debido a que detrás de ella se encuentran apollilladas teorías como la institucionalista (Maurice Hauriou, Santi Romano) y estatalista intentando justificar el concepto de derecho. Incluso una concepción “normativa” es insuficiente y anacrónica para explicar la experiencia “jurídica”. Esta enunciación es sin duda insuficiente para explicar algo que no es. No queremos ser tendenciosos y parcializados, es por eso que a continuación fundamentamos nuestra afirmación.

¿Es suficiente que en la pregunta se establezca competencias “*normativas*” o “*régimen de autonomías departamentales*” para hablar de Estado Autonómico y así dar la posibilidad a los departamentos de legislar? La respuesta es definitivamente *negativa*. Por lo siguiente: 1) autonomía es una palabra que reporta muchos significados y no necesariamente la auto legislación; y porque. 2) la norma tiene una acepción muy amplia, que no necesariamente hace referencia a la ley, debido a que entre estos dos términos existe una diferencia de género (norma) a especie (ley). Para corroborar la utilidad de “norma” y “autonomía”, veamos la experiencia extranjera respecto a este tema.

Si revisamos la Constitución del Perú, en su Art.191 establece que “Los **gobiernos regionales** tienen **autonomía política, económica y administrativa** en los asuntos de su competencia.” Y además establece que: “La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el **Consejo Regional** como **órgano normativo** y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales

y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.”

A simple vista, uno diría que el Perú es un *Estado compuesto Autonomico*, porque su nivel intermedio tiene “autonomía”, y esta significa “darse leyes así mismo” mas aun tiene una “autonomía política”. En segundo lugar: los gobiernos tienen un Consejo Regional como “órgano normativo”, por tanto, si *norma* es un concepto genérico que también engloba a la *ley*, entonces tienen facultades legislativas; y por último: el Consejo Regional, según establece la Constitución, es una entidad separada del ejecutivo regional, ante esta separación, el Consejo Regional, no es un órgano del ejecutivo, sino del legislativo. Así vistas las cosas, no cabe duda que el Perú es un Estado Autonomico compuesto.

Pero este análisis, aparentemente cierto, es impreciso y erróneo, debido a la imprecisión terminológica, las reglas universales y los famosos “sinónimos”. Es cierto que el Estado peruano establece una “autonomía” para las regiones e incluso les reconoce un Consejo Regional como órgano “normativo”, pero todo esto no significa, que la distinción entre “norma” y “ley” no tenga importancia, y que la primera presuponga a la otra y por tanto lo normativo implique ley y facultades “legislativas”. Si revisamos el ordenamiento jurídico peruano, existe una “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (LEY N° 27867) que tiene por objeto establecer y normar la “estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales” (Art.1), que en su Art. 37 establece que los Gobiernos Regionales, solo pueden dictar las normas siguientes: “a) **El Consejo Regional:** Ordenanzas Regionales y Acuerdos del Consejo Regional; b) La Presidencia Regional: Decretos Regionales y Resoluciones Regionales.” Como vemos el órgano normativo de las regiones peruanas solo puede emitir “Ordenanzas y Acuerdos” y estas últimas son normas, pero jamás leyes. Como vemos, esta diferenciación –entre norma y ley– es determinante en el debate por las autonomías departamentales.

Incluso no es necesario dar tantas vueltas para llegar a la misma conclusión. La Ley 27867 lleva por titulo “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”, el termino *gobierno* es utilizado aquí, solo para referirse a la *esfera ejecutiva* del nivel intermedio peruano y no hace, ni pretende hacer, referencia al, inexistente, legislativo regional. A pesar de que los “gobiernos regionales” son

autónomos constitucionalmente, no tienen facultades legislativas, y su rimbombante “autonomía” es similar a la de los municipios peruanos⁶⁵.

Como vemos, ni en Bolivia, y de seguro, ni en otros países es *suficiente* hablar de “régimen de autonomía” y “competencias normativas” para referirse y dar nacimiento a un Estado Autonómico compuesto.

Siendo la autonomía de los Estados compuestos, un elemento y por tanto parte de lo principal, de su estructura, para llegar a ella necesariamente se debe afectar/atacar la forma de Estado y no así el régimen que es un accesorio, es una consecuencia de la forma de Estado. No se puede acceder al Estado Autonómico, simplemente modificando regímenes constitucionales, que son dependientes a lo principal. Es por eso que decimos que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal” y no a la inversa. Por tanto, cuando la pregunta hace referencia a un “*régimen departamental*” se está refiriendo al reconocimiento de una autonomía, en el marco de un Estado unitario, ya que éste último se encuentra intacto e incluso ni se lo nombra en la pregunta.

5. La autonomía departamental ¿es un problema departamental?

Es necesario analizar si la demanda de “autonomía departamental” es un problema estructural (voluntad general) o simplemente de organización interna (voluntad de todos). Pero para dilucidar esta cuestión es necesario que nos proporcionemos de un concepto de estructura.

En primer lugar, el término puede entenderse en sentido arquitectónico y, por tanto, referirse a un ordenamiento de partes que permite que se mantengan unidas, literal o metafóricamente, como en un edificio. En segundo lugar, podemos entenderlo en sentido orgánico y subrayar el hecho de que los componentes están efectiva y funcionalmente vinculados entre sí, como en un cuerpo viviente. Finalmente, disponemos de su sentido matemático: un conjunto de relaciones abstractas definido de manera formal y que implica un modelo que sirve para varios

⁶⁵ El Art.194 de la Constitución peruana establece para el nivel municipal una autonomía, política económica y administrativa, similar al de las regiones, veamos: “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen *autonomía política, económica y administrativa* en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el *Concejo Municipal como órgano normativo* y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

(...)

Pero de igual manera, no por ser autónomas y por tener órgano “normativo” tienen facultades legislativas, sino reglamentarias, revisemos un ejemplo: Artículo 197°.- Las municipalidades promueven, apoyan y *reglamentan* la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

contenidos diferentes, que se pueden calificar de isomórficos en la medida en que tienen la misma estructura. (Tirado, 2001: 49)

Un estudio de estructura pasa necesariamente por determinar contenidos, para después diferenciar y hallar continentes. Una estructura, o continente, para que pueda diferenciarse de otra, debe tener la posibilidad de aislar determinados elementos los cuales no sean comunes o compartidos por otras estructuras. Así será posible comparar estructuras, sin la necesidad de analizar y discutir el contenido y los cambios que sufren cada uno de los elementos que lo componen.

No podemos decir que el Estado boliviano pertenece a la estructura A y no a B, porque tiene como elemento diferencial a la soberanía, debido a que el carácter soberano no es atributo exclusivo de una determinada estructura A, B o C sino es elemento común a toda entidad llamada Estado. Tampoco podemos decir que el Estado boliviano, al igual que el argentino, pertenecen a una misma estructura X, por el solo hecho de que ambos tienen Senado. Es muy necesario aislar los elementos diferenciales, no así los comunes para determinar estructuras.

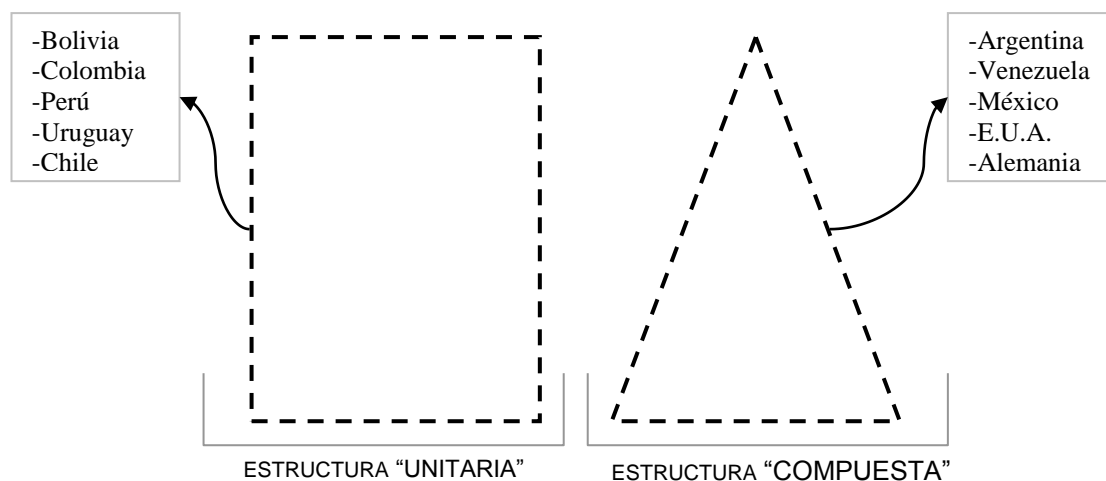
Si comparamos los Estados unitarios y federales, tenemos la posibilidad de aislar determinados elementos que no son comunes a ambos, como los órganos de creación legislativa y la norma jurídica que regula el nivel intermedio.

En base a esta comparación y aislamiento, inicialmente se pueden distinguir dos tipos de estructura estatal: simple y compuesta⁶⁶. Un Estado de estructura compuesta es aquel que tiene como componente inmanente: “autonomía restringida”. Esta autonomía legislativa es reconocida por el Estado, a los sub niveles intermedios, no existiendo ningún impedimento para que también se reconozca a los niveles inferiores (municipios). Un Estado de estructura simple, es aquel que no reconoce una “autonomía restringida” ni para los niveles intermedios y mucho peor para los

⁶⁶ Según Franz Xavier Barrios esta distinción es muy antigua ya que en *El federalista* puede encontrarse la división entre república simple y compuesta. Sin embargo, a pesar de ser una división muy apolillada, en la actualidad los expertos la entienden desde ópticas diferentes y contrapuestas (Tredinnick, 1997:33-41; Naranjo, 2000: 289; Ramos, 2003:183; Barrios 2005): unos toman a la soberanía como punto de partida para distinguirlos; otros dicen que un Estado compuesto tiene esa calidad por el hecho de encontrarse compuesto (en el caso federal) por más de un estado o provincia, pocos hacen de la ruptura del monopolio legislativo factor determinante. Para los fines del presente estudio nosotros tomamos el concepto de Franz Barrios en el cual un Estado es simple por que sólo el nivel nacional legisla. En cambio, será compuesto aquel Estado en donde se rompa el monopolio legislativo del nivel nacional a favor de niveles subnacionales.

