



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

AUTONOMÍA LOCAL: SANTA CRUZ, BOLIVIA

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:
RODRIGO OCHOA MIRAMONTES

DIRECTOR DE TESIS
DR. DAVID PANTOJA MORÁN

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2019
CIUDAD DE MÉXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Una revolución centraliza el poder o no sirve para nada.
Pero una revolución triunfante no es lo mismo que una revolución exitosa.
Una revolución triunfa en el momento en que derrota militarmente al régimen que ha combatido;
una revolución tiene éxito cuando transmuta el poder revolucionario
en base social y política de apoyo y fortalece la estructura institucional del nuevo régimen.*

Bertrand de Jouvenel

*Once administrative centralization has lasted for a while, the same power
that founded it, were it later to want to destroy it, is always incapable of
bringing about its ruin... Administrative centralization assumes a skillfull
organization of authority; it forms a complicated machine of which all
gears engage each other and lend each other mutual support.*

Alexis de Tocqueville

"Political Effects of Administrative Decentralization"

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
PRINCIPIOS SOBRE EL FEDERALISMO	9
LOS FEDERALISTAS: ¿DIVISIÓN DE LA SOBERANÍA O UNA SOBERANÍA CON DIVISIÓN DE AUTONOMÍAS?	10
TERCER RAMA DE GOBIERNO: JUDICIAL	16
AUTONOMÍA: HISTORIA	18
MODELOS TEÓRICOS EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN	24
MODELO TIEBOUT	25
MODELO RIKER	30
CAPÍTULO II	
FEDERALISMO	36
MODELOS DE DISTRIBUCIÓN DE PODERES	44
PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN	45
PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: FISCAL	53
PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: ADMINISTRATIVA	58
PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: POLÍTICA	60
CAPÍTULO III	
HISTORIA POLÍTICA RECIENTE DE BOLIVIA	64
PROCESO HISTÓRICO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA	69

REFORMA POLÍTICA	72
REFORMA ELECTORAL	74
MOVIMIENTOS SOCIALES Y MOVILIZACIÓN	78
GUERRA DEL AGUA	79
GUERRA DEL GAS	81
FRAGMENTACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO BOLIVIANO	93
PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES	95
ESTRUCTURA DEL MAS-IPSP	97
EL CASO DE SANTA CRUZ Y LA MEDIA LUNA	99
CAPACIDAD DE INICIATIVA, INMUNIDAD Y COERCIÓN	101
CONCLUSIÓN	104
BIBLIOGRAFÍA	109

INTRODUCCIÓN

¿Por qué analizar la autonomía local? Al estudiar cuál es el ámbito de acción de cada nivel de gobierno se materializa la dificultad de analizar qué le toca hacer a cada nivel de gobierno y sus razones. La autonomía que tiene cada nivel de gobierno, con respecto a los otros, se define por un conjunto de reglas establecidas en los ordenamientos jurídicos existentes. De la misma manera, la capacidad de acción está definida por un conjunto de reglas que se van construyendo con el actuar político diario y constante que dan forma a los sistemas político y administrativo. Estos sistemas se entrelazan constantemente entre los actores, grupos, y élites porque buscan la maximización de la relación de costo-beneficio y así su poder de acción dentro de los sistemas. Sin embargo, no todo es político: existen sistemas como el económico, cultural, administrativo y fiscal que importan y forman un sistema de interacción más complejo. De esta manera, la respuesta a la pregunta inicial se complejiza.

La interacción de estos sistemas se puede estudiar desde el federalismo, ya que los muchos estudios existentes nos permiten entender la relación entre ellos y el sistema político, y más cuando se estudian a las naciones de América Latina. Un ejemplo de ello, son los estudios en federalismo político, social, fiscal o cultural. Estos subsistemas se estudian una vez que se comenzaron a articular políticas de desmantelamiento del Estado de bienestar –y su posterior apertura al libre mercado–, y su razón puede ser encontrada en la demanda, por parte de las élites locales, para abrir el sistema político que se encontraba concentrado en una élite militar o civil, o bien constreñida en la personalización de la institución presidencial.

Sin embargo, las políticas de descentralización no se centran –valga la contradicción– en la territorialización de las élites políticas. Como se estudiará más adelante, el territorio político no se ciñe a un espacio físico. La territorialización del poder político se refiere al espacio geográfico delimitado por la interacción de las relaciones políticas, sociales, económicas y culturales que modifican la acción colectiva por el conflicto para el uso y apropiación de los recursos naturales. De acuerdo con Wahren “se configura un territorio yuxtapuesto atravesado por relaciones de diálogo, domina-

ción y conflicto entre diversos actores sociales, así como por sus diversos modos de utilizar y significar estos mismos territorios y recursos”¹. Es así como el concepto de territorialización del poder político se centra en el entendimiento del espacio geográfico entendido como un espacio dinámico y en constante conflicto entre los actores y las relaciones inherentes.

El argumento central para los diferentes procesos de descentralización versa sobre el diseño de políticas públicas ceñidas a un territorio que propician el desarrollo y bienestar de la sociedad y que, a su vez, generan apertura democrática y defensa de los derechos humanos. Contrario a lo esperado, la apertura y descentralización de los aparatos burocráticos nacionales no ha generado dicho desarrollo político, social y económico. Por lo anterior, es necesario analizar ¿cuáles han sido los resultados de las políticas de descentralización? Y, de esta manera, ¿qué ha limitado la capacidad de los gobiernos locales para generar una mejora en la calidad de vida? Por el contrario, y también necesario, ¿cómo dichas políticas públicas han generado élites políticas con principios contrarios a la institucionalidad democrática degenerando en autoritarismo local o cacicazgo? Una vez analizado lo anterior, este estudio se enfocará en el caso específico del departamento de Santa Cruz, Bolivia.

Bolivia ha sido la nación con mayor dificultad para consolidar un poder central unificado capaz de mantener cohesionado al Estado. En cualquier texto que se pueda leer sobre Bolivia subyace el regionalismo como un ente de coordinación entre sujetos y objetos; reminiscencias románticas de un pasado ancestral que gusta de poseer al presente. Pero también, la historia posee un significado especial que los atrae y separa al mismo tiempo: los cohesiona como nación dolida y víctima, tanto de los deseos expansionistas de un Chile que tuvo la audacia de corromper la inocencia de una nación que poseía, al menos en su nombre, la ingenuidad de una integración que superara las limitaciones geográficas y unida, tan solo por el idioma o por la colonización europea, en un futuro armonioso. Al mismo tiempo, es una nación que busca explicarse a sí misma por su propia integridad física quebrantada; ya sea en oposición al Perú o a Paraguay.

El inicio del siglo XXI les deparó una nueva confrontación, ahora interna, pero sin olvidar aquellas de las cuales el pacto nacional no se había concretado: las revoluciones de mitad del siglo XX. Una nación fragmentada que busca una nueva forma de correlacionarse pero que no puede dejar de

¹ Juan Wahren, “Territorios Insurgentes, La dimensión territorial en los movimientos sociales de América Latina”, *IX Jornadas de Sociología*, Universidad de Buenos Aires, 2011. p. 54.

lado su pasado indigenista, pero, también, su futuro como una nación en la que se mantiene, incluso en el lenguaje cotidiano; el racismo contra todo lo diferente. Es ahí donde las confrontaciones sociales y culturales comienzan a hacer latente su propio romanticismo: grupos que se distinguen a sí mismos por su lugar de origen o por la claridad en la tez.

Las guerras internas comienzan por agravios sociales en los que subyace la creencia de que un gobierno no representa al resto de la nación; tan solo a unos pocos, siempre favorecidos mediante una explotación de la que siempre han sido víctimas, pero nunca victimarios. De esas rivalidades culturales es que nace la idea, ya no de una república, sino de un Estado que alberga a diversas naciones y un gobierno que, ahora sí, representará a todos aquellos que han sido desfavorecidos por la historia misma. Y de no ser así, siempre se puede argumentar en favor de una secesión del nuevo Estado. Esta idea podría aplicarse no sólo a Bolivia, sino a todas las naciones antes colonias españolas. Pero, también, por el lado contrario, se encuentra el discurso victimista, pero nunca victimario, de las circunstancias: si ellos gobernaron fue porque el resto no tenía la capacidad para hacerlo. Un romanticismo que denota la falta de ver al otro como un igual.

De esta confrontación social es que se comienza a abogar por atribuciones legales que les otorguen la facultad de gobernarse por sí mismos: la unidad nacional vista únicamente como la forma de cómo entenderse por medio de la división. Sin embargo, este laberinto propone retomar a la historia de las ideas para entender cómo será la forma de gobierno que se darán. Una sociedad que madura conforme va irrumpiendo siempre teniendo a la historia como estandarte, pero que no olvida que siguen encerrados entre cadenas montañosas y sin posibilidad de reconciliación con las naciones vecinas. Pero tal vez es ahí donde subyace la duda de encontrar la tan anhelada respuesta a lo que les propio a la comunidad y lo que les propio a la nación: una autonomía que les otorgue la facultad de reencontrarse y reconciliarse.

El tema de esta investigación es la autonomía local, ya que es un concepto inherente a los estudios de federalismo y a la teoría política. El estudio se justificable debido a que es fundamental entender de dónde surge la capacidad política y administrativa de las entidades locales. De esta manera, en el primer apartado, se estudiarán los procesos de descentralización con la finalidad de entender cuáles y cómo ha sido su articulación con los estudios de federalismo y la autonomía.

En el segundo apartado se hará un estudio sobre los procesos de descentralización y cómo fueron implementados en Bolivia: administrativo, fiscal y político. Tomando el proceso de descentralización política, se hará un estudio del sistema político boliviano y cómo, a partir de reformas estructurales, se transformó a la par del sistema electoral. Este apartado se enfocará en las variables políticas que dan forma a la autonomía local: partidos políticos locales, prerrogativas constitucionales, sistema jurisdiccional local, capacidades de iniciativa, inmunidad y coerción.

Por último, en el tercer apartado se hará el estudio del caso del departamento de Santa Cruz, Bolivia. Se realizará un breve repaso de la historia de Bolivia y la implementación de las reformas de descentralización y su vinculación con la autonomía local.

De esta manera, se podrá entender la relación del pacto de centro-provincia y las facultades institucionales de las entidades locales, así como la cooptación de las prerrogativas por las élites políticas locales pueden dar origen a un autoritarismo local. Esto es: cómo, a partir de los procesos de autonomía local, se generan procesos de autoritarismo local debido a la manipulación de las prerrogativas delegadas desde los gobiernos centrales a las entidades locales; un argumento que era esgrimido en contra de los procesos de descentralización. La razón de esto del último versa sobre el argumento en la discusión sobre autonomía local en Bolivia, que limita la autonomía local a un nuevo cauce de la oposición política ante el gobierno de Evo Morales.²

² María Victoria Murillo, "Recovering Political Dynamics: Teachers Union and Decentralization of Education in Argentina and México", *Latin American Politics and Society*, num. 41, 1999; Alberto Díaz Cayeros, "El federalismo y los límites políticos de la redistribución", *Gestión y Política Pública*, CIDE, 12(3), 2004; Remy Prud'Homme, "The dangers of Decentralization from the viewpoints of redistribution, stabilization, and allocation", *Researcher Observer*, 1(1995).

CAPÍTULO I

PRINCIPIOS SOBRE FEDERALISMO

Los diferentes sistemas que componen al Estado están en constante modificación debido a diferentes fuerzas centrífugas y centrípetas. En principio, el Estado mantiene la cohesión de sus componentes ante el peligro constante de la secesión. De esta manera, las provincias son consideradas la contra balanza al poder central debido a que intentan obtener mayores beneficios, políticos y territoriales, a través del juego político y el uso de fuerzas centrífugas.

Como respuesta a las preguntas mencionadas en la parte introductoria, se establece la hipótesis de que los modelos Tiebout y Riker³ dieron origen a reformas que propiciaron la descentralización política, fiscal y administrativa con la finalidad de reducir los costos de operación de los gobiernos centrales. De esa manera, estas reformas llevaron a la expansión de estructuras de gobierno locales con la finalidad de maximizar los recursos disponibles y reducir los costos en la resolución del conflicto social de cada localidad. Sin embargo, al no existir una estructura institucional, nacional o local, que limitara la capacidad de cooptación de los cacicazgos preexistentes se crearon gobiernos autoritarios locales a la sombra de un gobierno democrático nacional boliviano.

³ El modelo de distribución de Tiebout es un teorema que versa sobre la eficiencia en el aprovisionamiento de servicios públicos a nivel local y su vinculación con las preferencias electorales de los votantes. En suma, el votante tenderá a buscar el punto de equilibrio en sus preferencias sobre los ingresos y el gasto público; esto es, el votante buscará la perfecta asignación de los recursos públicos.

Por su parte, el modelo de Riker está constreñido por las premisas de esta corriente que versan sobre una investigación más rigurosa para la comprensión de las ciencias sociales y la creación de una “ciencia política verdadera”; un índice de términos específicos sobre el poder, búsqueda de nuevos conceptos, terminología precisa y una respuesta empírica verificable que fuera parte de un movimiento intelectual que le diera certidumbre a las generalizaciones que la corriente misma producía. *Cfr.* Charles Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, 64(5), 1956; W. Riker, *Federalism*, ed. Little, Boston, 1964.

De acuerdo a la literatura especializada⁴, los procesos de autonomía y democratización local difieren de los procesos de democratización nacional en cuanto a la teoría de las facultades de los gobiernos locales. Por esto se vuelve conveniente estudiar las divergencias entre los conceptos de autonomía y soberanía en los estudios de federalismo para entender cuál es el ámbito de acción de cada nivel de gobierno. Para este primer apartado retomaré a los autores norteamericanos que propusieron el sistema federal.

LOS FEDERALISTAS: ¿DIVISIÓN DE LA SOBERANÍA O UNA SOBERANÍA CON DIVISIÓN DE AUTONOMÍAS?

Después de la independencia de las colonias norteamericanas comenzó el problema de organizar un gobierno central que tuviera atribuciones suficientes para la defensa de la vida y la propiedad privada de los ciudadanos y, al mismo tiempo, diera representación política a cada una de las antiguas colonias como actores políticos nacionales. La guerra de independencia se emprendió bajo el argumento de eliminar la autoridad central del monarca y parlamento inglés debido a que limitaba la libertad de los individuos en las colonias. Es por ello que la idea de crear un gobierno central con facultades para limitar la acción de los estados “soberanos” era, en principio, una tarea imposible; incluso el discurso de los federalistas se argumentó en la “desconfianza hacia el poder en general —corruptor y conducente al abuso— y, en particular, hacia los "poderes soberanos" por naturaleza movidos por "una impaciencia por controlar”⁵

...los federalistas tenían ante sí el reto de construir un gobierno central eficiente sin herir de manera demasiado frontal las susceptibilidades de los "estados soberanos" cuyos delegados iban a participar en la elaboración de la nueva constitución y cuyas convenciones debían ratificarla. Por un lado, se intentó aplacar los "celos" de los gobiernos estatales, explicando que un gobierno federal con facultades constitucionalmente determinadas y limitadas sería prácticamente inocuo. Alexander Hamilton insistió que "el pueblo de cada estado sentirá mayor inclinación hacia los

⁴ J. M. Colomer, “La crisis del Estado de las autonomías”, en *Claves de la razón práctica*, núm. 94, (1999); Robert A. Dahl, “Federalism and the democratic process”, en *Democracy, liberty and equality*, Norwegian, University Press, 1986; J.J. Linz, “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, 1999.

⁵ Erika Pani, “Ciudadanos, cuerpos, intereses. Las incertidumbres de la representación Estados Unidos 1776-1787, México 1808-1828”, en *Historia Mexicana*, 2003, El Colegio de México, p. 74.

*gobiernos locales", pues la administración ordinaria de justicia era "de todas la más poderosa, universal y atractiva de las fuentes de la obediencia y del apego popular"*⁶.

*El Federalista de Maryland afirmó, incluso, que el gobierno federal no gobernaría individuos "componiendo a una nación entera, sino a los estados distintos e independientes a los que pertenecen"*⁷

Sin embargo, el problema permanecía, ¿cuál tenía que ser la base por la que se crearía el nuevo gobierno central? Si la soberanía era una e indivisible, ¿cómo sería posible crear dos niveles de gobierno que no limitaran la libertad de los estados?

La respuesta a la que llegaron los federalistas fue tal que resolvía el problema inicial: la soberanía del Estado recaería sobre la idea "Nosotros el Pueblo" lo que cimentó de manera indiscutible la legitimidad de la Constitución de 1787"⁸. La conclusión teórica a la que llegaron no fue azarosa: los estudios de Rousseau sobre el tema les otorgaron una base filosófica para establecer la residencia inicial del concepto.

*...la fuente de toda legitimidad está en el pueblo... Debe haber un gobierno... pero su derecho a gobernar dimana del pueblo y sólo es ejercido mientras éste así lo deseé... sólo la voz del pueblo puede establecer la ley; cada aplicación de ésta debe retornar a él, a su voluntad. La voluntad del pueblo es la única ley. El gobierno sólo obedece a la ley, y cada ciudad es, constantemente, miembro del cuerpo legislativo. Cada ciudadano se encuentra en una relación doble con el Estado: como legislador, en la medida en que es miembro del soberano, y como sujeto a la ley, como individuo que debe obedecer"*⁹.

⁶ Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *El Federalista*/Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, México, FCE, 2001. p. 107.

⁷ James Huston, 1991, "The Bill of Rights and the American Revolutionary Experience", en Lacey y Haakonsen, pp. 62-97. citado por Erika Pani en *Op., cit.*, p. 62-97

⁸ Erica Pani, *Ibid.*, p. 72.

⁹ Strauss, Leo y Joseph Cropsey, *Historia de la filosofía política*, Cropsey, México, FCE, 1993, p. 539.

Una vez logrado esto, la base de legitimidad de la Constitución de 1787 tenía que resolver el problema de la soberanía dividida —en el entendido de que la soberanía es una e indivisible y delegada sobre un cuerpo de gobierno—: una soberanía que era delegada sobre dos cuerpos de gobierno responsables y electos periódicamente o lo que Hamilton llamaba “dos soberanías [coexistiendo] dentro de los mismos límites”.

*Una soberanía sobre soberanos, un gobierno sobre gobiernos, una legislación para comunidades, a diferencia de para individuos; así como es un solecismo en teoría, en la práctica es subversivo del orden y objeto de la sociedad civil, pues substituye la violencia a la ley, o la destructiva coerción de la espada a la moderada y saludable coerción de la magistratura*¹⁰

Para dirimir la discusión se recurrió a la idea de soberanía dividida para evitar el abuso de una sobre la otra: la limitación de un cuerpo con soberanía delegada por otro cuerpo con soberanía delegada. Para Publius¹¹ la soberanía es divisible porque no regula directamente al mismo conjunto: una soberanía dividida para un gobierno dividido:

*Ninguno de los dos gobiernos gozaría de soberanía completa, pues pretender que la soberanía "parcial" de la Unión conviviera con la "completa" de los estados equivaldría a "subvertir un axioma matemático, retirando una parte, y dejando permanecer el total"*¹². Así, el gobierno federal detentaría ciertos "derechos de soberanía", ciertas "autoridades" —el gobierno del distrito federal, la tasación del comercio exterior y el proceso de naturalización— mientras que los estados retendrían todos los demás.¹³

Los federalistas, retomando los estudios de Tocqueville sobre el riesgo de tener la salvaguarda de la soberanía popular aun en un cuerpo de gobierno colegiado, establecen un concepto de soberanía difuso con la finalidad de defender la creación de dos gobiernos diferentes. Esta separación fue pensada como una división de soberanías y no división de autonomías. En los estudios de Tocqueville

¹⁰ Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *Op., cit.*, p. 128-129.

¹¹ Seudónimo utilizado por los federalistas

¹² Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *Op., cit.*, p 284-285.

¹³ Erica Pani, *Ibid.*, p. 199-203 y 553-557.

es visible el temor latente a que una rama del gobierno posea más atribuciones que el resto: el riesgo del autoritarismo es latente, incluso en las ramas de gobierno legislativas¹⁴.

Los federalistas de 1787 crearon dos niveles de gobierno con *soberanías* diferenciadas; esto es, crearon límites de acción de cada nivel de gobierno. Es decir, la autonomía que tendría cada nivel de gobierno: el margen de acción que cada nivel de gobierno tendría sobre un aspecto de la vida del Estado. Por un lado, el gobierno central mantendría autonomía sobre ciertos temas, por ejemplo, la imposición económica sobre el comercio exterior. Por el otro, el gobierno local mantendría autonomía en la imposición económica sobre los individuos. De esta manera, se establecieron las atribuciones de cada nivel de gobierno.

Los federalistas hicieron hincapié en las atribuciones que debe tener el gobierno central en contra de aquellas que se les conferían a las partes componentes del Estado. El debate se centra en la importancia de un gobierno central fuerte con capacidades para:

*La defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.*¹⁵

Así, el discurso de los federalistas se centra en disminuir las facultades de las entidades federativas –concurrentes, coincidentes, exclusivas e implícitas–¹⁶ con respecto al gobierno central, pero cuidando que las entidades locales no fueran transgredidas por el gobierno central. Sin embargo, Hamilton, Madison y Jay propusieron una concentración de las facultades en el gobierno central debido a la incapacidad de las autoridades locales para proveer una estabilidad al Estado:

¹⁴Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, p.138-139

¹⁵ Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *Op., cit.*, p. 93.

¹⁶ En términos constitucionales: facultades expresas y residuales. Mas adelante se hará un análisis detallado de las diferencias en la clasificación de las facultades.

[Se] sabe que una gran proporción de los errores cometidos por las legislaturas de los estados se origina en la propensión de sus miembros a sacrificar el interés colectivo y permanente del Estado ante los intereses especiales y aislados de los distritos y provincias en que residen.¹⁷

El argumento central de los federalistas era que el gobierno central tendría como finalidad el mantenimiento de un programa político no ceñido a los límites territoriales de los electores. De esta manera, el gobierno central, al ser la primera representación del pueblo soberano, mantendría una relación más estrecha con la nación con el fin de buscar un programa acorde con los prejuicios, intereses y propósitos de los gobiernos locales y del pueblo en los distintos distritos de los estados¹⁸.

Los federalistas conocían los errores en que podía caer un gobierno central fuerte, toman de Tocqueville el temor a que la centralización gubernamental conlleve en una tiranía, de la misma manera en que un gobierno central difuso pondría en riesgo las libertades mismas del individuo¹⁹. Es por ello que los federalistas abogan por un equilibrio de ramas de gobierno manifestado bajo la múltiple representación y adjudicación de facultades autonómicas.

En una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja República Americana, el poder de que se desprende del pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos distintos y diferentes. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros al propio tiempo que se regulará por sí mismo²⁰.

En el debate sobre las atribuciones que debería de tener cada órgano o rama de gobierno se encontraba el grupo conocido como los antifederalistas. Este grupo argumentaba en favor de un gobierno local fuerte y un gobierno central más debilitado. Su pensamiento se basaba en que la centralización de facultades -funciones gubernamentales- en una sola rama de gobierno limitaba la libertad de los estados y, más importante, de los ciudadanos encontrándose muy cerca del autoritarismo. Por esta

¹⁷ Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *Op., cit.*, p. 201.

¹⁸ *Loc. Cit.*

¹⁹ Alexis de Tocqueville, *Op., cit.*, p.140-142.

²⁰ Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *Op., cit.*, p. 221.

razón abogaban por que la mayor parte de las funciones de gobierno le fueran otorgados a los estados, únicos capacitados para limitar las tentaciones tiránicas de los gobiernos nacionales²¹. De esta manera, los antifederalistas argumentaban en favor de una división clara de las funciones de cada rama de gobierno, bajo el principio de clarificar las fronteras constitucionales estables y limitadas²².

Las limitaciones de cada una de las ramas de gobierno no eran el punto de conflicto entre los federalistas y los antifederalistas. El debate se centraba en cuáles serían las bases que limitarían a cada rama del gobierno y, más importante, las facultades que habrían de tener los estados, en contraposición al gobierno central. Por ello, los federalistas argumentan que una de las razones de los sistemas federales es un gobierno que delimite a los otros y que sea delimitado por los otros y que la autoridad absoluta no recaiga sobre un solo cuerpo de gobierno para detentarlo como soberano absoluto: una autoridad compartida que pueda coadyuvar al beneficio y mantenimiento de los principios básicos del Estado: protección de la propiedad privada; siendo ésta no ceñida únicamente a bienes materiales, sino a la protección de la vida de los ciudadanos como parte intrínseca de la propiedad privada. Es así que los federalistas argumentan en la creación de diferentes niveles de gobierno:

[...] estrictamente una Constitución nacional ni confederal; sino una unión de ambas. En sus cimientos es federal, pero no nacional; en cuanto a la fuente, de donde provienen los poderes ordinarios del Gobierno, es parcialmente nacional y parcialmente federal; en cuanto a la operación de estos poderes, es nacional y no federal; en cuanto a la extensión de estos mismos, es federal y no nacional; y, finalmente, en cuanto a la forma perentoria de introducir enmiendas, no es completamente federal, ni completamente nacional²³.

De esta manera, los constituyentes de 1787 crearon un sistema de gobierno que fuera funcional a los problemas políticos y sociales: un sistema de gobierno delegado a dos niveles que limitaran la concentración del poder despótico en un cuerpo de gobierno. Sin embargo, las características conferidas

²¹ Ralph Ketcham, *Antifederalist papers and the Constitutional Conventional Debates*, Signet Classic, EUA, 2003.

²² David Pantoja, *El supremo poder conservador*, FCE-El Colegio de México, p. 44-47.

²³ Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *Op., cit.*, p. 257.

en el texto constitucional sobre la relación entre estados y gobierno central no era un proceso finalizado. La relación de competencias entre los diferentes gobiernos -jurisdicción conjunta y la rivalidad entre prerrogativas entre derechos federales y estatales- sería un tema político-legal que habría de desencadenar en una guerra civil.

Es así que los federalistas crearon un gobierno emanado de una soberanía nacional e indivisible que dio como resultado la creación de dos niveles de gobierno diferentes y con una separación de ramas dentro del mismo nivel de gobierno. Así, en el aspecto teórico, crearon un gobierno emanado de una soberanía nacional diferenciado en la autonomía de la autoridad. Este sistema de compromiso mutuo funcionó reforzándose y clarificándose en la creación de un sistema tripartito: la Corte Suprema, como árbitro constitucional y; las ramas legislativo y ejecutivo, pero teniendo en cuenta las relaciones entre los niveles de gobierno y sus atribuciones.

Por lo anterior, los conceptos de soberanía y de autonomía no tienen un punto de conflicto porque, el primero, parte de un modelo político-filosófico que tiene su base en una soberanía desde donde reside la autoridad. Mientras que, el segundo, es una capacidad de los niveles de gobierno. Los estudios de federalismo se basan en el argumento, yuxtapuesto a los federalistas norteamericanos, que la soberanía se encuentra presente mientras se encuentre compartida.

Ahora bien, como siguiente punto en la discusión habrá que entender cómo se delimita la autonomía de cada nivel de gobierno y la importancia en los procesos de descentralización, así como cuáles son sus variables.

TERCER RAMA DE GOBIERNO: JUDICIAL

El Congreso Constituyente que redactó la Constitución Norteamericana creó dos ramas de gobierno básicas: el Ejecutivo y el Legislativo, y sólo haciendo mención sobre las facultades que habría de tener la Suprema Corte para resolver los conflictos que hubiera entre ellos. La creación de la tercera rama de gobierno nacional -Judicial- se basó en el principio del derecho consuetudinario. El caso emblemático que facultó a la Corte Suprema como revisor de la Constitución sucedió a principios del siglo XIX.

En 1803 la Suprema Corte de Marshall resolvió un juicio emblemático para el control constitucional: el caso de Marbury contra Madison. En este caso, el Presidente de la Corte concedió facultades para aplicar el principio de la revisión judicial y, de esta manera, la aplicación de veto, por parte de las cortes federales, en actos donde el Congreso –o alguna rama del gobierno– tuviera conflicto con la Constitución. La decisión marcó un hito importante en la separación de la Suprema Corte como una rama del gobierno y en pares con las otras ramas del gobierno: Legislativo y Ejecutivo.

Los hechos que rodean al caso fueron como siguen: en la elección de 1800, el nuevo partido Demócrata-Republicano de Thomas Jefferson había derrotado el partido Federalista de John Adams lo que llevó a una atmósfera de pánico político debido a la derrota de los federalistas. En los días finales a su presidencia, Adams designó a varios jueces de paz, previa aprobación del Senado y con sello oficial del gobierno. Debido a la premura del cambio de administración, los nombramientos no fueron entregados a los jueces encargados. El 5 de marzo de 1801, el presidente Jefferson le ordena a su secretario de Estado, James Madison, que no los entregue. William Marbury, uno de los jueces designados, realiza una petición a la Suprema Corte para que emita un writ mandamus (remedio judicial –recurso procesal– que obliga a un tribunal inferior o a una entidad de gobierno para que realice sus responsabilidades; recurso asentado en la jurisprudencia del derecho consuetudinario) que obligara a Madison a establecer la causa para no entregar la comisión.

En la resolución del caso, el juez Marshall intenta resolver tres preguntas: 1) ¿Marbury tenía derecho al writ mandamus que había solicitado? 2) ¿las leyes de los Estados Unidos le concedían a Marbury el derecho a dicho remedio judicial? y, si era así, 3) ¿podría la Suprema Corte establecer dicho remedio judicial?

