

NI UNITARIO, NI FEDERAL, NI AUTONÓMICO: ¿CONTIENE LA NUEVA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA UN INVENTO DE ESTRUCTURA TERRITORIAL ESTATAL?

Franz Xavier Barrios Suvelza

Docente del CIDES en la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Delimitación metodológica. – 2.1. El *principio estructural* territorial. – 2.2. Hipótesis del trabajo. – 2.3. Método de trabajo. – 3. Dos herramientas teóricas para sustentar la innovación. – 3.1. Las deficiencias del par unitario/federal. – 3.2. Variantes de lo compuesto según la *estática* territorial. – 4. Verificación de la innovación constitucional boliviana. – 4.1. La organización territorial boliviana prerreforma constitucional. – 4.2. ¿Hubo transición de lo simple a lo compuesto? – 4.3. ¿Hay una innovación en el espectro compuesto? – 5. Revisión somera de algunos problemas pendientes. – 5.1. Problemas relevantes para la innovación en la relación entre principio territorial y constitución. – A) La tensión entre la aspiración de un Estado nacional fuerte y el principio de disociación. – B) No subordinación e igualdad de rango constitucional. – C) Posición de los Estatutos territoriales. – 5.2. Problemas relevantes para la innovación en la relación principio/constitución frente a medidas de gobierno. – A) La LMAD y su efecto en el desarrollo competencial. – B) La LMAD y su efecto en las finanzas territoriales. – C) Expulsión de autoridades electas por simple acusación formal. – 6. Conclusiones. – 7. Bibliografía.

1. Introducción

En enero de 2009 se aprobó con un 61,4% de los votos, mediante referéndum, la nueva constitución boliviana (NCB). Con ella Bolivia ha dejado de ser unitaria después de más de 180 años y el puerto al que ha llegado no es federal, ni corresponde al modelo español de autonomías.

La NCB es parte de un cambio social consolidado, a fines de 2005, con el ascenso de Evo Morales a la presidencia.¹ Varios de sus postulados, como pueden ser la inclusión indígena, el incremento de la participación de sectores sociales en la política pública o el programa antineoliberal, han encontrado espacio en la NCB.²

Mientras que estas dimensiones han atraído el interés de la investigación, la ruptura del ordenamiento territorial ha sido menos atendida. Cuando se la ha abordado, ha sido sin indagar sus coordenadas más generales y formales,³ y cuando estas han sido atendidas, ha sido para subestimar los cambios en la descentralización a fin de resaltar lo indígena.⁴

Si bien la cuestión de la autonomía indígena se cuenta entre las novedades,⁵ se olvida que ella presupone una decisión constitucional más general y formal sobre el modelo de descentralización adoptado.⁶ Es sobre esta dimensión y su originalidad sobre las que versará el presente ensayo.

1. Para antecedentes del proceso, véase John Crabtree y Laurence Whitehead, *Unresolved Tensions-Bolivia, past and present*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008; James Dunkerley, "Evo Morales, the «Two Bolívias» and the Third Bolivian revolution", *Journal of Latin American Studies*, núm. 39, 2007, p. 133-166, y Forrest Hylton y Sinclair Thomson, *Revolutionary Horizons: past and present in Bolivian politics*, Londres, Verso, 2007.

2. Carlos Alarcón (et al.), *Hacia una constitución democrática, viable y plural - Tres miradas*, La Paz, FES/FBDM/NIMD, 2008.

3. Los primeros grandes comentarios a la NCB aparecidos en Bolivia, si bien tratan lo territorial de forma especializada, salvo alguna excepción, no analizan su dimensión general o lo hacen sin el rigor suficiente. Véase Álvaro García (et al.), *Miradas-Nuevo Texto Constitucional*, La Paz, UMSA/IDEA/Vicepresidencia, 2010; Susanne Käss e Iván Velázquez (dir.), *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, KAS, 2009.

4. Así, Albert Noguera, "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios en torno al nuevo proyecto de constitución boliviana", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008, p. 147-177.

5. Xavier Albó y Carlos Romero, *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*, La Paz, GTZ/Vicepresidencia, 2009.

6. Con razón reclama Escobar-Lemmon que, en discusiones sobre descentralización, se ha descuidado la "estructura formal del Estado". Sin embargo, no creo que esta estructura sólo explique un nivel inicial de descentralización, sino que la puede constreñir en el tiempo, a diferencia de lo que sugiere María Escobar-Lemmon, "Fiscal decentralization and federalism in Latin America", *Publius*, núm. 31(4), 2001, p. 26.

2. Delimitación metodológica

2.1. El principio estructural territorial

Algunas decisiones constitucionales tienen que ver con lo que la doctrina jurídica alemana llama “principios estructurales”.⁷ Se consideran como tales la república, lo federal, el Estado de derecho o la democracia y se los distingue de los llamados “objetivos estatales” como el precepto de “Estado social”.⁸ Los principios estructurales se referirían a la “forma de construcción” del Estado⁹ o a su “estática”.¹⁰ Si bien hay polémica sobre si los principios estructurales son sólo eso y no a la vez objetivos estatales,¹¹ se acepta que el principio estructural territorial no es un objetivo y que se nos presenta convencionalmente en la disyuntiva de lo unitario *versus* lo federal.

El presente ensayo trata del principio estructural en su expresión territorial y de cómo este se traduce en la NCB. Como en la doctrina del derecho constitucional se ha usado el término “forma” para describir el principio estructural democrático; y “tipo” para denotar al Estado social,¹² hablaré de *modo* de Estado para abordar el principio estructural referido a lo territorial.

Esta delimitación del objeto de análisis explica por qué no trataré con detalle el sistema de distribución competencial, de asignación fiscal o de la autonomía indígena. Por otro lado, tampoco profundizaré en los intereses políticos y grupos sociales que determinaron el debate por autonomías. Me referiré a estos aspectos sólo secundariamente, cuando el objetivo perseguido así lo exija. Un análisis, así re-

7. Klaus Stern, *Das Staatsrecht der BRD*, Band I/2, München, Beck, 1984, p. 552.

8. Para una diferencia entre principio estructural y objetivo estatal, véase Detlef Merten, “Über Staatsziele”, *Die Öffentliche Verwaltung*, 1993, p. 368-377: 370. Asimismo Karl-Peter Sommermann, “Erläuterungen zu Art. 20 GG”, *Das Bonner Grundgesetz-Kommentar*, Band II, München, Franz Vahlen, 2000, p. 4-40 y ss.

9. Franz Reimar, *Verfassungsprinzipien*, Berlín, Duncker & Humblot, 2001, p. 196-271.

10. Merten, *Über...*, 1993, p. 370 y Reimar, *Verfassungsprinzipien*, 2001, p. 63.

11. Reimar sostiene que el Estado de derecho es tanto principio como objetivo (Reimar, *Verfassungsprinzipien*, 2001, p. 192); mientras que Sommermann califica el Estado de derecho como principio estructural sólo en caso de que se lo tome en su dimensión formal (Karl-Peter Sommermann, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1997, p. 56, 210 y ss).

12. Pierre Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern, Stämpfli Verlag, 2007, p. 83.

cortado, puede ser cuestionado por su carácter abstracto. Esta duda es legítima y la quiero disipar con reflexiones que dejó K. Wheare en su obra clásica *Federal Government*.

Wheare diferenció el “principio federal”¹³ tanto de la “constitución” como del “gobierno” federal. Una constitución sería federal no porque el principio federal se aplicara impecablemente, sino porque este fuera capaz de ser “predominante”.¹⁴ Wheare advertía, seguidamente, que era posible que, en la dinámica de “gobierno”, los dispositivos “unitaristas” (o “federalistas”, según el caso) de un texto constitucional, no se activaran realmente o lo hicieran esporádicamente reforzando indirectamente la realización del principio federal (o unitario).¹⁵

He traído estos postulados de Wheare por cuatro razones. Primero porque ilustran la delimitación del campo teórico de este ensayo dada la analogía entre principios estructurales territoriales y el concepto de “principio” que usa Wheare. La segunda razón es que un principio o la letra constitucional son un tema, su concretización otra muy distinta. La constatación de que Bolivia habría adoptado una innovación de principio estructural no significa que su despliegue será lineal. En tercer lugar está la recomendación de Wheare de que es posible comenzar con el análisis del “derecho” sin entrar a la “práctica”¹⁶ o, usando los términos de Watts, que conviene distinguir la “forma constitucional” de la “realidad operacional”.¹⁷ Finalmente, resulta que el federalismo

13. Para Wheare el principio federal es: “el método de dividir el poder de tal manera que tanto el gobierno general como el regional son cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes”. Kenneth Wheare, *Federal government*, Nueva York, Oxford University Press, 1947, p. 11 (traducción propia).

14. Wheare, *Federal...*, 1947, p. 16.

15. Según este autor, puede darse el caso de una constitución federal y en la práctica tratarse de un “gobierno no federal”. Wheare, *Federal...*, 1947, p. 21. En esa línea sostiene Falleti que en la “unitaria” Colombia el impacto de la descentralización sobre el balance intergubernamental de poder fue mayor que en la argentina “federal”. Pero ¿cuán exacto es suponer que la “descentralización” en condiciones federales es comparable con la misma en condiciones “unitarias”? ¿Qué país es más “descentralizado”? ¿uno donde las entidades subnacionales definen política pública en pocas áreas o uno donde sólo ejecutan políticas superiores aunque en muchas áreas? Falleti no nos proporciona una respuesta clara sobre este dilema. Véase Tulia G. Faletti, *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 15.

16. Wheare, *Federal...*, 1947, p. 22, 24.

17. Ronald Watts, *Comparing federal systems*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 14.

comparado, incluso cuando ha priorizado la dinámica concreta, ha advertido sobre cuán efectivos pueden ser los mandatos “abstractos” de una constitución sobre la actuación de los agentes concretos.¹⁸

2.2. Hipótesis del trabajo

Advertidos de aquello que este ensayo no puede ofrecer, cabe formular la pregunta central. ¿Implica la NCB una innovación de principio estructural territorial en términos comparados? Y si así fuera: ¿en qué consiste tal innovación? y ¿cuán sólida es ella? Mi hipótesis es que la NCB ha configurado un principio territorial que no es unitario, ni federal ni autonómico¹⁹ y que su consolidación enfrenta amenazas.

2.3. Método de trabajo

Para saber en qué medida la NCB contiene una innovación del modo de Estado debe primero verificarse si la dupla convencional de lo unitario *versus* lo federal nos da el marco general para ubicar la innovación. Seguidamente, debe atenderse el hecho de que la innovación misma no tiene tanto que ver con que Bolivia haya dejado lo unitario, cuanto con que lo haya hecho *desviándose de las vías usuales de arreglo no unitario*. Para resolver ambas tareas, propondré dos soportes teóricos apoyados en referencias comparadas estables como ser Alemania (para lo federal), Francia (lo unitario), y España, Italia y Sudáfrica (los casos “eclécticos”).²⁰

Confeccionados los instrumentos teóricos, haré una breve recapitulación de la evolución reciente de la organización territorial boliviana (capítulo IV). Seguiré con la demostración de la innovación mediante un análisis de los artículos constitucionales que la contienen (capítulo V), para discutir luego los problemas pendientes (capítulo VI). Cerraré la ponencia con unas conclusiones (capítulo VII).

18. Sobre esto, véase Michael Burgess, *Comparative federalism—Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006, p. 138 y ss.

19. Cuando use el término “autonómico” lo haré en referencia al modo de Estado español vigente. Véase Rafael Entrena, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, p. 53.

20. Tomo el término “eclécticas” de Ferran Requejo, “La acomodación federal de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España”, *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, p. 322.

3. Dos herramientas teóricas para sustentar la innovación

El clásico par de lo unitario *versus* lo federal sigue siendo común para describir el modo de Estado, sin embargo, temo que perdió potencia dar cuenta de las transformaciones territoriales contemporáneas.

3.1. Las deficiencias del par unitario/federal

Si bien los expertos se han quejado de la limitada potencia explicativa del par unitario *versus* federal, ellos se han resignado a no alterarlo o, en el mejor caso, han buscado esquivarlo planteando una tercera vía como el "estado regional". Me restringiré a mostrar algunos de los problemas de este asunto.

Un primer problema radica en haber identificado lo federal con lo no unitario, invisibilizándose cualquier opción no unitaria que no sea la federal. Por esto, algunos autores evalúan lo bueno o malo que han hecho países, como España o Sudáfrica, en función de cuánto se han acercado o no, a lo federal.²¹ Su análisis se ha apresurado a debatir las variaciones de lo federal en vez de verlo como sólo una variante dentro de lo no unitario. Por otro lado, el término de lo unitario ha sido frecuentemente mezclado con el tema de la construcción del Estado-nación.²²

Lo federal suele aparecer frecuentemente como un derrotero moralmente superior frente a lo unitario.²³ Adicionalmente, la contraposición misma conlleva el riesgo de creer que lo federal supone negar la unicidad del Estado, confusión que fue alentada por la leyenda –defendida hasta hoy por el derecho constitucional alemán–²⁴ de lo federal como agregación de Estados que quedarían como tales después de federarse.²⁵ Esta inestabilidad en las

21. Watts, *Comparing...*, 1999, p. 3.

22. Así, R.A.W. Rhodes, "Unitary States", *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences*, Nueva York, Elsevier, 2001, p. 15968.