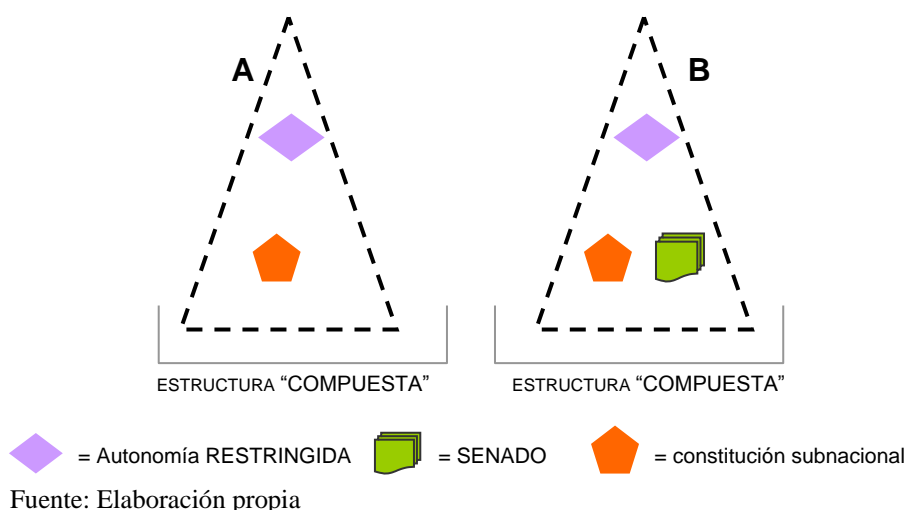
inferiores. Es cierto que en un Estado de estructura simple se reconoce “autonomía” para los departamentos, regiones y municipios, sin embargo ésta no es restringida sino simplemente es una “autonomía genérica”

Esta división estructural (simple-compuesto), puede ser ilustrada de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia

Como bien señala Tirado las ventajas de realizar un estudio comparativo en base a estructuras, radica en que un modelo o forma “sirve para varios contenidos diferentes, que se pueden calificar de isomórficos en la medida en que tienen la misma estructura”. La estructura no se encarga de pormenorizar y precisar cada uno de sus elementos debido que éstos son muy variables de un caso respecto a otro, pero esto no altera su forma estructural

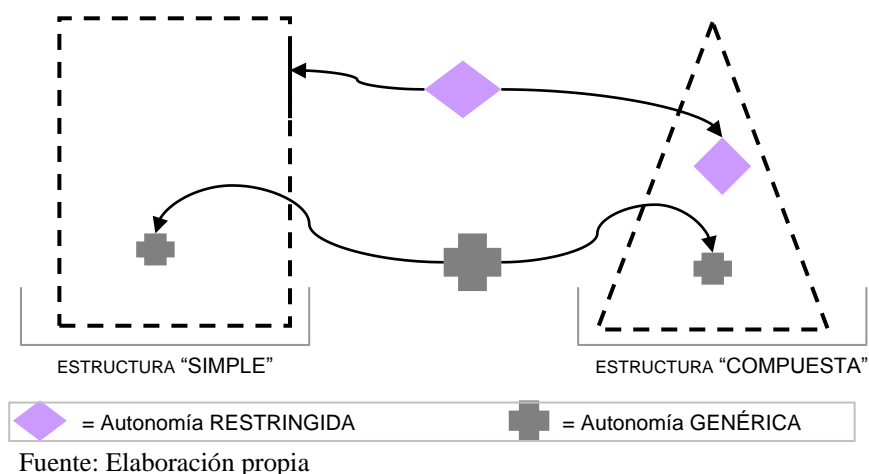


Fuente: Elaboración propia

El Estado A y el B comparten una misma estructura compuesta, que es simbolizada por el triángulo. Sin embargo, el contenido de ambos Estados es diferente. Por ejemplo, uno de los

elementos determinantes del Estado compuesto federal es el *senado*, debido a que es en esa cámara en donde tiene representación proporcional todas las provincias o estados miembros. No se puede concebir un Estado federal que carezca de senado. Pero si se revisa la experiencia federal venezolana se podrá evidenciar que no tiene un senado. Pero a pesar de este hecho – ausencia de senado – no implica que Venezuela deje de ser un Estado federal. A pesar que los contenidos puedan variar cualitativa o cuantitativamente, los Estados A y B son *isomórficos*. Esto quiere decir que a pesar de tener una composición no tan homogénea, revisten la misma forma.

Un Estado de estructura compuesta, como el federal, no dejara de ser tal, por el hecho de que no tenga senado o el nivel intermedio (estados miembros, provincias) no tengan una constitución. Un Estado federal dejara de ser compuesto en el momento en que no reconozca autonomía restringida por lo menos para uno de sus subniveles. De igual manera un Estado unitario, como Bolivia o Perú, dejaran de pertenecer a la estructura simple en el momento en que reconozcan “autonomía restringida” para los subniveles.



Como se puede advertir del gráfico que antecede, un Estado de estructura *compuesta*, para ser tal, debe reconocer autonomía restringida por lo menos para el nivel intermedio, ya que para el nivel inferior (municipal) se reconoce autonomía, pero ésta no es restringida sino genérica. La estructura compuesta tiene como elemento inmanente a la autonomía restringida e incluso es compatible con la autonomía genérica.

Cosa distinta sucede con la estructura simple. Los Estados simples resisten que al interior de su estructura se instale una autonomía restringida, debido a que destruye su estructura. La

estructura simple no tiene, ni puede tener, como elemento a la autonomía restringida, pero sí a la autonomía genérica ya que son compatibles.

Generalmente las estructuras simples y compuestas suelen compartir alguno que otro elemento, e incluso algunos elementos propios de una estructura suelen ingresar a otra. En este caso, la estructura se encarga de modificar a ese nuevo elemento y lo vuelve compatible. Es así que se debe seguir el básico principio de que *lo accesorio sigue la suerte de lo principal*, y jamás a la inversa.

El senado puede existir en ambas estructuras sin embargo, éste no es un elemento desencadenante para hablar de estructura compuesta. Los elementos tomados solo particularmente no constituyen la estructura. La estructura implica una estructuración de las partes en un todo. “La estructura no puede adherirse a contenidos particulares, puesto que en ese caso la realidad sería como un conjunto de átomos independientes, no estaría estructurada”. (Tirado, 2001: 57). En el supuesto caso que un elemento logre ingresar a una estructura que no le corresponde, es la misma estructura la que se encarga de darle una nueva forma y función. Ese elemento es un accesorio que depende y entra en relación con un todo que es lo principal.

En qué caso la autonomía departamental es un problema estructural y por tanto nacional y en que otro caso es simplemente un problema departamental por tanto no estructural

Esta solución depende mucho de la *cualidad* autonómica que busca la propuesta de autonomías departamentales. Dejando a un lado el contenido del referéndum y las imprecisiones que se manejan en la propuesta como en el proceso de autonomía departamental, las salidas son las siguientes:

- a) La autonomía departamental busca solo una autonomía restringida.
- b) La autonomía departamental busca solo una autonomía genérica.

a) Si la propuesta de autonomía departamental busca una autonomía restringida, ya no se habla simplemente de una reorganización político administrativa, sino de una nueva forma de estructurar el Estado boliviano hacia una *estructura compuesta*, ya sea ésta federal, autonómica y triterritorial. Si esta fue la pretensión la forma de aplicar la voluntad general es variada.

En el supuesto caso que el referéndum autonómico haya tenido esa pretensión, y que los resultados para dicho fin hayan sido mayoritarios, la solución para conciliar el SI y el NO, pasa primero por la transición hacia la forma compuesta, que satisface la voluntad general y la implementación de *asimetrías estructurales*. Esto quiere decir que en los departamentos en los que ganó el NO, no se les reconozca autonomía restringida, ésta última salida satisface la voluntad minoritaria.

En el supuesto caso que el referéndum autonómico hubiese tenido la pretensión de consolidar una autonomía restringida para los departamentos, pero los resultados mayoritarios fueron a favor del NO, entonces la salida para satisfacer a la *voluntad general* radica en conservar el actual Estado unitario o de estructura simple. No pudiendo implementarse autonomía restringida debido a que va en contra, no solo de la voluntad general sino de la misma estructura adoptada. Sería inadmisibles que para conciliar los resultados mayoritarios de NO y los minoritarios del SI, en un mismo Estado confluyan dos estructuras totalmente diferentes. En este caso, primero se deben respetar los resultados del NO porque constituyen voluntad general, pero esto no significa que los departamentos en donde gano el SI deban someterse a la “tiranía de la mayoría”, sino se debe/puede reconocer a los mismos una autonomía genérica, que resulta absolutamente compatible con la estructura simple.

b) Si la propuesta de autonomía departamental busca una autonomía genérica, ya no se habla propiamente de un cambio de estructura, sino de una nueva forma de organización política y administrativa en el marco de la estructura ya adoptada. Si esta fue la pretensión la forma de aplicar la voluntad general, también es diferente.

Suponiendo que el referéndum haya tenido esa pretensión, y que los resultados para dicho fin hayan sido mayoritarios, la solución para conciliar el SI y el NO, pasa por la conservación de la forma simple o unitaria, que satisface la voluntad general y la implementación de autonomía genérica en todos aquellos departamentos en los que ganó el SI, esto satisface la voluntad general. Los departamentos en los que ganó el NO, conservan una organización política y administrativa centralizada.

En el supuesto caso que el referéndum autonómico hubiese tenido la pretensión de consolidar una autonomía genérica para los departamentos, pero los resultados mayoritarios

fueron a favor del NO, ésta es una decisión vacía que no modifica la estructura anterior y conserva un estado de inercia. La salida para satisfacer a la minoría radica en otorgar autonomía genérica en aquellos departamentos en los que gana el SI.

II. LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

1. Otra forma de incumplimiento: Dar más de lo pedido.

Queda claro que el contenido del Referéndum Autonómico no está orientado a otorgar facultades de legislación para los departamentos en los que ganó el SI (Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando); la autonomía a la cual apunta este mandato minoritario está en el reconocimiento de una autonomía genérica, similar a la autonomía municipal y similar, también, a la autonomía que el Estado peruano y colombiano reconocen para su nivel intermedio. Debemos recordar que la propuesta esbozada por los precursores de la autonomía departamental mencionaba como excelentes ejemplos a dichos Estados.

Esta posición es también compartida por las autoridades del gobierno nacional ya que consideran que a pesar que el Referéndum no hacía referencia a dichas facultades de legislación, la Asamblea Constituyente –en un acto benévolo– les confirió las mismas. Para corroborar estas afirmaciones revisemos el Proyecto Constituyente de diciembre de 2007:

Artículo 278

El gobierno de cada departamento autónomo está constituido por un Concejo Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora, y **legislativa normativa** departamental en el ámbito de sus competencias exclusivas asignadas por la Constitución; y un órgano ejecutivo. (Énfasis mío)

Mediante este artículo la demanda de oriente queda satisfecha, mucho más de lo pedido; no obstante, las múltiples demandas de autonomía en aquellos departamentos en los cual ganó el NO resulta alarmante y requiere una nueva interpretación. Si mediante el mencionado artículo se cumple y respeta el SI autonómico, hay que señalar que se incumple el NO. Para llegar a esta conclusión es necesario partir de la diferencia: *ultra petita/ infra petita*; esta diferencia se aplica en el derecho procesal, más precisamente en los vicios que puede presentar la sentencia, en el sentido de dar menos de lo pedido (*infra petita*) o dar más de lo pedido (*ultra petita*), ambas variantes constituyen vicios que afectan la sentencia.

Dos formas de incumplimiento



Al igual que una teoría de la división horizontal del poder fue construida con el objeto de evitar su abuso mediante frenos y contrapesos; de la misma manera en un mecanismo democrático deben existir determinados límites que aseguren el cumplimiento o incumplimiento del mismo. La Asamblea Constituyente incumpliría el mandato del SI, en el caso que confiera menos de lo que determina el contenido del Referéndum Autonómico. Esto es, que las autoridades departamentales sigan siendo designadas, o en su defecto, que la elección democrática solo se reconozca para el prefecto y no así para los concejeros departamentales; o en otro caso que el nivel nacional no transfiera competencias y recursos económicos necesarios a los departamentos. Como se puede evidenciar, la Constituyente cumple en exceso el mandato del SI dado que reconoce autonomía restringida con facultad de legislación.

Ahora el mandato del NO mayoritario, no debe ser interpretado desde una óptica negativa. Los departamentos que optaron por esta opción, no deben concentrar sus fuerzas en evitar cualquier intento de iniciativa autonómica, su función se debe concentrar en evitar que la Asamblea Constituyente otorgue más de lo contemplado por el contenido del Referéndum Autonómico. Si esta situación se diera, se incumple, también, el mandato autonómico ya que se les da más de lo que se ha pedido en desmedro de aquellos que votaron por el NO.