Lo anterior constituye la litis planteada ante la Corte Suprema. En cuanto al fondo del asunto, la Suprema Corte resolvió que Marbury había establecido su demanda por los procedimientos legales correctos y por ello tenía derecho al mandamus. Con respecto a la segunda pregunta, estableció que debido a que Marshall tenía derecho a la comisión, la ley le tenía que otorgar un remedio. El presidente de la Suprema Corte estableció que las Cortes tenían la responsabilidad de proteger los derechos de los individuos, aun cuando estos fueran contra el Presidente de Estados Unidos; creando la diferencia entre el Estado de derecho y Control Judicial. Ahora bien, con respecto a la tercera pregunta, Marshall resolvió que la Corte no podía otorgar el remedio judicial porque la sección 13 del Acta Judicial de 1789, que le otorgaba el derecho de hacerlo, era inconstitucional debido a la extensión de

la jurisdicción original. Así, al extender la jurisdicción original de la Corte al incluir casos como el de Marbury, el Congreso se había extendido en su autoridad y cuando un acto del Congreso está en conflicto con la Constitución, es obligación de la Corte proteger la Constitución por ser la Ley Suprema²⁴.

“La competencia de la Corte es, solamente, para decidir sobre los derechos de los individuos, no para inquirir cómo el Poder Ejecutivo o los funcionarios del Poder Ejecutivo, desempeñan deberes en los cuales tienen completa discreción. Cuestiones en su naturaleza política, o las que, por la Constitución o las leyes, están sometidas, al Poder Ejecutivo, nunca pueden ser decididas por este Tribunal”²⁵.

Eloy Espinosa esboza la trascendencia de la resolución, pero desde la perspectiva política. Esto es: 1) La Corte Suprema se abrogó una facultad que la Constitución no le daba (la revisión judicial de constitucionalidad de leyes y decretos) pero dándole la certidumbre al Presidente y al Capitolio que este control judicial no perjudicaría las atribuciones “políticas y privativas de los órganos fiscalizados por los jueces”; 2) La resolución favorecía al Presidente y al Capitolio ya que adquirirían un blindaje respecto de las posibles interferencias de los jueces en las competencias exclusivas de los otros poderes y; 3) La teoría de las cuestiones políticas no justiciables beneficiaba a los ciudadanos: no se perjudicaría la defensa de los derechos de los individuos, incluyendo sus bienes. De esta manera, la resolución del Chief Justice Marshall negaba la comisión a Marbury, pero la Suprema Corte ascendía como una rama igual en el gobierno.

AUTONOMÍA: HISTORIA

El concepto de autonomía, como múltiples conceptos en las ciencias sociales, posee diferentes significados. La relación con otros conceptos le otorga cierta riqueza epistemológica y su significante

²⁴ J. Cortés Salinas, “El modelo: la Suprema Corte Norteamericana del Justicia Mayor Marshall (1803) al caso del Presidente Nixon (1974)”, en *La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores*, ed. Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 12.

²⁵ Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, “Las ‘cuestiones políticas’”, en Pablo Luis Manili (coord.), *Marbury vs Madison. Reflexiones sobre una sentencia bicentenaria*, ed. Porrúa de Derecho Constitucional Procesal, México, 2011, p. 24 y ss.

está en constante cambio: negarle la capacidad de cambio, negaría sus implicaciones de estudio en la ciencia política.

Para comenzar a analizarlo es necesario recordar el caso de Paz de Westfalia de 1648. El tratado que resultó de estas conferencias de paz es considerado como uno de los pilares en la estructuración del Estado moderno debido por los nuevos conceptos que introdujo y sus implicaciones: la gobernabilidad territorial e igualdad jurídica entre los Estados como atributos condicionantes de la soberanía. Este fue uno de los pilares para que se lograra concretar la conformación del Estado moderno, o el Estado-nación, pero que se daría hasta el siglo XVIII con los múltiples estudios sobre la nación. Ahora bien, para entender el concepto de la autonomía, se estudiará de manera muy sucinta la forma en que el concepto de soberanía de los Estados fue introducido en la política.

A finales del siglo XVII, las revoluciones religiosas que ocurrían en Europa continental cuestionaban la autoridad del Papa sobre los reyes europeos. Es así que dos eminentes juristas, Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, redactaron ensayos donde cuestionaron la autoridad del jefe del Vaticano. En principio, negaban la autoridad de un ente supraterritorial. Esto se puede entender como el esbozo del principio de autonomía de los principies dentro los límites territoriales. Al amparo de este argumento es que se cuestionaba la legitimidad del orden medieval; por ejemplo, Francisco Suárez argumentó sobre la distinción entre ley natural y ley positiva porque esta era el fundamento de la relación entre los Estados²⁶.

Aunados a estos estudios, otros filósofos realizaron ensayos sobre una nueva disciplina: la teoría del Estado. Maquiavelo, en principio, utilizó el término “Estado” para definir las relaciones políticas constreñidas en un territorio específico. Posteriormente, Bodino definió el concepto de soberanía como “el poder absoluto y perpetuo del Estado (República)”²⁷. Es gracias a ellos que se comenzó a hablar del *derecho de gentes*: no como un derecho entre pueblos, sino como un derecho entre los Estados.

²⁶ Juan Jose Bremer, *De Westfalia a post-westfalia. Hacia un nuevo orden internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013, p. 20.

²⁷ William, Ebenstein, *Los grandes pensadores políticos*, citado por Juan José Bremer, en *Op., cit.*, p. 21. Cabe mencionar que Bodino no distingue entre República y Estado.

La introducción de las bases territoriales como parte inherente al Estado rompió con la tradición en la organización política hasta entonces imperante: una que ya no giraría en torno a un individuo, sino a una de territorio amenazada por entes jurídicos iguales. De esta manera, el territorio adquiere otros atributos: legitimidad, área territorial de defensa y base impositiva. Y su base de legitimidad²⁸ se fundó sobre la aceptación de los terceros; ya fuera por derechos de herencia o por conquistas, pero siempre comprometidos por medio de tratados que dieran certeza jurídica.

Una vez delimitada la relación entre los entes territoriales con igualdad jurídica comenzó otro cisma en las relaciones políticas: el colapso de la homogeneidad religiosa que establecía las bases de la tolerancia en las relaciones interpersonales, el equilibrio de poderes interestatales (el derecho de gentes) y la razón de Estado. Así, la razón de Estado se entendió, más allá de las afinidades religiosas de los gobernantes, como un “calculado pragmatismo del equilibrio de poderes como garantía de estabilidad: la secularización de la política”²⁹.

La ruptura de las relaciones religiosas interpersonales dio origen a nuevas formas de relación: los vínculos comunitarios, las tradiciones regionales y los constantes mitos de origen de las etnias. Todo lo anterior se concretó en la Paz de Westfalia que creó “desde la perspectiva de derecho internacional, las bases de un sistema de Estados fundados en la soberanía, la territorialidad, igualdad jurídica entre los Estados y la [posterior] doctrina de no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano”³⁰. Ahora bien, los argumentos anteriores tienen como finalidad entender cómo surgió el concepto de soberanía en la filosofía política, así como en dónde reside.

Los tratados de Paz de Westfalia esbozaron lo que sería una parte fundamental del Estado moderno que, aunado a lo argumentado por los federalistas, se dilucida la sede de la soberanía. Sin

²⁸ Se toma el fundamento de legitimidad sobre los estudios de Jellinek en el que la legitimidad tiene su base en el derecho que está encausado por una voluntad colectiva para favorecer constantemente los intereses que está llamado a amparar y auxiliar, y que da al Estado su fin y la razón de su existencia en la dirección de una evolución progresiva y común

²⁹ Juan José Bremer, en *Op., cit.*, p. 27

³⁰ *Ibid*, p. 30.

embargo, estas corrientes no distinguen entre la soberanía y autonomía debido que se entendía que ésta le era inherente a aquélla.

Es así que hemos llegado al punto de empezar a distinguir concretamente entre ambos. De acuerdo con Krasner³¹, con la Paz de Westfalia se estableció el concepto de soberanía, así como lo que serían las bases de la autonomía del Estado. Todo esto bajo la premisa de que “no existe actor externo que tenga autoridad dentro de los límites del Estado”³².

En este entendido, la soberanía es permanente e inmanente. Por el contrario, la autonomía no lo es, y tampoco es inmutable. Esto es, como derecho o principio, puede ser cedida en contextos que tengan relación directa con los diferentes grupos de poder³³. De esta manera, el Estado puede ceder parte de su autonomía en defensa de principios que le son más importantes como, por ejemplo, la defensa de los derechos humanos o el desarrollo democrático. A manera de conclusión, la soberanía es única pero la relación de la autonomía con el Estado se encuentra en una balanza entre la total dependencia o la completa autonomía; es por esto que se considera que es un concepto meramente político.

Ahora bien, en los estudios sobre el tema en las relaciones internacionales, se considera que la soberanía de un Estado reside en el derecho internacional - mutuo reconocimiento e igualdad entre los Estados-; pero se argumenta que existen grados de soberanía en donde el Estado -aun siendo reconocido por la comunidad internacional- no posee el control sobre el territorio y aun así puede conservar el carácter de Estado soberano. Adentrarse en la discusión sobre los grados de soberanía conllevaría a cuestionar la viabilidad del Estado. Para evitarlo y no perder el enfoque, y de acuerdo con Nye y Keohone, “el problema no versa sobre una pérdida de soberanía legal, sino en una pérdida de autonomía política y económica³⁴”. De esta manera, la soberanía es una capacidad intrínseca del

³¹ Roberto Rusell; Juan Gabriel Tokatlian, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical reflection from the Southern Cone, *Latin American Politics and Society*, 1(2003), p. 1.

³² *Ibid.*, p. 2.

³³ *Ibid.*, p. 1.

³⁴ Robert Keohone; Joseph Nye, “Transnational Relations and World Politics: A Conclusion. *International Organizations: Politics and Process*, University of Wisconsin Press, 1973, p. 393.

Estado -legalmente aceptada por la comunidad internacional-, y su discusión radica en el grado de autonomía estatal existente en lo político y económico al interior del Estado mismo: “la autonomía refiere a la habilidad del Estado-nación para el ejercicio del control, asignación y distribución de los recursos, así como la decisión de tipo de gobierno”³⁵.

De esta manera, la autonomía tiene su origen en el Estado-nación y en dos líneas de investigación: al interior y al exterior. Por la primera línea se considera que el Estado es autónomo cuando “las metas que se formula no reflejan exclusivamente las demandas o intereses de un grupo particular”³⁶. Y, por la segunda, el Estado es autónomo cuando “tiene la capacidad y determinación para la toma de decisiones basadas en sus necesidades y objetivos sin interferencia o restricciones desde el exterior y para poder controlar los eventos o procesos dentro de sus fronteras”³⁷. Ahora bien, ambas líneas de investigación no son mutuamente excluyentes debido a que los Estados no son completamente libres para tomar las decisiones debido a que existe una pluralidad interna, pero tampoco son libres de la influencia de terceros, por ejemplo, en la salvaguarda de los derechos humanos.

En síntesis, la autonomía se refiere a la habilidad del Estado para formular sus intereses propios; independientemente, o incluso, en contra, de la voluntad de ciertos sectores de la sociedad. Por esto, la autonomía no es una característica del Estado en su totalidad, ya que puede ser autónomo para lograr ciertas metas, pero dependiente para otras. De esta manera, la autonomía es definida por la habilidad del Estado para desarrollar estrategias acordes con sus metas económicas, políticas y sociales. Y, al no ser una capacidad dada, el Estado debe adquirirla o concentrarla por arreglos institucionales³⁸. Es así que la autonomía se hace visible dependiendo del aspecto político que se esté

³⁵ Alexander Wendt, *Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, p. 235.

³⁶ Roberto Russell, *Op., cit.*, p. 2.

³⁷ *Loc., Cit.*

³⁸ Karen Barkey; Sunita Parikh, “Comparative Perspectives on the State”, *Annual Review of Sociology*, Annual Review of Sociology, p 526.

estudiando, o bien, en un contexto político y legal puede referirse a las instituciones de acuerdo a la normatividad³⁹.

Es así que, la autonomía es una facultad que tiene el Estado y que puede ser delegada a los diferentes niveles de gobierno y/o subsistemas para llevar a cabo sus funciones. Dicha delegación se le denomina descentralización o desconcentración y proviene de la necesidad de organizar los recursos existentes con la finalidad de maximizar su aprovechamiento⁴⁰. Por último, entendiendo que la relación entre el Estado y la sociedad se encuentra en constante interacción, es que se puede estudiar a la autonomía dependiendo del contexto geopolítico, administrativo, del desarrollo del aparato de tributación y de la coerción sobre la sociedad⁴¹.

Ahora bien, estos procesos de descentralización y desconcentración tienen injerencia directa en la forma en que el sistema federal se constituye. Sin embargo, no determinan al Estado en sí: puede ser un sistema descentralizado en lo político pero centralizado en lo fiscal. Por ello se entiende que federalismo se determina por la correlación entre la centralización/descentralización que tengan los sistemas del Estado con los gobiernos locales.

Hasta ahora se ha esquematizado la relación existente entre los conceptos de soberanía y autonomía. Se ha argumentado que la autonomía es una capacidad del Estado y cómo puede ser visualizada. Antes de continuar con el estudio de la autonomía y las variables que la definen y explican, es necesario hacer una pausa para entender cómo es que este concepto tuvo un resurgimiento en los estudios de la ciencia política actual. Por ello se estudiarán los modelos teóricos de descentralización para así entender los procesos autonómicos de los gobiernos locales.

³⁹ Svante Conell, "Autonomy as a Source of Conflict: Caucasians Conflicts in Theoretical Perspective" *World Politics*, 54(2), p. 248.

⁴⁰ Karen Barkey; Sunita Parikh, *Op., cit.*, p. 526.

⁴¹ *Ibid.*, p. 528.

MODELOS TEÓRICOS EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

En las últimas tres décadas sucedieron fenómenos sociales, políticos y económicos –el colapso de los regímenes comunistas personalizados en la Unión Soviética y de Europa del este, las reformas sociales en Europa del oeste y el desmoronamiento del Estado de bienestar⁴² en América Latina– que han contribuido a los procesos de descentralización sean una constante en las políticas públicas. Estos procesos de descentralización, aunados a la tercera ola mundial de procesos de federalismo democrático, crearon procesos institucionales que derivaron en mayores atribuciones para las entidades locales; sin embargo, debido a la falta de instituciones sólidas y de una regulación básica, tanto para el gobierno como para el sector privado, degeneraron en conflictos sociales y recrudecimiento de la desigualdad social. Si bien, la finalidad era reducir la injerencia del Estado en el mercado para hacer viable el gasto público, resultó ser contraproducente; paradójicamente, la eficiencia en la administración de los servicios que proveía el Estado no se ha generado y tampoco la inclusión de los sectores sociales siempre abandonados.

Con respecto a los procesos de descentralización, Falleti menciona que, en el “contexto de los Estados con orientaciones al libre mercado, los procesos de descentralización buscaron reducir el tamaño del gobierno central y devolver responsabilidades a los gobiernos locales bajo la premisa de mejorar el sistema tributario, una mejora en la eficiencia administrativa y promover la participación política”⁴³

Los procesos de descentralización –política, administrativa y fiscal– se implementaron con la finalidad de aumentar la participación de los grupos políticos locales dentro y fuera de su territorio. Cada proceso tuvo una finalidad: para la primera, disminuir la burocracia nacional; para la segunda,

⁴² Ben Schneider menciona que existen cuatro características principales del Estado de bienestar en América Latina: 1) Política capitalista: la ganancia y la inversión dependen de las decisiones tomadas dentro del Estado; 2) Un discurso dominante sobre el desarrollo: impera en la necesidad de la industrialización y la necesidad del Estado para su articulación; 3) Una exclusión política de la mayor parte de la población adulta: creación y consolidación de élites delimitadas; 4) La creación de una burocracia institucional que no llegó a consolidarse. Ben Ross, Schneider, “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America”. *Journal of Latin American Studies* 41(03), 553-575, 2009.

⁴³ Tullia Felletti, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, University of Pennsylvania Press, 2010, p. 25.

hacer más eficiente y eficaz la provisión de los bienes y servicios y; para la última, mejorar la capacidad recaudatoria del Estado. Estas reformas se pusieron en práctica, principalmente, bajo dos modelos teóricos básicos: modelo de Tiebout y el modelo de Riker.

MODELO TIEBOUT

El modelo de Tiebout se justificó en la necesidad de incentivar la descentralización para aumentar la eficiencia de los servicios que se proveen y, de esta manera, disminuir los costos de información al gobierno central.

El modelo se basa en que el individuo es racional y, al ser usuario de los servicios, puede optar por la movilidad de acuerdo a sus preferencias y a la relación costo-beneficio. Sin embargo, el modelo no toma en cuenta que el entorno social, político y económico es determinante para la toma de decisión sobre la movilidad y que estas variables pueden determinar las decisiones fiscales de los gobiernos locales. Siguiendo con el argumento, los teóricos del *public choice* concluyeron que “la movilidad [en un Estado descentralizado y multijurisdiccional] encuentra su punto de equilibrio entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas públicas, debido a que un gobierno reducido tiende a mejores niveles de eficiencia y menor corrupción, asegurando la ampliación del mercado y el crecimiento económico⁴⁴.”

Tiebout (1956) crea y describe un modelo en el que los agentes revelan sus preferencias por los bienes públicos al escoger libremente la jurisdicción cuya estructura fiscal (impuestos y gastos) se acomode mejor a sus preferencias. Este planteamiento ha sido ampliamente conocido como “La Hipótesis de Tiebout”.

Desde esta perspectiva, la elección constituye una canasta que combina impuestos a pagar y bienes públicos a consumir. El resultado de este proceso es un equilibrio eficiente.

⁴⁴ Jonathan, Rodden, “Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement”, *Comparative Politics*, 36(2004), p. 481.

Al ampliar los servicios suministrados por las jurisdicciones locales o por el mercado, el achicamiento del Estado tiende a reducir la gama de reclamos que la ciudadanía puede hacerle al Estado como parte de sus derechos ciudadanos⁴⁵.

Este modelo de descentralización no se ciñe únicamente a lo fiscal y fue usado para los procesos de descentralización argumentando que las empresas locales poseen más incentivos para proveer bienes y servicios al disminuir la incertidumbre del mercado. Sin embargo, la multitud de fenómenos sociales y económicos limitan, en la práctica, el modelo teórico.

El modelo de Tiebout ha sido uno de los principales referentes para el esclarecimiento del gasto público y sobre la capacidad de acción de la hacienda pública. Como ya se mencionó, en este modelo los individuos no tienen límite al revelar sus preferencias e influenciar en la decisión política. Por ello, se establecen supuestos como la perfecta movilidad de los ciudadanos con respecto al cambio de las preferencias y la no influencia del gobierno en los *out puts* de eficiencia y eficacia del gasto público. En resumen, la crítica al modelo versa sobre los siguientes seis puntos:

- 1) imperfecta movilidad de los hogares;
- 2) financiamiento del gasto público por medio de los impuestos;
- 3) externalidades interregionales;
- 4) diferencias en ingresos y los objetivos redistributivos⁴⁶;
- 5) límite de las variables de Inter generación y;
- 6) el casi nulo margen de acción del gobierno central.

⁴⁵ Catherine M. Conaghan; James M. Malloy; Leandro Wolf, “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”, *Desarrollo Económico*, 144(1997), p. 886.

⁴⁶ Milton Samuel Camelo Rincón, “Un modelo de gasto público local: reconsiderando el modelo de Tiebout”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, 2(2012), - 2do. Semestre 2012, 176-198.

Uno de los principios del modelo es la perfecta movilidad de los individuos con base en la movilidad de sus preferencias. Sin embargo, y a pesar de los estudios para determinar el costo de la movilidad,⁴⁷ existe una dificultad para cuantificar las variables que influyen en la toma de decisión: incertidumbre, falta de conocimiento, costo de cambio en las preferencias y exclusión sociodemográficas; por ingreso, cultura, familia, empleo o migración por elementos raciales⁴⁸.

Con respecto al segundo punto, la discusión se centra en cómo debe ser financiado el sistema impositivo local. Por un lado, los argumentos versan sobre la necesidad de mantener el impuesto a la propiedad⁴⁹ y, por el otro, en la imposición sobre el capital⁵⁰. El impuesto a la propiedad se basa en la baja tasa de movilidad de los individuos y, de esta manera, el financiamiento de un gasto público local tenderá a la estabilidad y a modelos de crecimiento constante. Por el contrario, el argumento sobre el impuesto al capital se centra en que, al intentar recrear un sistema impositivo fiscal, se generará mayor movilidad del capital obligando a que otros actores disminuyan sus impuestos para mantener al capital concentrado en su territorio; sin embargo, los réditos que se obtendrían al

⁴⁷ Eric Hanushek; Kuey Yilmaz, "Urban Education: Location and Opportunity in the United States" en *Economic, Workforce, and Human Capital Development*, 2007. Su conclusión versa sobre la determinación de las variables explicadas por el resultado exclusivo de las preferencias por los bienes públicos

⁴⁸ Los trabajos abordan los costos de migración -entendida como movilidad imperfecta- pero modelados como un nexo físico (vínculo de los hogares debido a la tierra que poseen en su región de origen) entre los hogares dependiendo de las regiones. Mansoorian, A., and G. M. Myers, "Attachment to home and efficiency purchases of population in a fiscal externality economy", *Journal of Public Economics*, 52, (1993) pp. 117-132. Wellisch, D. "Interregional spillovers in the presence of perfect and imperfect household mobility", *Journal of Public Economics*, 55, (1994), p. 167-184.

⁴⁹ En el libro *Property Taxation and Local Government Finance*, Oates (2001), Oates, Zodrow y Mieszkowski argumentan que los impuestos al capital no son viables para mantener un sistema fiscal impositivo local. Debido a que la constante movilidad del capital responde a variables del mercado y una imposición fiscal al capital distorsiona la relación capital/inversión obligando a la movilidad del capital. En un escenario con varios actores cada uno procurará capturar la mayor parte del capital obligando a una baja en la tasa impositiva y generando un déficit en el financiamiento del gasto público.

⁵⁰ Fischel desarrolla el argumento de los beneficios que se crean al generar un sistema basado en la imposición fiscal al consumo de vivienda y cómo es que dicho sistema tiende a ser más estable debido a que la movilidad del individuo es más restringida que la movilidad de capital. Por su parte, Thomas Nechyba describe que la diferencia del sistema de imposición fiscal se debe de basar en la diferenciación del fin último de la propiedad: siendo hogar o firma. Maria Cubel, *Decentralized Income Redistribution and Imperfect mobility*, Dep. of Hacienda Pública, 2001.

tasar el capital son mayores que el impuesto a la propiedad. Ambos concluyen en la necesidad de un impuesto local por mutuo acuerdo de los actores a beneficio del financiamiento del gasto público.

Con respecto al tercer punto, las externalidades interregionales, se refieren a que, y de acuerdo al equilibrio de Nash⁵¹, la asignación descentralizada imperfecta radica en que los gobiernos locales ignoran cuál es el beneficio que su gasto público generará a los individuos de otras regiones. De esta manera, los gobiernos locales intentarán mantener las externalidades regionales lo más limitadas posible con la finalidad de mantener la eficiencia en su gasto público y evitando que ciudadanos de otras localidades se beneficien.

Lo anterior genera incentivos perversos para el resto de los gobiernos locales al limitar su propio gasto público. Por ejemplo: si en una región existe una eficiencia en cierto servicio público debido a un gasto público focalizado, -supongamos el transporte público- los ciudadanos de otras regiones intentarán obtener el mayor beneficio de ese servicio, pero sin tener el mismo costo que el resto de los ciudadanos. De esta manera, el resto de los gobiernos locales no tendrán incentivos para focalizar su gasto público a este servicio debido a que sus ciudadanos ya lo están recibiendo en otra región. Este mismo fenómeno es conocido en la literatura fiscal como competencia interregional⁵²; esto es, la forma en cómo las externalidades pueden ser interiorizadas por los gobiernos locales.

La finalidad del gasto público, independientemente de su acercamiento teórico, es que deba de tender hacia la redistribución del ingreso. En este entendido, el modelo de Tiebout se basa en que la asignación de recursos locales a los servicios locales generará que dicho costo disminuya de acuerdo al nivel de desigualdad que existe en la localidad: el gobierno local tiene más y mejor información acerca de cuáles individuos pueden costear un servicio específico y cuáles requieren asistencia del gobierno local lo que, en el mediano plazo, generaría que los individuos tiendan a una mayor equidad

⁵¹ El equilibrio de Nash es, en la teoría de juegos, una forma de resolución de conflictos. Este equilibrio se basa en que a) cada jugador conoce y ha adoptado su mejor estrategia y b) todos conocen las estrategias del resto de los jugadores. Es así que, basado en el modelo del dilema del prisionero, cada jugador no tiene incentivos para cambiar de estrategia mientras el resto de los jugadores sigan manteniendo la misma estrategia. De esta manera, cada jugador seguirá manteniendo su estrategia debido que es la que más ganancia le redituará. Cabe mencionar que el equilibrio de Nash no sugiere que el mejor resultado sea el que más beneficiará a todos los jugadores, sino que, si un jugador intenta modificar su estrategia le generará incentivos al resto de los jugadores y no a sí mismo.

⁵² D. Wellisch, *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge: Cambridge University Press. 2000.

debido a que el reparto del gasto público se establecería bajo criterios locales de desigualdad. También, y debido a las externalidades mencionadas, la desigualdad entre regiones aumentaría debido a los nulos incentivos locales para invertir en un servicio específico cuando sus ciudadanos pueden obtenerlo de otra región. Sin embargo, en la práctica no resultó tal. En su estudio Rhode & Strumpf⁵³ encontraron que las regiones no tienden a la homogeneidad independientemente de los costos individuales de movilidad.

Con respecto al quinto punto, la eficiencia del gasto público local implica que, al existir externalidades positivas sobre otras regiones, estas deben ser internalizadas mediante algún mecanismo, de lo contrario, el gasto público resultante sería menor al óptimo: en el entendido de que los gobiernos locales se verían influenciados por la constante de migración de acuerdo a la redistribución del ingreso generando una mayor homogeneidad entre las regiones. Al contrario, los gobiernos locales, sabiendo que los costos de distribución pueden ser externalizados, promueven la creación de incentivos perversos para no aumentar la eficiencia del gasto público local.

Es así como la redistribución local del ingreso es limitada por los efectos de migración -tanto a nivel del individuo que no tendría que asumir los costos de la movilidad y al capital que tiende a una mayor movilidad debido a los nulos costos de la misma-. En conclusión, aun cuando los individuos asuman los altos costos a la movilidad, los gobiernos regionales carecen de los incentivos para mejorar la redistribución. Es así que un modelo de completa descentralización fiscal es ineficiente y es necesaria la injerencia del gobierno central para mantener la directriz general del gasto público local, así como de las funciones redistributivas.

Por último, el modelo tiene un *impasse* de origen: los costos iniciales en la provisión de bienes y servicios, a nivel local, tienden a ser relativamente altos generando barreras naturales para la competencia y la creación de monopolios naturales. De esta manera, el modelo se basa en la teoría de que los ciudadanos son racionales y que tenderán a la maximización de los beneficios, “se asume que tienen distintas e identificables preferencias que pueden ser cuantificadas basadas en el principio

⁵³ Paul Rhode; Koleman Strumpf, *Historical Presidential Betting Markets*, University of North Carolina Press, 2008.

de la lealtad”⁵⁴ (dando por sentado que obtendrán los bienes y servicios de una jurisdicción específica). Clark, por el contrario, argumenta que en este modelo el gobierno local no existe como suma institucional ya que no tiene estructura organizacional, intereses, agenda, capacidad para regular a los proveedores y es, únicamente, la suma agregada, transformada en un símbolo, derivado de las ‘preferencias locales’⁵⁵.

MODELO RIKER

El pensamiento de William Riker se encuentra en la corriente imperante de los años sesenta: behaviorism (conductismo). Por ello, su modelo está constreñido por las premisas de esta corriente que versan sobre una investigación más rigurosa para la comprensión de las ciencias sociales y la creación de una “ciencia política verdadera”; un índice de términos específicos sobre el poder, la búsqueda de nuevos conceptos, terminología precisa y una respuesta empírica verificable que fuera parte de un movimiento intelectual que le diera certidumbre a las generalizaciones que la corriente misma producía.

El *behaviorism* se centra en la creación de una ciencia política positivista que fuera regida por principios teóricos comprobables y que tuviera modelos construidos sobre hipótesis que pudieran ser comprobadas por los modelos estadísticos con la ayuda de conceptos económicos. Es así que esta teoría toma conceptos de la ciencia política, sociología, economía y psicología social.

Los estudios de federalismo de Riker intentan, antes que hacer un diagnóstico del concepto, establecer premisas mínimas y generales como un imperativo para el desarrollo de la ciencia política⁵⁶ y que se tuviera como base para los estudios posteriores sobre el tema. Estas bases de pensamiento son:

⁵⁴ Clark Gordon, “A Theory of Local Autonomy”, *Annals of the Association of American Geographers*, 74(1984), p. 202.

⁵⁵ *Loc., Cit.*

⁵⁶ Michael Burgess, *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford University Press, 2012, p. 92.

1. El federalismo es un entramado constitucional precisamente definido y de fácil reconocimiento
2. Ha sido usado en múltiples instancias para permitir la generalización, pero no en las instancias correctas que permitan un estudio sistemático.
3. En casi todas las instancias contemporáneas, el entramado del federalismo ha sido derivado de una fuente principal (Estados Unidos) pero ha sido encasillado en un entramado institucional y cultural que ha sido imposible discernir entre aspectos locales y generales del artefacto.
4. Cada instancia del federalismo está enmarcada en un conjunto de reglas e instituciones locales que deben de ser entendidas. Y, debido a la carencia de información al respecto, es que se tiende a centralizar la discusión sobre el federalismo en las mismas variables que han funcionado en otros estudios.

