REDIBRIG

REVISTA IBEROAMERICANA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
RIBRIG número 1/2020. ISSN: 2660-681X.

# REINTEGRAR LO QUE LAS CONSTITUCIONES SEPARAN. UN ANÁLISIS NORMATIVO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BOLIVIA*

Iván Carlos Arandia Ledezma**
Profesor de la Universidad Mayor
de San Francisco Xavier (Bolivia).

**SUMARIO: INTRODUCCIÓN; 1. BASE TEÓRICA; 2. EL SISTEMA DE RIG PREVALECIENTE DURANTE EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN DE BASE MUNICIPAL EN BOLIVIA (1994-2006); 3. LOS MECANISMOS DE RIG EN EL MARCO DE LA NUEVA ESTRUCTURA TERRITORIAL ESTATAL PREVISTA EN LA CPE VIGENTE; 4. A MANERA DE CONCLUSIONES: LO VIEJO Y LO NUEVO EN EL SISTEMA DE RIG ACTUAL. BIBLIOGRAFÍA.**

**RESUMEN:** Las Constituciones se ocupan, entre otras cosas, de organizar democráticamente el aparato de gobierno, distribuyendo el poder público funcional y territorialmente. Sin embargo, ya en la gestión, todos

Para citar: I. Arandia Ledezma, "Reintegrar lo que las Constituciones separan. Un análisis normativo de las relaciones intergubernamentales en Bolivia", *RIBRIG*, 1, 2020, 1-64.

* El presente artículo se constituye en una versión revisada y actualizada del que fuera publicado en 2014, bajo el título de "Las relaciones intergubernamentales en el modelo territorial boliviano - El antes y el después".

** Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales (USFX), Máster en Ciencia Política (UNIA), Magister en Administración de Justicia (USFX) y Doctor en Gobierno y Administración Pública (IUOG/UCM). Profesor titular a tiempo parcial de la Universidad Mayor de San Francisco Xavier. Correo electrónico: arandia.ivan@usfx.bo

los componentes estatales, inicialmente repartidos, deben reunificarse para trabajar coordinadamente en la materialización de los derechos de las personas.

La transición de un modelo de Estado unitario simple, de relativa descentralización, vigente hasta antes de la Constitución actual, a otro que, manteniendo el carácter de unitario, asume expresamente un modelo estatal descentralizado y con autonomías, nos impele a dejar las perspectivas tradicionales para el abordaje de esta temática y reflexionar en dimensiones distintas, entre ellas la vinculada con las relaciones intergubernamentales, entendida como el conjunto de mecanismos de cohesión que permite un funcionamiento estatal coordinado en el marco de un poder territorialmente distribuido entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.



**ABSTRACT:** The Constitutions are concerned, among other topics, about democratically organizing the government structure, distributing public power in functionally and territorially. However, already in management actions, all the state components, in the beginning distributed, must be reunited to work in a coordinated way for the realization of the people's rights.

The transition from a simple an unitary model of State, under relative decentralization, applied before the current Constitution, to another that, while yet maintaining a character of unitary, clearly assumes a decentralized state model with autonomies, impulse us to leave the classic perspectives about this subject and impels us to think on different dimensions, included the intergovernmental relations, understood as a set of cohesion mechanisms that allows a coordinated state operation within framework of a territorially distributed power among the central government and subnational governments.

**PALABRAS CLAVES:** CONSTITUCIÓN, MODELO DE ESTADO, ESTRUCTURA TERRITORIAL, DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

**KEY WORDS:** CONSTITUTION, STATE MODEL, TERRITORIAL STRUCTURE, DECENTRALIZATION, AUTONOMY AND INTERGOVERNMENTAL RELATIONS.

## INTRODUCCIÓN.

Con la aprobación del texto constitucional vigente en Bolivia, mediante referendo de 2009, se marca un hito fundamental que señala el paso de un modelo de Estado simple (unitario, conforme el texto constitucional abrogado) a otro de carácter compuesto (de especiales características), con fuertes implicancias inicialmente teóricas y normativas, sobre las que el presente análisis pretende centrar su atención.

Esto tiene su razón de ser en una limitante de carácter material, pues debido a la lentitud con la que se ha venido implementando el proceso de implementación constitucional y la escasa atención que éste ha merecido por parte de la comunidad académica, aún no se han desarrollado aproximaciones empíricas a la problemática.