Si compartimos la idea de que el Referéndum Autonómico de 2 de Julio de 2006 no está orientado a estructurar el Estado hacia la forma compuesta y autonómica, la Asamblea Constituyente incumple dicho mandato desde el mismo momento que se instala y emite los Informes de Mayoría los cuales se consolidaron en Diciembre de 2007.

Tipo	DEL INFORME DE MAYORÍA, ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES MAS – MOP- AYRA ⁶⁷
Autonomía departamental	Art. 15 Autonomía departamental. La autonomía departamental consiste en la elección democrática de sus autoridades sus autoridades directamente por los ciudadanos(as) y que reciben del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas, tributarias, fiscalizadoras y técnicas y los recursos económicos financieros que les asignen la constitución y la ley ejercidas por el gobierno departamental.
Autonomía regional	Art. 23 Autonomía regional La autonomía regional consiste en que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos (as) y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financieros que establece la Constitución y la ley ejercidas por el gobierno regional para ser ejecutados en su jurisdicción territorial.
Autonomía municipal	Art. 29 Autonomía Municipal La autonomía municipal consiste en la elección directa de sus autoridades por los(as) ciudadanos(as) y la facultad normativa, administrativa, fiscalizadora, ejecutiva, tributaria y técnica ejercida por el gobierno municipal en el ámbito de su jurisdicción y competencias asignadas por la constitución, la ley y la carta orgánica municipal.
Autonomía indígena originaria campesina	Art. 37 Caracterización I. La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, idioma, organización e instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.
Descentralización política administrativa	Art. 52 Descentralización política administrativa La descentralización política administrativa consiste en la delegación de atribuciones administrativas, de planificación, de fiscalización, técnicas, en la transferencia de recursos económicos y financieros para atender competencias específicas y en la capacidad de elegir autoridades de acuerdo a la constitución y la ley.

El Informe que antecede no esta orientada a otorgar facultades de legislación a los subniveles y peor aún a los departamentos en los que ganó SI en el referéndum de 2 de julio de 2006. Esto significa, a nuestro juicio, el respeto al SI y al NO autonómico. Pero esta tendencia cambió diametralmente, ya que ante los conflictos que vivió el país en torno a la demanda de capitalidad plena de Chuquisaca, se tuvo que recurrir a acuerdos políticos para viabilizar este proceso histórico. El acuerdo de 11 de octubre de 2007 denominado como “pacto autonómico”, determina que en la nueva Constitución se reconocerán: autonomías departamentales, regionales o provinciales, indígenas originarias campesinas y municipales. Más aún, este acuerdo otorga “facultad legislativa” a los subniveles:

⁶⁷ Los artículos citados fueron extraídos de la Web oficial de la Asamblea Constituyente “ Comisión Autonomías Departamentales, Regionales, Provinciales, municipales e indígenas; descentralización y organización territorial del informe de mayoría, artículos constitucionales MAS, MOP, AYRA”

3.- Autonomías: a) Departamental: Los departamentos en los que ganó la respuesta afirmativa en el Referéndum del 2 de junio de 2006 accederán directamente a la autonomías departamental. Tiene los siguientes alcances: la elección directa de sus autoridades por los (as) ciudadanos (as) y la *facultad legislativa* exclusiva para emitir normas departamentales en el ámbito de su jurisdicción y de sus competencias exclusivas. (Cursiva mía)

La discusión en círculos especializados respecto a que si el referéndum autonómico otorga, o no, facultades de legislación a los departamentos fue de alguna manera superado gracias a este acuerdo. Empero se debe señalar que a partir de este acuerdo se da más de lo que el Referéndum Autonómico ha dispuesto, por tanto se incumple el NO. El proyecto constituyente aprobado en grande el 24 de noviembre de 2007 omite el pacto autonómico, lo cual nuevamente trae una situación de equilibrio de los resultados de la consulta autonómica. Ahora, podemos realizar un análisis de la Constitución aprobada en grande en noviembre de 2007, no obstante las conclusiones que podemos extraer serían las mismas. Por ejemplo en su Art. 272 establece que el Concejo Departamental tiene “facultades deliberativas, normativo-administrativas y fiscalizadoras”, no así legislativas. Revisemos, también, el siguiente artículo de la aprobación en grande:

“Artículo 298. Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional:
1. Legislación. [...]”

Mientras la Constitución italiana establece que el poder legislativo esta compartido entre el Estado y las regiones, la futura Constitución boliviana considera que la legislación es una competencia privativa e indelegable al Estado plurinacional. Si la aprobación en grande no establece facultad de legislación para ningún subnivel, la aprobación en detalle y revisión sí lo hace. El Art. 278 determina claramente la auto-legislación para los departamentos, y este proyecto va más allá estableciendo esa misma *cualidad legislativa* para los municipios. Así en su Art. 284: “El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora, y legislativa normativa municipal en el ámbito de sus competencias exclusivas; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde”.

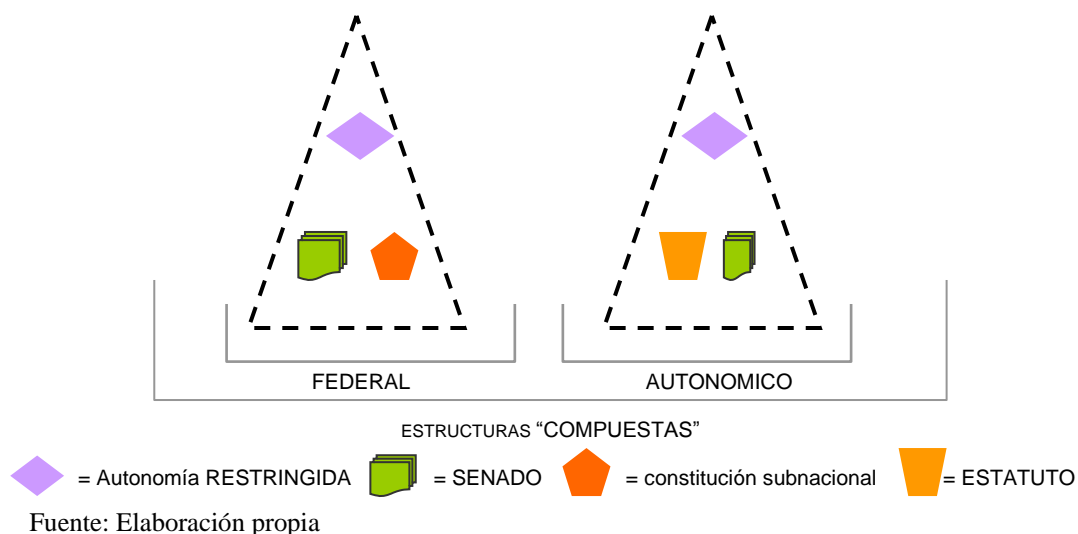
MODELO DE ESTADO	
PROYECTO DE NOVIEMBRE 2007	PROYECTO DE DICIEMBRE 2007
<p>Artículo 1 Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, autónomo y descentralizado, independiente, soberano, democrático e intercultural. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.</p>	<p>Artículo 1 Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.</p>

2. El Estatuto Autonómico como elemento determinante y diferencial entre los Estados Autonómicos y federales: la vaguedad en el caso boliviano

En la anterior parte quedo claro que se pueden reconocer dos tipos de estructura estatal: simple y compuesto. En donde el llamado Estado unitario, forma parte del primero y los Estados federal, Autonómico y triterritorial, del segundo. Empero hay que recordar que el debate respecto a la naturaleza del Estado Autonómico, aún se encuentra abierto. Argullol sostiene que es un Estado de “matriz federal”, y no faltan quienes dicen que es simplemente una variante de lo federal. Lo mismo sucede con el llamado *Estado triterritorial*, ya que existen criterios en considerarlo, también, como una variante de lo federal. Aquellos quienes se han atrevido a encontrar *diferencias* entre lo Autonómico y lo federal, a lo más que han llegado ha sido a toparse con *similitudes*. (Así, Dermizaky, 2006; Cervantes, 2003). Kelsen (1995: 377), al respecto, sostiene que “en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales”. Lo mismo sucede con el Estado Autonómico. Pero refiriéndose, a éste último Kelsen nos dice que la diferencia existente es solo *cuantitativa*, esto quiere decir que los estados miembros tienen *más* competencias, que un Estado dividido en “provincias autónomas”. Otros encuentran diferencias extremadamente casuísticas y poco determinantes, tales como: “sistemas especiales de financiamiento para algunas comunidades, un derecho civil especial o foral para otras, existencias de partidos políticos que defienden únicamente los intereses de la Comunidad a la cual representan, etc” (Burbano, 2003:16).

Dejando a un lado las diferencias cuantitativas y mas halla que un Estado Autonómico tenga un Senado débil, y que en algunos casos un Estado federal carezca de Senado, debemos

reconocer que las diferencias más fuertes para distinguir un Estado Autonómico de otro federal radica en el *estatuto* (E. Autonómico) y la *constitución* (E. federal).



Si revisamos los textos constitucionales de los llamados Estados Autonómicos, evidenciaremos que efectivamente al nivel intermedio no se le reconoce una constitución pero si un *estatuto*. El Art. 147 de la Constitución española de 1978, establece que “los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

Esto quiere decir que lo diferente, no esta en la nomenclatura utilizada sino en que los estatutos integran el orden jurídico central y no así el local. Por tanto podemos afirmar que la constitución de los entes miembros en un Estado federal, son *normas locales*, en cambio los estatutos de las comunidades autónomas de un Estado Autonómico, son *normas centrales/estatales*⁶⁸.

Los estatutos ingresan al orden jurídico central de diferente manera y calidad. Por ejemplo, en el Estado Autonómico de Italia ingresan con la calidad de *leyes constitucionales*; cosa distinta sucede en el caso español, debido a que un estatuto tiene la calidad de *ley orgánica*. De la misma manera, los procedimientos para elaborar un estatuto son diferentes de un caso respecto al otro, pero esto último ya no es un análisis que nos sirva para los fines que prosiguen.

⁶⁸ La diferencia todo/partes que al parecer viene a salvar al Estado autonómico de varias de sus paradojas constituye mas bien el problema central de las mismas.

Argullol (2005:236) sostiene que en “un esquema federal cada entidad federada encabeza un ordenamiento con una Constitución propia, sólo subordinada a la Constitución federal”. Lo mismo puede decirse en el caso Autonomico debido a que la relación con la Constitución es directa. Debemos tomar en cuenta que los *estatutos*, a diferencia de las *constituciones*, reciben su validación/aprobación del parlamento nacional y no del legislativo local/intermedio. Estas diferencias nos ayudan de gran manera para poder precisar una forma federal, Autonómica y unitaria/simple.

	SIMPLE	COMPUESTO	
	Estado unitario/simple	Estado Autonomico	Estado federal
<i>Norma que regula el nivel intermedio estatal</i>	Una Ley nacional. Ej. Ley orgánica de gobiernos regionales (Perú), Ley de descentralización Administrativa (Bolivia)	Estatuto Autonomico	constitución

Fuente: Elaboración propia.

Un Estado de estructura simple/unitaria no soporta autonomía restringida en sus subniveles, por tanto no reconoce estatutos y mucho peor constituciones para el nivel intermedio. En el Estado unitario/simple, lo que regula el nivel intermedio es *una ley nacional*. Esta última afirmación puede constituir un tanto confusa ya que, surge la siguiente pregunta ¿Acaso el Estatuto no es, también, una ley (orgánica –constitucional) que forma parte del ordenamiento jurídico nacional? Y por tanto, ¿más que ser una diferencia para discriminarlo de lo federal, no será una similitud que tiene con el Estado unitario/simple?