Sus contribuciones al federalismo se basaron en intentar dar un sistema de reglas ‘no contaminadas’ por otras experiencias y, de esta manera, proponer reglas y bases a comparar que tuvieran como primicia que, en los estudios de federalismo comparado, las variables fueran comparables. Sin embargo, es ahí mismo donde su teoría no pudo evitar caer en aquello que tanto evitó: no le fue posible desligar las variables propuestas del federalismo norteamericano tal y como él lo entendía⁵⁷. También, es necesario destacar que su método de comparación de tipos de federalismo se basó en crear reglas homogéneas de acuerdo al caso y dar, a partir de la abstracción de variables de diferentes estudios de caso, un conjunto de variables que tendieran a la homogeneidad en sus conclusiones.

El estudio de Riker sobre los orígenes del federalismo es un recuento histórico y establece la importancia que dio al tema la incorporación del sistema nacido en Filadelfia en 1787. En dicho estudio establece la importancia del *federalismo centralizado* (sistema federal) sobre el *federalismo periferalizado* (sistema de confederación). Riker establece dos bases del sistema federal:

⁵⁷ *Ibid.*, p. 93.

1) “El sistema federal nace de una negociación entre élites políticas que, posteriormente, se convierte en una negociación constitucional”⁵⁸;

2) El federalismo es el estudio de los actores racionales (políticos) que quieren aumentar su capacidad de acción y su esfera de influencia. Bajo esta concepción es que retoma el tema del federalismo inherente a la teoría política, más que al derecho o a la sociología.

Una vez entendiendo cómo es que estudia y argumenta en favor del federalismo es que se pueden entender las condiciones generales del tema:

1. Dos niveles de gobierno que rigen la misma tierra y personas.
2. Cada nivel de gobierno debe de tener un área de acción en la que sea autónomo.
3. Debe de existir una cierta garantía (aun cuando sea un tipo de declaración constitucional) de la capacidad autonómica en las esferas de cada gobierno.

Teniendo como base lo anterior se argumenta que el federalismo es una organización política en donde las actividades del gobierno están divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central, de tal forma que cada tipo de gobierno tiene ciertas atribuciones en donde pueden marcar la decisión final; esto es, donde cada nivel de gobierno tenga autonomía. Por ello, se entiende que el federalismo es un tema de conflicto y negociación de la teoría política debido a que es en el terreno de lo político donde las negociaciones se llevan a cabo para poder mejorar las bases del sistema: la recaudación fiscal y el reclutamiento de ejércitos.

El modelo también se basa en que los actores tenderán a mantener mínimas garantías de libertad y de beneficio común y que se encuentran amenazadas militarmente por terceros. Es así que el temor militar por terceros es la base en los incentivos para la creación del modelo.

Las hipótesis de Riker se centraron en teorizar sobre el origen de los sistemas federales y, como ya se ha mencionado, a probar que las federaciones están asentadas sobre principios socioeconómicos: el principio de acrecentar la esfera de influencia de los políticos locales: política o militarmente, más que por la búsqueda de un bien común. Sin embargo, aquí salta el cuestionamiento sobre

⁵⁸ *Ibid.*, p. 95.

si la necesidad de seguridad -por amenazas internas o externas- puede ser considerada un bien común. La pregunta abre un abanico de posibilidades ya que, como se verá más adelante, los argumentos para decidir sobre las posibles amenazas a la seguridad pueden versar sobre grupos sociales internos excluidos de las negociaciones políticas hasta Estados terceros. Entonces, el argumento sobre el bienestar social, entendido como parte inherente de la seguridad, puede ser fácilmente relativizado.

Por lo anterior, Riker no intentó hacer una clasificación de las federaciones de acuerdo al modo en que operaban argumentando que existen más diferencias que similitudes entre los sistemas federales. Sin embargo, mantenía su hipótesis central: la implantación de un sistema federal era parte de una negociación política racional y el punto central de esta negociación es la creación de una constitución federal, regresando así a su tercera premisa.

Ahora bien, las críticas al trabajo de Riker comenzaron a tener coherencia a partir de los trabajos de Birch⁵⁹ quien argumenta que la hipótesis del origen de los sistemas federales de Riker es proféticas: la necesidad de construir una teoría que se ajustase a los estudios e interpretaciones empíricas. Así, el argumento sobre la base de una *ley social de los orígenes del federalismo* fue utilizada y criticada por ser el punto nodal de sus hipótesis y por los ejemplos empíricos de aquellas federaciones que, habiéndose ajustado a su teoría, habían colapsado.

Otro argumento en contra de la teoría de Riker surgió a partir de los estudios contra factuales de Sawyer⁶⁰ que criticaba el origen de una federación basado en la condición de defensa por parte de terceros y que estos temores habían originado alianzas militares en casi todas las civilizaciones anteriores, pero que no se pueden asumir como federaciones.

Por su parte, Preston King utilizó como base el argumento y estableció la *noción de la amenaza* y menciona que “aunque la noción es intuitivamente atractiva era imprecisa”⁶¹ ya que, al no haber un análisis sobre las condiciones históricas que crearon alianzas militares en contra de amenazas, sólo puede quedar como una noción intuitiva, pero que carece de validez argumentativa. Esto

⁵⁹ A.H. Birch, “Approaches to the study of Federalism”, *Political Studies* 14(1996), p. 15-33.

⁶⁰ Geoffrey Sawe. *Modern federalism*, ed. Carlton, Vic. Pitman, Australia, 1976.

⁶¹ Preston King, *Federalism and Federations*, Books on Demand, 1982.

significaba que, bajo la *noción de la amenaza* su argumento puede ser utilizado sin reparos, ni contra argumentos. Sin embargo, acepta que la necesidad de mantener una cohesión para limitar la interferencia de terceros es una condición necesaria, pero no suficiente para establecer el origen del sistema federal.

Una crítica más viene de la mano de un Stepan⁶² quien desarrolló su campo de investigación en el federalismo comparativo. Al respecto menciona que “los estudios de federalismo requieren la consideración de variables analíticas, históricas, normativas y de política pública que no se encuentran en el esbozo teórico de Riker”⁶³. Pero quizá la crítica más importante versa sobre la universalización del modelo federal de Estados Unidos y que, a partir de este, Raiker realizó su teoría amparado por conceptos falseables: la creación de los sistemas federales “emergieron desde una lógica completamente diferente, histórica y política”⁶⁴ a la norteamericana.

Stepan, por su parte, menciona tres conceptos de creación de los sistemas federales: *coming together*, *holding together* y *putting together* (Estados Unidos, India y la Unión Soviética, respectivamente). El argumento para estos tres tipos de creación se basa en que los Estados multinacionales se conforman no sólo por incentivos, sino por una multitud de conquistas o colonización y es por eso que el pacto federal se vuelve necesario para mantener unido lo heterogéneo y evitar la dispersión interétnica.

Hasta este punto se han estudiado los dos modelos de descentralización más importantes y sus críticas. En resumen, el modelo de Tiebout argumentó en la reducción de costes que genera una descentralización, mientras que el modelo de Riker se enfocó en entender cómo es que han surgido los sistemas federales y entender cuáles son los beneficios que se tienen para la conformación de la misma. El punto central del estudio de Riker se ciñe en cómo se forman las relaciones federales y de qué manera debe ser la relación entre las partes que la constituyen, esto es, la capacidad de autonomía que tiene cada unidad constitutiva a partir de la creación del sistema.

⁶² Alfred Stepan, “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, *Journal of Democracy* 14 (1999) 19-34.

⁶³ Michael Burgess, *Op., Cit.*, p. 101.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 102.

En conclusión, aun con los estudios críticos, estos dos modelos fueron la base para la posterior puesta en práctica de las reformas descentralizadoras de las últimas décadas. De esta manera, dejó de ser importante el debate teórico con el fin de centrarse en la eficiencia y eficacia de los modelos federales con tendencias descentralizadoras. Dichas reformas no fueron hechas con el mismo corte institucional y reglamentario en todos los países de América Latina donde se pusieron en funcionamiento. Por eso, es de suma importancia entender cómo fueron estos procesos descentralizadores, a nivel teórico, para después estudiar su incidencia en la autonomía local.

CAPÍTULO II

FEDERALISMO

En principio, el federalismo es un contrato social; un pacto positivo y efectivo que ha sido propuesto, discutido, votado, aprobado y es susceptible de modificaciones a voluntad de los contrayentes. Por su parte, la autonomía le es inherente al Estado y se degrada a las entidades locales. Por esto, es necesario estudiar cómo ocurre, qué variables se pueden analizar y la relación entre centro-periferia.

Como ya se mencionó, en el modelo de Riker, la discusión teórica del sistema federal pasa a segunda categoría debido a que no hay diferencia entre los Estados federales y los Estados unitarios con procesos amplios de descentralización: el federalismo es un tema ya superado, debido a que no conviene estudiarlo sino a partir de la articulación de teorías racionales de la ciencia política y administración pública: rational choice y public choice. En el modelo teórico de Riker se describen dos puntos de equilibrio necesarios para el federalismo:

- a) Centralización: el gobierno nacional tiene la ventaja de explotar la base económica de impuestos y ejércitos;
- b) Mantener las garantías a las entidades que previenen la transformación del sistema federal en un sistema unitario.

Sin embargo, argumenta que la base de dicho mantenimiento no es lo escrito en la constitución, sino en el juego político al interior de las instituciones: “lo que importa no es la estructura trivial constitucional, sino la cultura política y económica”. Para Riker, la importancia teórica de los estudios de federalismo queda en segundo plano debido a que es más importante estudiar los procesos políticos y administrativos que lo llevan a hacerlo funcional. Prosiguiendo con la crítica al modelo de Riker, Théret argumenta que

“... [Riker] es partidario de un enfoque individualista y concibiendo al federalismo como un mero medio para dividir el poder público a fin de reducir en él el carácter necesariamente perturbador de los equilibrios de elección racional en un contexto democrático favorable al populismo, Riker es finalmente conducido a restar toda importancia al carácter propiamente federal de las federaciones”⁶⁵.

Théret critica el argumento sobre los estudios de caso: entendiendo que los niveles y estudios de caso proponen una base central y, a partir de ahí, el resto tenderá a una tipología y recomendaciones político-administrativas, más que a un estudio central de las causas sociológicas, historias y culturales del sistema mismo. Este argumento lo centra en los estudios de Riker quien lamenta “[que] mucho de lo que se pasa como una investigación científica [en el federalismo] no es más que la elaboración de un detalle único: el estudio de caso de un evento particular: la historia de una institución particular, la evaluación de una política pública particular o la descripción de una cultura particular”.

Por el contrario, Falletti argumenta que “a pesar de las similitudes en los procesos de descentralización, los efectos en el poder de gobernadores y alcaldes varían de un caso a otro”⁶⁶ y estudiar cada caso como único y por separado no crea un conocimiento sobre los efectos que generaron cada proceso de descentralización, pero que es necesario para entender cuáles han sido los resultados que generaron. Lo anterior se debe a que los apoyos y participación de los grupos locales importan en el diseño y resultados que tiene cada proceso en cada localidad.

Riker propone que los estudios de federalismo pasen a ser una generalización probada y comprobables, pero a esto es lo que se opone Théret argumentando que el fenómeno del federalismo se reduce al modelo estadounidense: el federalismo no se puede reducir a una sola teoría debido a que el camino que los diferentes sistemas políticos federales han transitado ha sido diferente, aun cuando todos han llegado al mismo punto. Así que plantea la pregunta de cómo mantener juntas, en un mismo marco de problema, la unidad y la diversidad del fenómeno federal.

⁶⁵ Bruno Theret; Lorena Murillo, “Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas”, *Foro Internacional*, 44(2004), p. 29-65.

⁶⁶ Tulia Falletti, *Op., Cit.*, 9

Sobre los estudios de federalismo, Théret argumenta que, en un Estado federal, visto desde su interior, existe una autoridad soberana que es la del *Pacto Federal*; formado por las costumbres que lo completan y de las organizaciones e instituciones⁶⁷. Para Théret, una federación es “un sistema de relaciones entre entidades colectivas principalmente las que unen al Estado federal y las entidades federadas, pero también las que vinculan entre ellas a las entidades federadas - y, estas relaciones se combinan, además, con los vínculos administrativos y políticos”⁶⁸. De la misma manera, es necesario tomar en cuenta el carácter del pacto federativo original asociativo o distributivo. Esto es:

*...desde el momento en que se constituye la federación [...] se ven en la necesidad de conservarse, hallando el equilibrio entre las tendencias a la centralización y a la disgregación. En efecto, mientras que el punto límite del pacto de asociación es la posibilidad de que el Estado federal se convierta en un Estado unitario descentralizado, el pacto de distribución es la fragmentación de la federación. La distribución puede corresponder al paso de un imperio a una federación*⁶⁹.

De esta manera, cabe preguntarse ¿cuál es la variable que mantiene el pacto de asociación y que permite la distribución de facultades? A esta respuesta, Taylor⁷⁰ argumenta que la variable a considerar es la coerción.

La coerción es “la amenaza al uso de la fuerza física para mantener la obediencia. El actor que hace uso de la amenaza sobre el uso de la violencia puede ser el gobierno central, una entidad local o un movimiento secesionista”⁷¹. Su argumento sobre el uso de la coerción física sobre los entes en el pacto asociativo se basa en que la federación es un balance institucional delicado: si las entidades locales son muy fuertes, la federación puede tender a la secesión o a la disolución. En cambio, si el

⁶⁷ Bruno Theret; Lorena Murillo, *Op., Cit.*, p. 35.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 41.

⁶⁹ *Loc., Cit.*

⁷⁰ Brian Taylor, “Force and Federalism: Controlling Coercion in Federal Hybrid Regimes”, *Comparative Politics* 4(2007), p. 421.

⁷¹ *Ibid.*, p. 422.

gobierno central es demasiado fuerte, puede imponerse sobre las unidades y convertir al federalismo en una ficción⁷².

El uso de la coerción como amenaza es una constante y puede ser el último recurso de alguna de las partes inherentes a la federación. Dicha variable altera el pacto federal, así como lo hacen los sistemas jurisdiccionales o los sistemas de partidos: instituciones que son creadas para mantener el pacto federal en constante negociación, pero evitando el uso de la amenaza de violencia como método de cambio.

Por lo anterior, se dice que federaciones mantienen el principio de *la unidad en la diversidad*: no existe un poder público soberano, sino una autoridad soberana. La primicia se materializa en las diferentes partes que componen al sistema federal, entendiéndolas como partes fundamentales más que concepciones territoriales expresas.

A partir de este punto y de cómo se encuentren las facultades de cada parte integrante, es que se puede saber si el federalismo tiende a un sistema *interestatal centrado o no centrado*. Así, el sistema político y de gobierno comienza a fungir como variable dependiente de la administración central del Estado. Por lo anterior, los sistemas parlamentarios tenderán a un sistema financiero -fiscal fuerte- con un ejecutivo cooperativo⁷³: *interlocking, agenda building y staging*-. En cambio, los sistemas no parlamentarios tenderán a un sistema financiero -fiscal débil⁷⁴- con un ejecutivo centrado en la división de poderes por pesos y contrapesos, coaliciones de veto y mayor cabildeo regional: *empire building y targeting*.

⁷² *Ibid.*, p. 421.

⁷³Al respecto, Caballero menciona que los sistemas federales parlamentarios tienden a un federalismo cooperativo, el cual defiende una restricción constitucional que obligue a que las políticas del gobierno central sean acordadas por unanimidad de los gobiernos locales. Lo anterior, debido a que el espacio de discusión no es centralizado por el gobierno nacional debido a los altos costes de representación de las entidades constitutivas. Gonzalo Caballero, "Hacia una tipología de la dinámica institucional del federalismo. Apuntes teóricos", *Reis*, 125(2009), p.134.

⁷⁴ Los sistemas federales presidenciales tienden al federalismo económico o bien, federalismo fiscal. Lo anterior, debido a que entiende a la hacienda pública bajo un sistema federal de gobierno donde se analizan las distintas haciendas públicas locales y niveles de gobierno. El federalismo fiscal analiza la decisión sobre ingreso y gasto público bajo dos vertientes: la constitucional (se fijan las reglas del juego) y la funcional (en la que se desarrolla el juego).

El Estado federal no es un gobierno central que domine la periferia de colectividades locales pues no tiene la vocación de regir las unidades federadas en sus ámbitos de competencia exclusivos y compartidos sino, tal consentimiento descansa en el hecho de que el pacto federal refleja la soberanía del pueblo y es el contrato social y territorial que lo constituye.

En resumen, los sistemas federales se basan en la premisa de un sistema de sistemas que se entrelaza con varios sistemas -políticos, culturales, administrativos, fiscales, etc.- tanto vertical como horizontalmente: entendiéndose desde el sistema central con los sistemas locales. Es así que se puede vislumbrar que el sistema federal recae sobre un balance institucional en suma delicado: si las entidades locales son sumamente fuertes -en contraposición con el centro- tenderán a un sistema de confederación o a la secesión. En cambio, si el gobierno central es excesivamente fuerte -política y jurídicamente- entonces tendrá la capacidad de imponerse sobre las entidades locales generando un federalismo ficticio⁷⁵.

Con lo anterior, se vislumbran tres variables que deben de ser estudiadas para comprender la base en la que recaen los sistemas federales: constitución, cortes y sistema de partidos. Si bien se estudiarán dichas variables, es necesario mencionar que, en la práctica, las variables mencionadas pueden no dar una respuesta clara sobre la relación de las entidades locales y central.

Como ya se ha argumentado, no existe un modelo único y acabado de sistema federal: los sistemas federales están en una constante relación de cambio dependiente de las relaciones entre actores en el gobierno central, relaciones de éstos con los niveles de gobierno de las unidades constitutivas, elites políticas, relación política entre los demás sistemas -como los sistemas de partidos, electoral, cultural, fiscal, entre otros- y subsistemas, así como las facultades expresadas en las leyes y los fenómenos coyunturales. Sin embargo, para comenzar a entender los diferentes sistemas federales es necesario establecer puntos en común entre los distintos sistemas federales:

1. Si hay una esencia del federalismo, esta es *la existencia de dos órdenes de gobierno- uno para todo el país y otro para las regiones: constitucionalmente establecidos con un grado de auténtica autonomía respecto del otro*, siendo los gobiernos de cada nivel responsa-

⁷⁵ J Brian Taylor, d *Op.*, *Cit.*, p. 423.

bles ante sus respectivos electorados y con relación directa con sus ciudadanos. Las regiones tienen muchas denominaciones, pero se les puede denominar unidades constitutivas de la federación.

2. *Una Constitución escrita: algunas de cuyas partes no son reformables unilateralmente por el gobierno federal.* Las reformas importantes que afectan a las unidades constitutivas requieren normalmente el consenso sustancial entre éstas y el gobierno central.
3. Una Constitución escrita que atribuye formalmente poderes legislativos, incluidos los fiscales, a los dos órdenes de gobierno, con la *garantía de una cierta autonomía auténtica para cada orden.* No obstante, las federaciones difieren mucho en la manera y amplitud con que definen los distintos poderes de las dos órdenes.
4. Normalmente se establece una organización especial, sobre todo para la *Cámara Alta -o Cámara territorial-*, para la representación de las unidades constitutivas en las instituciones centrales clave, a fin de permitir la participación regional en la toma de decisiones a nivel central. Dando a las unidades territoriales pequeñas más peso del que les correspondería de acuerdo con sus poblaciones, pero en el entendido de que no es una Cámara que represente a la población per se, sino a la unidad territorial en igualdad de condiciones que el resto.
5. Un árbitro o un procedimiento (suele implicar *tribunales*): En ocasiones *referéndums* o facultades para que la *Cámara alta* resuelva sobre los conflictos constitucionales entre los gobiernos.
6. Una serie de *procesos e instituciones para facilitar o establecer relaciones* entre los gobiernos⁷⁶.
7. En todas las federaciones de larga duración, las tecnologías y las comunicaciones han reducido las distancias conformando, en su seno, el desarrollo de comunidades con conciencia política y cultural tendientes a la homogeneidad.

⁷⁶ George Anderson, *Una introducción al federalismo*, ed. Marcial Pons, España, p. 21-22.

8. Los sistemas federales, al igual que los sistemas unitarios, requieren determinadas características culturales: incluido el respeto al Estado de derecho y a los derechos de las minorías; además de un elemento de identidad compartida⁷⁷.
9. Suele ser más difícil para una sociedad administrar una división dominante que se refuerzan enérgicamente entre dos poblaciones muy distintas que tratar con una serie de divisiones que atraviesan varias poblaciones⁷⁸: en las federaciones sumamente diversas, los ciudadanos pueden tener un fuerte sentimiento de una identidad distinta y las divisiones en torno a las diferentes identidades son tradicionalmente un rasgo central de la vida política. Cuando estos grupos están concentrados regionalmente, la naturaleza y composición de las unidades constitutivas puede llegar a ser un aspecto crucial del sistema federal⁷⁹.
10. El federalismo puede servir de ayuda para acomodar la diversidad haciendo que poblaciones importantes y concentradas regionalmente puedan ser mayorías en sus respectivas unidades constitutivas. Sin embargo, no todos los grupos son lo bastante grandes o están lo bastante concentrados para encajar en una unidad constitutiva y nunca hay una unidad definida territorialmente que tenga una población totalmente homogénea. Por ello, los derechos de las minorías en el seno de las unidades y las exigencias de nuevas unidades constitutivas por parte de esas *minorías dentro de las minorías* deben de tomarse en consideración. La importancia política de las diferencias, ya sean de religión, lengua o etnia, depende de la fuerza de la identidad y las actitudes⁸⁰.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 31.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 37.

⁷⁹ *Loc.*, *Cit.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 38.

Colomer⁸¹ argumentó que las instituciones políticas básicas que toda federación necesita para su funcionamiento son:

1. Una división de poderes entre gobierno central y gobiernos regionales.
2. La existencia de elecciones no concurrentes⁸².
3. Un número suficientemente grande de regiones para evitar el predominio de una sobre el resto.
4. Bicameralismo simétrico que favorezca la cooperación multilateral.

Un sistema federal puede ser presidencial o parlamentario. De acuerdo con Maxwell⁸³, debe de existir la característica de una constitución que especifique sobre la creación de poderes ejecutivo, legislativos y judiciales a nivel local. Siguiendo el argumento de Maxwell, los estudios teóricos de federalismo se centran en la verticalidad del sistema (lo que más adelante se explicará como modelo dualista). Esto ha generado que los estudios se ciñan a las dinámicas gubernamentales con respecto al nivel federal: el juego de suma cero entre gobiernos locales y nacional por la competencia de poder y recursos⁸⁴. Sin embargo, también existen los estudios que se centran en la horizontalidad del sistema: la importancia del entramado institucional que debe de poseer cada unidad local, el estudio de las legislaturas, tribunales y sistemas de partidos locales.

La importancia de los modelos de distribución de poderes estriba en que la estabilidad de una federación se encuentra en constante asedio de dos variantes: a) por fuerzas centrífugas: cuando las regiones consideran que los costes de pertenecer a una federación son mayores a los beneficios y b) por fuerzas centrípetas: que intentan concentrar y disminuir la autonomía de las regiones al conver-

⁸¹ Joseph Colomer, "Las instituciones del federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1): 41-54, p. 46.

⁸² Las elecciones concurrentes tienden a generar mayorías en las Cámaras federales y a no existir una diferencia entre niveles de gobierno.

⁸³ Cameron Maxwell; Tullia Falletti, "Federalism and the Subnational Separation of Powers", *Publius*, 35, 2(2005) p. 256.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 264.

tirlas en meros resortes administrativos. Es así que el cambio institucional suele conllevar negociaciones desde los diversos sistemas y subsistemas del Estado y es por ello que es necesario revisar cuáles son los modelos de distribución de los poderes que dan origen a la negociación.

MODELOS DE DISTRIBUCIÓN DE PODERES

Como ya se mencionó, los sistemas federales se encuentran en una constante relación de cambio. El federalismo y la separación de poderes -o modelos de distribución- implican, inherentemente, una limitación constitucional a la autonomía que cada nivel de gobierno posee. Sin embargo, en la literatura especializada existen dos modelos ideales de distribución de las facultades: el modelo dualista y el modelo integrado.

En el primer modelo -modelo dualista- cada nivel de gobierno desarrolla programas en el ámbito de su competencia, pero haciendo uso de los funcionarios y departamentos administrativos del primer nivel de gobierno. De este modo, los departamentos administrativos del gobierno federal están presentes en todo el país. En la práctica, el modelo dualista no logra una nítida separación de competencias porque muchas cuestiones tienen dimensiones regionales, nacionales y hasta internacionales y las distintas competencias de los gobiernos se entrecruzan.

En todas las constituciones dualistas hay algunas competencias concurrentes o compartidas en las que ambos órdenes de gobierno pueden legislar. Cuando las competencias son concurrentes, el derecho federal generalmente, aunque no siempre, es superior. Esto significa que en caso de conflicto prevalece el derecho del gobierno central. Además, puede haber una concurrencia de facto cuando ambos órdenes de gobierno ostentan diferentes competencias que afectan a una cuestión; se trata entonces de una suerte de modelo compartido y normalmente no conlleva prevalencia. Sin embargo, existe una dificultad en los modelos de federalismo dualista debido a que la negociación institucional se vuelve de suma cero: los actores locales intentarán obtener mayor poder a costa del resto de los actores locales o nacionales, en lugar de transitar hacia un modelo de poder compartido.

En el segundo modelo -modelo integrado (o entrelazado)- algunas materias se atribuyen en exclusiva a un orden de gobierno, pero la mayoría de las materias son concurrentes y en ellas el gobierno central establece la legislación marco que las unidades constitutivas pueden complementar

(pero no contravenir) con sus propias legislaciones. A este modelo se le conoce también como *federalismo administrativo* porque las principales competencias de las unidades constitutivas son administrativas.

Uno de los retos de este modelo es que, al detallar las políticas centrales, quede espacio para las decisiones y la legislación de las unidades constitutivas. La apuesta en los estudios de federalismo versa sobre un modelo interdependiente de responsabilidades, ya que este modelo no tiende a una relación de suma cero: ambas esferas de gobierno ganan capacidades y mejoran el funcionamiento del sistema cuando el sistema trabaja en conjunto. Es necesario mencionar que no existe ninguna federación que siga una u otra forma en estado puro⁸⁵.

Los modelos presentados tienen en punto de encuentro: ambos aceptan la importancia de las instituciones locales en el entramado del federalismo. La separación de poderes y de funciones a las unidades constitutivas importan y generan una negociación política entre élites, actores e instituciones locales y nacionales. Es así que es difícil pero no imposible encontrar el correcto balance de poder entre el centro y las unidades locales para mantener el pacto federal. Lo anterior, se puede lograr por medio del valor de la integridad del Estado, la autonomía local y la democracia.

Ahora bien, es necesario estudiar cómo es que estas facultades se otorgaron a los entes locales y cuáles han sido los efectos a los sistemas y subsistemas: político, fiscal y administrativo con la puesta en práctica de los procesos que les han provisto de mayor autonomía. Es así que es necesario estudiar los procesos de descentralización.

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de descentralización en el siglo XX comenzaron por una serie de reformas políticas y económicas, debido al supuesto fracaso de los gobiernos centrales en la planeación nacional para

⁸⁵ George Anderson, *Op., Cit.* p. 42.

proveer de bienes y servicios a las diferentes regiones. Al respecto, Easton⁸⁶ menciona que los argumentos que se esgrimieron en favor de los procesos de descentralización -liberalización de la economía y desarrollo de la democracia- son suficientes para determinarlos.

Existió, sin lugar a duda, presión por parte de los organismos internacionales para poner en práctica dichos procesos: las primeras recomendaciones propuestas surgen en la década de los noventa, aunque los procesos de descentralización habían comenzado varios años antes en la región. Entonces, ¿cuáles son las variables que llevaron a cabo la puesta en marcha de los programas? ¿Cómo surgen las demandas?

A mediados del siglo XX América Latina tuvo un proceso intenso de urbanización y, en general, este fenómeno no estuvo planeado ni organizado por las agencias para asegurar los bienes y servicios: los asentamientos irregulares generaron fenómenos sociales y los gobiernos centrales no estaban preparados. La estratificación social basada en el mérito educativo, sectores sociales inmiscuidos en temas de política pública urbanos politizados generaron demandas de apertura de los sistemas políticos centralizados. Por esto, la descentralización, como primer paso, era vista como una solución viable a las demandas sociales. Sin embargo, la poca capacidad de planificación de los gobiernos centrales para solucionar estas demandas creó, como efecto generalizado en la región, gobiernos autoritarios que tenían la finalidad de mantener la estabilidad política y social.

Los gobiernos centralizados no generaron las condiciones de gobernabilidad que se esperaban: las élites políticas se subdividían de acuerdo a las regiones políticas establecidas históricamente, el rapante desvío de recursos públicos y los casos de corrupción generalizados en todo el sistema bajo el control de la economía por el Estado generaron intensos procesos de movilización urbana.

En general, la descentralización supone que los gobiernos locales sean los encargados de fondar, entregar, gestionar y mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos tales como: educación, salud, vivienda, transporte y gestión de los programas de combate a la desigualdad, marginación y pobreza, todo lo anterior bajo la premisa de aumentar la eficiencia y mejorar el control fiscal.

⁸⁶ David Easton, *Federalism and the Concept of Political Territoriality*, Center International for European Formation, 2012.