23. Gavin Drewry, "Unitary State", *The Encyclopedia of Democracy*, vol. IV, Nueva York, Routledge, 1995, p. 1302.

24. Josef Isensee, "Idee und Gestalt des Föderalismus im GG", *Handbuch des Staatsrechts VI*, Heidelberg, C. F. Müller, 1990, p. 6.

25. Francis Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruselas/París, Bruylant/LGDJ, 2000, p. 367, califica esto de "non sense jurídico". Véase también la dimensión unitaria del Estado federal en Preston King, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982, p. 139.

definiciones está ligada a dos actitudes heurísticas. Una de ellas cree que es la búsqueda de definiciones rígidas lo que está fuera de lugar,²⁶ mientras que la otra intenta definiciones mínimas aunque sin éxito pleno.

Treisman, por ejemplo, define el federalismo como un tipo de “descentralización de la toma de decisiones donde al menos un nivel subnacional tiene autoridad exclusiva de tomar decisiones en al menos un área de política”.²⁷ Esta definición es tan ambigua que permitiría ver a los países escandinavos como federales.²⁸ No se sabe si la definición abarca cualquier nivel subnacional, ni nos aclara si sigue habiendo “federalismo”, cuando la “toma de decisiones” está restringida al poder reglamentario. Tampoco queda claro si “exclusividad” implica la negación de cualquier tipo de mandato superior o simplemente vale para un eslabón del proceso de decisiones de política pública.

Los intentos de definición de lo unitario también han dejado dudas. Unos han confundido una estructura (lo unitario) con una técnica (la centralización).²⁹ Otros han empleado “gobierno unitario” y “estado unitario”³⁰ como ideas intercambiables, descuidando que aquello tiene que ver con la uniformidad de políticas públicas, lo cual es posible también en un Estado federal.³¹ Finalmente, están quienes han llamado unitario al “gobierno central [que] retiene la soberanía de última instancia”,³² confundiendo nivel nacional con Estado.

La alternativa de una tercera vía tampoco ha sido satisfactoria. Swenden, por ejemplo, define el “estado regional” como aquel en el que las regiones permanecerían “subordinadas al gobierno central”³³ y clasifica a España como un caso de estado regional. Eso no puede con-

26. Burgess, *Comparative...*, 2006, p. 2.

27. Daniel Treisman, *The architecture of government-rethinking political decentralisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 24.

28. Así, Wilfried Swenden, *Federalism and regionalism in western Europe - a comparative and thematic analysis*, Basingstoke, Palgrave Mcmillan, 2006, p. 6.

29. En Rhodes, “Unitary...”, 2001, p. 15968.

30. Malcom Feely, “Complex politics”, *The Oxford Handbook of Legal Studies*. Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 363.

31. William Riker, “Federalism”, *A companion to contemporary political philosophy*, Oxford, Blackwell Publishing, 2007, p. 616.

32. Christopher Pollit y Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 42.

33. Swenden, *Federalism...*, 2006, p. 14.

vencer ya que las comunidades autónomas no están subordinadas al gobierno central. La tercera vía se complica cuando aparece el "estado unitario descentralizado", al que Swenden declara distinto del estado regional, pues sus regiones tendrían "menos poderes legislativos, administrativos y fiscales".³⁴ Sin embargo, como se verá enseguida, no hay poder legislativo en *stricto sensu* que se confiera al ámbito subnacional en un estado unitario, sea este descentralizado o no. Lo que sucede es que Swenden alarga excesivamente el término "legislar", hasta abarcar lo que Baldwin llamó *legislación secundaria y terciaria*.³⁵

En estas condiciones, enmarcar la innovación boliviana se vuelve difícil. Por ello propongo sustituir el par unitario/federal por la polaridad de lo *simple versus compuesto* basada en la querrela en torno al *monopolio nacional de la potestad de legislación en el Estado*. Si tal monopolio se rompe en favor del ámbito subnacional surge un modo de Estado *compuesto*, caso contrario, se tiene un modo de Estado *simple*. Como esta definición depende de qué alcance se le dé al término "ley", hablaré de esta cuando se cumplan seis condiciones:

- 1) se trate de una norma general y abstracta;³⁶
- 2) haya sido evacuada por un órgano normalmente habilitado para ello;
- 3) contenga una decisión política en un área de política pública;
- 4) exista un reconocimiento efectivo de la cualidad de ley de parte del ordenamiento jurídico del país;
- 5) sea cual fuere su escala territorial, las leyes tengan el mismo rango y la misma forma de protección constitucional;³⁷
- 6) si bien cualquier ley está subordinada a la constitución, ella debe ser jerárquica frente a las normas administrativas correspondientes.

Estos requisitos están interconectados, pues si se tiene una norma general pero ha sido evacuada por la rama ejecutiva, no se cumple el requisito 2) y no tenemos ley. Si la Constitución declarara que algunos asuntos deben ser normados por ley pero una corte constitucional

34. Swenden, *Federalism...*, 2006, p. 15.

35. Robert Baldwin, "Legislation and rule-making", *The Oxford Handbook of Legal Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 728.

36. Hans Julius Wolff (et al.), *Verwaltungsrecht II*, München, C. H. Beck, 1987, p. 116.

37. Delpérée, *Le droit ...*, 2000, p. 372.

interpreta que ello se refiere a leyes *nacionales*, por mucho que existan "leyes" subnacionales, entonces probablemente se cumplan los requisitos 1) y 2) pero falla el requisito 4). Al contrario, si las leyes subnacionales abordaran asuntos reservados a la ley pero en caso de una que-rella jurisdiccional se vieran sometidas a un control con un alcance que no se admitiría para una ley nacional, entonces no se cumpliría el requisito 5). Más aún: si una norma administrativa dejara de regirse por los mandatos que le da la ley que la ampara, entonces falla el requisito 6) y se habría perdido el efecto guía y disciplinario de la ley y, con ello, aquel efecto de jerarquía indispensable para tener un sistema legal.³⁸

Un ejemplo de la relevancia de estos requisitos es la devolución británica cuyo resultado asimétrico, en relación con los poderes normativos cedidos a Escocia en comparación con aquellos cedidos a Gales, confirma la importancia de saber quién está habilitado para promulgar qué tipo de normas en el Estado.³⁹ Otra ilustración es la figura de experimentación normativa subnacional introducida en la reforma de la constitución francesa en 2003 que generó un debate al afectarse la tradición de la Asamblea Nacional como única fuente de legislación.⁴⁰

La norma en forma de ley tiene ventajas. Los gestores públicos conocen la importancia de la legislación para normar bases tributarias. Del mismo modo, en muchos países, los aspectos de propiedad, expropiación y, con mayor razón, de derechos básicos, sólo son afectables por ley,⁴¹ sin mencionar que, en países con desarrollado sistema de contrapesos, las leyes pueden reflejar un respeto por las minorías. Por su generalidad, además, la ley se ha mostrado apta como instrumento de formulación de política pública.⁴² Finalmente, piénsese en cuán cercado se halla el poder de una autoridad subnacional, por muy electa que sea, si su máximo vehículo de formulación de política pública es la norma de tipo reglamentario. Descontando la norma constitucional, la ley definida en los términos propuestos posee virtudes de predecibilidad, direccionamiento, generalidad, simbolismo, legitimidad y disciplinamiento que son únicos.

38. Herbert Hart, *The Concept Law*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 25.

39. Timothy Jones y Jane Williams, "Wales as a Jurisdiction", *Public Law*, 2004, p. 78-99: 80.

40. Isabelle Domergue, "Pour ou contre le droit à l'expérimentation", *La documentation Française*, núm. 17, 2002, p. 17-20.

41. Rüdiger Sannwald, "Die Gesetzgebung des Bundes", *Kommentar zum Grundgesetz*, Múnich, Luchterhand, 2004, p. 1259.

42. Delpérée, *Le droit...*, 2000, p. 372.

Admitido este alcance del concepto de ley, la ruptura o no del monopolio de legislación como raíz de distinción en un modo de Estado simple o compuesto es inteligible. Como la innovación boliviana no radica en haber dejado lo simple, sino en haber eludido lo federal y lo autonómico, urge desarrollar el segundo instrumento teórico para establecer las variantes dentro de lo compuesto.

3.2. Variantes de lo compuesto según la *estática territorial*

Se pueden encontrar tres argumentos para definir la vía federal, el caso más estudiado de variante compuesta. El primero apunta a "la dualidad mítica"⁴³ referida a que lo federal se basaría en dos niveles territoriales,⁴⁴ lo cual se complementa con la forma peculiar de sujeción mutua entre ellos. El segundo ha enfatizado la influencia del nivel subnacional en las decisiones del nacional; las garantías institucionales de distribución del poder, y los mecanismos de resolución de conflictos.⁴⁵ El tercero ha destacado la existencia de un campo mínimo de tareas otorgado tanto al gobierno central como a las unidades subnacionales bajo algún grado de autonomía.⁴⁶ Se podría decir que el primer argumento se mueve dentro de la "estática" del principio estructural, mientras que el segundo atiende a su "dinámica". Manteniendo la analogía, el tercer argumento parece referir a la calidad de los "materiales" de los que están hechas las unidades territoriales.

Con el tiempo, el primer enfoque, vinculado a la obra de Wheare, fue debilitándose. Décadas después, Watts mantuvo de esta definición los parámetros de "dos órdenes de gobierno" y de "no subordinación" en el sentido de una "soberanía" que cada nivel territorial directamente derivaría de la Constitución.⁴⁷ Watts consolidaba así la

43. Mikhail Filippov, Peter Ordeshook y Olga Shvetsova, *Designing federalism. A theory of self-sustainable federal institutions*, University Press, Cambridge, 2004, p. 8.

44. Elazar propone que la lógica de relacionamiento en lo federal sea "matricial", sin centro alguno en oposición tanto al patrón que llama "jerárquico" como a aquel llamado "centro-periferia". Daniel Elazar, "Contrasting unitary and federal systems", *International Political Science Review*, núm. 18(3), 1997, p. 237-251: 239 y ss.

45. Watts, *Comparing...*, 1999, p. 7.

46. Riker, "Federalism", 2007, p. 613.

47. Watts, *Comparing...*, 1999, p. 7.

idea de Riker de ya no mencionar que el segundo nivel sea necesariamente el intermedio, con lo que el enfoque de estática quedó desmantelado.⁴⁸ Finalmente, se liberó lo federal del principio de dos niveles⁴⁹ y cobró fuerza el enfoque de *self rule/shared rule* de unidades territoriales discretas.⁵⁰

Para encontrar las variantes dentro de lo compuesto, propongo retomar el enfoque de estática introduciendo el concepto del *peso constitucional de niveles territoriales*. Para un enfoque de estática son los “niveles” territoriales del Estado, como tales, lo esencial, y no su interrelación dinámica. De ahí que este sea insuficiente para definir una estructura como la federal, pues aspectos como la codeterminación del nivel intermedio en decisiones nacionales⁵¹ no pueden faltar. No obstante, el concepto de peso constitucional de niveles visibiliza asuntos descuidados por la investigación. Para operacionalizarlo propongo cuatro categorías: disociación, equipotencia, desenscapsulamiento y segmentación de niveles territoriales.

1) *Disociación*. Significa que, a pesar de la fusión orgánica entre Estado y nivel nacional, no se pierda de vista que una cosa es el “Estado en su conjunto” y otra el “Estado central”.⁵² Un amalgamamiento entre Estado y nivel nacional suele venir entrelazado a tendencias centralistas pues haría improbable que el nivel nacional pudiera ser sujeto de sanción si él mismo es el orden supremo.⁵³ Algunos autores han visto en el control de constitucionalidad, concentrado e indepen-

48. Riker simplemente habla de “dos niveles de gobierno” (Riker “Federalism”, 2007, p. 11), así como Watts de “dos órdenes de gobierno” (Watts, *Comparing...*, 1999, p. 7), mientras que Wheare empleaba la palabra “regional” para calificar el “gobierno” subnacional en juego (Wheare, *Federal...*, 1947, p. 11). Un autor que mantiene la línea de Wheare de que se trata del nivel intermedio o regional es King, *Federalism...*, 1982, p. 139.

49. Burgess, *Comparative...*, 2006, p. 136.

50. Watts, *Comparing...*, 1999, p. 7.

51. Así, King, *Federalism...*, 1982, p. 121, 139, 140 y 146. Si Escobar-Lemmon tuviera razón al sostener que la diferencia sustancial entre lo federal y unitario radica en que, en el caso federal, la distribución de poder está constitucionalmente fijada, entonces Francia (a más tardar con las reformas de 2003) e incluso Gran Bretaña (debido a la dificultad de cambiar la devolución unilateralmente), serían federales, lo cual no parece lógico. El error puede venir de descuidar la dimensión de estática y de no superar la dicotomía de lo unitario *versus* lo federal (Escobar-Lemmon, “Fiscal...”, 2001, p. 27).