De inicio debemos decir que el estatuto *no es un elemento determinante para diferenciar estructuras simples y compuestas*, ya que existen Estados federales que no reconocen constituciones para sus niveles intermedios y no por eso son Autonomicos o unitarios/simples. El estatuto y la constitución sirven para *diferenciar formas de una misma estructura*.

Respondiendo la pregunta. El Art. 81 de la Constitución española evidentemente señala que son leyes orgánicas “las que aprueben los Estatutos de Autonomía”. Álvarez Conde (1993: 392) realiza un breve apunte respecto a este tema y nos comenta que la doctrina española realizo una distinción entre 1) estatuto y 2) la ley que lo aprueba. Donde tendría categoría de ley orgánica, no el estatuto sino, la ley aprobatoria del mismo.

Pero ya sea el estatuto o la ley que lo aprueba o ambos, una ley orgánica, existen diferencias con la *ley nacional* que regula el nivel intermedio de un Estado unitario que imposibilita asimilarlas. La primera diferencia es cuantitativa ya que, por ejemplo, en Bolivia, que es un Estado unitario/simple, existe solo *una* ley de descentralización administrativa para los nueve departamentos. O sea solo una ley regula el nivel intermedio. En cambio en el Estado Autónomo, cada Comunidad Autónoma tiene su propio estatuto, por tanto existen *varias* leyes orgánicas que regulan el nivel intermedio.

La segunda diferencia es cualitativa. Como bien señala Álvarez, un estatuto ni siquiera puede ser asimilado como una simple ley orgánica ya que es una norma especial por las siguientes razones:

- a) Por que el *procedimiento de elaboración* no coincide con el de las leyes orgánicas.
- b) Por que el *procedimiento de modificación también es distinto*, ya que los estatutos no se pueden modificar por otra ley orgánica, sino únicamente a través de los procedimientos en ellos establecidos.
- c) Como consecuencia de lo anterior, el estatuto, una vez aprobado, se convierte en algo indisponible para el estado, lo cual no se puede predicar de las leyes orgánicas (Álvarez, 1993:392)

Como se puede apreciar el estatuto es un elemento importante para *distinguir formas de una misma estructura compuesta*, y no es de lo mas apropiado asimilarlo con una ley nacional, que también regula lo intermedio, del Estado unitario/simple. Ahora que conocemos de manera básica esta diferencia determinante para discriminar las formas federales y Autónomas *¿cuál es la utilidad práctica?*

En primer lugar, debemos reconocer que en los enérgicos discursos de las autoridades departamentales “autonomistas” pueden percibirse de manera más clara y precisa las aspiraciones de la autonomía departamental. El Prefecto Rubén Costas Aguilera celebrando el primer aniversario del triunfo del SI en el Referéndum de 2 de julio de 2006, manifestaba lo siguiente:

“Queremos un gobierno departamental fuerte, sólido, conformado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo, cuyos representantes sean elegidos democráticamente”

“A partir de la fecha, este Gobierno Departamental junto a todas las instituciones de Santa Cruz, debemos iniciar un proceso de concertación a fin de redactar nuestro Estatuto Autonómico definitivo que rijan el destino de los cruceños”

Reconozcamos también que esta claridad y precisión se encuentra un tanto ausente en la propuesta y en la pregunta sobre “autonomías departamentales”. Cuando se presentó el borrador de Estatuto Autonómico, en julio de 2007, no era nada nuevo, ni un motivo para armar revuelo, ya que si un departamento busca la consolidación de un Estado Autonómico boliviano, resulta lógico que exista un órgano legislativo departamental y un estatuto, ya que éstos últimos deben confluir para armar una estructura compuesta y una forma autonómica. Lo que si debía alarmar, desde el punto de vista teórico, es algunas posiciones que se tomaron dentro ese revuelo.

Queda claro que la posición del gobierno respecto a las autonomías departamentales, se resume en su respeto siempre y cuando se enmarque dentro la unidad nacional. Y como anteriormente vimos, la comisión mayoritaria de Visión País está enmarcada en un “Estado Unitario Plurinacional Comunitario”.

Si la pretensión de conservar la estructura simple/unitaria es cierta ¿Por qué se incluyen en ese Estado Unitario Plurinacional Comunitario⁶⁹, elementos que pertenecen a la forma autonómica cuya estructura es compuesta? ¿Cuál es el aporte?

- El Estatuto es un elemento determinante, para diferenciar formas de una misma estructura compuesta.
- Bolivia es un Estado de estructura simple o unitaria y al parecer el proceso constituyente no modificaría esta calidad. Siendo un Estado unitario, en Bolivia se pretende incorporar elementos ajenos a su forma y estructura adoptada como los Estatutos.
- El Estatuto Autonómico y la constitución de los entes miembros de un estado federal, son normas muy particulares que tienen como denominador común el sometimiento directo hacia la Constitución Nacional y no así a leyes. Esto quiere decir que el único que regula y limita los alcances de dichos Estatutos es la Constitución y no así una ley ordinaria ya que

⁶⁹ En este sentido véase el Proyecto de Constitución Política del Estado del MAS, publicado en el periódico LA RAZON el 15 de agosto de 2007, aunque es necesario advertir que la veracidad de dicho texto fue cuestionado por autoridades de gobierno. En su defecto consúltese el informe de mayoría de la Comisión Visión País disponible en FORODAC.

ésta última puede sufrir alteraciones constantes. Esta situación provoca que el Estatuto sea considerado un parámetro de constitucionalidad y conforme el llamado “bloque constitucional”

- En Bolivia, se desnaturaliza al Estatuto. En nuestro país, existen propuestas que reconocen Estatutos para todas aquellas entidades territoriales que sean autónomas. Sin embargo el tratamiento jurídico de los Estatutos no se establece de manera precisa en la constitución y mas aún se deriva a una “ley única” que constituye su normativa general. Esto quiere decir que los Estatutos de las entidades autónomas, son mencionadas por el poder constituyente, pero se rigen o se subordinan a una ley⁷⁰ emanada del poder constituido.
- Existen propuestas las cuales establecen que los Estatutos “Son normas básicas que organizan política y administrativamente el gobierno de una entidad territorial autónoma...”⁷¹ Sin embargo no se establece explícitamente la calidad jurídica de dichos Estatutos ¿son leyes orgánicas? ¿son leyes constitucionales?

Si Bolivia adopta la forma unitaria o simple e implementa Estatutos Autonómicos, ésta es in duda una antinomia. Las propuestas orientadas a reconocer Estatutos a los entes autónomos, lo hacen con el solo objeto de satisfacer las demandas de determinados grupos, sin seguir los lineamientos básicos trazados por la doctrina y la experiencia autonómica extranjera. Si la pretensión es la de dotar una norma que rijan la organización de los entes autónomos, sin otorgar características propias de los llamados “Estatutos Autonómicos”, pues simplemente debería cambiarse la denominación para que no se presente confusión.

3. El privilegio de la mismidad de la diversidad y no de la unidad de la diversidad: nacionalidad y ciudadanía.

Jorge Lazarte en un medio escrito publicó una observación hacia el proyecto constituyente, alertando que entre las graves consecuencias del Estado “plurinacional” está la desaparición de la “nacionalidad” boliviana y su “sustitución por naciones”. Todo esto eliminaría ese sentimiento de

⁷⁰ En este sentido véase en informe de mayoría de la comisión N. 9 (Autonomías, descentralización y organización territorial) de fecha 6 de junio de 2007 el cual en uno de sus artículos sostiene lo siguiente: “Art.- (Ley única de implementación de autonomías). El proceso de implementación para las distintas entidades territoriales autónomas será regulado por ley única” “Art.- (Estatutos de las Entidades territoriales autónomas) (...) Los Estatutos deben contener denominación, organización, atribuciones, competencias, reforma del estatuto y los mecanismos y formas de control, de acuerdo a lo que establezca la Ley”. Como se puede evidenciar el Estatuto se encuentra sometido a esa ley única del cual se hace mención, no así de manera directa a la Constitución.

⁷¹ En el diario La Razón de 15 de Agosto de 2007 pp. 28

pertenencia a una totalidad (“ser boliviano”), por encima de los particularismos. Y, además, los que no se reconozcan en ninguna “nación étnica” se quedarán sin nacionalidad conocida, violando el derecho humano a una nacionalidad. Pero a nuestro juicio esta buena observación rebasa su cauce, ya que la sustitución no es por naciones sino por “ciudadanía boliviana”. Pero, ¿por qué de la sustitución?

Los Estados deben reconocer una nacionalidad, pero también una “doble nacionalidad”. Y en un Estado plurinacional no significa que una persona pertenezca a una nación aymara y a otra guaraní; ese reconocimiento debe ser entre Estados, y es así que se habla de una doble nacionalidad, por ejemplo, boliviano-norteamericano. Como se aprecia, la Comisión N° 2 de la Constituyente tenía la difícil tarea de conciliar estos términos que se confunden y contradicen, pero lo hizo en parte.

Considero que este problema (pluri-nacionalidad) obligó a los constituyentes a adoptar el concepto de “ciudadanía”. Así, por encima de ser aymaras, quechuas, guaraníes, etc., todos somos “ciudadanos bolivianos”. Ahora, si revisamos las constituciones de Colombia, Chile, México, Perú, Brasil y Venezuela se evidencia que se reconocen diferencias entre nacionalidad y ciudadanía. Puede parecer que la Constituyente retrocede cuando no diferencia ambos términos, pero existe respaldo para esa decisión. 1) Ecuador y Cuba sustituyen la nacionalidad por ciudadanía ecuatoriana y cubana. 2) Los expertos dan prioridad a la ciudadanía distinguiendo en ella dos tipos: formal y sustancial; donde la primera absorbe a la nacionalidad.

Siguiendo estos puntos, al no referirse a “nacionalidad”, pero sí a ciudadanía, no se viola un derecho humano. La Constitución de Ecuador señala que “Cuando las leyes o convenciones internacionales vigentes se refieran a ‘nacionalidad’, se leerá ‘ciudadanía’”. Problema resuelto, pero discutible.

Ahora, no se debe confundir “nación boliviana” con “nación étnica”. Bidart Campos, brillante jurista, distingue entre: 1) nación política y 2) nación cultural; la primera es un vínculo ficticio entre persona-Estado, la segunda un vínculo auténtico con una comunidad (lengua, cosmovisión, usos) que no es Estado. Esto último se reconoce a catalanes y vascos en España, esto establece la Constituyente (Art. 30) para las naciones indígenas y originarias.

El trabajo constituyente se orientó en lidiar con el dilema de la mismidad de la diversidad, descuidando su unidad. A mi juicio, el referido Art. 30 establece los alcances de la nación cultural y evita confundirla con la nación política. Empero, es necesario que se establezca: 1) una definición de nación política; 2) la conservación de la “nacionalidad boliviana” (no hablen de ciudadanía boliviana como concepto de totalidad, porque no lo es); 3) un nexo exclusivo de (doble) nacionalidad con nación política; y 4) la supremacía de nación política a la cultural. Esto refleja la unidad de la diversidad, los principios de complementariedad y armonía.

4. Aprovechar el elogio de lo foráneo: Implementación de mecanismos de intervención vertical

Nadie vio con indiferencia el conflicto Colombia-Ecuador, los argumentos de censura o justificación brotaron rápidamente. Esto deleita porque demuestra que el proceso de integración no es un discurso, sino una realidad que importa, que se anhela y protege. Pero nuestros conflictos no gozan de esa gracia, ya que a la indiferencia se suma la inercia para evitar y prevenir toda declaración y comportamiento separatista.