Este nuevo proceso institucional comenzó bajo la premisa de que los gobiernos locales tuvieran una función de supervisión de las empresas que prestarían los servicios públicos. Así, las políticas de descentralización fueron vistas como un remedio a mediano plazo para aquellos Estados que necesitaban dismantelar el sistema de economía central planificado debido a los altos costes que generaban y a los bajos beneficios en pro de la inclusión social.

La gestión de estas políticas públicas ha dado como resultado una mayor politización de la ciudadanía enfocada en el interés local y, retomando a Tarrow⁸⁷, en la territorialización de la política⁸⁸: la descentralización, como cúmulo de políticas públicas, ha generado una reinención de los discursos entre el centro y la periferia; tomándolos a ambos como parte inherente e importante en el debate por las prerrogativas. En el mismo sentido, O'Neill⁸⁹ argumenta que las élites locales no son estables y que cada grupo tenderá a maximizar sus beneficios a costa del resto del grupo: las élites nacionales tenderán a buscar el apoyo político entre los sectores locales generando incentivos para ciertos procesos de descentralización. Esta reinención del discurso teórico y práctico ha incorporado a los actores locales en los estudios de política contemporánea.

Las políticas de descentralización se refieren a la transferencia de recursos, responsabilidades o autoridad de los gobiernos nacionales a los locales⁹⁰. Estos procesos no han sido uniformes y su práctica ha generado efectos diversos y variados y, por esto, la literatura especializada ha mostrado poca convergencia en los resultados del funcionamiento.

⁸⁷ Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*, Yale University Press, 1977, p. 11-12.

⁸⁸ La manera en que los gobiernos centrales y las unidades locales están unidas políticamente es, no sólo un problema de relaciones intergubernamentales, sino un problema del manejo del conflicto de interés y clase en las sociedades modernas.

⁸⁹ Kathleen O'Neill, *Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power in the Andes*, Cambridge University Press, 2005.

⁹⁰ Tulia Falletti *Op.*, *Cit.* 10.

Por un lado, los optimistas⁹¹ argumentan que la descentralización ha logrado que los gobiernos sean más responsables ante la ciudadanía al incrementar la participación ciudadana y la rendición de cuentas gubernamental al mismo tiempo que aumentan la eficiencia y la eficacia en la distribución de los recursos y la resolución de las demandas locales⁹². Los procesos de descentralización son vistos como una solución a los problemas sociales y políticos, especialmente en aquellos países con altas tasas de exclusión social debido a los programas económicos centralizados. Cabe destacar que, para estos analistas, la descentralización es vista como la solución con menores costes para el gobierno central, pero sin tomar en cuenta los costes locales del funcionamiento. De esta manera, los beneficios locales son casi inmediatos; siendo, entre los más recurrentes, mayor participación política de la ciudadanía y el límite al control central.

Por el contrario, los pesimistas⁹³ argumentan que el capital humano (tendiente a cero) permitió la captura de los gobiernos locales por parte de las élites ya establecidas: afianzamiento de los cacicazgos locales por medios institucionales y democráticos. Así, la descentralización creó gobiernos locales susceptibles de captura por las élites locales con poca capacidad técnica, humana y de recursos financieros para cumplir con el establecimiento de un amplio sector regulado y productor de servicios públicos que no han sido capaces de responder, con eficiencia, a las demandas locales⁹⁴. De la mano, múltiples estudios concluyen que la descentralización ha generado mayores niveles de percepción de la corrupción, gobiernos más robustos, inestabilidad macroeconómica y menor crecimiento⁹⁵. De esta manera, es que la discusión se centra en cuáles han sido las variables que han generado estos múltiples resultados.

Un punto de convergencia entre los estudios a favor y en contra de la descentralización es que, se asume que estos procesos generan una mayor capacidad de los gobiernos locales en su actuación. Esto es, se asume una relación causal directa: a mayor descentralización, mayor la capacidad de

⁹¹ JP. Faguet, "Governance from Below in Bolivia. A Theory of Local Government with Two Empirical Tests", *Latin American Politics and Society*, 51(2009), p. 29.

⁹² *Ibid.*, p. 29.

⁹³ *Loc., Cit.*

⁹⁴ *Loc., Cit.*

⁹⁵ Jonathan, Rodden, *Op., Cit.*, p. 482.

acción (poder) que poseen los gobiernos locales. No es posible negar esta correlación, pero es necesario el estudio sobre la relación de todos los procesos de descentralización y cuál ha sido su incremento en la capacidad de acción de los gobiernos locales ya que, los gobiernos centrales suelen usar sus fuertes poderes fiscales para influir o controlar a los gobiernos de las unidades constitutivas.

Ahora bien, ¿de dónde proviene la demanda de descentralización? ¿Es una demanda otorgada por élites nacionales que buscan apertura política local o, bien, es una demanda local que lleva al sistema nacional a generar mayor apertura? Existen dos enfoques analíticos base para entender los procesos de descentralización: *Top-down* y *Bottom-up*.

El primer enfoque explica que los procesos de descentralización son un fenómeno nacional con un agregado local: las variables se ciñen sobre las facultades y capacidades que tendrán los entes locales con respecto al centro. Así, el enfoque se basa en la capacidad autonómica que delegará el centro y es útil al hacer estudios de caso comparados entre procesos de descentralización del centro a la periferia. El segundo enfoque estudia el proceso de descentralización como parte de un entramado de dinámicas institucionales locales y, los resultados de las reformas son el resultado de dicho proceso institucional. Es así que este enfoque tiende a los estudios de caso comparados locales: los resultados de los procesos dependen de los resultados de las dinámicas de las variantes institucionales locales⁹⁶.

Existen variantes en la discusión. Tulia Falleti, deja de lado la discusión sobre la eficiencia en la articulación de las políticas públicas para argumentar que, si las reformas no han logrado capitalizar los beneficios es porque no han logrado incorporar el principio de subsidiaridad en el elaboración - la recaudación, el gasto y el diseño de política pública- al nivel más bajo de gobierno⁹⁷. Falleti argumenta en contra del supuesto de que los efectos de la descentralización en la política local han aumentado la capacidad de acción de los gobernadores vis a vis el gobierno nacional y, de esta manera, se tendría que evaluar las causas y consecuencias de los movimientos descentralizadores⁹⁸.

⁹⁶ JP. Faguet, *Op., Cit.*, p. 31.

⁹⁷ Tulia Falleti *Op., Cit.* p. 2.

⁹⁸ *Ibid* p. 15.

Los procesos de descentralización surgieron dentro de los gobiernos nacionales como respuesta a demandas sociales por abrir el sistema a nuevos actores locales. Lo anterior requirió una negociación de los gobiernos nacionales con los gobiernos locales generando así una diferencia en los resultados de cada proceso: los gobiernos nacionales tenderían a establecer una descentralización administrativa seguida de una fiscal y, por último, una descentralización política; los gobiernos locales, por el contrario, tenderían a preferir la política, seguida de la fiscal y, por último, la administrativa. Ahora bien, ¿cuál era el sentido de estos procesos con respecto a los diferentes actores? ¿Cuáles eran los incentivos para preferir tal o cual orden de parte del nivel de gobierno que se representase? Con la finalidad de dar una respuesta lógica es necesario comenzar a analizar cada uno los procesos de descentralización, para luego entender cuál fue la lógica en la articulación.

Las preguntas sobre el diseño, contenido y forma de descentralización son importantes y se centran, no en los modelos teóricos sino en los resultados que el análisis de los datos ha dejado. Sin embargo, los datos pueden generar una conclusión, sino errónea, sí parcial y enfocada en aquello en lo que se pretende justificar dependiendo del modelo político-económico.

Falleti basa su estudio sobre descentralización comparada en el argumento: “después del colapso del Estado de bienestar, los efectos de la descentralización modificaron el balance de las relaciones de poder intergubernamental -ejecutivos nacionales, gobernadoras y alcaldes- dependiendo del tipo de la política de descentralización puesta en práctica (fiscal, política o administrativa)”. Es debido a esta modificación y sus efectos en la balanza de las relaciones de poder donde radica la importancia de estudiar las políticas de descentralización y entender cuáles han sido los efectos sobre los otros procesos.

Falleti retoma el argumento de Tarrow sobre la territorialización al establecer que las consecuencias del balance de poder entre los ejecutores -nacionales o locales- dependen de los intereses territoriales en donde se ha originado dicho proceso. El punto central para entender los procesos de descentralización está basado en los intereses territoriales de las coaliciones reformadoras, como la variable dependiente en la descentralización. Es así que las metas y los resultados de los procesos varían de acuerdo a la forma de Estado que se está reformando: la temporalidad en la articulación de los procesos de descentralización importa tanto como el proceso de descentralización y como lo que se está buscando reformar.

El argumento de Falleti se opone a lo argumentado por Dahl⁹⁹ “debido a que las constituciones federales confieren autonomía a las unidades locales, esto tenderá a un mayor nivel de devolución de poder que en los Estados unitarios”. Así, argumenta que a pesar de que las constituciones federales generan mayor certidumbre para el cambio en las relaciones intergubernamentales no es concluyente sobre el tipo o el grado de facultades que les serán otorgadas, ni tampoco sobre el margen de acción que tendrán con respecto a cierto proceso de descentralización.

Diamond argumenta que la solución a los problemas que conlleva la descentralización “no es la centralización, sino el empoderamiento: mayor vigilancia y difusión de las ventajas de los sistemas democráticos a nivel local que conllevará a mayor transparencia bajo procedimientos efectivos de libertad de prensa”¹⁰⁰. Para cada argumento sobre los beneficios de la descentralización (responsabilidad local, mejoras en la innovación, competencia entre unidades, proximidad con los ciudadanos) existen argumentos en contra (problemas de coordinación, captura de las formas de bienestar social por parte de élites cerradas, redundancia e inequidad).

Los procesos de descentralización no son aislados entre sí y su negociación y articulación reside en el nivel de gobierno en el que se encuentren los actores y en si es oposición u oficialismo. Esto es: la negociación para la puesta en marcha de las reformas, sin tender a ser determinista, produce resultados que intervienen directamente en el diseño y aplicación de las mismas: el juego político dentro de los partidos políticos es de suma importancia para el rediseño de las políticas públicas, así como del grado y tipo de autonomía local que se esté desarrollando. Y es aquí donde el estudio del *path dependence*¹⁰¹ cobra importancia: “los últimos eventos importan tanto como los primeros”¹⁰².

⁹⁹ Roberth Dahl, “Federalism and the Democratic Process”, *Liberal Democracy*, 25(1983), p. 98.

¹⁰⁰ Brian Taylor, d *Op., Cit.*, p. 436.

¹⁰¹ El *Path Dependence* tiene importancia en el cambio institucional debido a que implica la existencia de procesos de retroalimentación históricos e institucionales. y es que se derivan dos implicaciones fundamentales para dicho cambios institucional: a) los costes de cambiar de una situación a otra tienden a aumentar considerablemente con el paso del tiempo y b) las secuencias temporales de los procesos son relevantes. Pierson P, “Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics”, *American Political Science Review* 94(2000). 251-267.

¹⁰² Tulia Falleti *Op., Cit.* 4

Lo anterior, aunado a la teoría sobre la territorialización del poder de Tarrow¹⁰³, atisba que el desarrollo de un sistema de partidos políticos institucionalizados y federalizados es una variable que influye en la política nacional y local.

Es necesario hacer una pequeña pausa para establecer el concepto de poder debido a su relación con las variables de capacidad autonómica de los actores políticos. El poder es un concepto complejo y elusivo, pero para efectos del presente se entiende como parte inherente a las relaciones intergubernamentales y tiene su base en tres categorías/recursos: recursos económicos, autoridad legal y capacidad organizativa.

Los recursos económicos o fiscales como base para la generación de planes de desarrollo locales que puedan generar apoyo político. La autoridad legal se deriva del marco institucional nacional pero también local: el sistema de partidos, los controles institucionales sobre los poderes públicos, el sistema legal que le confiere capacidades y modos de actuar al gobierno, así como el sistema político y electoral que generan base social. La capacidad organizativa es entendida como el arreglo institucional que facilita -u obstaculiza- los cursos de acción y la comunicación intergubernamental. La comunicación intergubernamental no sólo entendida entre el gobierno local, sino con los otros niveles de gobiernos, así como los representantes institucionales de otras fuerzas políticas o bien de los otros poderes públicos.

A manera de conclusión, se puede establecer que las teorías de descentralización local se encuentran enfrascadas entre las teorías racionales de eficiencia y eficacia de proveer bienes y servicios, las teorías de elites políticas, y las que hacen énfasis en el federalismo distributivo teniendo como actor principal al Estado. Ahora bien, la base teórica no era el problema para la implantación de estas reformas, sino la falta de articulación institucional para generar una regulación a las nuevas formas de interacción social del mercado dentro del Estado. En ningún momento se duda de las nuevas facultades a las que tendrá acceso el mercado en la sociedad, pero no existe un planteamiento claro sobre cuáles serían las facultades que debería mantener el Estado. La articulación de nuevas

¹⁰³ Tarrow El estudio de la política local, institucional y relaciones intergubernamentales ya no se encuentra limitado al estudio de las piruetas de pedantes burócratas peleando batallas abstractas sobre autonomía, federalismo y distribución de los impuestos, sino como el entendimiento de las relaciones intergubernamentales centro-periferia como base crucial para la consolidación del institucionalismo, la resolución de los conflictos étnicos locales, la estabilidad gubernamental y la adopción de reformas macroeconómicas.

formas de relación social, entendiendo la vorágine del mercado y la necesidad por la desregulación, debe de tener un contrapeso en las facultades que posee el Estado, así como su actuar. La renuncia a preservar funciones y servicios básicos crean un proceso que mina la legitimidad de sus órganos e instituciones.

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: FISCAL

La recaudación fiscal no es un fenómeno aislado en los procesos sociales. La máxima de *no taxation without representation* establece que no es posible separar los resultados causados por la tributación con la incidencia que se genera sobre la representación política o, incluso, la injerencia de los ciudadanos en el diseño y desarrollo de las políticas públicas. A medida que el Estado aumenta la capacidad de recaudación de recursos posee un mayor margen de maniobra para organizar diferentes políticas públicas. La recaudación fiscal sirve para mantener una comunicación directa con los ciudadanos: los impuestos recaudados tienden a ser traducidos en políticas públicas que mejoren el desarrollo social, el mejoramiento del espacio público; al menos, esa es la consigna.

Durante las últimas décadas del siglo pasado se comenzó una serie de reformas descentralizadoras en la mayor parte de los países de América Latina. Una de ellas fue una reforma sobre la forma de ingreso y de gasto público del Estado. Estas políticas de descentralización fiscal se basaron, teóricamente, en el modelo de Tiebout descrito anteriormente. El argumento del modelo es que “la descentralización fiscal incrementa la eficiencia en el uso de los recursos debido a la sistematización de las preferencias locales y a un mercado competitivo local capaz de proveer dichos bienes y servicios”¹⁰⁴.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, existen innumerables estudios críticos sobre los beneficios de las políticas de descentralización fiscal¹⁰⁵. La metodología¹⁰⁶ que ha estudiado la descentralización fiscal se ha ceñido a buscar la eficiencia fiscal bajo criterios económicos sin considerar

¹⁰⁴ Tullia Falleti *Op., Cit.* 5.

¹⁰⁵ *Loc. Cit.*

¹⁰⁶ Alfred Montero; David Samuels, *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, 2004.

las variables culturales, históricas e institucionales que han generado resultados variados de acuerdo al ente local en el que se haya ejecutado. La descentralización fiscal se refiere, sintéticamente, a un entramado de políticas públicas diseñadas para aumentar los ingresos o afianzar la autoridad fiscal de los gobiernos locales.

Existen innumerables teorías sobre la recaudación fiscal. La mayoría la observan como un problema que concierne únicamente a la contabilidad del Estado. Sin embargo, hay que destacar que la tributación refiere directamente a la capacidad del Estado para mantener la cohesión entre los entes locales y a la relación con los ciudadanos.

La descentralización fiscal es la antesala de los estudios de federalismo fiscal que se enfoca en la relación entre la recaudación y el gasto del gobierno: contabilidad estatal. Al respecto, Rodden argumenta que la descentralización fiscal puede ser entendida desde un problema de asignación de los derechos de control bajo contratos incompletos. Refiere que son contratos incompletos porque la división de la autoridad sobre imposición, gasto, endeudamiento y decisiones políticas suele ser turbia, disputada y frecuentemente renegociada entre los entes gubernamentales¹⁰⁷. Shumpeter, por su lado, argumenta que la “fiscalización tiene una gran importancia en la organización económica, social, estructural... y el destino de la nación: el estudio de los procesos de recaudación de impuestos y finanzas públicas, esto es, la sociología fiscal, es uno de los mejores puntos de partida para la investigación de la vida política”¹⁰⁸. Es así que la relación contable incide directamente en el sistema de representación por ser una variable que afecta directamente la legitimidad y los procesos de tributación.

La falta de estudio sobre las variables socioculturales ha llevado a concluir que este proceso de descentralización ha generado una reducción en el presupuesto, inestabilidad macroeconómica, crecimiento desmedido de burocracias, inequidad en el desarrollo regional entre entidades, establecimiento perpetuado de las élites locales basadas en redes de cacicazgo y creación de redes clientelares a nivel local¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Jonathan, Rodden, *Op., Cit.*, p. 489.

¹⁰⁸ John L, Campbell, “The State and Fiscal Sociology”, *The College of Chicago*, 19(1993) p.163

¹⁰⁹ Remy Prud Homme, *Op., Cit.*, p. 45.

El estudio de las conclusiones anteriores podría distinguir entre los efectos nocivos creados por la descentralización fiscal o bien, argumentar que este proceso ha hecho visible los efectos creados durante los regímenes centralizados. Por ahora, sólo basta estudiar cómo se ha desarrollado dicho proceso, cuáles han sido los efectos generados y si la eficiencia en las finanzas públicas -relación de los costes y beneficios- ha incentivado la rendición de cuentas de los entes gubernamentales.

Las principales teorías de eficiencia tributaria sostienen que una federación debe minimizar el alcance con el que las unidades constitutivas se valen de la competitividad fiscal para influir en empresas e individuos a fin de que se instalen en un territorio determinado. Ello sugiere que los gobiernos locales deben tener un control limitado sobre los contribuyentes móviles y las bases fiscales. Por el contrario, se les debe conferir facultades en materia de impuestos sobre la propiedad: la propiedad tiene menor movilidad. En la práctica, la movilidad de los contribuyentes o de la actividad gravable depende de factores culturales, distancia, dotación geográfica y tecnología.

Los argumentos utilizados para la descentralización fiscal se basan en la mejora de los niveles de eficiencia bajo una relación de suma cero entre el gasto y la recaudación: tiende a generar incentivos para aumentar el control sobre las finanzas públicas al mismo tiempo que aumenta la autonomía de las entidades locales con respecto al centro. Sin embargo, dicho proceso puede generar que, al no tener un aumento en la eficiencia de control de gasto público, tienda a generar un descontrol en las finanzas públicas nacionales¹¹⁰.

El gobierno central debe restringir la autonomía fiscal de los gobiernos locales, no sólo por el condicionamiento de beneficios y regulación de los impuestos locales sino, también, por la limitación formal de los préstamos locales. La habilidad para el acceso a créditos del mercado u otras fuentes de deficit financiero independiente es un importante componente de la autonomía fiscal local... [Sin embargo, es necesario regular] los requerimientos de autorización de deuda, límites numéricos y las restricciones impuestas por el gobierno central en el uso de la deuda, junto con la capacidad de préstamo por bancos y otras empresas públicas¹¹¹.

¹¹⁰ Retomando los argumentos en contra de la descentralización fiscal, se menciona que el descontrol del gasto público, por parte de las entidades locales, genera incentivos perversos al sobreendeudamiento. También, versan sobre la disminución del impacto de las políticas públicas nacionales tendientes a mejorar el nivel de industrialización (poner citas)

¹¹¹ Jonathan, Rodden, *Op., Cit.*, p. 486.

Uno de los propósitos de la descentralización fiscal era dotar de mayores recursos a los niveles inferiores de gobierno: creando una hacienda pública descentralizada se generarían menores costes en la recolección de impuestos, además de que los ciudadanos tenderían a establecer sus demandas a los otros niveles de gobierno, aumentando la capacidad de resolución de demandas por todos los niveles de gobierno como colectivo.

Por el contrario, la centralización fiscal tiende a concentrar los recursos y el gobierno central tiene la capacidad de administrarlos con la finalidad de disminuir la disparidad entre las provincias con mayores niveles de desarrollo de aquellas con recursos escasos. Es así como el principio de subsidiaridad¹¹² es importante en la centralización fiscal.

Los diferentes procesos de descentralización generaron una liberalización en las economías: expansión de los sectores privados en diversos sectores de la economía, privatización de empresas que se consideraban improductivos en la administración del Estado, mayor cobertura de servicios financieros -en bancas comerciales y de desarrollo- con la finalidad de que los sectores sociales pudieran acceder a las ventajas que el mercado podría ofrecer. Al final, los procesos de descentralización tenderían a generar un mayor control fiscal. Dicho incentivo generaría incentivos para los inversionistas y, de esta manera, crear nodos de inversión privada para generar beneficios sociales: la industrialización sería posible regulada por el Estado, pero no financiada por él mismo.

Al hacer un análisis superficial, se puede argumentar que los distintos tipos de descentralización fiscal aumentan la capacidad autonómica de los gobiernos locales. Es importante mencionar que, aunque este proceso supone un mayor porcentaje de ingresos al nivel de gobierno de estudio, los controles fiscales sobre los mismos ingresos pueden generar un mayor acotamiento en su uso: un aumento en los porcentajes de recursos erogados desde el gobierno central a los gobiernos locales invariablemente generará un aumento en la capacidad autonómica de los gobiernos locales. Por el contrario, la transferencia de las agencias recaudadoras de impuestos a los gobiernos locales acota su capacidad autonómica debido a los controles legales sobre los impuestos a recolectar, o bien por

¹¹² Principio de subsidiaridad: el gobierno central debe asumir competencias sólo cuando sea necesario alcanzar un objetivo o cuando tenga un valor agregado en comparación con aquello que las unidades constitutivas pueden alcanzar por sí mismas.

la generación de nuevos tipos de burocracia administrativa para poder recolectarlos. Falleti visualiza tres tipos de descentralización fiscal:

- a) El aumento del porcentaje de recursos del gobierno nacional a los gobiernos locales que se encuentran ligados a un aumento de capacidades administrativas a desarrollar por los gobiernos locales;
- b) La creación de marcos legales que hagan posible la creación de impuestos locales: el cobro, gestión y fiscalización se lleva a cabo por el mismo nivel de gobierno local;
- c) La delegación de la autoridad fiscal a los gobiernos locales.

La tipología anterior es importante debido a que es la forma en cómo se organizará el gasto público local: transferencias, impuestos locales o préstamos. Y es, dependiendo de la forma en cómo obtenga sus ingresos, en que operará la capacidad autonómica del gobierno local. Así, la resultante sobre la matriz de ingreso-gasto está ligada al marco institucional establecido desde el gobierno central y sobre el tipo/s de descentralización fiscal que se ejecuten.

La descentralización fiscal¹¹³ en que las entidades locales tienden capacidad de recaudación, puede tender a controlar el gasto público: generando incentivos para que las entidades locales tengan una mayor discreción de su contabilidad debido a que la generación de políticas públicas se realiza con información de mayor calidad y con un aparato burocrático reducido. Del lado contrario, la recaudación de los ingresos por parte del centro es vista desde la perspectiva que las entidades locales sólo son las encargadas de recolectar dichos recursos: el centro mantiene, institucionalmente, la base y la tasa de imposición. La estructura estatal viene a convenir con la centralización tributaria: entre más centralizada se encuentre, existen menores incentivos para la evasión fiscal.

Ahora bien, como ya se mencionó, la descentralización fiscal debe encontrarse limitada por un marco legal que limite la capacidad de los entes locales, pero también, existen limitaciones por parte

¹¹³ Es necesario mencionar que, al motivar una descentralización fiscal, el gasto público se mantiene controlado por las entidades locales, pero la recaudación se mantiene por un pacto entre el centro y la periferia: la articulación de estas políticas públicas no generan una renuncia de las facultades del gobierno central a proveer de los recursos necesarios a las entidades locales y más: no es una renuncia explícita sobre la injerencia de las instituciones del Estado sobre la transparencia y rendición de cuentas.

del gobierno central para restringirlos: condicionamiento sobre las transferencias, regulación sobre la imposición fiscal a contribuyentes (limitación sobre la creación de nuevos impuestos) y limitaciones para acceder a empréstitos por parte de terceros.

La descentralización fiscal puede generar apertura del gobierno y proveer de mejor información, rendición de cuentas y mejorar la capacidad de respuesta ante los ciudadanos. Sin embargo, cuando no existe una normatividad sobre la rendición de cuentas a nivel nacional, la descentralización fiscal puede generar resultados contraproducentes: traspaso de culpas entre dos o más niveles de gobierno o bien, la creación de nueva burocracia que buscará maximizar los ingresos fiscales sobre la misma base social impositiva. Rodden concluye que cuando los ingresos fiscales de los gobiernos locales provienen de transferencias centrales existe una correlación positiva con el crecimiento del gobierno local. Sin embargo, cuando los ingresos fiscales provienen de una imposición fiscal local la correlación es cero o negativa con respecto al crecimiento del gobierno local¹¹⁴.

Los procesos de descentralización no están desligados de ellos mismos: cada proceso genera resultados que alteran la capacidad autonómica y las relaciones intergubernamentales. Es así que las reformas al sistema fiscal no son homogéneas y cada tipo y variante de la misma genera resultados de acuerdo a la interacción con el resto de los sistemas. Las condiciones en las que se genera y ejecutan las reformas tienden a generar incentivos -incluso perversos- sobre la reacción de los demás actores a las siguientes reformas. Es entonces que el proceso de descentralización fiscal tiende a generar una mayor capacidad de autonomía de las unidades locales; sin embargo, esta nueva capacidad puede generar efectos perversos como la implantación de un sistema fiscal más cerrado a la fiscalización o rendición de cuentas por parte de otros actores. La descentralización fiscal genera un cambio en el balance de poder, las relaciones intergubernamentales, así como en la relación entre los diferentes actores del resto de los sistemas y con los ciudadanos.

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: ADMINISTRATIVA

El proceso de descentralización administrativa es uno de los menos estudiados debido a que refiere más a facultades que a capacidades para los gobiernos locales. De esta manera, para los gobiernos

¹¹⁴ Jonathan, Rodden, *Op., Cit.*, p. 496.

locales, la descentralización administrativa resulta menos atractiva porque conlleva la creación de mayores sistemas burocráticos y de procedimientos que no les generan beneficios en el corto plazo, pero sí costos. Como menciona Rodden, “la descentralización administrativa es poco estudiada por los teóricos de la descentralización debido a la dificultad en la medición”¹¹⁵.

La descentralización administrativa comprende el conjunto de procesos y políticas públicas sobre los servicios sociales que se proveen (educación, vivienda, salud, entre otros) a los gobiernos locales. Debido a que este proceso se refiere a servicios que otorga el Estado, su diseño tiende a ser muy rígido para evitar disparidad con otras localidades, sobre todo en lo referente a los resultados de los servicios. Es así que su marco legislativo suele estar regulado por la constitución federal o bien por leyes nacionales que limitan su actuar.

La descentralización administrativa genera costos para el gobierno local y los actores locales tienden a despreciar este proceso a menos que exista una descentralización fiscal o la transferencia de recursos con la finalidad de su puesta en marcha. Esto es, el centro tenderá a devolver la facultad de proveer los servicios al gobierno local y, generalmente, este retorno de facultades conlleva el paso de recursos económicos o nueva reglamentación para que la localidad se provea de recursos. Es por lo anterior que la descentralización administrativa puede ser confundida con la descentralización fiscal.

Ahora bien, de acuerdo con Falleti¹¹⁶, la descentralización administrativa puede conllevar la devolución de la toma de decisiones sobre la transferencia de los servicios, pero esto no es una generalización. Si la descentralización administrativa conlleva la transferencia de la toma de decisiones sobre el suministro de los servicios es que se puede analizar utilizando variables como mejoras administrativas, institucionales y profesionalización del aparato burocrático creado. De lo contrario, únicamente se estaría evaluando la capacidad que tiene la autoridad local para replicar el modelo ya existente y su evaluación tendería a enfocarse en las instituciones nacionales.

¹¹⁵ Jonathan, Rodden, *Op., Cit.*, p. 486.

¹¹⁶ Tulia Falleti *Op., Cit.* 35.

Por último, la diferencia entre la descentralización administrativa y la política versa sobre que ésta debe devolver explícitamente la capacidad de toma de decisiones o poder político a los gobiernos locales. Lo anterior debido a que sólo de esta manera se puede generar un sistema de esferas compartidas con igualdad de condiciones sobre los fenómenos de *territorialización*.

Ahora bien, existen casos en que la descentralización administrativa genera una esfera compartida de toma de decisiones, o bien, toma de decisiones colegiadas donde los gobiernos locales tienen capacidad de injerencia tanto en el diseño administrativo, como en la negociación con los grupos sociales inmiscuidos; generalmente, los trabajadores dependientes de servicios públicos se encuentran aglutinados en gremios que tienen injerencia nacional. Es así que para poder analizar los procesos de descentralización administrativa es necesario tener como variable independiente la transferencia de toma de decisiones sobre dicho proceso.