52. Es la idea de Hans Kelsen, “Bundesexekution”, *Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag*, Tübingen, JC Mohr Verlag, 1927.

53. Kelsen, “Bundesexekution”, 1927, p. 130.

diente, una concretización del Estado como algo distinto del nivel nacional.⁵⁴ En ese contexto, nivel nacional y ente subnacional autónomo o federado, fungirían como litigantes “paritarios”.⁵⁵

2) *Encapsulamiento*. Es posible que un nivel subnacional, a pesar de no ser ni brazo administrativo de un nivel territorial superior, ni parte de su personalidad jurídica, sea, sin embargo, componente de su dominio constitucional. Se dirá, entonces, que está estructuralmente encapsulado en otro nivel territorial que determinará sus bases de configuración institucional. El que este encapsulamiento se halle constitucionalmente regulado, no anula el fenómeno del encapsulamiento estructural como tal.

3) *Equipotencia*. Si el nivel nacional y aquellos niveles subnacionales que no están encapsulados gozan de aquello que Castorina llamó una “dignidad posicional igual” dentro de la constitución,⁵⁶ se trata de niveles constitucionalmente *equipotentes*. Ello significa que, estando todos bajo la constitución, no pueden estar unos más subordinados que otros, especialmente, el nivel nacional no puede tener privilegios en este sentido.⁵⁷ Huelga decir que este principio queda relativizado cuando se produce una intervención excepcional del orden estatal supremo, o cuando, vía delegaciones puntuales, para lo que respecta a ellas, el receptor territorial funge como agente de un principal. Tampoco depende la equipotencia constitucional interniveles de las capacidades fácticas de los entes territoriales que siempre serán tendencialmente dispares.

4) *Segmentación*. De la multiplicidad de estratos territoriales que todo Estado contiene, sólo algunos acaban *segmentando* al Estado. Llamaré segmentación a la división vertical del poder estatal causada por el peso constitucional específico mayor de ciertos niveles territoriales debido a que poseen legislación. Por tanto, de algunos Estados se dirá que, más allá de la cantidad absoluta de estratos territoriales que los subdividan, están estructuralmente contruidos sobre

54. Así, para el caso alemán, Peter Lerche, “Art. 83”, *Grundgesetz*, Múnich, C. H. Beck, 2007, p. 96.

55. Tschannen, *Staatsrecht...*, 2007, p. 240.

56. Emilio Castorina, “La riforma del Titolo V della Costituzione”, *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2004, p. 4.

57. Kelsen, “Bundesexekution”, 1927, p. 131. En el análisis de Kelsen del caso federal, sólo el orden supremo –la Constitución conjunta– se halla sobre el nivel nacional e intermedio por igual, y queda el nivel nacional como un “orden parcial”, ni más ni menos parcial que el orden conformado por los entes federados.

la base de sólo uno o dos niveles territoriales. Hay Estados monosegmentados (que es la característica esencial de todo modo de Estado simple), y los hay bisegmentados (subfamilia común del modo de Estado compuesto).

El principio de disociación puede ejemplificarse con la Constitución sudafricana de 1996 y con la reforma constitucional italiana de 2001. En aquel caso, se distinguió la "esfera" nacional de lo que es la "república",⁵⁸ mientras que, en el caso de la reforma italiana, se postuló a la "república" como un todo que contenía "al Estado",⁵⁹ declarado como un componente territorial más, al lado de otras instancias subnacionales.

El principio de encapsulamiento es verificable en el estatus de los municipios en los Estados compuestos. Se ha demostrado que, en todo arreglo federal, la regla es la pertenencia estructural del nivel municipal al ente federado.⁶⁰ Los municipios alemanes, por ejemplo, son considerados parte de la rama ejecutiva⁶¹ o de la administración.⁶² En principio, no pueden ser interlocutores de la federación sin mediación del respectivo ente federado.⁶³

En el caso español, que no es federal, el municipio también tiene un peso constitucional inferior al de la comunidad autónoma,⁶⁴ independientemente de que se discuta si el encapsulador es el nivel

58. Artículo 41 de la Constitución sudafricana.

59. Artículo 114 de la Constitución italiana.

60. Franz Xavier Barrios Suvelza, *Die spezielle Labilität der Gemeindeebene im Bundesstaat*, Münster, LIT, 2003.

61. Georg-Christoph von Unruh (et al.), *Grundkurs Öffentliches Recht*, Múnich, Luchterhand, 2003, p. 173.

62. Ferdinand Kirchhof, "Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?", *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 16, 2004, p. 977-1052: 980.

63. Según sentencia del TC alemán. Véase Hans-Günter Henneke y Kay Ruge, "Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung", *Kommentar zum Grundgesetz*, Múnich, Luchterhand, 2004, p. 1564.

64. Sobre este punto no hay unanimidad en la doctrina pues están quienes, como Fernando García, *La segunda descentralización, Cuadernos y Debates*, núm. 148, Madrid, CEPC, 2003, p. 17, afirman que el nivel local español tiene "igualdad" con los otros niveles "salvo la singularidad de las entidades locales que no están dotadas de potestad legislativa". Según la teoría expuesta en este ensayo, está claro que no es admisible reducir a simple "singularidad" el no poder legislar, sentando este impedimento, más bien, una causa fundamental de la no igualdad estructural.

nacional o la respectiva comunidad autónoma.⁶⁵ De ahí que suele advertir sobre “la superior entidad de la autonomía de las comunidades autónomas sobre la que corresponde a las corporaciones locales”.⁶⁶ De forma análoga, la sentencia 274/2003 de la Corte constitucional italiana recordaba que, al no tener el municipio potestad legislativa, mal podría hablarse una equiparación absoluta entre los entes territoriales a pesar de que el texto constitucional declarara “autónomas” a regiones, provincias, municipios y urbes por igual.⁶⁷

La Constitución sudafricana ilustra el principio de equipotencia al equiparar, la disociada “esfera”⁶⁸ nacional, a las “esferas” provincial y local,⁶⁹ declarándolas “distintas, interdependientes e interrelacionadas”. Después, añade que “todas las esferas deben observar y adherir[se] a los principios...”.⁷⁰

El principio de segmentación, finalmente, puede ilustrarse con la tesis de Filippov de que Suiza estaría conformada por tres niveles.⁷¹ Esto no es exacto, pues aquí tanto el nivel nacional como el intermedio son estructuralmente más potentes que el nivel municipal, independientemente de las garantías constitucionales que este goza. Esta bisegmentación es comparable con la de España, de la que se ha dicho, con razón, que tiene “doble nivel poderes [...] el Estado [...] y las CCAA...”.⁷²

Detrás de cada principio analizado, es la potestad de legislación la que tiene un papel decisivo. La Constitución sudafricana así lo sugiere para el principio de equipotencia, pues, si hay algo que comparten las tres “esferas” territoriales en términos estructurales es el mandato de que la legislación se ejerza, por igual, desde el congreso nacional,

65. Véase sobre el punto el debate entre Luis Ortega y Tomás Font i Llovet en *El régimen local en la reforma de los Estatutos de autonomía*, Foro 6, Madrid, CEPC, 2006.

66. Entrena, *Comentarios...*, 2001, p. 58 (cursiva mía).

67. Artículo 114 de la Constitución italiana.

68. El término “esfera” se habría introducido en los debates constituyentes debido a que el término “nivel” contenía un mensaje de jerarquía que no concordaba con el espíritu de policentrismo territorial perseguido. Cf. George Devenish, *A commentary on the South African constitution*, Durban, Lexis Nexis, 1998, p. 105.

69. Artículo 40 de la Constitución sudafricana.

70. Artículo 40/II.

71. Filippov (et al.), *Designing...*, 2004, p. 8.

72. Eliseo Aja, *El Estado autonómico - Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, segunda edición, 2003, p. 51 (cursiva mía).

la asamblea provincial y el concejo municipal.⁷³ Además, si en un nivel territorial se legisla, difícilmente puede ser estructuralmente encapsulado y, por tanto, es capaz de segmentar territorialmente al Estado. Finalmente, si se conviene en que autónomo es quien legisla, el nivel nacional es también autónomo, pero no así el Estado, que debe entonces disociarse del nivel nacional.

En síntesis, Alemania y Suiza son tan compuestos como España e Italia, pero aquellos son federales y estos no. Estos cuatro países son bisegmentados por el encapsulamiento estructural que aplican al nivel municipal respectivo. En el caso federal, esto sucede dentro de cada ente federado, mientras que en los otros, dentro del nivel nacional. No tiene, pues, sentido hacer de España un congénere de Francia,⁷⁴ pues así se distorsionaría la naturaleza compuesta de aquella. Francia, como pasa con el Reino Unido a pesar de la devolución a Escocia,⁷⁵ pertenece al modo de Estado simple.

¿Dónde se ubica Bolivia? Pues bien, Bolivia dejó de ser simple y se ha desviado del formato de estática bisegmentado, que ha sido la regla en lo compuesto. Se trata de un primer caso de trisegmentación debido a que se ha sacado al nivel municipal del encapsulamiento, al mismo tiempo de haber conferido potestad legislativa al nivel intermedio y haber colocado ambos niveles subnacionales en una relación de equipotencia con el nivel nacional.

Hubo dos casos históricos que estuvieron a punto de sacar a los municipios de su encapsulamiento estructural. Se trata de la Constitución sudafricana, que dio un paso inacabado⁷⁶ de ascenso del munici-

73. Artículo 43.

74. Eso hacen Isabelle Jourmard y Tadashi Yokohama, *Economic survey of Japan 2005: Getting the most out of public sector decentralization*, Economics department Working Paper OECD, 2005, p. 8.

75. Resulta que, frente a las cortes, la legislación escocesa no es tan blindada como la legislación británica (Alan Page y Andrea Batey, "Scotland's other parliament: Westminster legislation about devolved matters in Scotland since devolution", *Public Law*, 2002, p. 501-523: 517) y sigue siendo considerada fruto de la "soberanía" del parlamento nacional (Stephen Bailey y Mark Elliott, "Taking local government seriously: democracy, autonomy and the constitution", *Cambridge Law Journal*, núm. 68 (2), 2009, p. 436-472: 455).

76. Por un lado, los municipios en Sudáfrica no tienen voto en la cámara alta, mientras que, por el otro, la normativa municipal tiene menos fuerza que la ley nacional según Devenish, *A commentary...*, 2004, p. 201/207. Cf. también Iain Currie y Johan De Waal, *The new Constitutional & administrative Law*, Ciudad del Cabo, Juta Law, 2001, p. 149 para analizar la debilidad estructural del municipio a pesar de los avances al respecto.

pio como “esfera” junto al nivel nacional y al intermedio,⁷⁷ y se trata de la constitución brasileña⁷⁸ de 1988, que, en un paso heterodoxo para la tradición federal, le confirió a sus municipios una jerarquía inédita frente a los entes federados, aunque sin llevar estas premisas a las últimas consecuencias.⁷⁹ Ahora contamos con los elementos teóricos para verificar la innovación boliviana.

4. Verificación de la innovación constitucional boliviana

El nuevo modo de Estado introducido en 2009 en Bolivia está lejos de ser un acto de iluminación de los constituyentes. Expresa, más bien, un desenlace de tensiones acumuladas en los años previos que vale la pena resumir.

4.1. La organización territorial boliviana prerreforma constitucional

Desde 1826 Bolivia tuvo una organización territorial “unitaria” que el artículo 108 de la anterior constitución subdividía en cantones, secciones de provincias (o municipios), provincias y departamentos.⁸⁰ Lo “unitario” no significa que el país no hubiera tenido ciclos territoriales como aquel entre 1971 y 1994, y el subsiguiente que concluyó a fines de 2009. Aquel primer bucle que puso énfasis en el nivel intermedio boliviano –conformado por nueve departamentos– casi se corona a mediados de la década de 1980 con una ley de descentralización departamental alentada por el movimiento cívico departamental.⁸¹

77. Artículo 40/I de la Constitución sudafricana.

78. Artículo 20 al 23 de la Constitución brasileña.

79. En cuanto al Brasil, Araujo recuerda que las normas municipales, a diferencia de lo que sucede con aquellas de los entes federados, no sólo se sujetan a la constitución, sino a la normativa del ente federado correspondiente. Además, el equivalente a la norma llamada “constitución” del ente federado brasileño es, en el caso municipal, una ley orgánica. Cf. Luis Alberto Araujo, “O marco normativo do sistema de organização territorial no Brasil”, *Ordenamiento territorial en Brasil y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 24.

80. Para un análisis histórico de este artículo 108 desde 1826, véase Juan Cristóbal Urioste, *Constitución Política del Estado-Historia y reformas*, La Paz, Milenio, 2003.

81. Una recapitulación del proceso territorial post 1971, véase en José Luis Roca, *Fisonomía del regionalismo boliviano*, La Paz, Plural, 1999, p. 212 y ss.