Los gritos de independencia o las banderas departamentales estampadas con “nueva república” no espantan. Tampoco que algunos bolivianos enarboles bandera extranjera e incluso hayan amenazado con su anexión al Perú (Mayo 2007). Menos inquieta esa paradoja que otorga el derecho a la “libre determinación” –en el marco de la unidad estatal– a las naciones y pueblos indígena originarios; peor aún el constructo teórico, de los expertos, referido a la “soberanía de los pueblos” (en plural), término que es-fue exclusivamente reservado para el Estado.

Lo fáctico alarma más que lo teórico. Pero recordemos que la ‘teoría de anulación’ de J. Calhoun fue anterior a la Guerra de Secesión de EEUU (1861-1865), que el postulado de conservación de soberanía de los estados miembros alentó la separación y a creer que la federación era destructible. En fin, esto enseña que la integración es un proceso voluntario por el cual las ‘partes’ constituirán un ‘todo’ y que la unidad nacional es su consolidación. Para conservarla se requiere el aporte de todos ‘los interesados’. Por esto, se debe ponderar que los precursores de la Autonomía Departamental tomen como referente a experiencias exitosas –como la española– e incluso vean en el federalismo una salida más viable, porque esa fuerza centrífuga consolidará la democracia. Pero el elogio de lo foráneo no debe terminar cuando se trata de contribuciones que la ‘parte’ hace para conservar el ‘todo’.

Conservar un Estado implica reconocer una situación jerárquica donde el ‘todo’ es más que la ‘parte’, y es por esto que la España de las autonomías tiene un mecanismo constitucional que resguarda su “interés general” ante posibles actos atentatorios de las Comunidades Autónomas. Al igual que Brasil, cuando advierte a sus estados miembros con una intervención excepcional si la integridad nacional se ve amenazada o si éstos no aseguran el ejercicio de los derechos humanos, ni rindan cuentas de su administración.

Para los expertos, como José Afonso Da Silva (2005:174), la intervención es la antítesis de la autonomía, debido a los efectos que produce, pero más aun al carácter o al fin político que la puede impulsar. Así como los estados miembros o, en el caso nuestro, los departamentos autónomos pueden constituir trincheras para oponerse al nivel central, la intervención constituye un mecanismo para destruir esos obstáculos interpuestos, es por eso que el mismo autor reconoce que es también un mecanismo de “equilibrio federal”. De esta manera es necesaria una adecuada y precisa regulación de ésta institución constitucional mediante la observancia de los siguientes puntos:

- a) Carácter excepcional.
- b) Presupuestos, causas o motivos para que el nivel superior intervenga en el nivel inferior.
- c) Órgano que se encargue de valorar dichos presupuestos y que determine la necesidad, o no, de la intervención.
- d) Operador de la intervención. (en nuestro caso, y resaltando la importancia de la bifurcación sería el prefecto)
- e) Limitación del tiempo de la intervención.
- f) Especificación de las atribuciones del interventor (prefecto)

Ahora, en caso de implementarse un mecanismo de intervención, en el Estado unitario políticamente descentralizado, que no contemple estos puntos, no cabe duda que constituirá la antítesis de la autonomía y un medio por el cual el nivel superior “tumba” autoridades electas. La experiencia brasileña, analizada por Afonso Da Silva, es un ejemplo que podemos tomar como referente, ya que el Estado no solo reconoce derechos y prerrogativas para los entes subnacionales, sino también les exige que cumplan con sus deberes, y en caso de no hacerlo se establece la intervención que es una *medida excepcional* determinada en base a *numerus clausus*, o sea solo deberá operar en los casos concretos, taxativamente establecidos por la Constitución Nacional.

Bajo este “principio de no intervención”, el Art. 34 de la Constitución de Brasil dispone: “La Unión no intervendrá en los Estados ni en el Distrito Federal excepto para...” y posterior a esto se determina los presupuestos mas convenientes. De igual manera el Estado Autonómico/compuesto español en su Art. 155, claramente establece el carácter excepcional de similar mecanismo constitucional: “Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España...” .

Respecto a los presupuestos que materializan la intervención, la experiencia española establece de manera poco precisa el “interés general de España”; la Constitución brasileña, por su parte, le da un tratamiento más minucioso a esta institución, ya que le dedica tres artículos (34-35 y36), en los cuales establece de manera precisa los presupuestos que van desde la *integridade nacional, prover a execução de lei federal y exigir a observância dos princípios constitucionais*, dentro estos últimos se encuentra: a) la forma republicana, el sistema representativo y el régimen democrático; b) los derechos de la persona humana; c) la autonomía municipal; d) la rendición de cuentas de la administración pública, directa e indirecta.

Como podemos ver se pueden rescatar varios elementos de este mecanismo en la experiencia extranjera, y no necesariamente deben estar contemplados en las Constituciones de los Estados Federales, ya que España siendo un Estado compuesto, pero no federal, ha insertado en el Art. 155⁷² de la Constitución de 1978, un similar mecanismo que produce equivalentes efectos. Debido a que la experiencia española ha influenciado de gran manera en este proceso autonómico departamental boliviano, seria conveniente que en la nueva Constitución boliviana se implemente dicho instituto constitucional.

⁷² **Artículo 155.**

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Artículo Nuevo (propuesta 1)

1. Si los Gobiernos Departamentales o municipales no cumplan con las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan, declaren o actúen de forma que atente gravemente al interés general de los bolivianos, el Gobierno Nacional, previo requerimiento al gobernador de departamento, o alcalde municipal y en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquellos al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.
2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno Nacional, podrá dar instrucciones a todas las autoridades del Departamento o Municipio.

Artículo Nuevo (propuesta 2)

El Estado boliviano en ejercicio de la soberanía, reconoce y garantiza la autonomía de los departamentos y municipios⁷³, no pudiendo intervenir en ellos sino cuando éstos infrinjan los deberes que la Constitución y otras Leyes le impongan; cuando declaren o actúen de forma que atente contra la integridad del Estado, la forma democrática de gobierno, el orden público y los derechos inherentes a la persona humana.

El Presidente de la República, como jefe del Estado, constatando el incumplimiento de dichos deberes, emitirá un requerimiento al gobernador, o alcalde, para que éste cese con la transgresión; en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de dichos deberes.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno Nacional, podrá dar instrucciones a todas las autoridades del Departamento o Municipio.

I. Ambas propuestas a ser insertadas en la futura Constitución Política, se enmarcan dentro la estructura lógica de toda norma jurídica, contiene en primer lugar una previsión y su disposición

⁷³ Cuando hacemos mención a “autonomía” en un *Estado unitario* políticamente descentralizado, esta por demás decirlo que nos referimos a una autonomía genérica, normativa-reglamentaria, y no así legislativa, para departamentos y municipios.

sucesiva. En abstracto e hipotéticamente establece un *supuesto de hecho* que en caso de no materializarse, pues, no generara los efectos jurídicos previstos, por lo cual no debería existir oposición de ningún departamento o municipio en su incorporación. Recordemos que son muchos lo que propugnan la conservación de la unidad nacional.

II. En el momento en que se materialice el supuesto de hecho (“no cumplan con las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan,..., atente gravemente al interés general de los bolivianos) automáticamente operaria este mecanismo.

Debemos tener en cuenta que la disposición contiene dos presupuestos para que se materialice el supuesto de hecho. El primero la *declaración* y el segundo el *comportamiento*. Las meras intenciones, en este caso, no son el desencadenante de esta previsión, sino deben trascender al mundo exterior y esto es posible a través de las declaraciones: cuando algún gobernador o alcalde, manifieste alguna medida en contra de lo que establecen la constitución, las leyes y del interés general se habrá materializado el supuesto de hecho. En el comportamiento también debemos tomar en cuenta la comisión, la omisión y la comisión por omisión, ampliamente desarrollado por el derecho.

III. A través de este mecanismo se conocerían las verdaderas intenciones de aquellos departamentos o municipios que quieran atentar contra la *integridad boliviana*, ya que además establece un *requerimiento previo* por el cual el Presidente de Bolivia, exija que se repongan esas acciones en contra de Bolivia. (“...el Gobierno Nacional, previo requerimiento al gobernador de departamento, o alcalde municipal y, en el caso de no ser atendido”)

IV. Este artículo no debe ser considerado como un mecanismo por el cual el Presidente de la Republica ‘tumbe’ gobernadores, ya que para la intervención del Nivel Nacional se requiere el consentimiento del Poder Legislativo, más precisamente de la Cámara de Senadores, que representan a todos los departamentos de Bolivia. Mediante una discusión profunda se deben analizar las declaraciones o acciones que el gobernador o alcalde haya tomado en contra de la constitución y el interés general, ya que puede ser que éstas hayan sido producto de una confusión o mala interpretación por parte del Ejecutivo nacional, como quien dice haya sido un “lapsus”.

V. Si de un exhaustivo análisis, el Senado considera la materialización del supuesto de hecho, entonces el prefecto de departamento, como representante nacional, deberá reponer y subsanar

todas aquellas acciones que se hayan cometido en desmedro de Bolivia, así todas las autoridades elegidas o designadas del departamento o municipio trasgresor deben coadyuvar a las medidas que tome el prefecto a favor del interés general. Debemos tomar en cuenta que el prefecto en este limitado intervalo *no gobierna*, sino solo se encarga de reponer, arreglar esas infracciones. La Ley de Gobiernos Departamentales deberá profundizar los mecanismos adecuados para este caso.

Cualquiera de estas dos propuestas deben ser incorporadas en la nueva Constitución boliviana y no así en una ley ordinaria, ahora de acuerdo a la estructura del texto constitucional vigente (Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004), esta propuesta puede ser incluida en la Parte Segunda, título segundo, capítulo tercero de la Constitución. Debemos tomar en cuenta que es muy posible que se incluya un nuevo título, en la parte segunda (El Estado boliviano) de la constitución, pero referido exclusivamente a la *organización territorial*. Ante esta previsión, nuestra propuesta puede ser incluida en ese título especializado, que viene a ser lo más conveniente.

Las propuestas planteadas, obviamente, requerirán la incorporación de nuevos artículos en la constitución que la viabilicen. Por ejemplo, se deberá incluir entre las atribuciones del Presidente de la República la posibilidad de emitir requerimientos a las autoridades subnacionales y la valoración de las declaraciones-comportamientos por parte del Senado. Pero recordemos que estas disposiciones son accesorias, ya que dependen de lo principal que es la incorporación de este mecanismo constitucional. Como se ha podido advertir, bajo el esquema planteado en estas páginas y en contra de otras propuestas, es necesaria la conservación del Senado, es necesaria la bicameralidad con el objeto de que se produzca un equilibrio dentro del Poder Legislativo. Ya que si no fuese así la intervención excepcional justificada, se convertiría en una regla injustificada. Aunque esto también depende de los sistemas electorales.

La naturaleza de la norma constitucional dificulta que, en la misma, se realice un tratamiento profundo y minucioso sobre la propuesta planteada, por tanto y de acuerdo al boceto trazado en el estudio, es necesario que una Ley de Gobiernos Departamentales se establezca los parámetros que garanticen que éste mecanismo no constituya una amenaza para las autoridades departamentales elegidas democráticamente. Como se puede apreciar, las autoridades de los Departamentos Autónomos y municipios no solo deben gozar de derechos, sino también de deberes ya que tienen un compromiso no solo con el cuerpo electoral departamental que los

legitimó, sino con la totalidad de los bolivianos. Así se brinda seguridad, para que nuestro Estado no se fragmente y también es una advertencia para los movimientos separatistas y no así para la autonomía. Como se ha podido evidenciar el mecanismo constitucional propuesto es de *extrema ratio*, de última instancia para hacer frente a los ataques que provoquen la disgregación, la eliminación del Estado.