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: POLÍTICA

Como ya se mencionó, para que exista un sistema federal, la constitución nacional debe crear: 1) división vertical del ejecutivo; 2) separación horizontal de las legislaturas locales: federalismo legislativo y; 3) sistema jurisdiccional local: con la finalidad de que los gobiernos locales tengan la capacidad de interpretar las leyes emanadas del legislativo local con independencia del sistema jurisdiccional central. La finalidad de esto es, por un lado, que las entidades locales tengan la capacidad de generar gobierno y, por el otro, que la pugna entre las fuerzas centrípetas y centrifugas ayuden a mantener el Estado de derecho.

Es así que, el principio de la descentralización política es la distribución de facultades, responsabilidades y obligaciones entre las instituciones del gobierno central y de los gobiernos locales. Este tipo de proceso concibe que los gobiernos locales tienen la capacidad para producir bienes y servicios en sus demarcaciones, como parte del entramado de *territorialización* e institucionalización que les es propio.

La descentralización política se entiende como la organización local que tiene como finalidad maximizar los beneficios sociales que la política puede generar desde la *territorialización* de lo regional. De esta manera, los resultados de dichos procesos poseen una correlación directa entre las

dinámicas de las instituciones políticas locales con las instituciones centrales¹¹⁷. Es por ello fundamental estudiar la distribución de facultades, responsabilidades y obligaciones -poder- entre el gobierno central y los gobiernos locales en los sistemas federales o que tienden a la federación.

El estudio del proceso de descentralización política comprende tres variables básicas¹¹⁸: elecciones, cabildeo (entre actores locales y nacionales) e incorporación de la sociedad civil; entendida como grupo de suma de colectividades. La justificación de dichas variables versa en que: aun cuando éstas sean parte de dinámicas sociales locales, es necesario que exista un proceso de vinculación entre el gobierno local -los ciudadanos y el gobierno nacional- para que puedan tener visibilidad e impacto y que no sean entendidas como prerrogativas otorgadas desde el gobierno central.

1. El sistema de electoral es un conjunto de medios por el que la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Este sistema forma parte de un complejo proceso político institucionalizado y regulado jurídicamente que tiene como función establecer con claridad a los actores triunfadores que conformaran los poderes políticos de una nación. En el sistema electoral¹¹⁹, el votante delega la capacidad de gobierno a un grupo de representantes para la creación de un gobierno. De la misma manera, el sistema debe de poseer las características mínimas que aseguren elecciones libres: igualdad de condiciones entre los contendientes y existencia de incertidumbre en los resultados.
2. El cabildeo se refiere a la actividad pública -y necesariamente regulada- entre actores y partidos políticos, sectores económicos y grupos sociales vinculados a generación de proyectos para la mejora de los bienes y servicios locales. Al retomar el modelo de Tiebout explicado anteriormente, se entiende la existencia de incentivos para la generación de actividades de cabildeo entre grupos de interés local. Sin embargo, es necesario recordar los límites del modelo debido a las externalidades del mercado y cómo la falta de regulación del mismo puede generar disparidad entre los incentivos para el cabildeo.

¹¹⁷ JP. Faguet, *Op., Cit.*, p. 31.

¹¹⁸ JP. Faguet, *Op., Cit.*, p. 41.

¹¹⁹ *Loc., Cit.*

3. La incorporación de la sociedad civil como actores del sistema político local versa sobre la finalidad de generar mayor transparencia en la toma de decisiones. De acuerdo con Putnam¹²⁰, un sistema que incorpora a grupos de auscultación pública tenderá a generar una política de apertura y de rendición de cuentas debido a la interconexión y relación de las organizaciones locales por mantener un conjunto de normas de comportamiento político para el resto de los actores. Sin embargo, es necesario que los actores de la sociedad civil no se encuentren atomizados porque esto generaría incentivos para la cooptación por parte del poder político que tiende a limitar. De la misma manera, se intuye que las organizaciones tienen incentivos para trabajar en puntos en común de limitación del gobierno local o de la injerencia del mercado en los asuntos locales¹²¹.

Diversos teóricos¹²² argumentan que cuando los actores políticos interactúan con las organizaciones de la sociedad civil se tiende a crear un gobierno local abierto, competido y tendiente a la transparencia y rendición de cuentas. Por el contrario, cuando el sistema no es competitivo políticamente, se tenderá a crear un gobierno con menores incentivos para la rendición de cuentas ante los votantes y menor injerencia en los asuntos locales. De la misma manera, Faguet concluye que “la tendencia a gobiernos locales responsables y con rendición de cuentas tiene una correlación directa con el producto de la apertura y de la competencia por el poder político”¹²³.

La descentralización política tiene como finalidad la creación de un gobierno local responsable cimentado en la interacción del sistema político local, con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil¹²⁴ con tendencia a la rendición de cuentas. Sin embargo, la descentralización política no previene de los cacicazgos locales transformados en gobierno.

¹²⁰ Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993, p. 41.

¹²¹ Robert Putnam, *Op., Cit.*, p. 45.

¹²² Jean Cohen; Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México 2000.

¹²³ JP. Faguet, *Op., Cit.*, p. 60.

¹²⁴ JP. Faguet, *Op., Cit.*, p. 63.

De esta manera, la descentralización política estudia a las reformas políticas y electorales que tienen como objetivo devolver la autoridad política a los actores locales y la creación de espacios de representación de las entidades locales ante el gobierno central. Es así que la política local entiende por dos conceptos básicos: a) el fortalecimiento de las identidades regionales en términos de oposición, como aspecto negativo, o bien; b) por el fortalecimiento con la intención de motivar, incrementar y maximizar las posibilidades de una región como aspecto positivo. Es así que la descentralización política o reagrupación de derechos de los gobiernos locales.

Para el caso de Bolivia, la descentralización política, fiscal y administrativa comenzó a mediados de los años ochenta, después de un gobierno militar y su posterior transición a la democracia. Cabe mencionar, primero, que la descentralización política fue producto de la transición política. Esto es, los movimientos sociales bolivianos se tradujeron en la caída de los gobiernos militares; sin embargo, esto no se tradujo en una mayor apertura política, ni en la integración de los movimientos opositores en el sistema político. Es por esto por lo que es necesario entender cómo es que se llevó a cabo la transición a la democracia y, después, la descentralización política.

CAPÍTULO III

HISTORIA POLÍTICA RECIENTE DE BOLIVIA

El decenio de 1940 fue dominado las tentativas del partido MNR (Movimiento Nacional Revolucionario) por alcanzar el poder y la vacilante política laboral de distintos gobiernos inestables. En 1943, el coronel nacionalista Gualberto Villarroel toma el poder. Tuvo que enfrentar la oposición de diferentes organizaciones, entre ellas, la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia (CSTB) dominada por los comunistas. Villarroel intentó, con el apoyo del MNR, crear una base entre los mineros, para ello permitió la formación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) en junio de 1944. Sin embargo, las relaciones entre el MNR y los mineros fueron demasiado tensas como para mantenerse estables.

En 1946, distintos grupos de estratos medios urbanos y partidarios de una apertura democrática, comenzaron una revuelta urbana que terminó con el derrocamiento de Villarroel. Es por esto que los próximos gobiernos, de extracción conservadora, arremetieron contra cualquier incitación de levantamiento obrero; las huelgas eran reprimidas.

En ese mismo año, los mineros de estaño comenzaron a adoptar una posición insurreccional. La respuesta del gobierno fue la represión: matanza en las minas de Potosí (1947) y Cataví (1949), así como la represión a la huelga general de La Paz (1950); todo esto fue intensificando el radicalismo político de los mineros.

Bolivia se diferenciaba de la mayor parte de los países de América Latina debido a que, a finales de los años cuarenta, no había logrado eliminar la combatividad del movimiento obrero. Este descontento, aunado a los constantes levantamientos por parte del MNR, llevó a Bolivia a sumirse en una insurrección social en abril de 1952; en la cual, fue decisiva la intervención de los mineros,

ferroviarios y los trabajadores urbanos. A partir de entonces, la COB¹²⁵ (Central Obrera Boliviana) participó durante varios años en el gobierno revolucionario del MNR.

Durante el primer gobierno del MNR, con Víctor Paz Estenssoro, se nacionalizaron las minas y se instituyó un sistema de control por parte de los trabajadores¹²⁶. A partir de su gobierno, el MNR quedó bajo su control político y organizó a los sindicatos, obreros y mineros en torno al partido.

A pesar de que los sindicatos participaron y apoyaron al gobierno del MNR, las condiciones económicas de los mineros, y de Bolivia, hicieron necesaria una reformulación para la explotación de las minas. El principal problema del sector minero era la baja rentabilidad debido a una falta de inversión y exceso de personal.

A principios de 1956 se intentaron varios planes con la finalidad de reorganizar la explotación minera: el Plan Triangular. Sin embargo, la COB opuso resistencia y en 1963 estalló un conflicto en el complejo minero siglo XX¹²⁷. La huelga provocó la ruptura de relaciones entre la FSTMB con la COB y de éstas con el gobierno del MNR. La alianza entre las organizaciones populistas y de trabajadores “sufrió un giro conservador durante las presidencias de Siles Zuazo (1956-60) y Paz Estenssoro (1960-64). Los obreros bolivianos nunca regresaron a las filas del MNR, sino que dirigieron su mirada hacia una variedad de partidos de izquierda y dividieron su voto entre ellos”¹²⁸.

En noviembre de 1964 el Ejército dio el primero de varios golpes de Estado. Una vez instaurada la dictadura militar, se organizó la represión contra los sindicatos obreros y mineros; los principales dirigentes fueron detenidos y llevados al exilio, mientras que los militares ocuparon los campos

¹²⁵ Central Obrera Boliviana (COB), es una de las principales organizaciones sindicales del país. Fue fundada el 17 de abril de 1952 en el marco de la Revolución de 1952. Su base social son los sindicatos mineros, que agruparon a diferentes sectores de la mano de obra de ascendencia indígena. Sus objetivos giraron en torno a reformas laborales en beneficio de todos los trabajadores de Bolivia que contribuyan a mejorar su calidad de vida. Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, “El choque de dos imaginarios geopolíticos en Bolivia. La guerra del gas”, *Revista de Estudios Transfronterizos*, No. 1 (enero-junio), 2015, p. 121.

¹²⁶ Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina: política y sociedad desde 1930*, Cambridge University Press-Crítica, 1994, p. 174.

¹²⁷ *Loc., cit.*

¹²⁸ Catherine M. Conaghan; James M. Malloy; Leandro Wolf, *Óp., cit.*, p. 876.

mineros. La institucionalización de las relaciones laborales se convirtió en un objetivo difuso. Mientras que la tranquilidad laboral que se consiguió dependió de la represión.

La revolución de 1952 es el inicio de una etapa política en el que el orden político se desarrolló a través de la influencia de los partidos políticos con la finalidad de asegurar alianzas laborales con sectores marginados y, de esta manera, traducirlo en capacidad para gobernar. Sin embargo, el Ejército, que había comenzado a tener un papel político de importancia desde la Guerra del Chaco (1932-1935), se introdujo en el aparato gubernamental con la finalidad de tener injerencia en la toma de decisiones políticas. Ahora bien, los sucesivos gobiernos militares (1964-1982) son incapaces de mantener relaciones políticas con los grupos campesino, obrero y sindical, lo que generó la creación de grupos de izquierda radical y, debido al descontento popular y social, hubo varios brotes de protesta que fueron sofocados en repetidas ocasiones.

En 1971, Hugo Banzer (1971-1978) tomó el control de la Junta Militar. La dictadura de Banzer tenía la misma finalidad que las dictaduras en el resto de los países latinoamericanos: evitar la infiltración del comunismo y lograr la estabilidad gubernamental. En un inicio, la dictadura de Banzer fue apoyada por los sectores empresariales –principalmente de Santa Cruz- y del MNR; el partido político surgido de la revolución de 1952. De esta manera, el gobierno de Banzer fue inscrito como una más de las dictaduras militares reaccionarias que controlaron el subcontinente

En 1982 comenzó la transición a gobiernos civiles. Esta tuvo lugar sin ninguna reforma constitucional: simplemente se decidió convocar al Congreso Nacional para que designara al presidente. La transición se debió, primero, a la inestabilidad en el periodo de 1978-1982: debido a que a la renuncia de Banzer obligó a la creación de una Junta Militar que desencadenó una de las etapas más cruentas de la historia moderna de Bolivia. En el periodo de 1978-1982, Bolivia estuvo gobernado por diez presidentes. La mayor parte de ellos provenían de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, no existía una cohesión en las instituciones castrenses y es por esto que el Ejército participó en los golpes de Estado durante este periodo.

En segundo lugar, el desprestigio de las Fuerzas Armadas por la dictadura y los posteriores gobiernos militares. Esto es, los gobiernos militares habían puesto en riesgo la institucionalidad de la Fuerzas Armadas y este mismo desprestigio era resentido por los miembros pertenecientes a la institución castrense; “varios elementos de las Fuerzas Armadas por razones ideológicas y corporativas

– interés en forjarse una carrera, miedo a la fragmentación y des profesionalización de las Fuerzas Armadas-, apoyaron la transición al gobierno civil.”¹²⁹.

Por último, a pesar del apoyo inicial de los sectores empresariales a la dictadura de Banzer, no encontraron ventaja política en seguir apoyando a los gobiernos militares debido a la poca influencia que tenían en las decisiones gubernamentales lo que ocasionó una ruptura en la cohesión del sector y la fragmentación de apoyo al régimen. Durante la etapa de los regímenes militares, y a pesar de ser gobiernos conservadores, las élites empresariales estaban inmersas en una crisis de representación.

Los gobiernos militares habían añadido un nuevo escollo al crónico problema de la representación de los sectores económicos al rehusarse a incorporarlos al proceso de elaboración de políticas públicas. Es cierto que algunos empresarios y ciertos grupos económicos tenían acceso informal a algunos de los responsables del gobierno, pero, en su conjunto, el sector estaba excluido de la toma de decisiones y relegado a cumplir un papel reactivo.

Una acción que caracterizó a los gobiernos militares de Bolivia fue la estatización de empresas y sectores de producción. Evidentemente, la expansión del sector público era vista como una amenaza directa al sector privado ocasionando que el apoyo empresarial a los gobiernos militares fuera, como se mencionó, menguando. El temor de los sectores empresariales se centraba en el desplazamiento de la iniciativa privada por las empresas del Estado y la nula injerencia política del sector.

Los sectores empresariales vislumbraban un sector público voraz, que acapararía una proporción creciente del excedente económico. De ahí que las asociaciones de empresarios comenzaron a manifestar su inquietud acerca de los efectos a largo plazo de los gobiernos militares. Es así que las asociaciones empresariales se convirtieron en portaestandartes del discurso anti estatista revitalizado: “El anti estatismo fue el atractivo terreno ideológico común sobre el cual se edificó la nueva coalición de capitalistas, tecnócratas y políticos”¹³⁰ que habría de pugnar por la transición política y su posterior incorporación al mercado global.

¹²⁹ Leslie Bethell (ed.), *Óp., cit.*, p. 325

¹³⁰ Catherine M. Conaghan; James M. Malloy; Leandro Wolf, *Óp., cit.*, p. 871-872.

Durante los regímenes militares, los empresarios – al igual que el resto de la sociedad civil – estaban sumidos en la incertidumbre. Primero, una incertidumbre respecto de los resultados: la nula representación generaba incertidumbre en cuanto a la clase de políticos que generarían estos gobiernos: políticos nacionalistas vinculados a ideas socialistas. En segundo lugar, incertidumbre vinculada a la forma arbitraria en que se ejercía el poder¹³¹: la suspensión de garantías constitucionales o el desmantelamiento de los organismos supervisores implicaba que estos gobiernos no estaban regidos por ley alguna. De esta manera, “los grupos de interés del sector empresarial establecieron las bases para el posterior desarrollo de las coaliciones neoliberales, por medio de las campañas anti estatistas que comenzaron durante el último gobierno militar”¹³².

En lugar de temerle a la democracia, los dirigentes empresariales creían que se verían favorecidos en un sistema en el que podrían influir en la formulación de las políticas a través de diversos canales. Dado el control que tenían de los recursos económicos, “los capitalistas nacionales confiaban en que sus privilegios económicos se trasladarían al poder político... que gozarían de influencia significativa sobre los partidos, los resultados electorales y la conducta de los gobiernos electos. La democracia les parecía, pues, el antídoto más evidente frente a su propia crisis de representación”¹³³.

En 1982 el Congreso designó a Hernán Siles Zuazo como presidente, quien mantuvo vigente la Constitución de 1967. Sin embargo, debido a los conflictos sociales, se le autorizó para gobernar por decreto: comienza la etapa de la apertura económica con miras a otorgar viabilidad económica al Estado. Evidentemente, lo anterior generaba una respuesta social que, al no existir debate público, se exteriorizaba por medio de manifestaciones sociales en las principales ciudades. El gobernar por decreto también implicó la posibilidad de declarar el estado de emergencia o de sitio cuando se considerara necesario: se habilitó la suspensión de las garantías constitucionales para restablecer el orden. Estos hechos generaron que las demandas sociales por la apertura de espacios a la oposición política no fueran resueltas. Es por ello que la transición del régimen militar al civil no tuvo innovación política o institucional. Por el contrario, “dicha transición trajo consigo una restauración del

¹³¹ *Loc., cit.*

¹³² *Ibid.* p. 880.

¹³³ *Cfr.* Catherine M. Conaghan; James M. Malloy; Leandro Wolf, *Óp., cit.*, p. 873

presidencialismo y un resurgimiento de los sistemas multipartidistas anteriores”¹³⁴. En 1985, Hernán Siles es obligado a renunciar debido a la crisis económica y a las protestas sociales.

PROCESO HISTÓRICO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

Durante la década de los años ochenta, el sistema político boliviano no se diferenció de los regímenes militares. Ahora gobernaba un grupo proveniente de las élites económicas y políticas nacionales, pero las demandas locales no se solucionaron y la falta de espacios políticos siguió siendo un pendiente. Es entonces que, debido a la “ausencia de partidos políticos representativos, las demandas se convierten en protestas y, debido a la falta de capacidad de los gobiernos locales, las protestas locales o regionales se convirtieron en protestas nacionales”¹³⁵.

En 1985 es electo presidente el otrora líder de la Revolución de 1952: Víctor Paz Estenssoro del MNR. En sus periodos anteriores como presidente, su gobierno se tomó a la tarea de organizar a los sectores obreros, principalmente mineros, en torno al partido por medio de la legislación de protección a los derechos laborales y un sistema de control gremial. De la misma manera, su gobierno se había enfocado en la nacionalización de minas y de empresas de interés nacional¹³⁶. Sin embargo, para este momento Bolivia no estaba exento de las graves crisis económicas que asolaban a la región: el sector productivo del país estaba al borde del colapso con una tasa inflacionaria que llegaba al 2500%, la tasa de desempleo era de 18% y la depreciación de la moneda alcanzaba las 750, 000 unidades por dólar.

Debido a lo anterior, a finales de 1985, Paz Estenssoro decretó¹³⁷ una Nueva Política Económica (NPE). Este programa fue parte de un proyecto establecido por los principales partidos políticos

¹³⁴ *Ibid.* p. 874.

¹³⁵ Robert R. Barr, “Bolivia: Another Uncompleted Revolution”, *Latin American Politics and Society*, No. 3, Vol. 47, 2005, p. 77.

¹³⁶ Leslie Bethell (ed.), *Óp., cit.*, p. 174.

¹³⁷ Decreto Supremo 21060, 29 de agosto de 1985.

(MNR, MIR, ADN) con la finalidad de generar una gobernabilidad, llamado “Pacto por la Democracia”. Este pacto comenzó como una alianza política con la finalidad de elegir a un presidente y disminuir así la tensión política y un posible impasse que pudiera generar una excusa para la intervención del Ejército en la política nacional. Una vez lograda la elección de presidente, el pacto se convirtió en una alianza de gobierno con la finalidad de introducir reformas de ajuste estructural. Una vez creado el Pacto, los militares y su representante más visible, Hugo Banzer, decidieron adherirse. De esta manera, la institución castrense no tendría injerencia directa en el gobierno civil y, a cambio, se les otorgaban beneficios presupuestarios.

Este pacto planteó una serie de reformas de ajuste estructural, de estabilización monetaria y financiera por medio de la apertura de los sectores económicos industriales estatales al mercado global. Se introdujeron medidas como: el levantamiento del control de precios y cambios dejándolos a regulación del mercado; levantamiento de la moratoria de pagos con la finalidad de obtener nuevos créditos por parte del FMI; control del gasto público y aumento en la tasa impositiva a la renta y patrimonio y, por último, el traspaso de las empresas de titularidad estatal a corporaciones regionales de desarrollo y la descentralización de la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia). El gobierno central tuvo que aliarse a los sectores empresariales y militares para poder hacer frente a las organizaciones sindicales y mineras que se oponían a la NPE. Para los empresarios, la expansión del aparato estatal que tuvo lugar en los regímenes militares era una potencial amenaza al sector privado. Es así que esta nueva serie de reformas tendientes al libre mercado facilitarían el acceso de estos grupos a la toma de decisiones.

En la siguiente etapa en la historia política de Bolivia, el mercado comenzó a ser parte fundamental para la creación y ejecución de las políticas públicas nacionales. Cabe mencionar que este modelo “acabó con la virtual garantía de un trabajo estable para los trabajadores bolivianos, así como la necesidad de la representación corporativista en el gobierno”¹³⁸.

Los partidos políticos tradicionales (MNR, ADN, MIR) poseían una base social y electoral que les redituaba en capital político a nivel nacional. Por esto mismo, dichos institutos políticos no tenían incentivos o necesidad de negociar con las organizaciones obreras y sindicales (COB, CSTB, y la

¹³⁸ Cfr. Catherine M. Conaghan; James M. Malloy; Leandro Wolf, *Óp., cit.*, p. 872

FSTMB). De esta manera, desde la revolución de 1952, las uniones sindicales y rurales fueron usadas por el Estado para implementar reformas, pero, otras veces, como medio para la cooptación y el mantenimiento del estatus quo¹³⁹.

Entonces, los partidos políticos

“en lugar de actuar como nexo entre cada grupo de la sociedad civil y el Estado, se desarrollaron como redes clientelares vagas e ideológicamente poco definidas, organizadas con el objeto de ganar el poder y de distribuir los cargos y puestos entre sus seguidores... Dadas las limitadas oportunidades de tener un empleo administrativo... el clientelismo pasa a ser el componente organizativo central de la vida partidaria. Los aspirantes a los puestos políticos gravitaban hacia los partidos por ser un modo para asegurarlos.”¹⁴⁰.

Los gobiernos de alianzas que comenzaron con el Pacto por la Democracia siguieron reproduciéndose¹⁴¹ hasta el quiebre del sistema político en 2003. Esto es, por un lado, los pactos de gobierno generaron una estabilidad política pocas veces percibida; por el otro lado, en la negociación para formular el pacto de gobierno, los diferentes partidos políticos pedían que miembros de sus élites fueran nombrados secretarios de despacho creando en una clase política sin distinción de partido y con una oposición política disminuida.

En 1989 se eligió a Jaime Paz Zamora como presidente. Durante su gobierno comenzaron una serie de reformas administrativas y constitucionales que tendieran a una mayor descentralización del gobierno y que fueron establecidas bajo un modelo económico que tendía a liberalizar al Estado de cargas innecesarias por el alto costo de su mantenimiento. La lista es bastante grande y ahonda sobre temas público-administrativos. Sin embargo, por nombrar algunas: reforma al sistema de la administración pública (1990); reformas electorales (1990 y 1993); reforma al código de ministros (1993); reformas para la descentralización (1994 y 1995); reforma al código penal (1997) y; reforma

¹³⁹ Kevin Healy, “Coca, the State and the Peasantry in Bolivia 1982-1988”, *Journal of Interamerican Studies and Worlds Affairs*, No. 2/3, Vol. 30, 1988, p. 107.

¹⁴⁰ Catherine M. Conaghan; James M. Malloy; Leandro Wolf, *Óp., cit.*, p. 876.

¹⁴¹ El Pacto por la Democracia fue reformado en 1989 bajo el nombre de Acuerdo Patriótico. Esta misma alianza de gobierno fue relanzada en 1997 por Hugo Bánzer bajo el nombre de Compromiso por Bolivia, con el cual, el antiguo presidente de facto pudo obtener acceder al cargo de Presidente, ahora por la vía electoral.

al código municipal (1999). Cabe mencionar que el modelo de descentralización política fue concebido bajo la consigna de disminuir la capacidad de acción del Estado central en favor de gobiernos locales que pudieran generar mayores beneficios a menores costos.

REFORMA POLÍTICA

En 1994 el Congreso de Bolivia aprobó, por medio de reforma constitucional, la Ley de Participación Popular (LPP). Esta Ley es parte primordial en la descentralización política de Bolivia debido a que reformó el sistema electoral y político; creó instituciones de participación ciudadana: Ombudsman para los Derechos Humanos, Tribunal Constitucional y Consejo Judicial que introdujeron cambios directos al sistema judicial. Esta Ley fue el producto de las demandas de distintos grupos sociales (los sectores medio urbanos, principalmente) como respuesta a las crisis económicas y de representación de la década de los ochenta.

Las reformas implementadas por los gobiernos reformistas de Paz Estenssoro y Paz Zamora generaron una crisis de representación: a medida que el Estado abría espacios al mercado -la privatización de las paraestatales y represión de manifestaciones públicas fueron los aspectos más relevantes-, los burócratas demandaban ser tomados en cuenta para la toma de decisiones políticas. De esta manera, los estratos medios urbanos fueron los grupos más afectados. La demanda de la representación política se conjuntó con demandas sociales y políticas que provenían de la instauración de los gobiernos autoritarios. El proceso de apertura del sistema político tendió a crear élites locales como vinculación entre las entidades y el centro, pero no fueron las únicas causas.

Durante la mayor parte de la historia de Bolivia, el régimen presidencial, aunado a los pactos de gobierno, concentró, tácitamente, las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido en una misma persona. De esta manera, el Congreso se convirtió en una institución dependiente del presidente en turno: una Cámara de resonancia dependiente de las directrices del Ejecutivo. Es por esto que los grupos discordantes con las políticas gubernamentales no tuvieron más que la manifestación pública, como única forma de “diálogo” político.

El Congreso poseía, como es natural en los sistemas de separación de poderes, una autoridad política para gobernar; sin embargo, eran los propios partidos políticos, en alianzas con sectores

empresariales o sindicales, según haya sido el caso, los que alentaban la política de movilización callejera de sus bases con la finalidad de obtener réditos políticos y chantajear o generar presión sobre el mismo Congreso. Pronto, los gobiernos locales comenzaron a repetir el mismo patrón que los gobiernos nacionales: por un lado, los cacicazgos eran evidentes en la forma de base política de cada partido y, por el otro, el chantaje político por medio de la movilización callejera.

Para mediados de la década de los ochenta comenzaron a tener auge las demandas de una reforma al sistema presidencial con vistas a una posible parlamentarización. Para esto, se argumentó que el sistema era rígido y con poca capacidad de negociación para hacer frente a las crisis de gobernabilidad entre el legislativo y el ejecutivo¹⁴².

A inicios de 1990 el debate por la reforma política se hacía más enconado: por un lado, los que tendían a crear un sistema semipresidencial con la finalidad de que el Primer Ministro fuera electo por el Parlamento y que tuviera una mayoría de gobierno asegurada. Por el otro, los que estaban de acuerdo en una reforma al sistema político, pero sólo con vistas a darle mayores prerrogativas al las Cámaras sin separar las figuras de jefe Estado y jefe de Gobierno; a cambio, se creaban las figuras de voto de confianza y la moción de censura.

La propuesta de voto de confianza aseguraba que el Presidente sería electo por voto directo, pero antes de asumir el cargo, tenía que ser validado por mayoría absoluta del Congreso. En caso de no ser avalado, los miembros del Congreso presentarían a un candidato entre sus iguales. De no encontrar un candidato que contara con el aval del Congreso, el Presidente cesaba en sus funciones y se disolvían ambas Cámaras. En cuanto a la moción de censura, tenía que ser presentada ante el Congreso por “grave crisis institucional”. En caso de ser aceptada, el Presidente cesaba en sus funciones y el Congreso era disuelto. Ambas propuestas de reforma habían surgido de un grupo de expertos presididos por Juan Linz.

¹⁴² Jorge Lazarte, *Reforma Electoral en Bolivia*, UNAM-III, p. 274.

La reforma política fue aceptada a mediados de 1993. Esta reforma aceptó el voto de censura y de confianza, pero sólo para los secretarios de despacho y los alcaldes¹⁴³; la propuesta no fue aceptada para el Gobierno Nacional. En su lugar, se aceptó una nueva forma de elección de Presidente y Vicepresidente de la República: el periodo presidencial duraría cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata. Si alguno de los candidatos no obtenía la mayoría absoluta de los votos válidos para la elección, el Congreso elegiría, entre los dos candidatos que hubieran obtenido la mayoría simple, al Presidente de la República. Sin embargo, si después de dos votaciones en el Congreso, no se lograba obtener una mayoría absoluta que apoyara a uno u otro candidato, aquél que hubiera obtenido la mayoría simple en la votación general sería designado Presidente de la República. A excepción de esta regla de elección del Presidente, la reforma no cambió drásticamente el sistema político, pero lo que generó la apertura a un debate público sobre la forma de gobierno.

REFORMA ELECTORAL

Con respecto a la reforma electoral, Bolivia tenía un sistema de partido hegemónico, MNR, surgido de la Revolución de 1952. Sin embargo, para las elecciones de 1979, el sistema hegemónico comenzó su transformación en un sistema de pluralismo moderado, posibilitando que ningún partido pudiera tener mayoría absoluta y que se tuviera que generar un debate político en el Congreso Nacional, pero, los golpes de Estado detuvieron el proceso de modernización política.