Si bien entre 1971 y 1994 los departamentos fueron protagonistas, el régimen territorial basado en ellos se reducía a una red de agencias regionalmente desconcentradas del nivel nacional para inversión infraestructural. Las autoridades departamentales eran designadas como parte del botín político del gobierno nacional de turno. Los municipios –sin sobresaltos institucionales, salvo la reintroducción de la elección directa de sus autoridades en la década de 1980– funcionaban sólo en las grandes ciudades y algunas urbes intermedias.⁸²

Esta predominancia del nivel departamental se interrumpe con la Ley de Participación Popular de 1994 (LPP), que universalizaría el municipio y apostaría por un control de la gestión municipal desde la sociedad civil local. A partir de entonces, las normas territoriales se subordinarían a esta visión localista, como sucedió con la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, dedicada al nivel departamental.

Dadas las características de desconexión infraestructural y de ausencia estatal en la parte rural boliviana, la LPP tuvo la virtud de asentar el municipio en el territorio y generó una ola de movilización ciudadana y redistribución de recursos sin precedentes.⁸³ Los diseñadores de la LPP, sin embargo, no sólo entendieron su modelo como respuesta al proyecto de descentralización departamental gestado entre 1971 y mediados de la década de 1980, sino que presentaron al municipio como *la* opción de descentralización.⁸⁴

Este sesgo localista y la evolución deficiente de su esquema de participación vecinal estuvieron entre las causas que la desgastaron,⁸⁵ mientras que, desde 2003, resurgió desde el departamento de Santa Cruz la demanda por una descentralización departamental. Estas os-

82. Véase Rubén Ardaya, "Descentralización: teoría, realidad y proyecto político", *Umbrales*, núm. 12, 2003, p. 138-156.

83. Para los efectos territoriales de redistribución fiscal, véase Jonas Frank, "La segunda fase de la descentralización en Bolivia", La Paz, Banco Mundial, 2006, p. 5.

84. La propuesta filosófica que sustenta este sesgo municipalista puede leerse en Carlos Hugo Molina, *La descentralización imposible y la alternativa municipal*, Santa Cruz, Editorial El País, 1994. Sobre la importancia del componente municipal de la reforma, véase Merilee Grindle, *Audacious reforms - Institutional invention and democracy in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2000 p. 117.

85. Evaluación crítica de la LPP en Diego Ayo, "Evaluando la ley de participación popular - once puntos en debate", *Umbrales*, núm. 12, 2003, p. 157-179. Cf. Kathleen O'Neill, *Decentralizing the state, Elections, parties, and local power in the Andes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005: 156. Para el tema de los problemas de los "Comités de Vigilancia", véase Grindle, *Audacious...*, 2000, p. 133.

cilaciones responden a un conjunto de causas sociales, políticas y económicas (entra las que se cuenta el desarrollo productivo del Oriente boliviano) sobre las que no puedo abundar.⁸⁶ El régimen unitario boliviano con el que se encontraría la Asamblea Constituyente (AC) presentaba un esquema subnacional que combinaba una desconcentración que llamaré *estructural*, para el caso municipal, con una desconcentración que llamaré *dinámica*, para el nivel departamental. Hago esta distinción, pues hablar de “desconcentración” para describir la reforma municipal de 1994 parecería subestimar el alcance de un proceso que se vinculó a una fuerte “autonomía local” y a una “descentralización” avanzada.

Evidentemente, a diferencia de los departamentos sujetos a un modelo de desconcentración dinámico, es decir, con insignificante poder normativo, ámbito de tareas expeditamente reversible, vulnerabilidad al control de oportunidad superior, autoridades impuestas por el nivel nacional y nulo ámbito tributario propio, los municipios se sujetaron a un régimen que les dio poder reglamentario no residual, un determinado ámbito competencial no sujeto a control de oportunidad, ni fácilmente reversible en favor del nivel nacional, y un margen de ingresos tributarios de fuente propia, amén del carácter electivo de sus autoridades.⁸⁷ Técnicamente, sin embargo, se trató de una versión de desconcentración, aunque fuera de una que colocó a los municipios por encima de los departamentos en términos de peso constitucional. En términos de representatividad política, el esquema territorial se reducía así al nivel nacional y al municipal, por lo que se calificó este esquema como “bigubernativo bipolar”.⁸⁸

86. Para un análisis de la incubación del movimiento reciente de autonomías en Santa Cruz, véase Susana Seleme, “Santa Cruz: síntesis de la problemática y el contexto político regional”, *Configuraciones políticas en los departamentos de Bolivia*, La Paz, PNUD/IDEA, 2008, pp 169-190. Para las causas complejas e incentivos detrás de la tensión local-departamental alrededor de 1994, véase O’Neill, *Decentralizing...*, 2005 y Grindle, *Audacious...*, 2000.

87. Para más detalles sobre la desconcentración territorial de tipo estructural, véase Franz Xavier Barrios Suvelza, “El lastre cognitivo del par conceptual «Unitario vs. Federal»”, *Reforma y Democracia*, núm. 44, 2009a, p. 85-114, p. 106 y ss.

88. Así, Franz Xavier Barrios Suvelza, *El Estado triterritorial - Una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, ILDIS/PLURAL, 2002a, p. 72. Este es el aspecto que Grindle, *Audacious...*, 2000, p. 145 y O’Neill, *Decentralizing...*, 2005, p. 158 no toman en cuenta cuando sostienen que se produjo una inclinación pro departamental después de 1994 con el cambio de gobierno de 1997. De haberse dado tal inclinación, ella no alteró la debilidad departamental frente al municipio (desconcentración dinámica vs. estructural).

El régimen municipal de 1994, con todos los efectos de territorialización política que supuso, no alteró la matriz "unitaria" del Estado boliviano. Los municipios bolivianos no recibieron un poder normativo comparable al que suelen gozar, por ejemplo, unidades territoriales intermedias dentro de un Estado federado y quedaron como instancias pertenecientes al ámbito jurídico de la Administración central, si bien con una personalidad jurídica propia.

Ahora bien, la tensión entre nivel municipal e intermedio en Bolivia no era nueva y se la puede rastrear hasta la primera formalización administrativa territorial durante la colonia hecha en la segunda mitad del siglo XVI.⁸⁹ La tensión se mantuvo con la introducción de las intendencias durante las reformas borbónicas a fines del siglo XVIII,⁹⁰ y se agudizó después de fundarse la república que nació sin municipios debido a que las élites de ese entonces los vieron como herencias de un pasado estamental.⁹¹

Al contrario, los departamentos y sus prefectos republicanos como cabezas recibieron mayor condescendencia constitucional, como lo prueba su estabilidad organizacional relativa en el siglo XIX. Su papel político también fue singular, como se deduce de las rebeliones del departamento de Santa Cruz durante los siglos XIX y XX, y del intento fallido de un Estado federal que propusieran los departamentos de Tarija y Cochabamba en 1871 y que, retóricamente, inspirara la guerra federal de 1899.⁹²

Concomitante a esa evolución de la organización territorial, hay que mencionar la dinámica indígena y la presión que esta ejerció sobre aquella. El punto de inflexión se produce con la llamada *Marcha indígena por la Dignidad*,⁹³ de 1991, cuando los pueblos indígenas de tierras bajas reivindicaron sus territorios ancestrales. Esto desencadenaría, a mediados de la década de 1990, una proliferación de normas de reco-

89. Alfonso García-Gallo, "Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI", *Anuario de Historia de Derecho Español*, núm. 40, 1970, p. 313-347: 334.

90. John Lynch, *Spanish Colonial Administration 1782-1820 - The intendant system in the Viceroyalty of the Río de La Plata*, Londres, The Athlone Press, 1958.

91. Gustavo Rodríguez, *Estado y municipio en Bolivia*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1995.

92. Roca, *Fisonomía...*, 1999.

93. Xavier Albó, *Pueblos indios en la política*, La Paz, CIPCA, 2002, p. 188.

nocimiento indígena⁹⁴ al punto que la LPP y la reforma constitucional de 1994 introdujeron cambios para dar cuenta de esta problemática.

En la reforma constitucional de 1994, que definiera Bolivia como “multiétnica y pluricultural”, se produjo un avance en el tema indígena. El viejo artículo 171, que se limitaba a reconocer “la organización sindical campesina”, fue enriquecido con el concepto de los “pueblos indígenas”; con la figura de las “Tierras Comunitarias de Origen (TCO)” como nexo con el aprovechamiento indígena de recursos naturales y, en especial, con el reconocimiento de “autoridades naturales de las comunidades indígenas” para “funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos en conformidad a sus costumbres”.

Sin embargo, estos cambios quedaron reducidos al reconocimiento jurídico de las organizaciones indígenas sin integrar a sus autoridades como parte oficial del Estado.⁹⁵ Uno de los obstáculos para este avance fue la mezcla de aspectos agrariopropietarios con aspectos territoriales y espaciales, pues las TCO constituyen propiedades agrarias, aunque la intelectualidad indigenista hubiese interpretado esa figura como antesala fácil de una recomposición de territorialidad ancestral. Por otro lado, la aceptación de autoridad indígena parecía reducirse a la justicia de paz que cédulas reales coloniales a mediados del siglo XVI ya habían conferido a los indígenas.⁹⁶

La figura de las “Organizaciones Territoriales de Base (OTB)” introducida por la LPP tampoco altera este diagnóstico. Si bien la OTB podía conformarse desde pueblos indígenas y facilitaba el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas, amén de declarar a sus autoridades “naturales” como representantes, la OTB se conectaba al “Comité de Vigilancia”, que era una instancia de representación *civil* de intereses ante los respectivos municipios. El resultado era que se distraía la atención sobre lo que podía ser una demanda por un “municipio indígena”, postergándose una vez más el que la autoridad indígena fuera parte del Estado oficial.

94. Ramiro Molina y Alcides Vadillo, *Los derechos de los pueblo indígenas en Bolivia - Una introducción a las normas, contextos y procesos*, La Paz, CEBEM, 2007.

95. Véase Xavier Albó, “25 años de democracia, participación indígena y cambios reales en la sociedad”, *25 años construyendo democracia*, La Paz, Vicepresidencia de la República, 2008, p. 53 y ss.

96. Abelargo Levaggi, “Notas sobre la vigencia de los derechos indígenas y la doctrina indiana”, *Revista Complutense de Historia de América*, núm. 17, 1991, p. 79-91: 81.

Es cierto que en los reglamentos a la LPP se introdujo la posibilidad de territorialización indígena vía “distritos” intramunicipales.⁹⁷ Sin embargo se los catalogaba como “unidades desconcentradas del gobierno municipal” y, si bien se exigía que la designación del respectivo subalcalde, en el caso rural, tomara en cuenta “a las autoridades originarias”, este quedaba como agente del correspondiente alcalde del municipio regular.

Es justamente la imposibilidad recurrente de integrar las formas de autoridad indígena existentes en el aparato estatal oficial la que ha sido superada con el esquema *plurinacional* del Estado boliviano con la nueva constitución de 2009. En ese contexto, no hay que olvidar que, una década antes de las marchas indígenas de 1991, la politización de los pueblos indígenas de las llamadas tierras altas (la parte andina) llegó al punto de plantear un Estado plurinacional.⁹⁸ No era la primera vez que las luchas indígenas se plantearan propósitos estatistas, aunque estos disminuyeran en la etapa conservadora posrevolución nacional de 1952, que buscó la uniformización indígena mediante la pequeña propiedad, la educación gratuita y el voto electoral.⁹⁹ Históricamente, no fue suficiente para los pueblos indígenas que el Estado fuera tolerante con sus costumbres culturales, sino que ellos avizoraron un Estado que los acomode políticamente como sociedades subestatales capaces de autogobernarse territorialmente.¹⁰⁰ Medida en estas exigencias históricas, la reforma constitucional de 1994 y la LPP eran insuficientes para resolver la cuestión indígena.

Este es el escenario que hereda la AC. Por un lado, no se había resuelto la tensión entre el nivel departamental y el municipal, que seguía una evolución institucional históricamente signada por un

97. Hasta 2002 se crearon 158 distritos de este tipo en 70 municipios. Jorge Arias, “Planificación participativa en distritos municipales indígenas”, *Municipalización: Diagnóstico de una década*, La Paz, FES/Plural, 2004, p. 431.

98. Xavier Albó, “Nación de muchas naciones: nuevas corrientes políticas en Bolivia”, *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, D.F., La Jornada, 1996, p. 321-366: 347.

99. Herbert S. Klein, *Bolivia. The evolution of a multi-ethnic society*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

100. Sobre el concepto de sociedades subestatales, véase Stephen Tierney, *Constitutional law and national pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 6. Sobre la evolución de las demandas plurinacionalitarias para el caso boliviano, véase Franz Xavier Barrios Suvelza, “The Bolivian invention: plurinationality and indigenous peoples within a strange composite state structure”, *Federalism and plurinationality. Theory and case analysis*, Londres, Routledge (en prensa).

movimiento pendular. Por otro lado, los pueblos indígenas no lograban que sus autoridades fueran formalmente reconocidas como partes normales del aparato estatal.