CONCLUSIONES

Democracia. Ya no es simplemente una forma de gobierno, sino un *principio de vida*, que se encuentra omnipresente, en cualquier espacio y se caracteriza por la pluralidad de criterios, de opiniones, como dice Alberoni: “*Democracia vuol dire dissenso*”, esa es su característica principal. Este disenso ha sido uno de los motores que ha impulsado este estudio y que además ha hecho que el debate respecto a las autonomías departamentales se relativice. Pero no nos referimos al relativismo entorno a la (in)viabilidad de dicha propuesta, sino a esa imprecisión e inseguridad en el uso de las categorías conceptuales básicas.

Unos dicen que el Estado Autonomico es unitario otros que es de “matriz federal”, unos señalan que la descentralización política y administrativa opera exclusivamente sobre el Poder Ejecutivo, otros contrarrestando este criterio sostienen, que esa misma descentralización política afecta exclusivamente al Poder Legislativo, por tanto ¿Cuál de ellos es el correcto y cuál el erróneo? Respecto a la forma de Estado unitario, la soberanía, y la autonomía se presentan de igual manera criterios divergentes, donde llega un momento en que no sabemos: que es verdad en lo que es de verdad. “Me espanto porque si digo mentiras escritas, se las creen...”, decía jocosamente Xavier Albó. ¿Cuántos serán los que hayan creído esas verdades, o mentiras?

La escritura es un arte que esta vinculado con el pensamiento, y este con las pasiones personales, es por eso que el disenso y el pluralismo abierto, sin más límites que la imaginación, la tendenciosidad y la parcialización, son nocivas y destructivas. Albó reluce la gran responsabilidad que tienen aquellos que escriben, y también habría que agregar a aquellos que no escriben, pero leen y dicen. Decir una cosa es por sobre todo preservar su esencia, su virtud y sustraer todos esos artificios perjudiciales que, por desconocida, pueden inspirar terror e inseguridad.

El Derecho no es considerado por muchos como ciencia, exactamente por que no tiene categorías universales; obviamente que no es una ciencia exacta, como la matemática que no tiene que ver sino con números muertos y mágicas formulas, pero se debe trabajar a partir de bases, fundamentos, que nos sirvan de brújula, para poder formar en el lector un criterio propio, individual e imparcial. Es cierto, que una sociedad en la que no existe disenso esta condenada a morir, pero debemos tomar en cuenta que, también, las sociedades democráticas se cimientan, no

solo en el disenso sino también en el *consenso*. En nuestro caso, el consenso doctrinal que ha estado ausente y cuando estaba presente se lo ha enredado.

La multiplicidad de los significados que puede reportar la “descentralización”, “autonomía” e incluso “Estado unitario” hace necesario que en la región, por lo menos, se implanten mecanismos de homogeneización doctrinal en materia de autonomía pero fundamentalmente en descentralización y desconcentración, que son conceptos más controversiales, aunque esta última tarea escapa de nuestras manos. Para terminar este estudio presentamos las conclusiones finales:

-La costumbre de informarse y orientarse por lo que *opinan* los otros ha sido suficiente para entender y explicar la consistencia, las ventajas y desventajas de la “autonomía departamental”, el pluralismo de *opiniones* ha saboteado, incluso, el entendimiento ordinario, estos factores han coadyuvado al proceso de desinformación; todo esto ha sido agravado con la proliferación de usos y significados que pueden reportar las categorías teóricas básicas para comprender esta temática. La propuesta y el proceso autonómico departamental adolecen de una *insuficiencia cuantitativa*, una *pobreza cualitativa* y una excesiva *tendenciosidad*, que perjudica un conocimiento imparcial respecto al tema autonómico y entorpece la construcción de un adecuado texto legal para satisfacer la voluntad democrática expresada en el Referéndum Autonómico.

Forma de Estado unitario y autonomía

- En la propuesta pueden identificarse básicamente cuatro diferencias cualitativamente pobres para explicar el carácter de Estado unitario adoptado por países como Bolivia, Perú, Colombia, etc. Todas las diferencias conllevan a sostener que toda entidad denominada Estado (federal, autonómico, triterritorial) sea unitario.

- El proceso y la propuesta se aferra a una recalcitrante asociación de lo unitario con lo centralista y lo federal, o autonómico, con la descentralización. Lo cual solo le permite ver como solución al problema centralista, la transición hacia otra forma de Estado, preferentemente autonómico, sin percatarse de la existencia de Estados federales centralizados como Venezuela y Estados unitarios altamente descentralizados como Colombia.

- A pesar que el constitucionalismo contemporáneo ha establecido con unanimidad, la indivisibilidad de la soberanía como atributo de toda entidad llamada Estado, son varios los criterios que señalan su divisibilidad para diferenciar lo unitario (la soberanía se ejerce de manera uniforme) de lo federal (los entes miembros son semi-soberanos).

- La autonomía puede ser entendida, básicamente, como la potestad de autoregular los asuntos propios; empero, el reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico no es uniforme ya que puede ser de distintas maneras: a) La autonomía puede ser reconocida como fuente creadora de leyes (autonomía restringida), o sea creadora de derecho objetivo, dentro del ámbito de su jurisdicción y competencia, b) puede ser reconocida como un proceso de descentralización político administrativa del ejecutivo, que tiene como componente principal la elección más que la legislación. El poder normativo que se ejerce es reglamentario lo cual permite regular los asuntos propios. (autonomía genérica) .

- Una adecuada cualificación de tipos de autonomía, como autonomía restringida y genérica facilita la diferenciación entre un Estado unitario y federal. De tal manera, la “autonomía”, en su concepción restringida, no constituye elemento estructural de los Estados unitarios, pero sí de los federales. Esto no quiere decir que se pueda ensayar una nueva distinción entre Estados no autónomos (unitarios) y autónomos (federales), ya que la autonomía al igual que la soberanía es un elemento común a todo Estado, debido a que todos tienen en el nivel nacional/superior un Poder Legislativo que ejerce la autonomía.

- El Estado unitario o simple tiene como elemento principal o determinante la centralización o monopolio de la potestad legislativa en el nivel nacional. De tal manera, un Estado unitario/simple puede descentralizarse el Poder Ejecutivo a cualquier nivel (departamental o municipal), ya sea administrativa e incluso políticamente, pero esto no altera su esencia, su propiedad. En el momento en que el Poder Legislativo Nacional, titular del monopolio de la legislación comparta la potestad de crear leyes –y no simplemente normas– con otros órganos del nivel intermedio, o el inferior, entonces el Estado unitario o simple perderá su esencia y se transformará en un Estado compuesto (federal, autonómico o triterritorial).

Estado Autonómico

- En la propuesta se puede percibir claramente una insuficiencia y contradicción en la labor de explicar la naturaleza que ostenta el Estado Autonómico. Lo cual ha llevado a catalogarlo como una variante dentro lo unitario por el hecho que la naturaleza de poder que ejerce el nivel intermedio no es soberanía. En líneas generales, la propuesta autonómica no le hace justicia al tratamiento científico que reclama.

- La naturaleza de poder que ejercen las Comunidades Autónomas no puede ser equiparada con una autonomía simplemente genérica debido a la naturaleza legislativa que ejerce el nivel intermedio, esto desecha cualquier asimilación con lo unitario, para aproximarlo de gran manera a lo federal. El Estado Autonómico español no es un Estado unitario o simple, debido a que rompe con el principio de centralización o monopolio de la legislación del nivel nacional; el nivel intermedio (comunidades autónomas) tiene potestad legislativa y no simplemente normativas reglamentarias, lo cual hace que la experiencia española se catalogue, no como un Estado federal, pero si como componente de los Estado compuestos.

- La creencia de que un Estado Autonómico es una variante dentro lo unitario puede ser justificado por la asociación de los prejuicios benevolentes del cual gozan las formas federales (descentralización) y unitarias (unidad nacional). La igualación de una autonomía restringida con otra “autonomía” genérica (municipal) ha llevado a sostener dicha idea y confundir un Estado Autonómico con otro Estado unitario con autonomías genéricas para el nivel intermedio.

- A pesar que lo federal tiene muchas similitudes con lo autonómico, la diferencia determinante radica en el reconocimiento constitucional para sus niveles intermedios de una constitución y un Estatuto. Empero dichos elementos diferenciales no pueden ser considerados válidos para diferenciar estructuras, sino simplemente para diferenciar formas de una misma estructura compuesta.

Autonomía Departamental

- En la propuesta no existe una línea de pensamiento para explicar la autonomía pretendida, lo cual lleva a que dicho concepto sufra mutaciones constantes, esto imposibilita adscribirla a una autonomía genérica o restringida. (1. Concepto genérico; 2. autonomía como sinónimo o sumatoria de descentralizaciones político administrativa; 3. dimensiones de autonomía; 4. autonomía=auto legislación) La tendenciosidad en la explicación de conceptos tan básicos como autonomía, ha provocado que se tenga que recurrir a abstracciones artificiosas –tales como: la descentralización política opera sobre el poder legislativo– que se alejan completamente de la práctica y de la habitual convicción doctrinal.

- Quienes piensen servirse, incautamente, de la terminología empleada por la propuesta oriental de autonomía departamental, no están en condiciones de explicar fenómenos de aparente similitud. (Si la descentralización política opera sobre la base del poder legislativo, ¿en donde opera la, llamada, autonomía política? ¿Cuáles son las diferencias entre autonomía política y la descentralización política?) Muchos de los conceptos enunciados por dicha propuesta carecen de utilidad práctica. (¿En que consiste la desconcentración administrativa?; ¿Qué diferencia tiene con la descentralización administrativa? ¿Cuáles son las diferencias de éstas dos, respecto a la autonomía administrativa?)

- A pesar que la autonomía significa etimológicamente “darse leyes así mismo”, solo recurrir a esa acepción sin tener en cuenta la ambigüedad del término provoca que fenómenos universales como la “autonomía municipal” sean menoscabados debido a que ésta última escapa completamente de su concepción etimológica-restringida, llevando a confundir ambos fenómenos (Estado Autonómico- Estado unitario con autonomías municipales).

- La concepción unívoca de autonomía sumada con la adscripción exclusiva de la autonomía restringida al nivel intermedio, propone teóricamente la extinción de los Estados unitarios como Bolivia. El caso peruano demuestra y enseña que no necesariamente el concepto restringido de autonomía debe corresponder al nivel

intermedio, ya que el concepto genérico puede operar sobre éste sin necesidad de transitar de una forma de Estado simple a otro compuesto (autonómico-federal). De igual manera, esa regla de que la autonomía genérica es exclusiva del nivel inferior o municipal, resulta relativa, ya que si analizamos la estructura del Estado triterritorial, no existe impedimento alguno para que el nivel inferior o municipal tenga una autonomía restringida, o sea con potestades de legislación.

Referéndum Autonómico.

- La redacción de la pregunta del referéndum autonómico se caracteriza por ser amplio, ambiguo e impreciso en la utilización de los términos claves. Amplio: se hace referencia de “autoridades” sin establecerse si existirán autoridades legislativas en los departamentos; ambigüedad: se conforma con la enunciación de “régimen de autonomía departamental” sin percatarse de la abismal diferencia existente entre una autonomía municipal-universitaria y un Estado Autonómico; imprecisión: es cierto que lo normativo abarca lo legislativo, pero la rigurosidad es/era muy necesaria. Esto ha llevado a la dificultad de armar un régimen para el SI y el NO y disminuye la posibilidad de afirmar si dicho mandato democrático ha sido cumplido, o no.