A mediados de los años ochenta, Bolivia, al igual que el resto de los sistemas políticos del subcontinente, tenía una serie crisis de representatividad: los ciudadanos no se sentían representados por aquellos a quienes votaban para ocupar cargos políticos. Aunado a lo anterior, las demandas de mayor participación ciudadana de los sectores medios urbanos y rurales hicieron más evidente la necesidad de una reforma al sistema electoral.

¹⁴³Lazarte menciona que, lejos de abonar en gobernabilidad, el voto de censura transformó el régimen municipal ocasionando resultados contrarios a los esperados: los alcaldes eran destituidos por razones políticas o de interés personal. Jorge Lazarte, *Óp., cit.*, p. 276.

Como parte de la reforma electoral, se ideó un nuevo sistema de representación política, es así que se dio origen a la incorporación de circunscripciones uninominales (CsUs) o distritos uninominales para la elección de diputados nacionales. En este mismo apartado, y como parte de las demandas de los grupos indígenas, se proclamó a Bolivia como una nación multicultural y multiétnica¹⁴⁴; proclama no menor en importancia en un país en donde los grupos indígenas representan el 62% de la población¹⁴⁵ de acuerdo al PNUD.

Con respecto a los grupos étnicos, antes de la implementación de la LPP, los partidos políticos identificados con un grupo étnico no lograban pasar del 3% en la votación total; haciéndolos inviables para tener representación en los gobiernos locales o nacionales. Sin embargo, para la elección nacional de 1997, “los candidatos que se identificaban a sí mismos como indígenas ganaron el 28.6% de los asientos de los consejos municipales; constituyendo mayoría en 73 de los 311 municipios”¹⁴⁶.

Antes de la incorporación de las circunscripciones uninominales, el sistema electoral se basó en un sistema de representación puro: el número de escaños se divide en 9 circunscripciones que corresponden a cada departamento y, de esta manera, se repartían el total de los escaños de acuerdo a la votación total emitida para Cámara de Diputados. La lista de diputados para la elección por este principio es cerrada y bloqueada: la lista de los candidatos era establecida al interior de la dirigencia del partido y el elector no podía emitir su preferencia por tal o cual candidato de la misma lista; el votante votaba por la lista completa de los candidatos del partido político.

En lo que toca a la reforma electoral de la LPP, se estableció la división en el método de elección para la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados se conformaba por 110 congresistas: 62 por representación proporcional con el método ya descrito y 68 por el sistema de circunscripciones uninominales (CuUs). Por su parte, para la Cámara de Senadores, se conformó por 27 senadores; dos por mayoría y uno por primera minoría.

¹⁴⁴ Donna Lee Van Cott, “From Exclusion to inclusion: Bolivia’s 2002 Elections”, *Journal of Latin American Studies*, 4(2003), p. 780.

¹⁴⁵ Raúl Madrid, “Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America, 1(2005), p. 9.

¹⁴⁶ Donna Lee Van Cott, *Óp., cit.*, p. 756.

La Ley se implementó para las elecciones parlamentarias de 1997. La incorporación de diputados de mayoría tuvo varios resultados:

- a. Los partidos minoritarios lograron obtener representación directa por medio de las candidaturas con prestigio local¹⁴⁷;
- b. Aumentó la proporcionalidad en la relación votos-escaños de 9.5% a 2.35%¹⁴⁸;
- c. Aumentó el sentimiento de representatividad por parte de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado: existe una demanda de organizaciones sociales para aumentar el número de CuUs en la Cámara;
- d. Los cacicazgos locales y regionales accedieron a puestos de gobierno por la vía electoral en detrimento de la democratización local, como resultado de la incorporación de los distritos de mayoría en el sistema electoral;
- e. Aunado al punto anterior, el clientelismo se enraizó en las campañas electorales. Las propuestas de candidatos pueden no ser realizables o incluso, presentarse en contraposición de las propuestas presentadas por los partidos nacionales, minando la lealtad y la institucionalización del partido;
- f. Por último, el actuar de los diputados electos ha sido variado: varios congresistas reorganizaron la relación de sus electores con los representantes locales, generando corresponsabilidad de gobierno local-nacional. De esta manera, se establecieron oficinas de vinculación entre los representantes y los electores para dar cabida a las demandas sociales. Es así que “el rol de tramitadores y gestores, que ya formaba parte de los diputados de lista se ha acentuado en los diputados uninominales”¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Para la elección parlamentaria de 1997, Evo Morales siendo dirigente del MAS (Movimiento al Socialismo), fue postulado como candidato a diputado por una CuUs, donde obtuvo la victoria con el 70% de los sufragios. El haber obtenido un resultado tan favorable, le otorgó mayor popularidad en la política nacional.

¹⁴⁸ Just, Stefan “Modernización del sistema político entre 1993 y 1997”, *Las reformas estructurales en Bolivia*, Fundación Milenio, La Paz, 1998, p. 494. Citado por Jorge Lazarte, “Reforma Política en Bolivia”, IIJ-UNAM,

¹⁴⁹ Jorge Lazarte, *Óp., cit.*, p. 295.

Como ya se mencionó, la implementación de los CuUs creó nuevas formas de acceder a puestos de representación política vía electoral y directa. De esta manera, los congresistas adquirieron la capacidad de obtener recursos para las circunscripciones para las que habían sido electos, generando la noción de un gobierno nacional corresponsable de las demandas ciudadanas y creando una estructura burocrática.

La institucionalización y burocratización de los grupos allegados a los nuevos representantes lograron dos resultados: por un lado, redes clientelares dependientes de los congresistas y, por el otro, encadenamientos burocráticos que regionalizaron la política. De esta manera, la consecuente demanda de autonomía para los niveles de gobierno fue resultado del desprendimiento de recursos de la LPP; el Estado comenzó a ser visto, nuevamente, como parte fundamental del desarrollo local.

Estas nuevas estructuras burocráticas, los CuUs, comenzaron a servir como bastiones políticos del gobierno central en turno. Diego Ayo menciona que “la participación política se constituyó en el mejor mecanismo para generar rentas fijas a determinadas élites intermedias por el esquema clientelar”¹⁵⁰, pero es de hacer notar que antes de la implementación de la LPP el espectro político estaba restringido a ciertos grupos y élites nacionales. Incluso, después del inicio de la transición democrática (1982), los gobiernos nacionales eran en grupos cerrados con poca discusión, debate y con una oposición fragmentada.

Después de la puesta en práctica de las reformas políticas, administrativas y fiscales comenzó una etapa en que el poder y las élites centrales se comenzaron a fragmentar. Al mismo tiempo, surgieron movimientos sociales locales que demandaron la creación de gobiernos y unidades administrativas para la localidad. Las demandas de autonomía local comenzaron a propagarse desde dos frentes políticos, no siempre contrapuestos: las élites locales y los movimientos sociales locales.

En resumen, el movimiento de descentralización en Bolivia tendía a empoderar a los gobiernos locales bajo la consigna de que tenderían a cumplir las demandas y necesidades de los ciudadanos.

¹⁵⁰ Diego Ayo, “El Estado aparente e integral desde las autonomías”, *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, 60(2010), p 10-11.

Esto sería posible, debido a que la creación de espacios institucionales, donde los intereses económicos sociales y económicos compitieran por la influencia en las políticas públicas, se lograría que los gobiernos locales tendrían incentivos para generar resultados directos para los votantes.

MOVIMIENTOS SOCIALES Y MOVILIZACIÓN

A mediados de la década de los años noventa se llevaron a cabo reformas estructurales con la finalidad de sanear las finanzas públicas y lograr que el mercado fuera capaz de proveer los bienes y servicios debido a la incapacidad del Estado para proveerlos. De esta manera, comenzó un intenso programa de reestructuración de las empresas estatales mediante la incorporación de capital privado. Este programa de apertura económica se inició durante el primer gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003).

Durante su administración se implementaron cambios estructurales e institucionales, por ejemplo, se crearon, el Tribunal Constitucional, el Defensor de los Derechos Humanos, etc. De igual manera, durante su gobierno entró en vigor la Ley de Participación Popular que creó estructuras gubernamentales en las localidades, es decir, gobiernos municipales. Es así que el Estado boliviano comenzó una etapa en la que el mercado tendría la capacidad de ofrecer bienes y servicios directamente a la población, mientras que se creaban nuevos espacios de representación; sin embargo, la falta de regulación creó problemas en el corto y mediano plazo: La Guerra del Agua y la Guerra del Gas.

A inicios del nuevo siglo, Bolivia realizó esfuerzos estructurales e institucionales para incorporarse al mercado mundial y darle capacidad al mercado de ser un agente en el desarrollo de la nación sudamericana. Sin embargo, al poco tiempo, el sistema tuvo su primer descalabro (la Guerra del Agua y del Gas). Seguido a esto, el sistema político boliviano no tuvo la capacidad de hacer frente a las demandas políticas y sociales llevándolo a su colapso. ¿Cómo es que el sistema, a pesar de haber propiciado reformas sociales y políticas no tuvo la capacidad de transformación que se requería? Por consiguiente, ¿cómo es que las demandas de autonomía departamental se ven inmiscuidas en esta ruptura del sistema político?

GUERRA DEL AGUA

Para comenzar, es necesario entender qué fue la llamada Guerra del Agua. En la elección de presidente de 1997 los candidatos más votados fueron: Hugo Banzer (el otrora dictador) y Evo Morales (líder sindical cocalero). El Congreso¹⁵¹ votó para investir a Hugo Banzer. Ya como presidente, se distinguió por su cercanía al gobierno de Estados Unidos, principalmente en la lucha contra el narcotráfico: la erradicación de los cultivos de hoja de coca fue una de las medidas de gobierno que generaron mayor descontento y polémica¹⁵². Dicha medida provocó movilizaciones por parte de los sectores campesinos del sur y occidente de Bolivia en favor de la producción de la hoja de coca. Uno de los principales líderes de este movimiento fue Evo Morales. El gobierno reaccionó con la movilización de fuerzas antidisturbios con la intención de aplacar el movimiento. Estas acciones del gobierno provocaron una escalada en las movilizaciones antigubernamentales que incrementaron la popularidad política de los líderes de los dos movimientos indígena-campesino: Evo Morales y Felipe Quispe¹⁵³.

Por otro lado, en septiembre de 1999, y como parte del proceso de reformas e incorporación del sector privado en las empresas públicas, el gobierno de Banzer firmó un contrato comercial con el consorcio Aguas del Tunari para la adquisición de la empresa estatal SEMAPA (Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado), del departamento de Cochabamba, para que la nueva empresa

¹⁵¹ La Constitución vigente de 1967 establecía que, de no existir una mayoría absoluta de los votos para candidatura presidencial, el Congreso Nacional tenía la facultad de nombrar al Presidente entre los candidatos más votados; pudiendo no elegir al candidato que hubiera resultado con la mayor votación. La Constitución de 2008 (Constitución Política del Estado) mantuvo dicha facultad para el Congreso. Sin embargo, en el 2014, una reforma constitucional derogó dicha facultad quedando en que, de no existir una mayoría absoluta de votos para un candidato a la Presidencia, se llevará a cabo una segunda vuelta electoral, también conocido como *balotaje*.

¹⁵² La hoja de coca es utilizada como materia prima para la elaboración de la cocaína, pero también es utilizada por indígenas bolivianos en ceremonias religiosas o en actividades cotidianas. Fuente

¹⁵³ Felipe Quispe es un dirigente indígena Aymara. En 1978 fundó el Movimiento Indígena Túpac Katari. En 1990 decidió transformar su movimiento en una guerrilla fundando el Ejército Guerrillero Túpac Katari. Sin embargo, al finalizar la década fue encarcelado por el delito de subversión. Al recobrar su libertad decidió contender por la Presidencia de la República en las elecciones de 2002 con el partido político Movimiento Indígena Pachakuti.

podiera proveer el servicio de agua potable. Acompañado al contrato, se firmó el Decreto 2029 para asegurar la legalidad del proceso de privatización: establecía el derecho de la empresa para expropiar los sistemas hídricos comunales y, en una cláusula descabellada y políticamente inoperante, la población requeriría una licencia de la empresa para la recolección del agua de lluvia. Por su parte, la empresa Aguas del Tunari se comprometía a saldar la deuda pública de la empresa estatal; \$30 millones de dólares.

Al momento de tomar posesión de la empresa estatal era necesario realizar mantenimiento en los sistemas de bombeo y de suministro, y para ello, la empresa incrementó las tarifas del servicio. La reacción al incremento en las tarifas no se hizo esperar. A principios de enero del siguiente año, se formaron diferentes organizaciones sociales: Coordinadora de la Defensa del Agua¹⁵⁴ y de la Vida: organización local que tenía su base en las comunidades indígenas, campesinas, sindicatos, grupos de universitarios y organizaciones territoriales de base del departamento de Cochabamba.

En un principio, el gobierno se comprometió a revisar las tarifas por el servicio y el contrato con la empresa, así como el decreto que lo había legalizado. Sin embargo, en poco tiempo el conflicto entre el gobierno y la Coordinadora comenzó a tensarse debido a la lentitud en la respuesta del gobierno. El movimiento comenzó con las formas ya conocidas para acelerar el proceso de mediación política: manifestaciones callejeras.

La respuesta del gobierno fue clara: no se permitirían las marchas debido a que el caso estaba en negociaciones. Sin embargo, las manifestaciones comenzaron los primeros días de febrero llevando a un enfrentamiento directo entre las fuerzas gubernamentales y los manifestantes. Debido a la represión durante las manifestaciones públicas, varias organizaciones de campesinos, trabajadores fabriles y cultivadores de la hoja de coca (cocaleros) decidieron poner en estado de sitio a la ciudad. El gobierno ordenó romper el cerco lo que llevó a nuevos enfrentamientos dentro y fuera de la ciudad, con saldo de un joven fallecido. Debido a esto, el gobierno decidió recular. Al día siguiente, el

¹⁵⁴ La Coordinadora Nacional de Recuperación y Defensa del Gas y los Recursos Naturales, organización de carácter social creada el 5 de septiembre de 2003 en la ciudad de Oruro, no tiene jefes sino portavoces y su composición, está dada por organizaciones sindicales de diferentes ámbitos agrupadas en torno a demandas cuyos objetivos buscan organizar y movilizar a sus representados en torno a la recuperación y la defensa de los recursos naturales, su patrimonio y vida, además del llamado a una Asamblea Constituyente. Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Óp., cit.*, p. 121.

presidente Banzer ordenó declarar nulo el contrato con la empresa, el decreto 2029 y el estatuto tarifario sobre el servicio de agua potable. El decreto fue anulado a mediados de abril de 2000.

El resultado de esta conflagración fue que: a) el gobierno tuvo que dar marcha atrás con la adjudicación y privatización de ciertos servicios básicos; b) el gobierno de Banzer quedó desprestigiado lo que desencadenó en un vacío de poder que fue rápidamente capitalizado por las organizaciones sociales surgidas durante el movimiento y; c) la participación de las organizaciones de coccaleros y, principalmente de su líder, Evo Morales, fue decisiva: pasó de ser un actor social regional a un férreo opositor político con proyección nacional.

GUERRA DEL GAS

En las elecciones de 2002, la fórmula Gonzalo Sánchez de Lozada/ Carlos Mesa Gisbert (MNR) obtuvieron la victoria electoral, pero no lograron obtener la mayoría requerida. Así, el MNR establece una alianza con el MIR para elegirlos para los cargos de presidente y vicepresidente respectivamente para el periodo 2002-2007. Las causas del conflicto social, llamado guerra del gas difieren de aquellos que llevaron al conflicto conocido como guerra del agua.

Para comenzar, es necesario mencionar la rivalidad histórica de Bolivia con Chile. Esta rivalidad proviene de un conflicto armado: la Guerra del Pacífico (1879-1883); conflicto que enfrentó a Chile contra la alianza de El Perú y Bolivia y que terminó en una franca derrota para la alianza. El tratado de paz firmado entre los beligerantes dejó a Bolivia encerrada tras la cordillera de los Andes perdiendo la región de Antagofagasta, mientras que El Perú perdió la soberanía sobre los departamentos de Taracapá, Arica y Tacna.

El conflicto que desencadenó la guerra del gas comenzó durante el primer periodo de gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) con el decreto de apertura de los recursos energéticos al capital privado, principalmente los derechos de explotación de los yacimientos de gas¹⁵⁵. En el año 2003, el gobierno de Sánchez de Lozada firmó un convenio con el consorcio Pacific LNG (conformado

¹⁵⁵ Las reservas 1P de gas de Bolivia ascienden a 52 trillones de pies cúbicos; segundo lugar del continente y noveno del mundo de los países productores de gas.

por las empresas: British Gas, British Petroleum y Repsol/YPF) con la finalidad de extraer el gas de la región de Tarija (sur de Bolivia) y de Santa Cruz (Occidente) enviarlo vía gasoducto hasta el puerto chileno de Patillos y de ahí transportado en barcos hasta los puertos mexicanos y norteamericanos con la finalidad de distribuirlo en la región norte de México y sur de EUA¹⁵⁶. Dicho contrato de exportación tendría vigencia de 20 años y generaría una inversión privada en los yacimientos cercana a los \$7 mil millones de dólares.

El gobierno argumentó sobre la necesidad de obtener recursos impositivos vía la exportación de productos y, debido a que la inversión para generar dichos recursos excedía la capacidad del Estado, era indispensable la participación con la iniciativa privada. Por el contrario, el argumento de los grupos adversos a la exportación del gas recaía sobre el proyecto mismo: por un lado, las ganancias esperadas por el consorcio oscilaban en los \$1400 millones de dólares, mientras que los impuestos esperados por el gobierno serían de \$70 millones de dólares: la tasa impositiva del Estado boliviano era muy baja con respecto a las ganancias esperadas; y, por el otro lado, la negativa a aceptar que los recursos naturales bolivianos fueran vendidos mediante el uso de puertos chilenos. Cabe mencionar que la mayor parte de los productos de exportación de Bolivia siguen pasando por puertos chilenos.

Ahora bien, pasemos a la movilización social y cómo es que dicho conflicto llevó a la fractura y posterior fragmentación del sistema político boliviano. La pregunta es: ¿cuáles fueron las variables que llevaron a dicha fragmentación? Pero también, ¿cómo es que un conflicto social tiene relación alguna con el tema de esta investigación: la autonomía departamental?

La guerra del gas es un conflicto social que tiene dos momentos históricos y dos realidades geopolíticas¹⁵⁷ diferentes. En el primero momento -de octubre del 2003 a junio de 2004- se logró el objetivo principal: la nacionalización de los recursos energéticos y el derrocamiento de dos presidentes constitucionales; b) el segundo momento -de febrero a mayo 2005- en que el Estado boliviano tiene un proceso de reconceptualización y reconstrucción a partir de los movimientos sociales y el

¹⁵⁶ Raúl Ornelas, *La guerra del gas: cuarenta y cinco días de resistencia y un triunfo popular*, CLACSO-Argentina, 2013. p. 186.

¹⁵⁷ Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Óp., cit.*, p. 118.

quiebre del sistema político. Ahora bien, con respecto a las dos realidades geopolíticas: a) el conflicto social en Tarija como un movimiento contra el Estado por el aprovechamiento nacional de los recursos naturales y, b) para “levantarse contra el Estado centralista, que no distribuye equitativamente la riqueza y que regula indebidamente los equilibrios internos del poder”¹⁵⁸.

A partir de estos momentos históricos y de las dos realidades geopolíticas es que surgen dos concepciones básicas de cómo se habrá de refundar al Estado boliviano. La primera, para las organizaciones sociales y políticas surgidas de la región occidental de Bolivia, es la creación de un Estado con una visión política y económica centralista-desarrollista. En cambio, desde el oriente boliviano surge la demanda de un Estado autonomista-desarrollista con vistas a la concreción de ventajas departamentales semejantes a un Estado federal.

El conflicto social comenzó a principios de septiembre. El contrato, por medio del cual se autorizaba la exportación del gas, se hizo público y esto llevó a la creación, -como ya había sucedido en otros conflictos locales y regionales- de grupos de movilización popular. Sumados a los reclamos sociales por el proyecto de explotación y exportación de gas, se sumó el descontento social por tres medidas gubernamentales promulgadas, entendidas como un desatino político:

I. Impuestazo: gravaba las rentas bajas y bloqueaba un posible aumento de los sueldos de los trabajadores estatales y tenía la finalidad de subsanar el déficit fiscal del Estado (cerca de 9%¹⁵⁹).

II. Los formularios tributarios Maya y Paya requerían cabal información sobre la dimensión de las propiedades: el objetivo de esta medida era propiciar un ajuste al alza de los impuestos inmobiliarios¹⁶⁰.

¹⁵⁸ *Loc., Cit.*

¹⁵⁹ Nicolas Neso, “De la guerra del agua hasta la guerra del gas: los movimientos sociales en Bolivia y la elección de Evo Morales”, *Iberofórum*, No 15 (enero-junio), 2013, p. 217.

¹⁶⁰ *Loc., Cit.*

III. la Ley de Protección y Seguridad Ciudadana. Esta ley preveía la aplicación de medidas de emergencia para contener protestas sociales. También, prohibía cualquiera forma de bloqueo de carreteras con sanciones de cárcel.

El primer grupo de movilización fue la Coordinadora Nacional de Recuperación y Defensa del Gas. A mediados de septiembre, la Coordinadora llamó a una movilización nacional con el fin de impedir la exportación del gas. Sin embargo, la falta de capacidad del gobierno para lidiar con movimientos sociales llevó a una escalada en la violencia por parte de los dos grupos beligerantes: por un lado, el ejército y policías locales y, por el otro, los grupos afines a la Coordinadora que ahora incluyen a los grupos indígenas de la región de El Alto. Con la finalidad de romper los bloqueos de caminos que llevan a la capital, el ejército abrió fuego sobre un grupo de indígenas con un saldo de 5 personas muertas y un número mayor de heridos.

A partir de este momento, el movimiento social se radicalizó: la Coordinadora Nacional pidió la renuncia del Presidente y del Ministro de Defensa; comenzó el fin del gobierno de Sánchez de Lozada y de la coalición del MNR. Debido a la negativa del gobierno por llamar a negociaciones, la Coordinadora pidió el apoyo de las organizaciones obreras y campesinas. Es así que la COB¹⁶¹ llamó a una huelga nacional y al bloqueo de caminos con la finalidad de forzar la renuncia del gobierno. A principios de octubre, la huelga general confluyó con el bloqueo de caminos que llevan a La Paz. Esta marcha aglutinó a la Coordinadora, la COB, indígenas, campesinos y cocaleros.

Durante las primeras dos semanas de octubre, el conflicto se expandió; los bloqueos de carreteras llegaron hasta la capital, pero las manifestaciones y huelgas se extendieron por todo el país: Santa Cruz, Chuquisaca y el Potosí. Por el lado gubernamental, el ejército decretó un estado de sitio en todo el país. Hasta este momento, la cifra de muertos llegó a 64 con más de 200 heridos. Es de sumo interés la incapacidad del gobierno para lograr una salida política al conflicto: debido a la escalada de violencia, propiciada por el gobierno, la única salida posible fue la renuncia del presidente, pero el presidente era renuente a la renuncia. A pesar de ya no contar con el apoyo del vicepresidente,

¹⁶¹ En cuanto a los recursos naturales coincide con los planteamientos de Coordinadora Nacional de Recuperación y Defensa del Gas y los Recursos naturales: busca nacionalizar los recursos y posicionarse como un referente dentro de las organizaciones del país. Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Óp., cit.*, p. 121.

Carlos Mesa, y la renuncia de varios de sus ministros, sí logró obtener el apoyo del gobierno norteamericano y de la OEA. A mediados de octubre de 2003, el Departamento de Defensa de EUA (la declaración no provino del Departamento de Estado) emitió una declaración donde emite que “la comunidad internacional y los Estados Unidos no tolerarían ninguna interrupción en el orden constitucional de Bolivia y no reconocerían a un régimen que sea el resultado de procesos antidemocráticos”¹⁶².

A mediados de octubre, la Coordinadora emitió su postura sobre tres ejes: a) La anulación de los proyectos de exportación de energéticos: revisión de la ley de energéticos; b) Renuncia del Presidente y; c) Convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente para refundar al país. El 15 de octubre, el presidente aceptó las condiciones de los manifestantes, pero no su renuncia, lo que es calificado por la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia (CSUTCB)¹⁶³, el Movimiento al Socialismo (MAS)¹⁶⁴, el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP)¹⁶⁵ y las Centrales Obreras Regionales como un engaño. También, la Confederación de Empresarios Privados descalificó el mensaje: el presidente perdía el apoyo interno.

¹⁶² Raúl Ornelas, *Óp., cit.*, p. 188.

¹⁶³ Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) fundada en 1976. Está conformados por campesinos de origen quechua, aymara y tupí guaraníes. Se divide en dos federaciones: del trópico de Cochabamba y de los Yungas. Dentro de sus objetivos se encuentran transformar el Estado a través de la propuesta de políticas que beneficien a los pueblos originarios y campesinos de Bolivia, con vistas a lograr una democracia directa y pluralista que garantice la igualdad de oportunidades para el pueblo boliviano. Esto se logrará por medio de la participación en la gestión de los recursos naturales y del cuidado del medio ambiente. Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Óp., cit.*, p. 122.

¹⁶⁴ Movimiento Al Socialismo (MAS), partido político boliviano fundado en la ciudad de Cochabamba en 1995, cuyo núcleo se encuentra en "los colonizadores campesinos que producen hoja de coca". Sus objetivos principales son "la refundación del Estado por medio de una Asamblea General Constituyente, la condonación de la deuda externa, la soberanía de los recursos naturales y la reconversión de la producción de la hoja de coca" buscando la inclusión del mundo indígena al Estado, nacionalizando los principales recursos naturales y promoviendo su industrialización. El líder del partido es Evo Morales. *Ibid.* p. 121.

¹⁶⁵ Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), fundado el 14 de noviembre de 2000. Su base social está conformada por los campesinos del altiplano, resultado de la unión de sindicatos, y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. Su pensamiento indianista tiene un alto contenido de racismo hacia los grupos blancos y plantea el retorno a las formas de producción y organización preincaicas, desconociendo al Estado boliviano y buscando la constitución de un Estado indio que se superpone a las fronteras de sus vecinos, volviéndose al territorio incásico y su sistema

El 17 de octubre el presidente Sánchez de Lozada renunció y se plantearon cuál será el siguiente paso a seguir: por un lado, el orden constitucional (que Estados Unidos y la OEA esperan se cumpla) y, por el otro, las organizaciones sociales victoriosas demandaron la creación de un gobierno provisional que convocara a un congreso constituyente. La salida a la disyuntiva se dio en el Congreso que llamó a una sesión extraordinaria para jurar como presidente a Carlos Mesa.

Es necesario hacer un espacio para explicar el proceso de fractura del sistema político boliviano. Como ya se ha mencionado, los principales partidos políticos establecieron pactos de gobernabilidad con la finalidad de mantener la cohesión y el dialogo entre las élites de los partidos. Durante el conflicto social, los dirigentes de los principales partidos políticos se mantuvieron al margen, debido a la lealtad que privaba entre la élite política: esto es, la oposición política al interior del gobierno no estaba institucionalizada. Es paradójico: los pactos políticos que llevaron a una transición política desde la dictadura y, al mismo tiempo, a generar cambios estructurales fueron los mismos que llevaron a la fractura del sistema de partidos y a su posterior desarticulación.

Después de la renuncia de Sánchez de Lozada existió una fractura en el sistema político: las organizaciones gremiales rompieron con los partidos políticos. Esta variable es de suma importancia ya que las organizaciones tendían a ser locales lo que llevó a una fragmentación de los partidos nacionales en pos de lo local¹⁶⁶. De esta misma manera, las organizaciones de vecinos¹⁶⁷ comenzaron a tener forma y expresar demandas locales. Es importante mencionar que, aunque las organizaciones tendían a mantener las demandas locales, esto no impidió que tuvieran la capacidad de formar alianzas para establecer demandas nacionales: siendo, éste, uno de los puntos de apoyo de la organización del Movimiento al Socialismo y de Evo Morales. Un producto directo de las movilizaciones sociales

de organización. En el ámbito de los recursos privilegia la nacionalización en la búsqueda de ayudar a los indígenas de las empresas extranjeras. Su líder es Felipe Quispe. *Ibid.* p. 122.

¹⁶⁶ Después de la renuncia de Sánchez de Lozada, la COB, eje central de las protestas y movilizaciones, emite una declaración en donde señala: No hay solución con los partidos políticos que consintieron y fueron cómplices de la carnicería contra el pueblo. No hay solución si persiste la política económica de enajenación de los recursos naturales y no habrá solución con leyes que favorecen sólo a los privilegiados de siempre” Raúl Ornelas, *Óp., cit.*, p. 92.

¹⁶⁷ Las alianzas vecinales se organizan para formar la FEJUVE: Federación de Juntas Vecinales; sistema de organización regional.

fue el acercamiento y alianza política de los tres principales líderes político-indígenas: Evo Morales, Felipe Quispe y Oscar Olivera¹⁶⁸.

Siguiendo con el recuento de los hechos, la mayor parte de las organizaciones sociales acordaron dar una tregua al gobierno de Mesa¹⁶⁹. El gobierno nacional, con la intención de aminorar los efectos de la efervescencia política, propuso, como primera medida, convocar a un referéndum vinculante para definir los contratos de exportación de gas natural y, como segunda acción, la promesa de una nueva ley de Hidrocarburos. Se establecieron las fechas para el referéndum y para la presentación del proyecto de ley: 18 de julio y 14 de abril de 2004, respectivamente. Por último, el gobierno propuso la “revisión” de las “capitalizaciones” de las empresas estatales con capital privado; no obstante, las propuestas de las organizaciones sociales de realizar de nuevas elecciones y de convocar a una Asamblea Constituyente fueron aminoradas¹⁷⁰. Debido a lo anterior es que las organizaciones sociales esperaban que el referéndum versará sobre la validez de los contratos de exportación del gas natural a México y a Estados Unidos. Sin embargo, dicho referéndum versaba sobre la afirmativa de la vigencia de dichos contratos.