Dado que la innovación buscada en este ensayo está limitada a la dimensión formal y general del modo de Estado, es suficiente destacar tres fuerzas sociales como decisivas para el resultado que nos concierne.¹⁰¹ Por un lado, está la fuerza que adquirieron los municipios después de 1994, ya que, desde el momento en que comenzó a perfilarse un debate constituyente, la asociación nacional de municipios preparó una estrategia de posicionamiento público que indicaba su decisión de reclamar, para sí, cualquier beneficio que los departamentos irían a perseguir en una eventual reforma constitucional.

Su exigencia de una autonomía “plena” especialmente vinculada al tema de la potestad de legislación y equipotencia fue mostrando cuán consciente era el movimiento municipal de que la LPP había dejado de ser suficiente para argumentar en el reacomodo institucional que se avecinaba.¹⁰²

Una segunda fuerza se expresaba en el movimiento pro autonomías desde los departamentos surorientales y cuyos primeros documentos de reforma territorial apuntaban a un esquema bisegmentado de corte español, encapsulando a los municipios.¹⁰³ En diciembre de 2005, en medio de una sucesión presidencial crítica, no sólo vence Evo Morales la elecciones presidenciales, sino que a raíz de las crecientes presiones autonomistas departamentales se realiza, por primera vez,¹⁰⁴ una elección directa de prefectos departamentales que arrojaría una victoria de los opositores a Morales en seis de nueve departamentos.

Cuando a pocos meses de posesionado, Evo Morales, en abril de 2006, convoca, para julio de ese año, a la elección de constituyentes (e inaugura la búsqueda de la reforma social alentada por Morales y sus correligionarios), el movimiento autonomista departamental logra que simultáneamente se realice el referéndum nacional por

101. El movimiento indígena y su demanda plurinacionalitaria se dejan de lado.

102. Cf. *Autonomía Municipal Plena - Propuesta de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia a la Asamblea Constituyente*, Sucre, marzo 2007.

103. Véase Franz Xavier Barrios Suvelza, *Propuesta autonómica de Santa Cruz*, La Paz, Plural/Ildis, 2005.

104. La ley 3015 de abril de 2005 reguló la elección directa de prefectos que, al no estar prevista, obligó a una interpretación congresal de la Constitución, lo cual se hizo mediante Ley 3090 de julio de 2005.

autonomías, que llevaría a una victoria del “sí” en cuatro de nueve departamentos con la demanda de que tales resultados fueran vinculantes a la AC.

Después de que la AC fuera clausurada en 2007 sin lograr un consenso con los grupos de minoría que incluían a los portavoces de la autonomía departamental, en el primer semestre de 2008, alentados por las fuerzas opositoras y sin el aval legal de la Corte Nacional electoral,¹⁰⁵ se produjeron referéndums de estatutos de autonomía en los cuatro departamentos donde ganara el “sí” en el referéndum de 2006. Aún más: cuando, el mismo año, el oficialismo organizó un referéndum revocatorio del presidente más vicepresidente y de los nueve prefectos, los cuatro prefectos opositores a Morales en los departamentos autonomistas lograron ratificarse.

Que la constitución de 2009 diera un acomodo peculiar a los departamentos respondía a un proceso intenso de reivindicación política que, sin desconocerse su utilidad para la defensa de intereses económicos regionales latifundistas,¹⁰⁶ no dejaba de tener precedentes que iban hasta la reforma borbónica del siglo XVIII, cuando no, más atrás.

El tercer actor fundamental fue el Movimiento al Socialismo (partido de Morales). Después de que a finales de 2005 Evo Morales ganara las elecciones presidenciales de 2005 con un 53,7%,¹⁰⁷ Bolivia entró, aún en el marco de la vieja constitución, en un proceso de reformas sociales y económicas. Esta victoria electoral inédita se reforzaría meses después cuando el oficialismo logra el 53% de constituyentes para la AC y cuando, en el referéndum revocatorio del presidente más vicepresidente de 2008, Morales se ratifica con un 67% de votos.

Durante las sesiones constituyentes tumultuosas, el oficialismo buscó un modelo territorial que le diera un amplio margen de poder y centralismo para poder desplegar su estrategia de un Estado interventor en la economía y de gran redistribuidor social. Adicionalmente, la visión oficialista perseguía una “revolución cartográfica”,¹⁰⁸ lo cual explica no sólo su desdén por departamentos y municipios, sino

105. Véase decisión 014/2008 de la Corte Nacional electoral de 7 de marzo de 2008.

106. Kent Eaton, “Backlash in Bolivia: Regional autonomy as a reaction against indigenous mobilization”, *Politics & Society*, núm. 53 (1), 2007, p. 71-102.

107. Corte Nacional electoral (2007), Boletín estadístico.

108. Adolfo Mendoza Leigue, *Tendencias y viabilidad de las autonomías indígenas originarias campesinas en Bolivia*, La Paz, Ministerio de la Presidencia, 2009.

su insistencia en la territorialidad ancestral indígena y en la introducción de unidades “regionales” subdepartamentales como respuesta al proyecto de autonomía departamental opositor.

Estas tres fuerzas –una visión de nivel nacional fuerte, unos departamentos buscando autonomía a la española y unos municipios decididos a no quedar al margen– reproducían largos conflictos territoriales. La AC aparecía como la oportunidad para que el movimiento histórico pendular entre departamentos y municipios se equilibrase institucionalmente, lo que, a la vez, sería inviable si no se acomodaba a la visión del partido hegemónico que apostaba por un nivel nacional incontestable.

Estas tres fuerzas no lograrían el acuerdo constitucional dentro de la AC, sino en dos olas de negociaciones externas. Las bases del acuerdo definitivo se logran en septiembre de 2007,¹⁰⁹ mientras que es en la segunda ola de octubre de 2008 en la que se consensúa un texto final¹¹⁰ que permite destrabar la convocatoria al referéndum constitucional.¹¹¹

4.2. ¿Hubo transición de lo simple a lo compuesto?

Para llegar a la demostración de la innovación, presentaré los hallazgos comparando tres textos: a) el texto constitucional aprobado en

109. La primera ronda de negociaciones arrancararía el 20 de septiembre de 2007 bajo el nombre de “Acuerdo Nacional por la viabilidad de la Asamblea Constituyente”, *La Razón*, 30 de septiembre de 2007.

110. La evolución de la técnica empleada para asignar competencias en la primera ola de negociaciones puede rastrearse en Franz Xavier Barrios Suvelza, “Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial”, *Reforma y Democracia*, núm. 23, 2002b y Barrios, *Propuesta...*, 2005, hasta su ajuste definitivo, entre septiembre 2007 y enero de 2008. Para una recapitulación de parte del aparato conceptual usado en la primera ola, véase Franz Xavier Barrios Suvelza, *Hacia un pacto territorial en Bolivia - Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*, La Paz, PNUD, 2009b. La técnica de asignación competencial de la primera ola se asumió en la segunda aunque con cambios nominales que recuerdan a la nomenclatura empleada en el estatuto catalán vigente. Para un análisis de los pormenores de la segunda ola de negociaciones post-Asamblea, puede leerse en Carlos Böhrh (et al.), *Del Conflicto al Diálogo*, La Paz, FBDM/FES, 2009.

111. En su trabajo extenso sobre el advenimiento del nuevo Estado, Gloria Ardaya, *Estado y Territorio - La disputa post constitucional*, La Paz, Fundapac, 2009, p. 126, sugiere que el oficialismo desconoció los acuerdos de la primera ola. Mi posición diverge, pues basta comparar el texto aprobado en grande en Sucre a fines de noviembre y aquel ajustado días después en la ciudad de Oruro para reconocer las cesiones políticas de parte del oficialismo.

grande y que mejor refleja la posición original del oficialismo (texto de Sucre, de 24 noviembre de 2007); b) el texto aprobado en detalle y que ya recoge los primeros resultados de las negociaciones de la primera ola de negociaciones (texto de Oruro, de 10 de diciembre de 2007), y c) el texto final aprobado que surge de la segunda ola de negociaciones (texto final, de 2009).

Primero hay que despejar la duda de si la NCB implica una transición al modo de Estado compuesto. En el texto de Sucre *no se dio potestad legislativa a nadie*.

Artículo 271 (texto de Sucre, cursiva mía)

"el régimen autonómico implica [...] las *facultades normativo-administrativa*, fiscalizadora, ejecutiva y técnica..."

El texto de Oruro, semanas después, ya refleja la primera ola de negociaciones fuera de la AC, que desemboca –como se consigna en el *Acuerdo sobre autonomías y descentralización*¹¹² en la cesión pactada de la potestad legislativa. La comisión redactora constitucional y sus asesores, sin embargo, hicieron la corrección intempestivamente y dejaron una redacción ambigua, por no decir absurda, aunque comprensible por la novedad conceptual y la presión del conflicto. Como se desprende de la redacción, se insertó la palabra "legislativas" sin acomodar los términos subsecuentes.

Artículo 273 (texto de Oruro, cursiva mía)

"el régimen autonómico implica [...] las *facultades legislativas normativo-administrativa*, fiscalizadora..."

Justo un año después, en la segunda ola de negociaciones, se logra la redacción del artículo 272 vigente, que supera las imprecisiones y estipula, en favor de las entidades territoriales autónomas, "facultad legislativa".

Artículo 272 (texto final aprobado en referéndum, cursiva mía)

"la autonomía implica [...] el ejercicio de las *facultades legislativa*, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones"

112. Firmado por los delegados negociadores el 11 de octubre de 2007.

El que tal decisión no es un mero enunciado inconsciente de lo que el término “legislación” implica, puede ratificarse por dos vías. Una es de carácter histórico-constitucional, la otra de carácter técnico-constitucional.

En cuanto a la primera vía, resulta que el debate constituyente boliviano estuvo afectado por si se introducía o no la potestad de legislación. Lo prueba la redacción de la pregunta del referéndum nacional por autonomía del año 2006, en la que los negociadores autonomistas acordaron con el oficialismo, sorprendentemente, un tenor que, en lo que se refiere al poder normativo, sólo mencionada la cesión de “atribuciones normativas administrativas”.¹¹³

Los expertos autonomistas ya habían tropezado con el problema de *qué tipo de poder normativo* se implica en una autonomía subnacional. En uno de sus primeros documentos proponían, por ejemplo, que la “descentralización [...] *política* [...] implica [...] la transferencia de tareas [...] básicamente *reglamentarias*, del Congreso Nacional (y del Poder Ejecutivo) hacia las asambleas departamentales”.¹¹⁴ Dada esta confusión, la pregunta negociada para el referéndum por autonomía acabó implicando que, donde ganara el sí, se votaría por un régimen desconcentrador, o sea, sin potestad legislativa.

Fue lógico que los constituyentes oficialistas no tardaran en sugerir que se transcribiera al pie de la letra el contenido de la pregunta del referéndum como artículo constitucional. La razón era obvia: el referéndum, cuyo resultado los autonomistas habían exigido que fuera vinculante a la AC, no había puesto a disposición el monopolio de legislación del nivel nacional, lo cual cuadraba bien con la visión de cambio estatal propugnada por el oficialismo.

La otra vía de confirmación del alcance de la ruptura del monopolio nacional de legislación se refrenda con tres elementos. Primero, la claridad con la que la NCB distingue la norma de tipo legislativo de aquella de tipo administrativo. Esto que ya sucede en el artículo 272

113. Varios meses después, el vicepresidente de la república reveló en una entrevista que los asesores autonomistas no se percataron del problema hasta 20 días después de promulgada la ley 3365 que contenía la pregunta (*La Prensa*, 21 de octubre de 2007). Para una versión desde la perspectiva de los expertos del movimiento de Santa Cruz por autonomías que, por sus inseguridades conceptuales, rechazan que la redacción de la pregunta del referéndum haya sido un infortunio, véase Jorge Asbún, “Composición del legislativo en un Estado con autonomías departamentales”, *Contrapuntos al debate constituyente*, La Paz, Prisma/Plural, 2007, p. 148.

114. Juan Carlos Urenda, *Bases para construir las autonomías departamentales*, Santa Cruz, ILDIS/La Razón/Comité Pro Santa Cruz/Fuliled, 2005, p. 30 (cursiva mía).

se refuerza cuando se aclara que el tipo de poder normativo conferido a la figura especial de las regiones no supone legislación, aunque sí facultad “normativo-administrativa”.¹¹⁵

En segundo lugar, el paso a lo compuesto se comprueba con el cambio en la lógica del catálogo competencial. En el texto de Oruro que, se supone, ya recogía los primeros acuerdos, la redacción del sistema de asignación competencial extinguía toda opción de legislación subnacional:

Artículo 299 (texto de Oruro, cursiva mía)

“Son competencias *privativas, indelegables* del estado plurinacional: 1. *Legislación y codificación sustantiva y adjetiva...*”

Esta formulación no sólo era técnicamente inapropiada (pues la legislación no es materia), sino que anulaba los acuerdos apenas logrados para abrir potestad de legislación subnacional real. La cesión de legislación parecía útil para contribuir a la pacificación del país, pero no era bien recibida por ciertos constituyentes del oficialismo y sus asesores. Fue la redacción acordada en las negociaciones de octubre de 2008, basada en los conceptos técnicos de la primera ola de negociación, la que altera de raíz el diseño de asignación competencial.