- Una de las estrategias para poder viabilizar la autonomía departamental, ante los resultados mayoritarios negativos, se funda en priorizar los resultados minoritarios ante un referéndum que establece su carácter nacional. Dicha estrategia se cimienta en la “voluntad individual soberna” la misma que constituye una antinomia respecto al carácter indivisible de la soberanía y el carácter colectivo del pueblo.

- El ordenamiento jurídico boliviano, no utiliza el término “régimen” para hacer referencia a la “forma” o “modo” de Estado, sino esta es utilizada y entendida como un conjunto de normas o reglas que regulan entidades e instituciones jurídicas al interior de un Estado, por lo cual pueden ser consideradas como normas de segundo grado. Existen diferencias entre el “régimen de autonomías departamentales” y la “autonomía restringida”, ya que ésta última es un elemento que se confunde con el Estado compuesto y no es comprensible escindida de él; el “régimen”, por su parte, tiene una naturaleza ordenadora, facilitadora de

aquella autonomía reconocida. No confundamos la criatura (régimen autonómico) con el creador (Estado Autonómico)

- Los precursores de la autonomía departamental sostienen que es suficiente la incorporación de “régimen de autonomías departamentales” y consecuentemente “facultades normativas administrativas” para hablar de facultades legislativas para el nivel intermedio (departamentos). Sin embargo el tratamiento constitucional del tema autonómico en la experiencia extranjera (Perú) contradice dicha afirmación.

Transición o conservación de la forma de Estado.

- Respecto a la nueva forma que debe adoptar el Estado boliviano se presentan dos antinomias. La primera sostiene la conservación del Estado unitario con reconocimiento de facultades legislativas para los departamentos; esta asociación solo puede ser explicada mediante el prejuicio benevolente de la unidad nacional como sinónimo de Estado unitario. La segunda se encuentra plasmada en el informe de la comisión mayoritaria de Visión País la cual pretende conservar la forma unitaria de Estado, sin embargo dicha pretensión se contradice cuando en la redacción de su Art. 1 se establece una *pluralidad jurídica*. Esto último conlleva a la existencia de más de un orden jurídico, por tanto se refiere a un Estado de estructura compuesta.

- Si el informe de mayoría de la comisión Visión País no está de acuerdo con la imposición de un “sistema jurídico uniforme”, debe aclarar si la solución a este problema radica en un pluralismo jurídico o una pluralidad jurídica, ya que si se decide por ésta última, debe inmediatamente borrar el término de “Estado Unitario” para sustituirlo por: federal, autonómico o triterritorial; ya que la pluralidad jurídica desemboca en Estado de estructura compuesta. Pero si la pretensión es la de conservar un Estado de estructura simple o unitario, entonces debe encargarse de borrar esa “pluralidad jurídica”.

- La pluralidad jurídica no es compatible con la conservación de un Estado unitario. La pluralidad jurídica no garantiza la existencia de pluralismo jurídico. En un Estado puede existir pluralidad y pluralismo jurídico. En un Estado puede existir pluralidad y no pluralismo jurídico. En un Estado puede NO existir pluralidad, pero si pluralismo jurídico.

Estatutos Autonómicos de la estructura compuesta, en un Estado unitario de estructura simple.

- Bolivia es un Estado de estructura simple o unitaria y al parecer el proceso constituyente no modificara esta calidad. Siendo un Estado unitario, en Bolivia se pretende incorporar elementos ajenos a su forma y estructura adoptada como los Estatutos. El Estatuto Autonómico y la constitución de los entes miembros de un Estado federal, son normas muy particulares que tienen como denominador común el sometimiento directo hacia la Constitución Nacional y no así a leyes. Esto quiere decir que el único que regula y limita los alcances de dichos Estatutos es la Constitución y no así una ley ordinaria ya que ésta última puede sufrir alteraciones constantes. Esta situación provoca que el Estatuto sea considerado un parámetro de constitucionalidad y conforme el llamado “bloque constitucional” En Bolivia, se desnaturaliza al Estatuto.

- En nuestro país, existen propuestas que reconocen Estatutos para todas aquellas entidades territoriales que sean autónomas. Sin embargo el tratamiento jurídico de los Estatutos no se establece de manera precisa en la constitución y mas aún se deriva a una “ley única” que constituye su normativa general. Esto quiere decir que los Estatutos de las entidades autónomas, son mencionadas por el poder constituyente, pero se rigen o se subordinan a una ley emanada del poder constituido.

- Existen propuestas las cuales establecen que los Estatutos “Son normas básicas que organizan política y administrativamente el gobierno de una entidad territorial autónoma...” Sin embargo no se establece explícitamente la calidad jurídica de dichos Estatutos ¿son leyes orgánicas? ¿son leyes constitucionales?

- Las propuestas orientadas a reconocer Estatutos a los entes autónomos no siguen los lineamientos básicos trazados por la doctrina y la experiencia autonómica extranjera. Si la pretensión es la de dotar una norma que rija la organización de los entes autónomos, sin otorgar características propias de los llamados “Estatutos Autonómicos”, pues simplemente debería cambiarse la denominación para que no se presente confusión.

Respecto a la pluralidad jurídica.

- En rigor, no puede sostenerse que la nueva Constitución cuente con un horizonte teórico doctrinal, por este motivo una construcción jurídica del modelo autonómico no existe. Así el Derecho como conocimiento especializado es relegado, pero no por carencia de ideas sino de propuestas que orienten una u otra corriente jurídica para dicha empresa.
- Dentro el desarrollo teórico de la presente tesis se ha determinado que el sistema jurídico es un constructo propio del positivismo jurídico y que es reductible a una norma fundamental con exclusiva vinculación estatal y cuyo efecto de auto-clausura posibilita el ejercicio soberano de auto-producción normativa. Ante esto, la nueva Constitución no debe reconocer la calidad de “sistema jurídico” a otras instituciones tales como las entidades autónomas. Las modificaciones que deben realizarse pasan por convertir el concepto de sistema jurídico en una figura de unidad y el ordenamiento jurídico en figura de pluralidad.
- Para superar el criterio de “territorialidad” se debe asumir el de pluralidad jurídica. Priorizando la terminología de “ordenamiento jurídico autónomo” (Departamentos y municipios) para el reconocimiento de autonomía plena o política. Las demás instituciones autónomas (Regiones e Indígenas) pueden monopolizar cualquier otra denominación menos la de ordenamiento jurídico.
- La nueva Constitución siempre incluyó la “pluralidad jurídica” (Art. 1), pero no existe indicio –explícito o implícito– de alguna utilidad funcional o ideológica en dicha norma. Más aún, dentro la literatura especializada, se omite cualquier explicación de qué es la pluralidad jurídica y de la función que cumple en el Derecho.
- La Autonomía Regional e Indígena (instituciones autónomas) son inexistentes y su suerte esta subordinada a la decisión de la autonomía departamental y la autonomía municipal (A pesar que la calidad autonómica difiere de un caso a otro, se abre la posibilidad que las distintas autonomías puedan elaborar un estatuto autonómico. En la medida de lo posible es recomendable que los ordenamientos e instituciones carezcan de Estatutos Autonómicos, dado que no corresponden a la teoría jurídico institucionalista.

- Se ha determinado que el *ordenamiento jurídico* es un constructo propio del institucionalismo jurídico y que su creación o extinción no depende de una norma jurídica (Estatuto, Carta Orgánica, etc.). Los Estados federales como Bélgica y Canadá han demostrado dicha afirmación, dado que sus “estados miembros” no cuentan con cuasi-constituciones. Logrando así, que exista un reconocimiento directo entre la norma fundamental y sus instituciones, dando origen a una correcta aplicación de la teoría de las garantías institucionales.

RECOMENDACIONES

Conflictos de violencia, orden público y separatismo.

La fuerza de los últimos hechos de violencia, se esta encargando de poner en relieve las desventajas de una posible autonomía (ya sea restringida o genérica). Es necesario que a través de mecanismos constitucionales, la Asamblea Constituyente asuma el compromiso, frente a todos los bolivianos, de remover todos los obstáculos que impidan la consecución de los derechos fundamentales y el orden público, para que la libertad e igualdad sean reales y efectivas. Se debe facultar constitucionalmente, como en todo Estado, a las autoridades nacionales para que estas puedan regular, dirigir e intervenir en todas y cada una de las actividades que pongan en riesgo el *bien común*.

Ahora, respecto a este último punto y tomando en cuenta que el modelo autonómico boliviano ha sido bastante influenciado por el español será viable y coherente la implementación de un mecanismo de intervención, la siguiente propuesta planteada en la última parte de nuestro estudio se enmarcan dentro la estructura lógica de toda norma jurídica, contiene en primer lugar una previsión y su disposición sucesiva. En abstracto e hipotéticamente establece un *supuesto de hecho* que en caso de no materializarse, pues, no generara los efectos jurídicos previstos, por lo cual no debería existir oposición de ningún departamento en su incorporación.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

Articulo Nuevo (propuesta 1)

1.Si los Gobiernos Departamentales o municipales no cumplan con las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan, declaren o actúen de forma que atente gravemente al interés general de los bolivianos, el Gobierno Nacional, previo requerimiento al gobernador de departamento, o alcalde municipal y en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquellos al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno Nacional podrá dar instrucciones a todas las autoridades del Departamento o Municipio.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

Articulo Nuevo (propuesta 2)

El Estado boliviano en ejercicio de la soberanía, reconoce y garantiza la autonomía de los departamentos y municipios, no pudiendo intervenir en ellos sino cuando éstos infrinjan los deberes que la Constitución y otras Leyes le impongan; cuando declaren o actuaren de forma que atente contra la integridad del Estado, la forma democrática de gobierno, el orden público y los derechos inherentes a la persona humana.

El Presidente de la República, como jefe de Estado, constatando el incumplimiento de dichos deberes, emitirá un requerimiento al gobernador, o alcalde, para que éste cese con la transgresión; en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de dichos deberes.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno Nacional podrá dar instrucciones a todas las autoridades del Departamento o Municipio.

Cualquiera de estas dos propuestas deben ser incorporadas en la nueva Constitución boliviana y no así en una ley ordinaria, ahora de acuerdo a la sistemática del texto constitucional vigente (Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004), esta propuesta puede ser incluida en la Parte Segunda, Título segundo, Capítulo tercero de la Constitución. Debemos tomar en cuenta que es muy posible que se incluya un nuevo título, en la parte segunda (El Estado boliviano) de la constitución, pero referido exclusivamente a la *organización territorial*. Ante esta previsión, nuestra propuesta puede ser incluida en ese título especializado, que viene a ser lo más conveniente.

Las propuestas de intervención planteadas, obviamente, requerirán la incorporación de nuevos artículos en la constitución que la viabilicen. Por ejemplo, se deberá incluir entre las atribuciones del Presidente de la República la posibilidad de emitir requerimientos a las autoridades subnacionales y la valoración de las declaraciones-comportamientos por parte del Senado. Pero recordemos que estas disposiciones son accesorias, ya que dependen de lo principal que es la incorporación de un mecanismo de intervención. Suponiendo que en la nueva constitución se elimine el Senado y se opte por un sistema unicameral, el primero no tendrá que valorar la transgresión sino esta tarea será encomendada a una Asamblea General sin embargo la intervención no puede, en un sistema unicameral, ser aprobada por mayoría absoluta, ni por dos tercios, sino requiere de las llamadas “supermayorías” (Ackerman, 2007:70). Si en el sistema unicameral, la intervención es prescrita por dos tercios no cabe duda que constituirá un mecanismo en contra de las autoridades subnacionales democráticamente electas.