Durante poco más de un año el gobierno de Mesa logró sortear los bloqueos de los partidos políticos en la Asamblea Nacional; sin embargo, a inicios de enero se enfrentó con un nuevo problema que revivió las revueltas sociales de 2003: la reducción de los subsidios en los precios de los energéticos. La decisión del gobierno nacional de reducir los subsidios en los energéticos se debió a la falta de recursos económicos¹⁷¹ y con la finalidad de reducir el gasto público. El incremento en el

¹⁶⁸ Evo Morales líder los movimientos cocaleros, campesino (MAS); Felipe Quispe Huanca líder de CSUTCB y cabeza del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP); Abel Mamani Marca líder de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto y Jaime Solares Quintanilla líder de la COB.

¹⁶⁹ Carlos Mesa era, antes de ocupar el cargo de vicepresidente, un historiador y periodista independiente que gozaba de popularidad. Sin embargo, al momento de ser investido presidente de Bolivia, no tenía apoyo político dentro de las Cámaras ocasionando fragilidad gubernamental.

¹⁷⁰ Javier Muñoz, “Las guerras del agua y del gas como plataformas de la Asamblea Constituyente en Bolivia”, *Activismo ciudadano para la defensa del medio ambiente*, Instituto de Investigación y debate sobre la gobernanza, Bolivia, 2007.

¹⁷¹ Carlos Villegas Quiroga, “El movimiento social, la caída de Sánchez de Lozada y las promesas de Carlos Mesa” *Privatización de la industria petrolera en Bolivia: trayectoria y efectos tributarios*, CLACSO, Argentina, 2005, p. 222.

precio de los energéticos llevó a un alza generalizada en los precios de los productos básicos; del 10-25% dependiendo de la zona del país¹⁷², llevando a manifestaciones en las regiones de Santa Cruz y El Alto. Es necesario mencionar que el movimiento emprendido en Santa Cruz tuvo razones y partidarios regionales que no necesariamente tienen par en los departamentos del occidente de Bolivia. Santa Cruz es el departamento más industrializado y con una mayor diversificación económica. Es así que el grupo industrial de Santa Cruz tenía mayor capacidad de acción e injerencia en los asuntos del gobierno local. El movimiento que se desarrolló tuvo como principal apoyo a los empresarios, sindicalistas y alcaldes organizados en asociaciones locales.

Estos grupos consideraban que la nueva Ley de Hidrocarburos era confiscatoria y ahuyentaba las inversiones. Por esta razón, y utilizando la reducción del subsidio a los energéticos como excusa, el movimiento demandó de mayores atribuciones autonómicas departamentales. Por su parte, el movimiento originado en El Alto era emanado de las organizaciones campesinas, indígenas y obreras surgidas durante la primera parte de la guerra del gas. Este movimiento volvió a demandar la completa nacionalización de las industrias energéticas, mineras y de servicios.

Los dos movimientos sociales surgidos del decreto gubernamental tenían concepciones políticas y bases sociales diferentes: mientras que en la región de El Alto se demandaba una mayor injerencia y participación del Estado en los asuntos económicos, en Santa Cruz se demandaba una mayor participación de los gobiernos departamentales en la economía local, en clara contraposición con una posible injerencia del Estado.

Ante esto, el gobierno nacional propuso que la reducción al subsidio a los energéticos fuera gradual, pero sin ceder a la exigencia de El Alto de promover una nacionalización de las empresas privadas. Por su parte, el Comité Cívico Pro Santa Cruz¹⁷³ tomó la demanda de autonomía como

¹⁷² Roberto Ortíz (ed), "Carlos Diego Mesa Gisbert", *Biografías de líderes políticos*, Barcelona Centre for International Affaris- CIDOB, Barcelona 2005.

¹⁷³ Comité Pro Santa Cruz, fundado en 1950, agrupa a más de 350 organizaciones de Santa Cruz. Es una organización sin fines de lucro y busca promover el bienestar de todos los bolivianos en Santa Cruz. Sus objetivos apuntan a representar las aspiraciones de la nación Camba, persiguiendo el logro de un nuevo pacto social con el Estado boliviano, a partir de la concesión de autonomías para cada uno de los departamentos que abogan por ella. Sus demandas se dirigen al gobierno y al rol que desarrollan las empresas, en busca de la pacificación nacional, y a exigir un gran acuerdo de la sociedad civil organizada y los distintos partidos políticos; solicitando a la prensa nacional que, dentro del marco de objetividad, muestre

suya e insistía en la completa anulación del decreto de reducción a los energéticos, así como a la Ley de Hidrocarburos¹⁷⁴. Al mismo tiempo, aparecen nuevas organizaciones sociales que abogaron por un nuevo pacto legal con el Estado boliviano: Brigadas Juveniles¹⁷⁵, la Unión Nacional¹⁷⁶ y PODEMOS¹⁷⁷. Debido a la negativa del gobierno nacional a aceptar las demandas del Comité Cívico, éste ordenó la expulsión de las autoridades nombradas desde La Paz. Aunado a lo anterior, en Santa Cruz se decidió formar un cabildo y asamblea local, así como la convocatoria a un referéndum para declarar la autonomía departamental y la convocatoria a elecciones directas para nombrar un prefecto o gobernador del departamento. El resto de los departamentos tomaron estas conductas y decisiones

no solamente los actuales conflictos sociales, sino también la realidad de las regiones de la nación que trabajan y producen pacíficamente. Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Op., cit.* p. 23.

¹⁷⁴ La versión aprobada por la Cámara de Diputados -faltaba su aprobación en la Cámara de Senadores- proponía que las empresas pagaran el 50% de los ingresos al Estado: 32% por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos y 18% por regalías.

¹⁷⁵ Brigadas Juveniles, son organizaciones compuestas por jóvenes del entorno del Comité Cívico de Santa Cruz. Son consideradas como la principal avanzada cruceña en la lucha por la autonomía. Se les ha considerado con un sesgo marcado por la violencia partidista. Se definen como un "Ejército que está decidido a estar al frente. Es un Ejército que está expresando el sentimiento del cruceño, pero que también está demostrándole que está dispuesto a arriesgar su vida si es necesario para vivir en libertad". Para ellos, las amenazas están representadas en el poder centralizador de La Paz y en el accionar de las empresas que contribuyen al acaparamiento de los recursos. Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Op., cit.* p. 123.

¹⁷⁶ Unidad Nacional (UN), es uno de los partidos políticos de derecha liberal existentes en Bolivia. Fue fundado el 12 de noviembre de 2003, siendo su figura principal Samuel Doria Medina. La propuesta es la lucha contra la pobreza; ya que se acusa al gobierno de no considerar a la población boliviana. Pretende agrupar fuerzas más allá de las diferencias indígenas/blanco habituales. Posee un discurso más moderado que promueve la instauración de un consenso nacional y equitativo con el fin de lograr una mayor equidad al interior de la comunidad, mejorando la situación económica de aquellos miembros que presentan condiciones de vida más precarias, reclamando contra el centralismo del gobierno boliviano, y a su vez, creando un soporte político para el reclamo de la nación camba: la autonomía. Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Op., cit.* p. 123.

¹⁷⁷ Poder Democrático y Social (PODEMOS), se fundó el 3 de septiembre de 2005, logrando en su momento apoyo en los cuatro departamentos cambas (Tarija, Beni, Pando y Santa Cruz), y cuyo líder fue el ex presidente Jorge Quiroga. Actualmente existe otro referente político que agrupa a los seguidores de Jorge Quiroga. Entre sus directrices está la defensa de la economía social de mercado y el retiro del Estado en asuntos de políticas públicas en los cuales el mercado puede ser eficiente. Sus demandas están orientadas en contra de las medidas centralistas del gobierno; se diferencian porque promueven el libre mercado capitalista y la descentralización del poder, siendo de vital importancia acabar con el autoritarismo gubernamental. Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Op., cit.* p. 123.

como un intento secesionista y con fines sediciosos originados por grupo oligárquicos locales¹⁷⁸. Sin embargo, este movimiento local tuvo repercusiones nacionales: dos departamentos demandaron la autonomía, pero dejaron en claro que no pretendían la independencia de Bolivia. Por su parte, grupos indígenas demandaron autonomía por considerarse naciones indígenas. Debido a lo anterior, Evo Morales y su partido, MAS, decidieron retirar su apoyo al gobierno de Carlos Mesa y comenzaron con los bloqueos y boicots a las principales vías de comunicación y ciudades.

Debido a las acciones del Comité Cívico, Carlos Mesa decidió someter a consideración del Senado una reforma para permitir la elección directa de los prefectos departamentales. Aunado a esto, el presidente propuso someter a referéndum la autonomía departamental y la elección de diputados para la conformación de un Congreso Constituyente¹⁷⁹.

Aun con las propuestas de Mesa, los diferentes movimientos sociales decidieron no aminorar sus jornadas de protesta. Debido a esto, Mesa decidió someterse a una especie de plebiscito: pone a disposición del Congreso su renuncia al cargo debido a los múltiples bloqueos que enfrentaba en las Cámaras, así como a los grupos sociales y sindicalistas que impedían cualquier tipo de negociación política. Es, de esta manera, que demanda a las Cámaras la aprobación de la Ley de Hidrocarburos y la aprobación de la convocatoria electoral y el fin de los actos de desobediencia civil.

A los pocos días, las Cámaras le dieron un voto de confianza al gobierno de Mesa. En sesión, la Cámara de Diputados, los diputados del MNR, MIR y NFR aprobaron la Ley de Hidrocarburos¹⁸⁰. Sin embargo, la Cámara de Senadores, en donde Mesa contaba con menos apoyo político, decidió

¹⁷⁸ Este movimiento social conocido como *cruceñazo* se originó en el departamento de Santa Cruz pero rápidamente fue respaldado por organizaciones políticas y empresariales del oriente de Bolivia. Los departamentos de Beni, Pando y Tarija se adhirieron a la demanda autonómica y formaron la llamada *Media Luna*.

¹⁷⁹ Se esperaba que con el referéndum sobre las autonomías departamentales se abandonara el centralismo y se pudiese llegar a un nuevo pacto nacional sobre el nuevo modelo de país. Sin embargo, como se ha mencionado, las demandas autonómicas no eran homogéneas debido a que dependían de los grupos sociales y políticos del departamento en cuestión.

¹⁸⁰ Con este voto de confianza se abrogaba la Ley de Hidrocarburos de 1996. Con esta nueva Ley, el Estado boliviano estaba en condiciones de retomar el control de las industrias energéticas, pero sí de reorganizar la empresa paraestatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). De esta manera, la empresa tenía la facultad para organizar una estrategia comercial para mantener el consumo interno y la posterior exportación de los recursos gasíferos a México y Estados Unidos. Roberto Ortíz (ed), "Eduardo Rodríguez Vetzé", *Biografías de líderes políticos*, Barcelona Centre for International Affaris- CIDOB, Barcelona 2005.

modificar el texto legal. El nuevo texto propuso que el IDH fuera gradual y se aceptaron diferentes vías para su deducción. Este golpe político fracturó las relaciones del gobierno con los diferentes frentes sociales ya movilizados. Por una parte, las organizaciones sindicales –CSUTCB, COB, COR y FEJUVE– demandaron la completa nacionalización de las industrias energéticas. Por otra parte, los empresarios cruceños y las petroleras transnacionales amagaron con reducir sus inversiones y demandar al gobierno ante tribunales internacionales. La Ley de Hidrocarburos fue aprobada por el Presidente de la Congreso, Hormando Vaca Díez, ante la negativa del Presidente, Carlos Mesa, de emitir su aprobación o veto.

La aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos no tuvo apoyo de ninguno de los varios grupos movilizados que, ahora, amenazaban con mayor fuerza al gobierno de Mesa acusándolo por su incapacidad y tolerancia a los otros grupos sociales en pugna. Ante esto, el 25 de mayo, un grupo de tenientes coroneles realizaron un pronunciamiento demandando la remoción de Mesa y la formación de un gobierno cívico-militar. Aun cuando el pronunciamiento no fue avalado por la cúpula militar, sí contribuyó al debilitamiento y desestabilización del gobierno nacional.

A principios de junio, los movimientos sociales alteños liderados por Morales, Quispe, Mamani y Solares demandaron la renuncia del presidente, la clausura del Congreso, el adelanto de las elecciones generales y la estatalización de las industrias energéticas. En Santa Cruz la situación no era diferente: los movimientos autonómicos sostenían enfrentamientos directos con los movimientos indígenas y campesinos. También, la industria petrolera estaba semiparalizada y, al igual que en las manifestaciones contra Gonzalo Sánchez de Lozada, las principales ciudades estaban bloqueadas.

El 6 de junio, Carlos Mesa anunció su renuncia a la presidencia de la República. Quedaba ahora la pregunta a resolver de quién sería propuesto para ocupar el cargo de Presidente: Vaca Díez, Presidente del Congreso, era el siguiente en la línea de sucesión presidencial, contaba con el apoyo de los partidos en el Congreso: MIR, MNR y NFR y, por su lugar de nacimiento -Santa Cruz, era apoyado por el Comité Cívico en Pro de Santa Cruz, pero no contaba con el apoyo de los movimientos sociales del occidente boliviano.

En un intento de Carlos Mesa por evitar un posible conflicto directo entre los diferentes movimientos, pidió al Congreso que eligieran a un sucesor que no representara a movimiento alguno. Es así que, el Congreso acompañado de las Fuerzas Armadas y de la jerarquía de la iglesia católica,

pidió las renuncias al Presidente del Congreso, Vaca Díez y del Presidente de la Cámara de Diputados, Mario Cossío Cortéz -MNR-, y nombró al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé.

El nuevo Presidente de la República aseguró que su gobierno sería de transición: se convocarían a elecciones extraordinarias a llevarse a cabo en diciembre de ese mismo año. Rodríguez se abstuvo de un pronunciamiento sobre el conflicto energético y autonómico limitándose a establecer las fecha para las elecciones para el Congreso Constituyente y el establecimiento de dos Consejos Nacionales: un preconstituyente y otro preautonómico¹⁸¹.

FRAGMENTACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO BOLIVIANO

La crisis de gobernabilidad debido a las revueltas sociales (guerra del agua y del gas) derivó en una falta de legitimidad, credibilidad y representatividad del sistema político. Aunado a la crisis económica y social se generó un conflicto de identidad nacional a favor de las regionalidades y/o de la etnicidad. Este conflicto de identidad puso en riesgo la cohesión del Estado boliviano debido a la incapacidad de los partidos políticos tradicionales, y del sistema político, para institucionalizar el conflicto social.

Anterior a la renuncia de Carlos Mesa, se había acordado convocar a elecciones generales que se llevaron a cabo el 4 de diciembre de 2005 y en ellas, Evo Morales (MAS) obtuvo la victoria con el 53.7% de los votos, evitando así, una segunda vuelta en la Cámara de Diputados. Esta victoria política se debió principalmente: a) al surgimiento de organizaciones sociales locales que mermaron la cooptación institucional que realizaban los partidos políticos tradicionales; b) al desgaste mediático al que fueron sometidos los partidos políticos por el apoyo político otorgado a Gonzalo Sánchez de Lozada y, posteriormente, a Carlos Mesa; c) a la negociación política llevada por el MAS que logró obtener el respaldo y apoyo de estas organizaciones sociales.

De esta manera, los partidos políticos tradicionales y el sistema político de alianzas políticas-cupulares se fracturaron: las alianzas o pactos nacionales encabezados por las élites de los partidos

¹⁸¹ Roberto Ortíz (ed), *Op., cit.*

políticos tradicionales dejaron de ser necesarias para la gobernabilidad. Dicha fractura se debió a que los partidos tradicionales perdieron credibilidad generando una crisis de gobernabilidad. Debido a esto, se generó otro eje político entre el MAS, como agrupación nacional predominante, y el movimiento autonomista, como una expresión política regional de la Media Luna¹⁸².

Con la fractura del sistema de partidos, tanto en el occidente como en el oriente de Bolivia, quedó en evidencia el fracaso del proceso de democratización iniciado en 1982; amparado por los partidos políticos tradicionales y por la negociación política basada en los pactos de gobernabilidad. Para el año 2003 el sistema tradicional estaba muy desgastado y carente de iniciativa. Es así que el MAS y el MIP lograron crear redes de organización, incluso clientelares, logrando que el tema de la exclusión indígena entrara en la agenda política. Al igual que otros movimientos sociales, estas organizaciones crecieron por el peso de la dislocación económica producto de las reformas y por la falta de atención del gobierno que los había orillado a la insignificancia política. Es por esto por lo que los movimientos indígenas surgieron como articuladores de la insatisfacción popular.

Sin embargo, y debido a que estas organizaciones sociales poseían redes clientelares, es que están en constante pugna por la obtención de puestos políticos en los gobiernos locales. De inicio, como ya se mencionó, la LPP creó bases político-gubernamentales capaces de obtener recursos para las organizaciones locales. Es, de esta manera, que la autonomía era una demanda que provenía de segmentos de la población afines con los partidos políticos afianzados en la estructura de gobierno desde los años noventa; principalmente de los sectores industriales y empresariales de los departamentos con mayor desarrollo económico.

En resumen, la LPP creó una serie de redes clientelares al servicio del sistema de partidos tradicionales que, después de la derrota electoral de los éstos en el 2005, pasó a formar parte de la estructura gubernamental MAS-IPSP transformado en partido en el gobierno. De la estructura de gobierno es de donde se obtienen recursos para continuar la cooptación de organizaciones locales, pero los movimientos sociales que se desarrollaron tenían estandartes contrapuestos: nacionalismo vs regionalismo.

¹⁸² Cristian Garay Vera & Juan Mendoza Pinto, *Op., cit.* p.126.

Como conclusión, es claro que los movimientos sociales se fragmentaron y diversificaron con la finalidad de romper el hermetismo de los partidos políticos tradicionales. Esto es consistente con la transición del corporativismo al pluralismo, pero los partidos han fallado en establecer conexiones con la sociedad civil: los movimientos sociales no corporativizados tienen pocos beneficios en canalizar sus demandas por medio de los partidos políticos¹⁸³.

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES

Como se ha mencionado, el federalismo es un sistema político basado en la separación de poderes tanto nacional, como localmente, pero la lucha por el control de las instituciones políticas no es diferente. En cambio, la diferencia central entre ambos sistemas políticos versa sobre el límite de nación que tiene un partido local para limitar, o incluso contrariar, las directrices de los partidos políticos nacionales. Esta diferencia es fundamental, ya que, aun cuando ambas instituciones políticas tengan límites en su acción, los partidos políticos locales no siempre pueden contravenir mandatos claros establecidos en el seno del partido nacional o en los estatutos del mismo.

Ahora bien, los partidos políticos locales, al igual que los nacionales, responden a una serie de alianzas o entendidos entre las élites del partido. Y es aquí donde la variable resulta de importancia: los partidos políticos locales no son instituciones que sirvan únicamente como eco a las directrices emanadas desde el centro. Y, es necesario mencionar, también poseen el riesgo de la fractura política; fuerzas centrífugas y centrípetas.

De esta manera, los institutos políticos locales poseen, en mayor o menor medida, capacidad de acción o de inacción sobre directrices tomadas desde el centro; aun cuando un partido controle el poder ejecutivo nacional y local, el instituto político local puede limitar la capacidad de acción del gobierno nacional. De acuerdo con Falletti¹⁸⁴, el grado de aceptación de un instituto político local a negociar dependerá de la cantidad de recursos que sean destinados al estado o localidad: los actores políticos locales, así como las élites locales, tienen intereses particulares. Por ende, la lealtad de los

¹⁸³ Robert R. Barr, *Op., cit.*, p. 83.

¹⁸⁴ Tulia Falletti *Op., Cit.* 19.

miembros al partido dependerá, en gran medida, de que la negociación para equilibrar los intereses locales con los nacionales: llamada también, resolución del conflicto.

Esta resolución del conflicto por medio de la negociación política entre los partidos nacionales y locales, tanto oficialistas como de oposición, genera el entramado organizacional, legal e institucional de la localidad y del Estado. Lo anterior hace que las negociaciones entre los gobiernos locales con el gobierno nacional sean una variable necesaria de estudio.

El poder de élites locales para incidir en la discusión política nacional es que se puede decir que la dicha élite se ha “territorializado” o bien, es la llamada representación territorial de los intereses (RTI)¹⁸⁵. Esta variable determina si la élite política logrará una sub o sobre representación en las cámaras de representación nacional y territorial nacionales. Esta es una forma de estudio del cómo las élites políticas locales generan una correlación de fuerzas en el gobierno nacional obteniendo mayores beneficios para su localidad o, por el contrario, limitando o impidiendo la aplicación de cierta normatividad o política pública. La sub o sobre representación de las élites políticas locales puede determinar la política nacional e, incluso como argumenta Gibson, mantener delimitado el conflicto social para la preservación de la misma élite¹⁸⁶.

De la misma manera que los partidos políticos nacionales no son entes monolíticos, tampoco lo son los locales: el relevo generacional, el uso de la fuerza, la negociación política con grupos de interés al interior del partido modifica el equilibrio de poder modificando la estructura y la forma en cómo se determina la relación en el gobierno local.

La lucha por el control del gobierno local implica la creación de sistemas de partidos políticos locales con reglas nacionales. Pero, a nivel local, poseen la particularidad de ser partidos políticos ligados a las directrices del órgano de control del partido central. De esta manera, a nivel local, los

¹⁸⁵ Tullia Falletti *Op., Cit.* 63.

¹⁸⁶ Gibson argumenta que los procesos de descentralización en América Latina, principalmente, generaron el resurgimiento de cacicazgos protegidos bajo el argumento de la democratización nacional. De esta manera, estas redes de cacicazgo pueden mantenerse siempre y cuando logren controlar el conflicto social dentro de los límites de su poder político, evitando, en lo posible, que el conflicto local no se convierta en un tema de discusión nacional. A este fenómeno le llama: autoritarismos locales. Edward L. Gibson, “Control de Límites: Autoritarismo Subnacional en países latinoamericanos” *Desarrollo Económico* 47(2007), p. 163-191.

partidos políticos, las constituciones y los sistemas jurisdiccionales están en constante relación. Por ello, los partidos políticos locales importan y la forma en cómo están estructurados también.

En el caso que se estudia, los partidos políticos nacionales no tuvieron la capacidad para hacer frente a las negociaciones con las élites locales perdiendo apoyo entre los grupos sociales que tendían a apoyarlos. De esta manera, el quiebre del sistema político nacional comenzó con problemas sociales locales que fueron escalando en intensidad debido a la incapacidad de las élites políticas locales para contener el conflicto y evitando que se llevara a la arena nacional. Es necesario decirlo porque no hay duda de que toda política es local.

ESTRUCTURA DEL MAS-IPSP

La reconstrucción del sistema político boliviano se llevó a cabo por medio de la estructuración de los grupos sociales locales que encontraron una forma rápida para llenar el vacío de poder generado por el quiebre de los institutos políticos tradicionales. La primera organización política local se reconfiguró por medio de una serie de alianzas sociales con los grupos locales que quedaron después del quiebre del sistema, naciendo así el MAS-IPSP

El Movimiento al Socialismo- Instituto político para la soberanía de los pueblos es un partido político formado por una red de sindicatos y organizaciones sociales en un modelo federado de instituto político. Es por lo anterior que el partido, al interior, tiene un alto grado de fragmentación de los movimientos sociales que lo componen que conlleva a una dispersión, e incluso contradicción, de las demandas que presentan ante el sistema. Es así que los conflictos al interior del MAS-IPSP han potenciado un modelo ultra-centralizado de toma de decisiones en Evo Morales.

En un primer análisis se puede sugerir que el MAS gira en torno a Evo Morales. Sin embargo, éste no posee facultades omnímodas para conducir cualquier propuesta política, sino que tiene que regresar constantemente a las bases para afianzar su poder político y obtener, de ellos, las demandas que les son imperantes. “Los viajes diarios de Evo Morales a congresos sindicales o reuniones campesinas e indígenas tienen la función de renovar y fortalecer el vínculo carismático. Morales cuenta

con un alto grado de autoridad, pero no con un cheque en blanco que le permita autonomizarse de los movimientos sindicales que dieron origen al “instrumento político”¹⁸⁷.

Es así que la forma de construcción del, ahora, partido oficialista puede ser entendida como una federación de movimientos internos y regionales con demandas propias. Así, el partido posee fuerza de movilización regional capaz de organizarse para realizar demandas –o, incluso, chantaje– al gobierno nacional. Entonces, la conformación del instituto podría ser su principal debilidad, sin embargo, es también una de sus principales fortalezas: el partido no posee una dirigencia nacional que pueda cooptar a las organizaciones sociales locales.

Como conclusión, la organización del partido está basada en un modelo centralizado dependiente del propio presidente y viceversa, “el liderazgo de Evo Morales está mediado por una multiplicidad de organizaciones corporativas y movimientos sociales ante los cuales debe rendir cuentas; una versión del mandar obedeciendo”¹⁸⁸.

Lo anterior, es una de las razones del porqué las determinaciones gubernamentales son consultadas con las direcciones de los principales movimientos sociales del país. La dificultad reside, en todo caso, en que los movimientos sociales están lejos de la imagen idealizada que ha construido una frontera ilusoria entre lo político y lo social, y muchas de las organizaciones “realmente existentes” conciben la política más como “clientelismo popular” –es decir, como acceso a las estructuras estatales- que en su dimensión emancipadora e institucionalizada de un partido político.

Un dato a tener en cuenta es que “las líneas ideológicas en este partido de sindicatos no se expresan como corrientes internas sino como posiciones personales de sus dirigentes, y es sintomático que en los congresos masistas cada delegado exponga su posición sin polemizar con las otras y no se desarrolle un verdadero debate político-ideológico”¹⁸⁹. Sin embargo, es de hacer notar que el partido no ha sido capaz de organizar las bases sociales con el fin de institucionalizar las demandas provenientes de sectores urbanos.

¹⁸⁷ Pablo Stefanoni, “El nacionalismo indígena en el poder”, *Observatorio Social de América*, 19(2006), p. 38.

¹⁸⁸ *Ibid.* p. 39.

¹⁸⁹ *Ibid.* p. 39.

Es necesario mencionar que el MAS-IPSP no fue el único partido beneficiado del colapso del sistema político. El surgimiento del MAS generó la creación de otros partidos políticos –MSM, UN, AS, PODEMOS, PPB-CN– que lograron cooptar las antiguas bases estructurales y organizacionales de los partidos políticos tradicionales adhiriéndolas a sus filas y, con ello, comenzar la reconstrucción del sistema político. Ahora bien, estos nuevos institutos políticos se crearon con la finalidad de obtener réditos políticos y electorales, y no como base de organización estructurada para la realización y canalización de demandas. De esta manera, el corporativismo es una de las dificultades presentes en la consolidación del proceso de cambio contra hegemónico, “en ausencia de las estructuras institucionales que permitan articular a los técnicos de las organizaciones sociales, esta tarea recae en el liderazgo del propio Evo Morales”¹⁹⁰.

Es así que la identidad de los actores políticos y sociales tiene un fuerte componente corporativo, el momento de la universalidad –la visión de conjunto– recae en Evo Morales, quien intenta consolidar al pueblo como sujeto político por encima de la multiplicidad visualizada por los teóricos de la multitud. De esta manera, la ventaja política del MAS radica en la tendencia a la centralización de la toma de decisiones. Por el contrario, la oferta política opositora responde a una diversidad de ideologías y experiencias; a un alcance geográfico de difícil accionar y disímiles en sus potencialidades para madurar el futuro hacia una organización político-partidista estable.

Después de las elecciones de 2005, el MAS adquirió una capacidad de gobierno tal que se propuso la redacción de una nueva constitución; una de sus propuestas desde su fundación como partido. Así, en las elecciones de 2009, después de la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE), obtuvo la mayoría en ambas Cámaras. Faguet¹⁹¹ argumenta, específicamente para el caso boliviano, que cuando existe una red de sociedades civiles bien organizadas es posible influir directamente en la creación de políticas públicas. Con respecto a Bolivia menciona que la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil al partido, y su vez en el gobierno, funciona y se generaron, en la mayoría de los casos, gobiernos con capacidad de cuentas ante el partido, en primera instancia, y, en consecuencia, ante un electorado difuso.

¹⁹⁰ *Ibid.* p. 38.

¹⁹¹ JP. Faguet, *Op., Cit.*, p. 63.

EL CASO DE SANTA CRUZ Y LA MEDIA LUNA

Santa Cruz ha representado la oposición política y económica históricamente. Durante la dictadura de Hugo Banzer, los empresarios de Santa Cruz, primero como oposición oficialista, fueron el grupo social que demandaba una mayor autonomía regional, específicamente a las regulaciones comerciales. Por esta razón no es de sorprender que, durante los gobiernos de coalición, los grupos organizados de dicho departamento fueran sus asiduos patrocinadores, siempre en favor de un comercio más abierto a expensas de los departamentos occidentales.