Como resultado de los acuerdos,¹¹⁶ se descomponen las potestades en aquellas de legislación, reglamentación y ejecución, entregando la legislación al nivel nacional de manera plena sólo en el caso de las competencias llamadas “privativas” y en aquel de las exclusivas nacionales. Al mismo tiempo, ratifica la legislación exclusiva tanto para departamentos como municipios, además de colocar materias sobre las que estos podrán emitir legislación de desarrollo.

En tercer lugar, está la delimitación del alcance de la ley nacional que fue precisado convenientemente en las negociaciones de octubre de 2008. La versión de Oruro normaba este asunto aún en cánones unitarios:

Artículo 146 (texto de Oruro, cursiva mía)

“Las asamblea legislativa plurinacional [...] es la *única* con facultad de aprobar y sancionar *leyes en el territorio boliviano*”

115. Artículo 281 de la NCB. Las “regiones” son unidades de gestión y planificación ubicadas entre la escala departamental y municipal.

116. Véase artículo 269 de la NCB.

Si se dejaba esta redacción así, se producía una neutralización de la idea de legislaciones simultáneas o resultaba que la legislación subnacional no era legislación en sentido pleno. Los acuerdos adoptan la siguiente forma:

Art. 146 (texto final aprobado en referéndum, cursiva mía)
"La asamblea legislativa plurinacional [...] es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes *que rigen para todo el territorio boliviano*"

Bolivia ha dejado, pues, el modo de Estado simple,¹¹⁷ pero vimos que la innovación no radica aquí, sino en que su puerto de llegada inaugura un cuadrante dentro de lo compuesto caracterizado por la trisegmentación territorial del Estado.

117. Albert Noguera, apresurado y basado en el texto vacilante de Oruro, sostiene que no hay "condiciones suficientes para poder hablar de un cambio en el modelo territorial del país" (Noguera, "Plurinacionalidad...", 2008, p. 163), salvo que las negociaciones en el Congreso acaben dándole "potestad legislativa a los departamentos" (lo cual finalmente pasó). Es curioso que Noguera no perciba que ya antes del texto de Oruro la querella no se reducía a ceder potestad de legislación sólo a departamentos, sino que era impensable no cederla a los municipios. Más desconcertante es que Noguera no se percate que, a más tardar, con las negociaciones de octubre de 2007 –semanas antes del texto de Oruro– era imposible no advertir que la cesión de legislación era insoslayable y que la misma redacción del texto de Oruro reflejaba las negociaciones atormentadas que desembocan en la absurda idea de "facultades legislativas normativa administrativa". El que la redacción absurda se explique por la dinámica de negociación no justifica que Noguera –quien según lo revela Clavero fue asesor de los constituyentes oficialistas (Bartolomé Clavero, "Nota sobre el sistema de autonomías en la constitución boliviana", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, p. 187-199, p. 198)– no haya advertido que, técnicamente, la idea de facultades "legislativas normativa administrativa" era un oxímoron. Clavero, en su respuesta a Noguera, lo califica de impertinente (Clavero, "Nota...", 2008, p. 192) por calificar la negociación congresal (que acabaría formalizando la cesión de potestad legislativa) como una "burla a los principios más elementales de democracia" (Noguera, "Plurinacionalidad...", 2008, p. 175). Parece en efecto curioso que uno de los pocos intentos por pacificar Bolivia se banalice en aras de un supuesto carácter inmaculado de la AC. Nada menos de una AC cuya supuesta naturaleza no derivada está en duda, su capacidad de lograr un pacto nacional fue baja y la calidad técnica de varios de sus acápites deja mucho que desear. Esto no empequeñece las virtudes catárquicas y participativas inéditas de la AC boliviana, que transcurrió, empero, afectada por un dilema: el justificado empeño por reparar problemas históricos de fondo de la convivencia boliviana, por un lado, y la tentación de hacerlo desde un enfoque quiliástico que asfixió el principio de proporcionalidad de las propuestas transformadoras, por el otro.

4.3. ¿Hay una innovación en el espectro compuesto?

Desde la perspectiva del análisis de estática propuesto, el rasgo decisivo de la innovación se sustenta en el desencapsulamiento del nivel municipal con índices suficientes de equipotencia máxima, es decir, de base legislativa, entre tres niveles: nacional, departamental y municipal.¹¹⁸ A diferencia del caso federal y de la salida autonómica de corte español, no se encapsula a los municipios y, por tanto, se supera la bisegmentación que ha sido característica de todo modo de Estado compuesto hasta hoy.

Sin embargo, si observamos los textos de Sucre y Oruro, esta equipotencia de máximo alcance estaba ausente. En la redacción del texto de Sucre se igualó a todas las instancias subnacionales pero se hizo en la medida en que a todas se les dio sólo una potestad reglamentaria.¹¹⁹ Otro indicio de las dificultades en torno a la equipotencia máxima es que, en el texto de Oruro, en el acápite referido a las normas del régimen financiero general del Estado, el nivel nacional aparece como más potente que los niveles subnacionales al ser el único habilitado para el establecimiento de tributos.¹²⁰

Debe mencionarse, adicionalmente, que los constituyentes oficialistas reacios al acuerdo insistieron en el texto de Oruro con subordinar las leyes subnacionales, no sólo a la legislación nacional, sino a *reglamentos nacionales*.¹²¹ Sería recién la segunda ronda de negociaciones la que acabaría llenando estas lagunas.

En primer lugar, la NCB consagra la potestad de legislación para departamentos y municipios por igual:¹²²

118. La posibilidad de que Bolivia, dada su evolución histórica, pudiera acabar en modo de Estado trisegmentado fue introducida en 2002 por Barrios, *El Estado triterritorial...*, 2002a.

119. Compárense artículos 278, 272 y 281 del texto de Sucre.

120. Artículo 323/I. del texto de Oruro.

121. Artículo 410 del texto de Oruro.

122. No puedo profundizar aquí si la facultad de legislación está automáticamente conferida a las autonomías indígenas. Leyendo la NCB, parece que el criterio dominante para entender el tema indígena no es la legislación (concepto occidental y positivo), y no lo es con razón: las naciones y pueblos indígenas, según la NCB, tienen su raíz en la categoría de la "libre determinación" (artículo 2 y 289) y en la aplicación de sus *propias* "normas, instituciones..." (artículo 290 y 296). Esto no impide que en el caso de la conversión de un municipio en municipio indígena, sí converjan autonomía indígena y legislación, pero ello sucedería porque el pueblo indígena habría decidido usar el municipio que, según la NCB, legisla por definición. Imponer el principio de que todas las autonomías indígenas legislen me parece desconocer su peculiar naturaleza, y es

Artículo 277/Artículo 283 (texto final aprobado en referéndum, cursiva mía)

El gobierno autónomo departamental/municipal está constituido por una asamblea departamental/concejo, con facultad deliberativa, fiscalizadora y *legislativa* departamental/municipal en el ámbito de sus competencias...”

De esta manera se conforman tres niveles territoriales con facultad de legislación, pues al nacional, se suman ahora el departamental y municipal. En segundo lugar, se corrige el tema de la potestad impositiva y se redacta que:

Artículo 323/II (texto final aprobado en referéndum)

“Los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamental o municipal serán aprobados, modificados o eliminados por sus concejos o asambleas...”

En tercer lugar, si bien la redacción final tiene todavía algunos problemas, se corrige las contradicciones del sistema de jerarquía normativo al eliminarse las disposiciones que más daño le hacían al principio de equipotencia. Reza ahora la parte que nos interesa:

Artículo 410 (texto final aprobado en referéndum, cursiva mía)

“La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía de acuerdo con las competencias de las entidades territoriales: 1. Constitución Política del Estado. 2. Los tratados internacionales. 3. *Leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departa-*

consecuente con ello el que la NCB, en ningún lugar, hable de que las autonomías indígenas legislen (como lo hace explícitamente para departamentos y municipios). Huelga decir, además, que, aunque legislaran, eso no convierte a la autonomía indígena en un “nivel” territorial. Mientras los indigenistas hablan de “cuatro niveles” (nacional, departamental, municipal e indígena) para probablemente no agravar lo indígena, algunos intelectuales opuestos a la NCB han buscado la mayor cantidad posible de “niveles” para desahuciar el nuevo modelo. En esta línea ideológica de probar que el modelo oficialista es inmanejable, el experto C. H. Molina dice haber encontrado incluso “nueve niveles” (Carlos Hugo Molina, “Un ordenamiento territorial inaplicable”, *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la asamblea constituyente*, La Paz, IDEA, 2008, p. 52).

mental, municipal e indígena. 4. Los decretos reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes”.

Es difícil valorar desde una posición externa lo traumáticos que fueron todos estos pasos para un país con casi dos siglos de tradición unitarista. Quedan, sin embargo, varios aspectos que no están resueltos de modo satisfactorio desde la perspectiva de esta innovación.

5. Revisión somera de algunos problemas pendientes

La innovación descrita, siguiendo a Wheare, puede verse comprometida tanto por cómo la constitución la incorpora, cuanto por cómo las medidas legislativas –la dimensión de “gobierno”– la desarrollan.

5.1. Problemas relevantes para la innovación en la relación entre principio territorial y constitución

A) La tensión entre la aspiración de un Estado nacional fuerte y el principio de disociación

Cuando fructifica el principio de disociación, el nivel nacional se desprende de la pretensión de representar el orden supremo y se deja como un nivel territorial más. Un problema es que la NCB no ha explicitado este principio, y la declaración¹²³ sugerente de las rentas *nacionales*, como un subconjunto de las rentas del *Estado*, recuperada de la vieja constitución en las negociaciones de 2008, tuvo más un afán pragmático, a saber, proteger el circuito de las tesorerías subnacionales. La disociación de nivel nacional y Estado es un paso cualitativo complejo tanto más difícil cuando mayor sea el perfil intervencionista del Estado en la economía y la sociedad, mayor su visión igualitarista y menor su deseo por someter la burocracia nacional a controles tan rígidos como los aplicables a los niveles subnacionales.

123. Artículo 340/I de la NCB.

B) No subordinación e igualdad de rango constitucional

Los intelectuales opositores han fustigado el artículo 276 de la NCB que postula:

Artículo 276 (texto final aprobado en referéndum)
"Las entidades autónomas territoriales no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional"

Estos analistas plantean que esa disposición rompe toda jerarquía mínima en el Estado¹²⁴ y convierte el sistema de relaciones interterritoriales subnacionales en un caos diseñado así para que las regiones acaben debilitando a los departamentos autónomos.¹²⁵ Estas profecías tienen una inspiración más ideológica, pero advierten sobre un asunto que reclama aclaración si es que se quiere un sistema transparente de jerarquías interterritoriales. El problema es que la NCB no ha clarificado el alcance de la idea de no subordinación. Una solución cristalina podría ser interpretar la no subordinación como el hecho de que las entidades autónomas son susceptibles *sólo a un control de legalidad* desde la entidad territorial superior y gozan de un blindaje frente al control de oportunidad.

Por otro lado, la NCB tampoco ha aclarado la idea de "igual rango constitucional". Una opción sería que se la entienda como sinónimo de garantía constitucional de las entidades autónomas pues, de lo contrario, quedaría la duda de si se puede hablar de "rango igual" –en sentido de equipotencia– cuando la misma NCB opera con dos tipos de autonomías: aquellas organizadas en un nivel territorial donde se ha cedido la potestad de legislación (nivel nacional, departamental y municipal), y aquellas sin tal potestad (regiones y, eventualmente, algunas autonomías indígenas) y que, además, no representan un nivel.

No aclararlo puede tener consecuencias prácticas, por ejemplo, de asignación financiera. Si en una de las fases de asignación fiscal se formara una bolsa tributaria nacional que ha de imputarse *por nivel*, un tribunal constitucional amparado en el principio de equipotencia podría validar un acceso fiscal especial para niveles territoriales sin que

124. Jorge Lazarte, "El laberinto de las autonomías", *La Razón*, 6 de febrero 2008.

125. Carlos Hugo Molina, "Un ordenamiento...", 2008 y José Antonio Rivera, "Virtudes y dificultades del proyecto constitucional", *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la asamblea constituyente*, La Paz, IDEA, 2008.

“entidades autónomas” discretamente tomadas pudieran reclamar amparadas en su no subordinación o igual rango. Que la autonomía en los niveles nacional, departamental y municipal tiene un peso diferente a las otras autonomías ya lo postula el artículo 323 de la NCB, que sólo habla de *tres* dominios tributarios otorgados a estos niveles.