El presente aporte pretende cuatro objetivos centrales: a) Desarrollar un marco teórico/conceptual general acerca de las relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG); b) describir el modelo de RIG prevaleciente en el esquema de descentralización previo a la promulgación de la Constitución Política del Estado (en adelante, CPE) vigente, es decir, en el esquema de la extinta

descentralización municipalizadora emergente de la Ley de Participación Popular; c) describir los mecanismos de RIG previstos en el texto constitucional vigente y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (en adelante, LMAD), esto ante la imposibilidad de contar aún con información empírica suficiente; y d) en base a los resultados, identificar algunos de los riesgos para la implementación de un modelo de RIG acorde con los principios constitucionales.

El documento se estructura siguiendo la misma lógica, destinando un subtítulo para cada uno de los cuatro tópicos que serán objeto de análisis en el texto del artículo.

## 1. Base teórica.



Las relaciones entre las diferentes unidades de gobierno y administración son un aspecto sustancial para el funcionamiento de la estructura burocrática en todo modelo de Estado; sin embargo, esta relación, de inicio compleja, adquiere matices distintos al tratarse de Estados simples o compuestos y de los diferentes grados de descentralización existentes en cada uno de ellos, pues el establecimiento del modelo o modo del Estado compuesto no garantiza que la gestión se desarrolle de manera distribuida, para que esto ocurra, la estática (modelo normativo) debe coincidir con la dinámica (gestión del aparato público).

En los primeros (Estados de modelo simple), considerando que no es posible hablar de niveles de gobierno propiamente dichos, el desarrollo de estos mecanismos es variable –de acuerdo al nivel de desconcentración y/o delegación existente– y se basa en la coordinación jerárquica, es decir, en la vinculación entre un superior que coordina las acciones de los inferiores mediante "...téc-

nica jurídica, desde una consideración similar al principio de jerarquía o a la tutela administrativa, como fórmulas de control del cumplimiento de los entes locales de las directrices estatales" (Montabés y Rosado, 2002: pág. 65).

En los Estados compuestos, como catalogamos al boliviano en la actualidad, los niveles territoriales y sus estructuras burocráticas adquieren cualidad gubernativa, es decir, se constituyen en "niveles de gobierno", entre los cuales se distribuyen competencias, recursos y capacidades con la finalidad de brindar los servicios y garantizar los objetivos que el Estado persigue.

Esta distribución competencial entre un número variable de unidades territoriales obviamente complejiza la gestión, con riesgos ciertos de una excesiva centrifugación y compartimentalización burocráticas, sobreposiciones, duplicidades y, con ello, de ineficiencia. Es así que se hace imprescindible acompañar los procesos de descentralización y autonomía con los dispositivos adecuados y necesarios para lograr vertebrar un aparato estatal que se dispersa en el territorio entre entidades al menos formalmente equipotentes, es decir, en relación de horizontalidad; por lo tanto, las técnicas jurídicas basadas en el principio de jerarquía o tutela administrativa como fórmulas de control del cumplimiento de las directrices centrales, predominantes en Estados simples centralizados, dejan de ser adecuadas a un escenario distinto, un modelo estatal complejo y descentralizado.

Es en este último contexto donde se estructuran las llamadas "relaciones intergubernamentales" o simplemente RIG, concepto que se origina en la década de los treinta con la llegada del New Deal y el esfuerzo general del gobierno nacional norteamericano por combatir el

caos económico y social que había causado la Gran Depresión de 1929. De este modo, las RIG tenían que ver con las políticas, es decir, con escoger ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos. Las escaramuzas de Franklin D. Roosevelt con la Corte Suprema de los Estados Unidos por varios de sus programas de asistencia social y su técnica pragmática para eludir la resistencia legalista de la Corte caracterizan la esencia política de las RIG. Así, vemos que los orígenes del término se relacionaron con ideas y tendencias liberales, progresistas y de un gobierno activo (Wright, 1997).

La vinculación de la autonomía, la descentralización y, en general, todo proceso de distribución del poder público en el territorio, con la modificación de los patrones de RIG, se hace visible a partir del aumento de la complejidad en la forma de funcionamiento y estructuración de la administración estatal a todo nivel, planteando problemas administrativos concretos, entre los que según Cabrero y García (202) destacan: a) Las características y el tamaño de las entidades locales (municipales) e intermedias (provincias, departamentos o prefecturas); b) la distribución de poder y funciones entre los diferentes niveles de gobierno; c) las relaciones entre el gobierno central, los entes intermedios de administración y los municipios y d) la sobreposición de funciones y competencias entre autoridades administrativas en una misma circunscripción territorial.