Al momento de sobrevenir los conflictos internos, ya descritos, y la posterior asunción de Evo Morales al cargo de presidente, los grupos políticos y económicos de este departamento comenzaron el rápido proceso de cohesión social regional con fines, primero, a mantener los beneficios económicos que habían adquirido durante los veinte años de gobiernos de coalición. Ahora bien, y siguiendo al teórico boliviano René Zavaleta, mucho se ha utilizado el argumento de que la autonomía a nivel nacional fue el baluarte de las élites económicas. Sin embargo, es de destacar que éstas no se encuentran, como se quisiera pensar, en el centro del argumento. En general, los empresarios tienen un origen modesto y en muchos casos humilde, “por lo que hablar de viejos ricos, de acumulación originaria, o de una experiencia histórica-acumulativa-empresarial parece contrasentido. El empresario boliviano más ligado al Estado que al mercado se ha hecho áulico: palaciego/estadista/cortesano de la política/recluido”¹⁹².

Zavaleta menciona que el empresario no es un sujeto/económico, sino una artificialidad de la economía boliviana. A lo largo de sus textos sobre la historia de Bolivia se entiende que este grupo social esperó que fuera el Estado el constructor de la *burguesía nacional*. Esperaron que el Estado estructurara el mercado liberal (mediante decreto) ideado y viabilizado por partidos políticos, no por empresarios; siempre ausentes y ajenos a un mercado extraño: nunca crecieron en la praxis económica”.

Al empresario no le interesa quién gobierna, sino cómo va a gobernar para él. Incluyeron propuestas de desarrollo, de su sector, arguyendo que desde allí se abriría la panacea de la “generación de empleos”. El Estado es para ellos el todo. Buscaron que éste fuera un monopolio, porque no les interesó en demasía el mercado abierto; si todo les compraría el Estado serían los empresarios más

¹⁹² René Zavaleta Mercado, *Ensayos 1975-1984*, ed. Plural, 1985.

*gratificados. En todo caso, el mercado de los empresarios es pensado como un mercado feudal, con Burgos semi-clandestinos que comercian limitadamente, encerrados en Ministerios, Prefecturas, Alcaldías y otras dependencias estatales de un Estado-mercado*¹⁹³.

Mientras Bolivia no cuente con un sujeto empresarial histórico, se da un vacío posible de ser llenado con cualquier clase, raza, institución o ideología postizas. Además de cerrar las posibilidades desde dentro para vislumbrar modelos económicos acorde a los tiempos de la globalización. Todo parece indicar que el actual gobierno no sólo ha diluido la posición política, sino también la económica. Si al socialismo boliviano le falta el proletariado como clase revolucionaria, está claro que para la oposición (centro, derecha) y la propia democracia, el gran ausente es su agente económico.

Por esta razón es que Santa Cruz fue tomado, tanto por las élites políticas nacionales quebrantadas por los conflictos sociales, como por los medios de comunicación nacional e internacionales, como el bastión político opositor al gobierno de Evo Morales; porque representaba una voz diferenciada pero no con propuestas claras y consolidadas. De esta manera, es que comienza a concebirse un proyecto de autonomía política, fiscal y administrativa en puja con el Estado central; este es un ejemplo claro de las fuerzas centrífugas y centrípetas características de los sistemas federales.

A comienzo de 2008, el entonces prefecto, Raúl Acostas, promovió un referéndum, unilateralmente, para otorgarle autonomía del departamento. La formulación de la pregunta del referéndum contenía una redacción que paradójicamente ofrecía *sólo atribución normativa administrativa*, con lo cual se consolidaba un esquema de desconcentración¹⁹⁴ de facultades. Sin embargo, dicho referéndum no pretendía ser un artífice legal para la atribución de mayores facultades, sino un plebiscito en el que basaría su posterior demanda de secesión.

¹⁹³ René Zavaleta, *Op. cit.*

¹⁹⁴ Franz Xavier Barrios Suvelza, “Hacia una tipología conceptual de la desconcentración”, *USAID- Iniciativas Democráticas Bolivia*, s/año, p. 2.

Por su parte, y acorde con la Constitución Política del Estado, se llevó a cabo la elección de las autoridades departamentales y municipales. Estas elecciones marcaron el inicio del proceso político que lleva a la elección directa de los gobiernos locales. El resultado fue que tres departamentos fueron ganados por la oposición: Beni, Tarija y Santa Cruz, regiones del occidente boliviano.

Esta victoria, más que una victoria política de la oposición, le otorga certidumbre a las nuevas instituciones electorales. Dicha elección de gobernadores, con facultades aún no delimitadas por la falta de una legislación nacional, abre un nivel de gobierno que obtendrá una capacidad de asegurar la viabilidad económica y política de acuerdo a intereses meramente locales. Dejar el argumento únicamente como una victoria de la oposición supondría que estas fuerzas políticas se mantendrían cohesionadas, lo cual debe ser tomado con sus reservas. Cabe mencionar que, en estas elecciones, y debido a la fragmentación de la oposición política a nivel nacional, la Asamblea Legislativa Plurinacional y el Senado fueron controlados por el oficialismo. Posteriormente, en las elecciones de 2014, el resultado no fue diferente: ambas Cámaras son controladas por el oficialismo. Sin embargo, en los gobiernos departamentales sí hubo un cambio drástico y digno de mencionar: la gubernatura de La Paz fue ganada por un partido opositor. Un cambio que habría de comenzar a significar la creación de una oposición política, local y regionalizada al partido hegemónico nacional: una oposición que tiene demandas locales que no necesariamente convergen con las nacionales.

CAPACIDAD DE INICIATIVA, INMUNIDAD Y COERCIÓN

Como se ha mencionado, el proceso de democratización local obligó a un cambio en la escala de observación, así como a un conjunto de variables que son determinadas por los procesos de descentralización; esto es, un conjunto de variables teóricas que ayuden a la observación de las dinámicas políticas invisibles que se determinan en la localidad. Dicho lo anterior, este apartado se enfocará en la explicación de las siguientes variables: capacidad de iniciación, inmunidad y coerción; constitución -entendida como las prerrogativas legislativas que se les otorgan a las entidades- e; independencia de tribunales.

Los procesos de descentralización dieron origen a gobiernos locales con capacidades limitadas por la legislación nacional y, de esta manera, es que entran a colación variables que pueden ser observadas con mayor claridad desde lo local: variables de inmunidad e iniciativa.

Ambas variables distan del análisis cuantitativo que centra su importancia en la eficiencia para la aplicación de ciertas políticas públicas o bien, niveles de gobierno. El cuestionamiento no es saber qué tanto se pueden descentralizar las funciones administrativas de un departamento hacia una región; o a otros niveles de gobierno. La pregunta radica ¿en qué tanto puede hacer –en este caso, un departamento- sin la intromisión de medidas coercitivas por parte de una autoridad superior? Es así que las variables de eficiencia o eficacia en la administración se dejan de lado, por las ya mencionadas de, inmunidad e iniciativa.

Es necesario comenzar por otorgarles un concepto. La inmunidad se entiende como la capacidad de los gobiernos locales para ejercer de los derechos o prerrogativas que les corresponden¹⁹⁵. Esto es, si los gobiernos tienen la capacidad para regular y legislar sobre zonas de construcción deben tener la capacidad para poder legislar sobre las actividades económicas que se habrán de llevar a cabo. De esta manera, la inmunidad se entiende por la capacidad de los poderes locales para actuar sin temor de ser removido por autoridades de más alto nivel en el Estado¹⁹⁶.

Ahora bien, el hecho de otorgar capacidad de legislación no hace a un ente autónomo como tal. Es necesario que dicha legislación tenga capacidad para regular a los diversos actores, sectores u organizaciones que luchan por el capital político de la región. La capacidad de iniciación de una legislatura se puede medir por la injerencia que tenga de ser intrínsecamente una reglamentación interiorizada por todos los individuos y, de la misma manera, que pueda ser respetada y avalada por los órganos de gobierno que se encuentran en un nivel de funcionalidad y jerarquía más altos.

En el momento en que se cede legislación “hacia abajo” no se puede hablar de una autonomía, ya que la territorialización del poder adopta la forma de una descentralización. Es importante retener, sin embargo, que la desconcentración ofrece, por su lado, una variedad de opciones que en sus versiones más avanzadas se acercan mucho a la territorialización de los procesos de descentralización, con la salvedad de que mantienen la cuestión decisiva claramente arreglada: sin ceder legislación al ámbito local. Por ello es que colectividades territoriales beneficiarias de desconcentración avanzada

¹⁹⁵ Clark Gordon, *Op., cit.* p. 204

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 206.

arrancan sus funciones competenciales con una *potestad normativa no -legislativa*; esto es, de tipo administrativo en la forma de reglamentos, decretos o instructivos administrativos

Sin embargo, la autonomía no puede sobreentenderse si el ente que la reclama no tiene la facultad de legislar; esto es, la facultad de legislación es una cualidad necesaria pero no suficiente para la autonomía de una región.

La segunda constatación se refiere a concebir la legislación como el detonante de los más profundos esquemas de territorialización concebibles dentro de un Estado. Contar con la facultad legislativa de iniciación viabiliza por sus virtudes una nueva dinámica de generación de política pública y legitimación social difícilmente obtenible por la vía de normas reglamentarias o, peor, meras ejecuciones de gasto público en manos locales.

CONCLUSIÓN

La construcción de los sistemas políticos en América Latina no es un proceso terminado. Bolivia es uno de los casos más emblemáticos que han transitado de un Estado unitario a un Estado con características de un Estado federal. Pero, a diferencia del resto de las federaciones latinoamericanas, su proceso de construcción es, relativamente, nuevo. Es relativo debido a que, si bien es cierto, el proceso de autonomía de las regiones se sigue configurando y construyendo en el actuar político y social cotidiano, esto no quiere decir que no hayan existido momentos en que las regiones, por falta de capacidad de control por el gobierno central, hayan generado gobiernos y elites políticas locales.

La autonomía no es única e intrínseca a los sistemas federales; sin embargo, es en estos sistemas donde se ve materializada. Ahora bien, esto no es una condición excluyente a los Estados unitarios ya que, también ahí hubo procesos de descentralización que tendieron a fortalecer a los gobiernos municipales o alcaldías; sin embargo, en estos procesos no estuvieron permeados por la discusión sobre la residencia de la soberanía y a cómo se deberían gestar los tipos de descentralización política o fiscal, principalmente, en contraposición de lo que podía ser delegado desde el centro.

Por la anterior razón se puede ir entendiendo que la autonomía es más visible en aquellos sistemas donde el proceso está inserto en la dicotomía centro/provincia porque es ahí donde las variables políticas, ideológicas, culturales e históricas funcionan en contraposición con una tendencia a la homogeneización de la política. Vale por decir, por ejemplo, que la existencia de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, tribunales, burocracia y fuerza pública locales generan una mayor necesidad de demandas y recursos que tienen que ser resueltos a partir de un proceso de suma cero con el gobierno central. La autonomía, por tanto, es parte del juego político: se puede ser más o menos autónomo dependiendo del acto a discutir, pero también se puede serlo dependiendo del juego político nacional: la autonomía es parte del juego político local y nacional y no es un proceso terminado.

Como se ha mencionado, el concepto de autonomía local ha sido propuesto, indistintamente, por las corrientes liberales o conservadoras del espectro político. La diferencia de aproximaciones radica en cuáles temas pueden ser concernientes a la esfera local y cuáles otros tienen que ser inherentes a la esfera nacional, p.ej.: si la participación política de la ciudadanía debe ser enfocado a la esfera local o, bien a lo nacional; ¿cómo y cuáles deben ser las demandas canalizadas cada una de las

demandas sociales y políticas? Al final del día, la autonomía local debe servir para tener claras cuáles y cómo pueden ser las respuestas a demandas locales, pero, al mismo tiempo, cuál es la injerencia y responsabilidad de los gobiernos nacionales: toda política es local.

Por el contrario, el desarrollo económico puede concernirles a los diferentes niveles de gobierno, ya que, si bien el gobierno central puede tener mayores recursos tanto para el diseño, como para la implementación de programas específicos, los gobiernos locales poseen mayor información sobre el territorio y los grupos sociales: mejor información y conocimiento acerca del territorio y población a la que será expuesta por el programa. La suma de ambos beneficios puede determinar incentivos en la implementación, pero, al mismo tiempo, disminuir los costos al lograr dirimir cualquier tipo de conflicto local evitando se nacionalice dicho conflicto; la capacidad que se le deja a las entidades locales, normalmente, es la de gestión de los recursos, más no su implementación. En suma, lograr que la implementación de determinada política pública no ponga en riesgo la viabilidad de todo el aparato institucional y de gobierno; como lo fueron las Guerras del Agua y del Gas.

Sin embargo, también existir facultades que únicamente le son inherentes al gobierno nacional; como ya se mencionó: la defensa de la integridad del Estado por parte de terceros, los impuestos al comercio y las relaciones políticas exteriores. En todas estas facultades el gobierno central posee mayores atribuciones y, por ende, mayor autonomía para la implementación de las directrices. Como puede verse la autonomía, al igual que los conceptos de teoría política, no es un concepto hegemónico o acabado, sino que esta determinado por las reglas institucionales formales y no formales.

Las federaciones son procesos vivos que confluyen constantemente entre mayores capacidades de gobierno local en contraposición con las medidas de coerción emanadas desde el centro; pero, a diferencia del resto de las federaciones, por lo menos las latinoamericanas, el Estado plurinacional de Bolivia transita desde un gobierno emanado de una revolución local que busca centralizar el poder político y económico, pero guardando su eminente componente indígena y local.

Como se vio en el primer capítulo, el sistema federal tiene su base ideológica en los estudios realizados durante la conformación de la República de Estados Unidos; sin embargo, y aun cuando sea uno de los sistemas políticos más estables podemos saltar a la conclusión de que es la única federación viable, tanto política como económicamente. Lo anterior refiere directamente a que, si

bien los federalistas norteamericanos lograron salvar la divergencia sobre dónde reside esencialmente la soberanía, su proceso de autonomía local los llevó a una guerra interna que puso al borde del colapso el Estado. De la misma manera, los constituyentes bolivianos de 2009 establecieron que la soberanía reside en el pueblo y no en la nación ya que, al considerar que el Estado es un ser plurinacional salvaron la divergencia sobre en cuál de las naciones reconocidas por el Estado mismo residiría la soberanía. Esta distinción hace referencia clara a los gobiernos autonómicos y de descentralización como parte del Estado mismo.

Ahora bien, los procesos de descentralización local siguen fluctuando dependiendo, incluso, del gobierno central debido, principalmente, a que el temor de que el sistema político pueda degenerar en una tiranía o en una inoperancia del sistema de gobierno. Este ejemplo puede, con sus particularidades, ser exportado al resto de los Estados federales latinoamericanos.

Para el caso de Bolivia, los procesos de descentralización no se dieron en un orden específico, como suele establecer la teoría política. Por ejemplo, se estudió que la descentralización política no fue implantada como una exigencia desde el exterior con el objetivo de darle mayor cabida a las elites políticas locales sino que fue una exigencia emanada durante los gobiernos autoritarios debido, primero, a la incapacidad del Estado central de proveer de bienes y servicios de calidad al resto de las regiones; principalmente a los departamentos del oriente del país por la simple razón que el desarrollo económico, ciertamente diferenciado del resto del país, hizo por mantener privilegios se convirtiera en una bandera política por generar un cambio en el sistema político y electoral.

Hay poca duda de que, al menos en Latinoamérica, los procesos de descentralización y desconcentración política, económica y fiscal surgieron a raíz del colapso de los regímenes centralizados de desarrollo nacional; sin embargo, cada proceso ha sido diferente y tiene sus razones. Por ejemplo, en el caso mexicano, estos procesos tuvieron su auge durante la última década del siglo pasado y se enfocaron, principalmente, en el proceso de descentralización política y administrativa, pero hay pocos avances en lo fiscal. Lo anterior podría deberse, a manera de rápido análisis, a que, a pesar de México ha sido un Estado federal por más de un siglo las facultades para ejercer la autonomía se han visto mermadas por las redes de cacicazgo, principalmente en el sur y oriente del país, pero también por la falta de iniciativa a generar partidos políticos que recogen las demandas locales y se traduzcan en opciones de gobierno. Sin embargo, hay casos, sobre todo en el norte más desa-

rrollado, donde el auge económico ha generado que las elites políticas locales intenten obtener mayores réditos políticos contraponiéndose a las directrices emanadas de los gobiernos centrales. Es necesario mencionar que las demandas de secesión pueden resurgir porque, como se mencionó, siempre pueden ser usadas para obtener beneficios políticos y fiscales a corto plazo. Los sistemas federales no son terminados y están en constante conflicto para obtener mayores capacidades autonómicas. Cabe hacer notar que la prevalencia final de un Estado nacional no elimina la “cuestión regional” y el conflicto entre las elites provinciales y el centro político continuará, muchas veces exacerbado por el mismo desarrollo económico

Ahora bien, regresando al caso que nos ocupa, Bolivia ha tenido ejemplos claros de sus procesos de descentralización. La Ley de Participación Política fue la primera propuesta formal emanada del gobierno central para dar cabida a nuevos grupos locales emanados de las regiones; sin embargo, esta reforma tuvo efectos variados e, incluso, contradictorios: en el oriente del país generó elites políticas locales que, al no ver cumplidas sus demandas de mayores facultades pondrían en riesgo la integridad del Estado; por el contrario, en el occidente reafirmó los cacicazgos preexistente y, además, les otorgó recursos del Estado central a los que no tenían acceso. Cabe mencionar que existen varios estudios de cómo los procesos de descentralización, principalmente, los políticos, lograron que estos cacicazgos tengan la capacidad de mantener una cohesión del Estado, pero con la gran desventaja de que los conflictos locales se mantengan locales para evitar una intromisión de las esferas políticas nacionales¹⁹⁷.

Es innegable que el modelo de Tiebout se aplicó en Bolivia, especialmente, para el caso del proceso de descentralización administrativa: el caso de los servicios de agua lo hace evidente. Un proceso que, si bien estuvo orientado a generar una mejora en la provisión del servicio y suministro de agua, especialmente en una región semidesértica, fue un proceso que estuvo viciado de origen: un proceso de descentralizaron en el que se hicieron evidentes las críticas al modelo, pero que, al mismo tiempo, posee la virtud de que tendía, o al menos eso se pretendía, a generar un servicio de mayor calidad y a menores costos para el gobierno nacional. Sin embargo, este caso desnudó por completo una crítica fundamental: no es viable concesionar un servicio básico sin establecer reglas

¹⁹⁷ Gibson, Edward, *Boundary Control: subnational authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge University Press, 2012.

claras de operación debido a que, al tener un Estado que no pueda controlar y regular, mediante la operación institucional y legal, a los prestadores del servicio difícilmente va a poder generar las medidas de coerción necesarias para que los beneficios no se queden no se concentren en los prestadores del servicio y no a los consumidores, en este caso, a los ciudadanos. En este caso, el juego político entre los diferentes niveles de gobierno, enmarcados en las prerrogativas dadas por la autonomía local, importan porque pueden degenerar en conflictos nacionales que pongan en riesgo la viabilidad de los distintos niveles de gobierno inmiscuidos.

Retomando a Fallei, los procesos de descentralización son parte inherente de las Estado y de las fuerzas centrifugas y centrípetas del Estado mismo. En este caso, ambos, gobiernos locales y central, tienen incentivos para generar procesos acordes con la fortaleza institucional y la capacidad de los gobiernos departamentales para generar, en el corto y mediano plazo, soluciones a demandas sociales.

El sistema político nacional sigue en proceso de institucionalización: los partidos políticos no poseen capacidad para articular demandas de los diferentes sectores sociales de todo el país, a excepción del MAS, pero con excepciones en los departamentos occidentales. Esta variable en sí podría ser suficiente para determinar la capacidad de institucionalización del sistema político ya que, por ejemplo, en distintas federaciones los partidos políticos tienden a ser locales con poca representación a nivel nacional. Sin embargo, lo que sí es determinante es que no existen incentivos para la negociación entre las élites políticas locales con miras a la representación en las instituciones de representación nacional.

Es cierto que las elecciones tienden a crear gobierno; sin embargo, la correlación entre votantes con candidatos ideales en un sistema democrático representativo tiende a ser muy baja: los candidatos se presentan con un plan de gobierno que no necesariamente tiende a estar vinculado con las necesidades de la localidad que busca representar debido a que, en aras de cohesionar a los votantes de distintas localidades, la oferta política tiende a difuminarse entre la territorialidad, como entre las directrices ya establecidas por el centro del partido político.

BIBLIOGRAFÍA

- A.H. Birch, "Approaches to the study of Federalism", *Political Studies* 14(1996), p. 15-33.
- Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, FCE-México. 2004.
- Anderson, George, *Una introducción al federalismo*, ed. Marcial Pons, España, 2000.
- Ayo, Diego, "El Estado aparente e integral desde las autonomías", *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, 60(2010).
- Barkey, Karen; Parikh, Sunita "Comparative Perspectives on the State", *Annual Review of Sociology*, *Annual Review of Sociology*.
- Barr, Robert R. "Bolivia: Another Uncompleted Revolution", *Latin American Politics and Society*, No. 3, Vol. 47, 2005.
- Barrios Suvelza, Franz Xavier, "Hacia una tipología conceptual de la desconcentración", *USAID- Iniciativas Democráticas Bolivia*, s/año.
- Bethell, Leslie (ed.), *Historia de América Latina: política y sociedad desde 1930*, Cambridge University Press- Crítica, 1994.
- Bremer, Juan Jose *De Westphalia a post-Westphalia. Hacia un nuevo orden internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013.
- Burgess, Michael, *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford University Press, 2012.
- Caballero, Gonzalo, "Hacia una tipología de la dinámica institucional del federalismo", *Apuntes teóricos*, *Reis*, 125(2009).
- Campbell, John L, "The State and Fiscal Sociology", *the College of Chicago*, 19(1993).
- Cayeros, Alberto Díaz, "El federalismo y los límites políticos de la redistribución", *Gestión y Política Pública*, CIDE, 12(3), 2004.
- Cohen, Jean; Arato, Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México 2000.
- Colomer, Joseph, "La crisis del Estado de las autonomías", *Claves de la razón práctica*, núm. 94, (1999).
- "_____ ", "Las instituciones del federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1): 41-54.

- Conaghan, Catherine M.; Malloy, James M.; Wolf, Leandro “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”, *Desarrollo Económico*, 144(1997).
- Conell, Svante “Autonomy as a Source of Conflict: Caucasians Conflicts in Theoretical Perspective” *World Politics*, 54(2).
- Cubel, Maria, *Decentralized Income Redistribution and Imperfect mobility*, Dep. of Hacienda Pública, 2001.
- Dahl, Robert, “Federalism and the Democratic Process”, *Liberal Democracy*, 25(1983), p. 95-108.
- “_____”, “Federalism and the democratic process”, *Democracy, liberty and equality*, Norwegian, University Press, 1986.
- Decreto Supremo 21060, 29 de agosto de 1985.
- Easton, David, *Federalism and the Concept of Political Territoriality*, Center International for European Formation, 2012.
- Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy, “Las ‘cuestiones políticas’”, en, Pablo Luis Manili (coord.), *Marbury vs Madison. Reflexiones sobre una sentencia bicentenaria*, ed. Porrúa de Derecho Constitucional Procesal, México, 2011.
- Faguet, JP. “Governance from Below in Bolivia A Theory of Local Government with Two Empirical Tests”, *Latin American Politics and Society*, 51(2009).
- Falleti, Tulia, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, University of Pennsylvania Press, 2010.
- Garay Vera, Cristian; Pinto, Juan Mendoza, “El choque de dos imaginarios geopolíticos en Bolivia. La guerra del gas”, *Revista de Estudios Transfronterizos*, No, 1 (enero-junio), 2015.
- Gibson L., Edward, “Control de Límites: Autoritarismo Subnacional en países latinoamericanos” *Desarrollo Económico* 47(2007), p. 163-191.
- Gordon, Clark, “A Theory of Local Autonomy”, *Annals of the Association of American Geographers*, 74(1984).
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *El Federalista/Alexander Hamilton, James Madison y John Jay*, México, FCE, 2001.
- Hanushek, Eric; Yilmaz, Kuey, “Urban Education: Location and Opportunity in the United States”, *Economic, Workforce, and Human Capital Development*, 2007.

- Healy, Kevin, "Coca, the State and the Peasantry in Bolivia 1982-1988", *Journal of Interamerican Studies and Worlds Affairs*, No. 2/3, Vol. 30, 1988.
- Huston, James "The Bill of Rights and the American Revolutionary Experience", ed. Haakonsen, 1991.
- Keohane, Robert; Nye, Joseph, "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion. *International Organizations: Politics and Process*, University of Wisconsin Press, 1973.
- Ketcham, Ralph *Antifederalist papers and the Constitutional Conventional Debates*, Signet Classic, EUA, 2003.
- King, Preston, *Federalism and Federations*, Books on Demand, 1982.
- Lazarte, Jorge, *Reforma Electoral en Bolivia*, UNAM-III, p. 265-314.
- Linz, J.J., "Democracia, multinacionalismo y federalismo", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, 1999.
- Madrid, Raúl, "Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America, 1(2005).
- Mansoorian, A., and G. M. Myers. Attachment to home and efficiency purchases of population in a fiscal externality economy, *Journal of Public Economics*, 52, (1993) p. 117-132.
- Maxwell, Cameron; Falleti, Tulia, "Federalism and the Subnational Separation of Powers", *Publius*, 35, 2(2005).
- Milton Samuel Camelo Rincón, "Un modelo de gasto público local: reconsiderando el modelo de Tiebout", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, 2(2012), - 2do. Semestre 2012, 176-198.
- Montero, Alfred; Samuels, David, *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, 2004.
- Muñoz, Javier, "Las guerras del agua y del gas como plataformas de la Asamblea Constituyente en Bolivia", *Activismo ciudadano para la defensa del medio ambiente*, Instituto de Investigación y debate sobre la gobernanza, Bolivia, 2007.
- Murillo, María Victoria, "Recovering Political Dynamics: Teachers Union and Decentralization of Education in Argentina and México", *Latin Americans Politics and Society*, num. 41, 1999.
- Neso, Nicolas, "De la guerra del agua hasta la guerra del gas: los movimientos sociales en Bolivia y la elección de Evo Morales", *Iberofórum*, No 15 (enero-junio), 2013.
- O'Neill, Kathleen, *Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power in the Andes*, Cambridge University Press, 2005.

- Oates, Zodrow y Mieszkowski, *Property Taxation and Local Government Finance*, Oates (2001).
- Ornelas, Raúl, *La guerra del gas: cuarenta y cinco días de resistencia y un triunfo popular*, CLACSO-Argentina, 2013.
- Ortíz, Roberto (ed), “Carlos Diego Mesa Gisbert”, *Biografías de líderes políticos*, Barcelona Centre for International Affaris- CIDOB, Barcelona 2005.
- “_____” (ed), “Eduardo Rodríguez Vetzé”, *Biografías de líderes políticos*, Barcelona Centre for International Affaris- CIDOB, Barcelona 2005.
- Pani, Erika “Ciudadanos, cuerpos, intereses. Las incertidumbres de la representación Estados Unidos 1776-1787, México 1808-1828”, en *Historia Mexicana*, 2003, El Colegio de México.
- Pantoja, David *El supremo poder conservador*, FCE-El Colegio de México, 2005.
- Pierson P., “Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, 94(2000), 251-267.
- Prud’Homme, Remy, “The dangers of Decentralization from the viewpoints of redistribution, stabilization, and allocation”, *Researcher Observer*, 1(1995).
- Putnam, Robert *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.
- Rhode, Paul, Koleman Strumpf, *Historical Presidential Betting Markets*, University of North Carolina Press, 2008.
- Riker, W., *Federalism*, ed. Little, Boston, 1964.
- Rodden, Jonathan, “Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement”, *Comparative Politics*, 36(2004).
- Rusell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical reflection from the Southern Cone, *Latin American Politics and Society*, 1(2003).
- Salinas, J. Cortés “El modelo: la Suprema Corte Norteamericana del Justicia Mayor Marshall (1803) al caso del Presidente Nixon (1974)”, en *La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores*, ed. Poder Judicial de la Federación, 2010.
- Sawe, Geoffrey, *Modern federalism*, ed. Carlton, Vic. Pitman, Australia, 1976.
- Schneider, Ben Ross, “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America”. *Journal of Latin American Studies* 41(03), 553-575, 2009.
- Stefanoni, Pablo “El nacionalismo indígena en el poder”, *Observatorio Social de América*, 19(2006).

- Stepan, Alfred, "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy* 14 (1999) 19-34.
- Strauss, Leo y Joseph Cropsey, *Historia de la filosofía política*, México, FCE, 1993.
- Tarrow, Sidney, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*, Yale University Press, 1977.
- Taylor, Brian, "Force and Federalism: Controlling Coercion in Federal Hybrid Regimes", *Comparative Politics* 4(2007).
- Theret, Bruno; Murillo, Lorena, "Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas", *Foro Internacional*, 44(2004), p. 29-65.
- Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, the University of Chicago Press, 64(5), 1956.
- Van Cott, Donna Lee, "From Exclusion to inclusion: Bolivia's 2002 Elections", *Journal of Latin American Studies*, 4(2003).
- Villegas Quiroga, Carlos, "El movimiento social, la caída de Sánchez de Lozada y las promesas de Carlos Mesa" *Privatización de la industria petrolera en Bolivia: trayectoria y efectos tributarios*, CLACSO, Argentina, 2005.
- Wahren, Juan, "Territorios Insurgentes, La dimensión territorial en los movimientos sociales de América Latina", *IX Jornadas de Sociología*, Universidad de Buenos Aires, 2011.
- Wellisch, D. "Interregional spillovers in the presence of perfect and imperfect household mobility", *Journal of Public Economics*, 55(1994), p. 167-84.
- Wendt, Alexander *Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.
- Zavaleta Mercado, René, *Ensayos 1975-1984*, ed. Plural, 1985.