C) Posición de los Estatutos territoriales

He mencionado el avance que significó ajustar el artículo 410, que elimina la disposición contradictoria de subordinar leyes subnacionales a decretos nacionales. Sin embargo, los negociadores de 2008 redactaron la nueva correlación internormativa colocando en un mismo rango a estatutos/cartas orgánicas, leyes nacionales y leyes subnacionales. La Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD) ha reparado esto consolidando a los estatutos/cartas orgánicas como norma de cabecera en la entidad territorial correspondiente.¹²⁶ Lo que no se ha resuelto aún es un dilema más de fondo referido a la naturaleza y ubicación del Estatuto en relación con las leyes nacionales. Se imaginará uno cuán inhóspito es todo esto para el caso boliviano que da sus primeros pasos en el Estado compuesto. Los oficialistas que se opusieron a los avances logrados en relación con la innovación y el salto a lo compuesto intentarán interpretar que el Estatuto está jerárquicamente subordinado a cualquier ley nacional. Me inclino por pensar que un ajuste futuro interprete que el Estatuto es “singular” –en analogía con el enfoque adoptado por una reciente decisión del TC español–¹²⁷ y que no puede, sin más, concebirse como subordinado a una ley nacional. De no hacerse así, los estatutos territoriales podrían ser disminuidos en sus alcances con el argumento de su subordinación *jerárquica* a las leyes nacionales.

5.2. Problemas relevantes para la innovación en la relación principio/constitución frente a medidas de gobierno

Una expresión genuina de la variable “gobierno” es la LMAD, y sus disposiciones indican si las decisiones constitucionales y el principio encerrado en ellas son reforzados o debilitados.

126. Artículo 60/II de la LMAD.

127. Me refiero a la STC 07 de marzo de 2007 donde el TC aborda la compleja distinción de un estatuto, por ejemplo, frente a otras leyes orgánicas.

A) La LMAD y su efecto en el desarrollo competencial

El análisis comparado muestra que la idea misma de una ley general de autonomías en estados compuestos es rara y, en lo federal, inexistente. La naturaleza del modo de Estado compuesto riñe con una ley de este tipo típica, por cierto, de países con modo de Estado simple que, al tener por regla una restringida norma territorial en el texto constitucional, la hacen necesaria. La experiencia española en torno a la LOAPA recuerda que también, en el modo de Estado compuesto no federal, una ley omnicompreensiva territorial es problemática y encierra aspectos complejos que no puedo referir aquí.¹²⁸

Dicho esto, hay que destacar que el oficialismo, en el marco de las negociaciones de octubre de 2008, redujo el alcance original que se le pretendía dar a la LMAD. No obstante, ahora que contamos desde julio de 2010 con la LMAD, enfrentamos resultados ambivalentes. Un tema preocupante es el referido a las competencias, pues si bien la NCB acabó redactada con unos catálogos materiales contradictorios entre sí, la LMAD pudo subsanar las inconsistencias. En realidad, en más de un caso, las usó para expandir las responsabilidades del nivel nacional.

Partamos reconociendo que LMAD ratificó acertadamente que las competencias exclusivas subnacionales se activen sin trámite previo, ni certificación centralizada de capacidades de ejecución. Sin embargo, al mismo tiempo, ella ha expandido las responsabilidades del nivel nacional más allá de lo admitido por la NCB. En materia de salud, por ejemplo, la NCB limita al nivel nacional a la definición de políticas (artículo 298/II/17) y le obliga a pasar la gestión al ámbito subnacional (artículo 299///2). A contra ruta, la LMAD opta por darle responsabilidades de ejecución al nivel nacional en determinadas áreas de salud.¹²⁹

La LMAD ha disminuido la sustancia competencial incluso en el ámbito exclusivo subnacional. La NCB deja al nivel nacional simplemente la legislación en “políticas generales de desarrollo productivo” (artículo 298/II/35) pero detalla en varios ítems vinculados a esta materia, una responsabilidad exclusiva subnacional (artículo 300 y 302). En otras palabras, si sólo leyendo el artículo 298/II/35 de la NCB po-

128. Un resumen de las causas para que la LOAPA fuera declarada parcialmente inconstitucional, véase Luis Martín Rebollo, *Constitución española*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2003, p. 177.

129. Artículo 81/13 de la LMAD.

dría quedar una duda, con lo dicho en los artículos 300 y 302 sólo queda interpretar que lo que el nivel nacional tiene es una competencia acotada para emprendimientos económicos de *escala nacional*. Sin embargo, viene la LMAD y despliega, en la materia de desarrollo económico, uno de los catálogos más minuciosos en favor del nivel nacional, y afecta al más sensible de los dominios competenciales que sustenta la autonomía subnacional.¹³⁰

B) La LMAD y su efecto en las finanzas territoriales

La LMAD ha postergado el tratamiento del problema complejo de ecuilibración horizontal y de compensación financiera interterritorial que arroje un esquema completo y sistemático.¹³¹ Dada la complejidad de este tema y los intereses en juego, puede entenderse la demora. Sin embargo, es menos entendible que la LMAD no haya normado un aspecto menos sofisticado pero sustantivo para la autonomía y que precede cualquier diseño de ecuilibración posterior que se precie de coherente.

El artículo 305 de la NCB dispone que toda asignación o transferencia sea acompañada de la fuente de financiamiento requerida. Este principio, que no se puede sino compartir, debió ser precisado en la LMAD. De lo contrario, el nivel nacional podría argüir que cumple con el artículo 305, y disponer que una materia del acervo nacional que acaba de ser transferida se cargue a las regalías departamentales o municipales. Esta política podría corroer la sostenibilidad financiera, ya sea porque se tornaría en una multiplicidad de acuerdos discretos y bilaterales, o porque se convertiría en la regla para hacer financiar subnacionalmente el amplio catálogo de materias que el nivel nacional potencialmente puede transferir.

La LMAD debió introducir una *regla de distribución de cargas*¹³² para ordenar el financiamiento de competencias transferidas, sea normando que pague quien legisla sobre ellas (en este caso el nivel nacional) aunque no las administre, sea que lo haga quien las admi-

130. Artículo 92 de la LMAD.

131. Véase Franz Xavier Barrios Suvelza, "La ley marco de autonomías y un nuevo régimen financiero territorial", *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, núm. 62, 2010.

132. Este es un principio teorizado en el sistema alemán de transferencias. Cf. Georg Trapp, *Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der BRD*, Berlín, Duncker & Humblot, 1997.

nistra aunque no legisle (entonces lo haría el ámbito subnacional).¹³³ La regla podría ser usada como válvula de ajuste de equilibrios financieros verticales, pues si una instancia independiente demostrara que el presupuesto del nivel nacional está desproporcionadamente perjudicado por las distribuciones de ingresos por explotación gasífera en beneficio de departamentos “productores”, se podría invertir la regla y determinar que financie quien administra las competencias transferidas, lo cual aliviaría el presupuesto nacional.

C) Expulsión de autoridades electas por simple acusación formal

La LMAD ha confirmado una disposición que, en tensión con la NCB, posibilita la remoción de autoridades electas, no por sentencia del juez, sino por simple acusación formal de un fiscal.¹³⁴ Desde abril de 2010, se han separado varias autoridades, entre ellas dos alcaldes de capitales departamentales que eran opositores al gobierno actual y al gobernador opositor del departamento de Tarija.

Esta vía de deshacerse de autoridades que el oficialismo ha presentado como combate a la corrupción o como sanción de otro tipo de delitos, ha puesto en debate si el actual gobierno está dispuesto a respetar su propia constitución. De no comprobarse esto, el mismo futuro sobre la imparcialidad del futuro tribunal constitucional, constitucionalmente obligado a dirimir conflictos competenciales interterritoriales,¹³⁵ estará en juego. En la posesión tumultuosa del nuevo defensor del pueblo, en mayo de 2010, el presidente Morales recordó sugerentemente que no veía nada en contra de que el defensor lo defendiera a él, habida cuenta de que Morales era el pueblo.¹³⁶ Esta filosofía del primer mandatario boliviano sobre un órgano que se supone independiente no tendría por qué alterarse en relación con el TC, cuyos miembros no sólo serán electos por voto directo, sino que saldrán previamente de una terna propuesta por el congreso nacional, donde el oficialismo tiene la mayoría asegurada.

133. De optarse por la segunda vía, obviamente, se tendría que asegurar un financiamiento amplio subnacional de antemano.

134. Artículo 144 de la LMAD. Existen dudas sobre si la destitución de autoridades electas sin sentencia de juez es compatible con los artículos 28, 116 y 234/4 de la NCB.

135. Artículo 202 de la NCB.

136. Véase *Los Tiempos*, 14/05/2010. El defensor electo fue seleccionado a pesar de obtener sólo un tercer lugar en la calificación que el mismo congreso nacional usó como referencia.

6. Conclusiones

El objetivo de ese ensayo ha sido sustentar la hipótesis de que, en el marco del principio estructural territorial del Estado, la NCB ha introducido una innovación. Esta se fundamenta en que, abandonado el Estado convencionalmente llamado unitario, se instituye un esquema de tres niveles territoriales constitucionalmente equipotentes (nacional, intermedio y municipal) como efecto del desencapsulamiento estructural del nivel municipal, una autonomía departamental equivalente y la igualación estructural de ambos con el nivel nacional. Con esta configuración, Bolivia se desvía de los cuadrantes clásicos de modo de Estado compuesto existentes en el diseño estatal comparado, pues tanto la salida federal como la autonómica se bisegmentan entre nivel nacional y nivel intermedio.

La comprobación de esta hipótesis se ha producido mediante la aplicación de dos dispositivos teóricos. Se ha descartado, por un lado, el par tradicional de lo unitario *versus* federal y se ha sustituido por el de simple *versus* compuesto basado en la querella alrededor del monopolio de legislación. Por otro lado, se ha introducido un enfoque de estática para distinguir opciones dentro de lo compuesto usando el concepto de peso constitucional de niveles territoriales desagregable en las categorías de disociación, desencapsulamiento, equipotencia y segmentación de niveles territoriales del Estado. Sobre la base de estas categorías y de los artículos constitucionales correspondientes, se ha hecho una verificación de la hipótesis del trabajo sin dejar de contrastar los hallazgos con casos comparados.

Al final, se han señalado algunos de los problemas pendientes que ponen en riesgo un asentamiento sostenido de la innovación lograda. Estos se han analizado tanto en relación con las contradicciones de la propia NCB, como en relación con los efectos de la LMAD recientemente aprobada. En el primer contexto se han detectado problemas en los temas de disociación, de la distinción de los principios de no subordinación e igualdad de rango, y de la relación del estatuto territorial frente a las leyes nacionales. En el segundo grupo, se han advertido los efectos de recentralización competencial, de ausencia de una regla de asignación de cargas fiscales y la tendencia a la remoción de autoridades electas a mera denuncia de un fiscal.

Las decisiones constitucionales nunca son ni perfectas, ni sólo técnicas ni plenamente consistentes. El avance logrado por la NCB, sin embargo, es evidente, y sería un error subestimar el efecto de configuración que ejercen decisiones abstractas de tipo constitucional so-

bre la actuación de los agentes reales. En este ensayo he resaltado sólo la dimensión del marco más formal sin abordar otros temas centrales. He constatado que Bolivia es un modo de Estado compuesto trisegmentado, pero la valoración decisiva sobre si tal decisión cubre o no las expectativas de los diferentes actores y las necesidades del país es una tarea valorativa que aquí no corresponde.

7. Bibliografía

AJA, Eliseo. *El Estado autonómico - Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, segunda edición, 2003.

ALARCÓN, Carlos, BÖHRT, Carlos y ROMERO, Carlos. *Hacia una Constitución democrática, viable y plural - tres miradas*. La Paz: FES/FBDM/NIMD, 2008.

ALBÓ, Xavier y ROMERO, Carlos. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*. La Paz: Vicepresidencia de la República, 2009.

ALBÓ, Xavier. "25 años de democracia, participación indígena y cambios reales en la sociedad". *25 años construyendo democracia*. La Paz: Vicepresidencia de la República, 2008.

ALBÓ, Xavier. *Pueblos indios en la política*. La Paz: CIPCA, 2002.

ALBÓ, Xavier. "Nación de muchas naciones: nuevas corrientes políticas en Bolivia". *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*. México, D. F.: La Jornada, 1996, p. 321-366.

ARAUJO, Luis Alberto. "O marco normativo do sistema de organização territorial no Brasil". *Ordenamiento territorial en Brasil y España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

ARIAS, Jorge. "Planificación participativa en distritos municipales indígenas". *Municipalización: Diagnóstico de una década*. La Paz: FES/Plural, 2004.

ARDAYA, Gloria. *Estado y Territorio - La disputa post constitucional*. La Paz: Fundapac, 2009.

ARDAYA, Rubén. "Descentralización: Teoría, realidad y proyecto político". *Umbrales*, núm.12, 2003, p. 138-156.

ASBÚN, Jorge. "Composición del Legislativo en un Estado con autonomías departamentales". *Contrapuntos al debate constituyente*. La Paz: Prisma/Plural, 2007.

AYO, Diego. "Evaluando la ley de participación popular - once puntos en debate". *Umbrales*, núm.12, 2003, p. 157-179.

BAILEY, Stephen y ELLIOT, Mark. "Taking local government seriously: democracy, autonomy and the constitution". *The Cambridge Law Journal*, núm. 68(2), 2009, p. 436-472.