Ciertamente, todos estos "...aspectos inciden en la estructura y funcionamiento del aparato estatal en sus distintas manifestaciones, tanto en lo interno como en lo externo. En este contexto, uno de los aspectos de mayor relevancia está relacionado con las distintas formas y canales de interacción existentes entre los distintos centros decisorios de la administración, es decir, las relaciones intergubernamentales (RIG), entendidas como el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la

interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas. Las RIG operan en el ámbito gubernamental interno y en tal virtud no deben ser confundidas, como muchas veces sucede, con las relaciones exteriores o internacionales, es decir, las que se producen entre diferentes Estados en el marco de la comunidad internacional" (Arandia, 2002: pág. 11)

Wright esboza en su obra precedentemente citada una aproximación al problema de las RIG a través del planteamiento de las siguientes interrogantes: a) ¿Quién? Las RIG incluyen a la vez a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos tamaños, tipos y ubicaciones. b) ¿Dónde? Las RIG se encuentran por doquier en los sistemas político y administrativo. Como la levadura, penetran y leudan el pan gubernamental. c) ¿Cuándo? Las RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentemos en el futuro a problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte, la beneficencia y similares. d) ¿Qué? Anderson, citado por Wright (1997: págs. 67 y 68) da respuesta a este cuestionamiento, definiendo a las RIG como el "importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las diferentes unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal. Nótese que esta conceptualización está directamente referida a la administración estadounidense de tipo federal clásico, pero se universaliza al plantear la posibilidad de su aplicación también para los estados unitarios de gobierno multinivel y descentralizado.

### 1.1. Modelos de RIG desde la perspectiva estructural y normativa. La estática del proceso.

A partir de las estructuras emergentes del modelo o modo de Estado que se perfila en abstracto en las constituciones, Wright (1997) clasifica a las RIG en base a tres tipos genéricos de autoridad: autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y autoridad traslapante o superpuesta (negociación). Pese a su sencillez, cada modelo, al concentrarse en los rasgos esenciales de una posible negociación de RIG, nos guía en la formulación hipótesis. (Desde luego, no hay dos modelos que generen conjuntos idénticos de hipótesis.) Y poniendo a prueba estas hipótesis, podemos descubrir qué modelo conviene más al sistema político de los Estados Unidos tal como opera hoy (Wright, 1997). Esta misma reflexión es válida para todo Estado en el que predomine, al menos normativamente, la tendencia a un poder formal territorialmente distribuido.

Este esquema, diseñado específicamente para Estados compuestos, es, sobre la base de los aportes de Rodríguez (2003), una clasificación aplicable también a Estados unitarios descentralizados[1], estructurados bajo la forma de gobierno multinivel, toda vez que en ellos se opera un notable volumen de interacción entre instancias gubernativas entre si y entre estas con entes administrativos que gozan de grados de autonomía decisional considerables.



[1] La Constitución boliviana expresa en su art. 1 que "Bolivia se constituye en un Estado Unitario (…), Plurinacional (…) descentralizado y con autonomías".

Es prudente considerar que el planteamiento de modelos tiene por objeto establecer simples referentes teóricos necesarios en el análisis de la realidad plasmada en casos concretos, no presentándose por este mismo hecho, en estados puros, siendo más bien comunes las combinaciones en formas eclécticas.

**A. Modelo de autoridad coordinada.**

Se caracteriza por presentar ciertos grados de independencia y autonomía entre por lo menos dos de los tres niveles gubernamentales que suelen presentarse en la mayor parte de los arreglos territoriales.

En general, independientemente de la preponderancia de unos niveles sobre otros, este modelo, al que Rodríguez (2003) denomina "separado", se caracteriza por la existencia de distintas unidades de gobierno territorial con:

- Legitimidad política propia;
- Esferas de actuación propias, claramente delimitadas y mutuamente excluyentes;
- Capacidad de reclutar a su personal con absoluta autonomía y;
- Sostenibilidad económica (recursos propios o, cuando menos, de libre disponibilidad).

Dentro de este modelo, las relaciones o puntos de inflexión entre niveles estarían determinados por la simple correlación de fuerzas y la determinación de áreas competenciales mutuamente excluyentes, donde la conflictividad tendería a resolverse, en los hechos, a favor del más fuerte, con el riesgo de caer en modelos de autoridad inclusiva (centralizadores).