Ahora, la naturaleza de la norma constitucional dificulta que, en la misma, se realice un tratamiento profundo y minucioso sobre la propuesta planteada, por tanto y de acuerdo al esquema planteado en el presente estudio, es necesario que una Ley de Gobiernos Departamentales se establezca los parámetros que garanticen que éste mecanismo no constituya una amenaza para las autoridades departamentales elegidas democráticamente. Los puntos mínimos que deberán ser incluidos son los siguientes:

LEY DE GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
Sobre el mecanismo de intervención vertical

- a) Su carácter excepcional
- b) Presupuestos, causas o motivos para que el nivel superior intervenga en el nivel inferior.
- c) Órgano que se encargue de valorar dichos presupuestos y que determine la necesidad, o no, de la intervención. (determinación de los plazos)
- d) Operador de la intervención. (en nuestro caso, y resaltando la importancia de la bifurcación sería el prefecto).
- e) Limitación del tiempo de la intervención. Una intervención no puede durar eternamente.
- f) Especificación de las atribuciones del interventor (prefecto)

La constituyente debe establecer límites a los estatutos: derechos fundamentales.

Art. 276

Cada Concejo Autónomo o Asamblea Autónoma elaborará de manera participativa su Estatuto o su Carta Orgánica, que deberá ser aprobado por dos tercios de los votos del Concejo o de la Asamblea, conforme a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. El Estatuto o la Carta Orgánica entrarán en vigencia previo control de constitucionalidad.

Esta es la única disposición que hace referencia a los Estatutos Autonómicos, lamentablemente no establece los límites de su contenido por lo cual resulta lógico que departamentos como Santa Cruz reconozcan “derechos y libertades fundamentales de las personas en el Departamento Autónomo de Santa Cruz” (Art. 2). Por tanto esto genera varios conflictos, debido a que, por ejemplo, en el momento de realizar una petición se tenga que recurrir al Estatuto Autonómico o a la Constitución Política. Esto perjudica la relación de pertenencia entre persona-Estado y resbala hacia la relación persona-Estatuto, esto significa acentuar los regionalismos. Por tanto, el proyecto constituyente tiene que hacer referencia que, en materia de derechos fundamentales, los Estatutos deben remitirse a lo dispuesto por la Constitución prohibiendo que

los mismos puedan otorgar o limitar derechos y deberes que no estén contemplados en la Constitución Política del Estado.

Recomendaciones entorno a la Nueva Constitución Política del Estado

Respecto al régimen autonómico, la nueva Constitución Política ha mimetizado en gran parte la experiencia española, esto principalmente por presión de los movimiento autonomistas de oriente, lo cual imposibilitó la construcción de un modelo alternativo de autonomía para Bolivia. Ante esto se presentan graves problemas teóricos tales como la antinomia de las autonomías regionales e indígenas, que de acuerdo a lo dispuesto por la misma Constitución no son entidades territoriales autónomas sino descentralizadas, en virtud de que no cuentan con facultad de legislación. Por tanto, es necesario abandonar el paradigma de “autonomía político territorial” e intercambiarlo por una figura que la misma Constitución señala, aunque no desarrolla, el cual es el de la “pluralidad jurídica”. Dicho constructo teórico ayuda a superar problemas que el paradigma político no puede resolver tales como la naturaleza jurídica de los estatutos autonómicos y el problema político ideológico del separatismo. Este último, según el paradigma jurídico, se resuelve prescindiendo de esa norma para-constitucional y fortificando la relación directa existente entre la Constitución y el ciudadano. Prescindir del Estatuto no es un mero capricho, sino encuentra fundamento en la confluencia de corrientes positivistas e institucionalistas y en la diferencia entre el *sistema jurídico* y *ordenamiento jurídico*, entendidos como conceptos de unidad y pluralidad respectivamente. La experiencia canadiense y la belga, aunque no cuentan con un desarrollo teórico plasmado en sus Constituciones, son muestra de que un modelo autonómico que prescinde de estatutos autonómicos es posible y también demuestran la influencia ideológica que juegan dichas normas.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ACKERMAN, Bruce (2007): *La nueva división de poderes*. México D. F., Fondo de Cultura Económica, pp. 194.
- AGUADO, Cesar (1997): *Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía*. REDC N° 49 pp, 169-193
- ALVAREZ, Enrique (1993): *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos, pp.523
- ARAGÓN ANDRADE, Orlando (2007): *Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XL, núm. 118, enero-abril, pp. 9-26
- ARNOLD, Denise (2004): *Pueblos indígenas y Originarios de Bolivia Hacia su soberanía y legitimidad electoral*. La Paz, CNE/UAIAEC, pp.148.
- ARGULLOL, Enric (2005): *El Federalismo en España*, México D.F, pp.155-178.
- BARRIOS, Franz (2002): *El Estado triterritorial: Una nueva descentralización para Bolivia*. La Paz, FES-ILDIS/Plural, pp.191.
- _____ (2005): *Propuesta autonómica de Santa Cruz. Balance de fortalezas y debilidades*. La Paz, FES-ILDIS/Plural, pp. 257.
- _____ (2007): *Alternativas en Sistemática Constitucional en Descentralización y Administración Pública*. La Paz, AECI-CIEDAC, pp. 142.
- BIDART CAMPOS, German J. (2004): *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, EDIAR-Sociedad Anónima Editora Comercial Industrial y Financiera, pp. 462.
- BOBBIO, Norberto (2001): *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 193.
- _____ (2004): *El futuro de la democracia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 214.
- BÖHRT, Carlos (2004): *Reingeniería Constitucional en Bolivia*. La Paz-Bolivia, Fundación Hanns Seidel/FUNDEMOS, pp. 285 (Tomo I, Formas de estado y gobierno Autonomía y otros temas).
- BOISIER, Sergio (2003): *La doctrina (oculta) de la descentralización chilena*. Santiago- Chile.
- BREWER-CARRÍAS, Allan (2005): *El Estado 'federal descentralizado' y la centralización de la federación en Venezuela*. pp. 717-750.
- BURBANO, Anacélida (2003): *Más autonomía, más democracia*. Quito-Ecuador, ABYA YALA-CEN, pp. 113.
- CERVANTES, Dante (2005): *Manual de Derecho Administrativo*. Lima, Rodhas, pp. 1101.
- DE CARRERAS, Francesc (2005): "El Estado de las Autonomías en España", en: *Descentralización en perspectiva comparada*. La Paz, FES-ILDIS/Plural, pp. 13-61.
- DERMIZAKY, Pablo (2001) *Derecho Administrativo*. Cochabamba, Editora J.V, pp. 299.
- _____ (2006): "Soberanía, Autonomía y autarquía", en: *Constituyente Autonomías y descentralización*. Cochabamba, IDEIBO, pp. 29-71.
- DUGUIT, León (1924): *Soberanía y Libertad*. Madrid, Francisco Beltrán, pp. 298.

- NOHLEN, Dieter (2005): “El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro” pp. 1-21.
- GALINDO, Mario (2004): “La descentralización fiscal financiera en el marco de las autonomías departamentales”, en: *Tinkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. La Paz, PIEB (Noviembre, N° 17) pp. 49-58.
- GARCIA, Domingo (2005): *La descentralización en el Perú actual*. pp. 585-602.
- GRIMALT, Ramón (2005): “La experiencia Catalana”, en: *Barataria: Revista Trimestral del Juguete Rabioso*. La Paz, Malatesta (Octubre, N° 3)
- HAURIOU, André (1980): *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, Ariel, pp. 1100.
- HERNANDEZ, Antonio Maria (2005): “El federalismo argentino”, en: *Federalismo y Regionalismo*. México D.F., IJ pp. 23-92.
- INARRA, Luís (2006): “El Estado Autónomo: ¿Representatividad o capacidad internacional de sus entes miembros?”, en: *Constituyente Autonomías y descentralización*. Cochabamba, IDEIBO, pp. 321-343.
- IPÍÑA, Mauricio (2005): “Autonomías: características y principios fundamentales”, en: *Opiniones y Análisis. Debate sobre las Autonomías Regionales*. La Paz, Fundación Hanns Seidel – FUNDEMOS (Marzo, N° 73), pp. 11-40.
- KELSEN, Hans (1995): *Teoría General del Estado y del Derecho*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 477. (Traducción: Eduardo García Maýnez)
- MANSILLA, H.C.F. (2007): *Problemas de la Autonomía en el Oriente Boliviano*. La Paz, El País, pp. 94
- MÉLICH-ORSINI, José (1985): *Doctrina General del Contrato*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 454.
- MOSTAJO, Max (2003): *Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano*. La Paz, pp. 568.
- NARANJO, Vladimiro (2000): *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Santa Fe de Bogota, Temis Editorial S.A., pp. 718.
- OSSORIO, Manuel (2002): “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*”. Buenos Aires, Heliasta, pp. 1040.
- PRATS, Joan (2005): “Federalismo, Autonomías y descentralización en un mundo global”, en: “*Autonomías e Institucionalidad*” La Paz, FUNDAPPAC-KAS, pp. 17-120.
- RAMOS, Juan (2003): *Derecho Constitucional Contemporáneo*. La Paz, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, pp. 626.
- RIVERO, Jean (1984): *Derecho Administrativo*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 590.
- ROCA, José Luís (1999): *Fisonomía del Regionalismo Boliviano*. La Paz, Plural, pp. 332 (1ª Edición en 1979)
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: *El contrato social o Principios de derecho político*.
- RUIZ BASS WERNER, Roberto (2003): “Tarija: porqué y para qué se lucha por la autonomía”, en: *Opiniones y Análisis. Descentralización y autonomía regional* La Paz, Fundación Hanns Seidel – FUNDEMOS (Agosto, N° 64), pp. 105-154.
- SANDY, Franklin (2002): *Gestión Publica Descentralizada en Bolivia* La Paz, Universidad Mayor de San Andrés - FCEF, pp. 307.

- SARTORI, Giovanni (2003): *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires, Editorial Taurus-Alfaguara, pp. 483.
- SERNA DE LA GARZA, José María (2005): *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*. pp. 547-583.
- TORREZ, Carlos, (2007): *Las antinomias de las autonomías*. La Paz, Fundación Carlos Montenegro-Prefectura del Departamento de Tarija. pp. 135
- TREDINNICK, Felipe (1997): *Derecho internacional público y relaciones internacionales*. Cochabamba, Los Amigos del Libro, pp.365.
- URENDA, Juan Carlos (2003): *Autonomías Departamentales*. Santa Cruz de la Sierra. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, El País. (Segunda edición actualizada)
- _____ (2005a): “Autonomías: visión e impacto que tendrán en Santa Cruz”, en: *Opiniones y Análisis. Debate sobre las Autonomías Regionales*. La Paz, Fundación Hanns Seidel – FUNDEMOS (Marzo, N° 73), pp. 81-130.
- _____ (2005b): “*Separando la Paja del Trigo: Bases Para constituir las Autonomías Departamentales*” La Paz, FES-ILDIS, La Razón, Comité pro Santa Cruz, FULIDED, pp. 61.
- _____ (2006): “*Separando la Paja del Trigo: Bases Para constituir las Autonomías Departamentales*” La Paz, ABEC, pp.186.
- ZEGADA, María Teresa (2006): “Los resultados del Referéndum sobre las Autonomías Departamentales”, en: *Opiniones y Análisis. Estudio de los resultados de la Asamblea Constituyente y el Referéndum sobre Autonomías Departamentales*. La Paz, Fundación Hanns Seidel – FUNDEMOS (Agosto, N° 80), pp. 71-110.