BALDWIN, Robert. "Legislation and rule-making". *The Oxford Handbook of Legal Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. "The Bolivian invention: plurinationality and indigenous peoples within a strange composite state structure", en *Federalism and plurinationality. Theory and case analysis*. Londres: Routledge (en prensa).

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. "La ley marco de autonomías y un nuevo régimen financiero territorial". *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, núm. 62, 2010.

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. "El lastre cognitivo del par conceptual «Unitario vs. Federal»". *Reforma y Democracia*, núm. 44, 2009a, p. 85-114.

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia - Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. La Paz: PNUD, 2009b.

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Propuesta autonómica de Santa Cruz*. La Paz: Plural/Idis, 2005.

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Die spezielle Labilität der Gemeindeebene im Bundesstaat*. Münster: LIT, 2003.

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *El Estado triterritorial - una nueva descentralización para Bolivia*. La Paz: ILDIS/PLURAL, 2002a.

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. "Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial". *Reforma y Democracia*, núm. 23, 2002b.

BÖHRT, Carlos, ROMERO, Carlos y PEÑARANDA, Raúl. *Del Conflicto al Diálogo*. La Paz: FBDM/FES, 2009.

BURGESS, Michael. *Comparative federalism - Theory and Practice*. Londres: Routledge, 2006.

CASTORINA, Emilio. "La riforma del Titolo V della Costituzione". *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* (2004), p. 6. URL: <http://www.federalismi.it/applMostraDoc.cfm?Artid=2119&edoc=30062004075954.pdf&tit> [Consulta: 15-06-2009].

CLAVERO, Bartolomé. "Nota sobre el sistema de autonomías en la constitución boliviana". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, p. 187-199.

CRABTREE, John y WHITEHEAD, Laurence (dir.). *Unresolved tension. Bolivia past and present*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

CURRIE, Iain y DE WAAL, Johan. *The new constitutional & administrative law*. Ciudad del Cabo: Juta Law, 2001.

DELPÉRÉE, Francis. *Le droit constitutionnel de la Belgique*. Bruselas/París: Bruylant/LGDJ, 2000.

DEVENISH, George. *A commentary on the South African Constitution*. Durban: Lexis Nexis, 1998.

DOMERGUE, Isabelle. "Pour ou contre le droit à l'expérimentation". *La Documentation Française*, núm. 17, 2002, p. 17-20.

DREWRY, Gavin. "Unitary State". *The Encyclopedia of Democracy*, vol. IV. Nueva York: Routledge, 1995.

DUNKERLEY, James. "Evo Morales, the «Two Bolivias» and the Third Bolivian revolution". *Journal of Latin American Studies*, núm. 39, 2007, p. 133-166.

EATON, Kent. "Backlash in Bolivia: Regional autonomy as a reaction against indigenous mobilization". *Politics & Society*, núm. 53(1), 2007, p. 71-102.

ELAZAR, Daniel. "Contrasting unitary and federal systems". *International Political Science Review*, núm. 18(3), 1997, p. 237-251.

ENTRENA, Rafael. *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 2001.

ESCOBAR-LEMMON, Maria. "Fiscal decentralization and federalism in Latin America". *Publius*, núm. 31(4), 2001.

FALETTI, Tulia G. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FEELY, Malcom. "Complex polities". *The Oxford Handbook of Legal Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FILIPPOV, Mikhail, ORDESHOOK, Peter y SHVETSOVA, Olga. *Designing federalism. A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FONT I LLOVET, Tomás. "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía". *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Foro 6. Madrid: CEPC, 2006.

FRANK, Jonas. *La segunda fase de la descentralización en Bolivia*. La Paz: Banco Mundial, 2006.

GARCÍA, Álvaro (et al.). *Miradas - Nuevo Texto Constitucional*. La Paz: UMSA/IDEA/Vicepresidencia, 2010.

GARCÍA, Fernando. "La segunda descentralización". *Cuadernos y Debates*, núm. 148. Madrid: CEPC, 2003.

GARCÍA-GALLO, Alfonso. "Los principios rectores de la organización territorial de las indias en el siglo XVI". *Anuario de Historia de Derecho Español*, núm. 40, 1970, p. 313-347.

GRINDLE, Merilee. *Audacious reforms-Institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2000.

HART, Herbert. *The Concept Law*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

HENNECKE, Hans-Günter y RUGE, Kay. "Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung". *Kommentar zum Grundgesetz*. München: Luchterhand, 2004.

HYLTON, Forrest y THOMSON, Sinclair. *Revolutionary horizons: Past and present in Bolivian politics*. Londres: Verso, 2007.

ISENSEE, Josef. "Idee und Gestalt des Föderalismus im GG". *Handbuch des Staatsrechts VI*. Heidelberg: C. F. Müller, 1990.

JONES, Timothy y WILLIAMS, Jane. "Wales as a Jurisdiction". *Public Law*, 2004, p. 78-99.

JOURMARD, Isabelle y YOKOHAMA, Tadashi. *Economic survey of Japan 2005: Getting the most out of public sector decentralization*. Economics department Working Paper OECD, 2005, p. 8.

KÄSS, Susanne y VELAZQUEZ, Iván (dir.). *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: KAS, 2009.

KELSEN, Hans. "Bundesexekution". *Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag*. Tübingen: JC Mohr Verlag, 1927.

KING, Preston. *Federalism and Federation*. Londres: Croom Helm, 1982.

KIRCHHOF, Ferdinand. "Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?". *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 16, 2004, p. 977-1052.

KLEIN, Herbert S. *Bolivia. The evolution of a multi-ethnic society*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

LAZARTE, Jorge. "El laberinto de las autonomías". La Paz: La Razón del 6 de febrero 2008.

LERCHE, Peter. "Art. 83". *Grundgesetz*. Múnich: C. H. Beck, 2007.

LEVAGGI, Abelargo. "Notas sobre la vigencia de los derechos indígenas y la doctrina indiana". *Revista Complutense de Historia de América*, núm. 17, 1991, p. 79-91.

LYNCH, John. *Spanish Colonial Administration 1782-1820 - The intendant system in the Viceroyalty of the Río de La Plata*. Londres: The Athlone Press, 1958.

MARTÍN REBOLLO, Luis. *Constitución Española*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi, 2003.

MENDOZA LEIGUE, Adolfo. *Tendencias y viabilidad de las autonomías indígenas originarias campesinas en Bolivia*. La Paz: Ministerio de la Presidencia, 2009.

MERTEN, Detlef. "Über Staatsziele". *Die Öffentliche Verwaltung*, 1993, p. 368-377.

MOLINA, Carlos Hugo. "Un ordenamiento territorial inaplicable". *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la asamblea constituyente*. La Paz: IDEA, 2008.

MOLINA, Carlos Hugo. *La descentralización imposible y la alternativa municipal*. Santa Cruz: Editorial El País, 1994.

MOLINA, Ramiro y VADILLO, Alcides. *Los derechos de los pueblo indígenas en Bolivia - una introducción a las normas, contextos y procesos*. La Paz: CEBEM, 2007.

NOGUERA, Albert. "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios en torno al nuevo proyecto de constitución boliviana". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008, p. 147-177.

O'NEILL, Kathleen. *Decentralizing the state. Elections, parties, and local power in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ORTEGA, Luis. "La interiorización autonómica del régimen local". *El régimen local en la reforma de los Estatutos de autonomía*, Foro 6. Madrid: CEPC, 2006.

PAGE, Alan y BATEY Andrea. "Scotland's Other Parliament: Westminster Legislation about Devolved Matters in Scotland since Devolution". *Public Law*, Autumn, 2002, p. 501-523.

POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform - A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

REIMER, Franz. *Verfassungsprinzipien*. Berlín: Duncker & Humblot, 2001.

REQUEJO, Ferran. "La acomodación federal de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España". *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

RHODES, R.A.W. "Unitary States". *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences*. Nueva York: Elsevier, 2001.

RIKER, William. "Federalism". *A companion to contemporary political philosophy*. Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

RIVERA, José Antonio. "Virtudes y dificultades del proyecto constitucional". *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la asamblea constituyente*. La Paz: IDEA, 2008.

ROCA, José Luis. *Fisonomía del regionalismo boliviano*. La Paz: Plural, 1999.

RODRÍGUEZ, Gustavo. *Estado y municipio en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1995.

SANNWALD, Rüdiger. "Die Gesetzgebung des Bundes". *Kommentar zum Grundgesetz*. München: Luchterhand, 2004.

SELEME, Susana. "Santa Cruz: síntesis de la problemática y el contexto político regional". *Configuraciones políticas en los departamentos de Bolivia*. La Paz: PNUD/IDEA, 2008.

SOMMERMANN, Karl-Peter. "Erläuterungen zu Art. 20 GG". *Das Bonner Grundgesetz-Kommentar*, Band II. München: Franz Vahlen, 2000.

SOMMERMANN, Karl-Peter. *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*. Tübingen: J. C. B. Mohr Siebeck, 1997.

STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der BRD*, Band I/2. München, C. H. Beck, 1984.

SWENDEN, Wilfried. *Federalism and regionalism in western Europe - a comparative and thematic analysis*. Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2006.

TIERNEY, Stephen. *Constitutional law and national pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

TRAPP, Georg. *Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der BRD*. Berlín: Duncker & Humblot, 1997.

TREISMAN, Daniel. *The architecture of government - rethinking political decentralisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TSCHANNEN, Pierre. *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Berna: Stämpfli Verlag, 2007.

URENDA, Juan Carlos. *Bases para construir las autonomías departamentales*. Santa Cruz: ILDIS/La Razón/Comité Pro Santa Cruz/Fuliled, 2005.

URIESTE, Juan Cristóbal. *Constitución Política del Estado-Historia y reformas*. La Paz: Milenio, 2003.

VON UNRUH, Georg-Christoph, GREVE, Friedrich y SCHLIESKY, Utz. *Grundkurs Öffentliches Recht*. Múnich: Luchterhand, 2003.

WATTS, Ronald. *Comparing federal systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.

WHEARE, Kenneth. *Federal government*. Nueva York: Oxford University Press, 1947.

WOLFF, Hans Julius, BACHOF, Otto y STÖBER, Rolf. *Verwaltungsrecht II*. Múnich: C. H. Beck, 1987.

RESUMEN

En este artículo se postula que la nueva constitución boliviana aprobada en enero de 2009 contiene una invención en relación con la estructura territorial. Bolivia no sólo ha superado el llamado Estado unitario, sino que su modelo se desvía de las usuales salidas federales o autonómicas por ascender al nivel municipal a un rango comparable al del nivel intermedio que ha recibido autonomía plena, e igualando ambos al nivel nacional. Para demostrar esto se construyen dos modelos teóricos. El primero esquiva las deficiencias cognitivas del par unitario *versus* federal, y se sugiere trabajar con el par de lo simple *versus* lo compuesto. Con el segundo se introduce la técnica de la estática territorial para encontrar opciones no unitarias concentrando el análisis en los pesos constitucionales de niveles territoriales en el Estado. Se revisan los artículos constitucionales relevantes y verifican los hallazgos con casos internacionales. En la parte final se consideran aquellos elementos que pueden contraponerse o debilitar la innovación territorial postulada.

Palabras clave: federalismo comparado; estado regional; descentralización; diseño constitucional comparado.

RESUM

En aquest article es posa de manifest que la nova Constitució boliviana aprovada el gener del 2009 conté una invenció en relació amb l'estructura territorial. Bolívia no solament ha superat l'anomenat *Estat unitari*, sinó que el seu model es desvia de les usuals sortides federals o autonòmiques per ascendir el nivell municipal a un rang comparable al del nivell intermedi que ha rebut autonomia plena, i els iguala ambdós al nivell nacional. Per demostrar això es construeixen dos models teòrics. El primer esquiva les deficiències cognitives de la parella *unitari* enfront de *federal*, i se suggereix treballar amb la parella *simple* enfront de *compost*. Amb el segon, s'introdueix la tècnica de l'estàtica territorial per trobar opcions no unitàries concentrant l'anàlisi en els pesos constitucionals de nivells territorials en l'Estat. Es revisen els articles constitucionals rellevants i es verifiquen les descobertes amb casos internacionals. En la part final es consideren aquells elements que poden contraposar o debilitar la innovació territorial postulada.

Paraules clau: federalisme comparat; estat regional; descentralització; disseny constitucional comparat.

ABSTRACT

This paper illustrates that the new Bolivian Constitution passed in January 2009 entails a territorial innovation, whereby Bolivia has not only quit being a unitary state, but at the same time, the new model neither coincides with the federal nor with so called regional states. The reason for this is, that the municipal level has been structurally equated with the empowered intermediate level, and both subnational tiers have simultaneously been equated to the national level. To analyze this new construction two theoretical tools are deployed. The first tool is designed to expose the weakness of the traditional unitary vs. federal divide and to subsequently substitute it. The second one offers a new approach for classifying non-unitary options by introducing a new technic, which focuses on the constitutional weight of territorial levels. After revising the key articles of the new constitution, the new classification is tested against paradigmatic international cases. In the last part of the paper an outline of those elements that could counteract the achieved territorial innovation is given.

Key words: comparative federalism; regionalized state; decentralization; comparative constitutional design.