**B. Modelo de autoridad inclusiva.**

Está caracterizado por el predominio del principio de jerarquía, por las relaciones de autoridad verticales entre dos o más niveles con cualidad gubernativa. Existiría una instancia dominante –típicamente la administración central– de la que los restantes actores serían meros agentes operativos (las unidades territoriales de nivel inferior). Las órdenes son descendentes y las decisiones se toman desde la cúspide decisional. Este modelo puede ligarse al principio de jerarquía y a los sistemas políticos autoritarios centralizados (Rodríguez, 2003).

Este modelo, al que Wright denomina "de autoridad absoluta", se cimienta en tres premisas. La primera de ellas establece que los gobiernos estatales y locales (en general los gobiernos o niveles territoriales subnacionales) dependen totalmente de las decisiones de alcance nacional definidas por el gobierno central, por poderosos intereses económicos o por alguna combinación de ambos. La segunda señala que las instituciones políticas no nacionales, como gobernadores, legisladores estatales y alcaldes, han alcanzado una condición cercana a la atrofia total. Y, finalmente, la tercera premisa considera que las funciones desempeñadas antes por estos órganos, convertidos hoy en reliquias, se han fusionado en un sistema jerárquico centralizado (Wright, 1997).



**C. Modelo de autoridad traslapada.**

El modelo superpuesto, interdependiente o de autoridad traslapada, se identificaría con la existencia de unidades de gobierno con importante capacidad de actuación y auto-organización autónoma y, lo que es más importante, la existencia de esferas de actuación pública que no son mutuamente excluyentes, separadas,

propias, sino compartidas (competencias compartidas y concurrentes).

La financiación se hace en parte con recursos propios, pero también en buena medida con subvenciones que se reciben de otros niveles de gobierno; hay mayor movilidad del personal público entre los distintos niveles que en el modelo separado y existen lugares de negociación y resolución de conflictos distintos de las instancias judiciales (Comités, consejos, etc.) lo que impone la necesidad del consenso como base de las RIG.

La equipotencia constitucional y la horizontalidad de las relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales, propias de este modelo, es aún objeto de debate en tanto se considera que en una mayor o menor medida las entidades subnacionales deben, en caso de conflicto competencial, subordinarse a las nacionales para preservar un cierto nivel de coherencia y unidad de la gestión estatal, crítica que es superada en la medida que si bien existe un principio de subordinación –lo cual no se discute– éste no se presenta como un deber de obediencia jerárquica de un nivel a otro, si no como un principio general de obediencia a la norma y a los fallos y resoluciones de las instancias de resolución de controversias interterritoriales, esto solo ante la imposibilidad de solucionarlas por vía de la negociación intergubernamental.

### 1.1. Formas de relacionamiento intergubernamental: la dinámica del proceso.

La visión estática, emergente de un análisis cimentado en las normas y los modelos a ellas subyacentes, incluido el propio texto constitucional, se complementa con la visión práctica, más del "ser" de los fenómenos que del "deber ser" de las prescripciones, en un enfoque combinado entre la Ciencia Política y Administración

Pública y el Derecho, identificando las configuraciones posibles de RIG a partir del funcionamiento estatal o, siguiendo la terminología utilizada en la normativa boliviana, la manera en la que se produce la tan necesaria coordinación intergubernamental. A partir de ello, en los siguientes acápites elaboraremos una brevísima teorización en relación con los elementos centrales de la problemática.

**A. Tipología de RIG a partir del posicionamiento de los actores del sistema[2].**

Siguiendo a Fritschler y Segal (1972), desde esta perspectiva, el proceso gubernamental puede presentar cuatro escenarios posibles[3]:

a. Articulación jerárquica del proceso de políticas (*Joint policymaking*).

El proceso gestión pública tiende a desarrollarse rutinariamente de manera cordial y amistosa entre actores vinculados por ligas funcionales/jerárquicas, donde predominan el entendimiento y la aceptación de las reglas de juego y las determinaciones se producen de arriba hacia abajo sin cuestionamiento alguno, todo en el marco de las estructuras organizativas propias (los bureaus o dependencias del subsistema organizacional de que se trate).

Como es lógico, este escenario corresponde más a los arreglos territoriales estatales de carácter simple y centralizado, unitarios, si se quiere utilizar la terminología



[2] Esta configuración es aplicable al proceso de políticas tanto desde la perspectiva funcional como territorial, es decir, tanto entre actores y entidades funcionales como entre niveles de gobierno.

[3] La traducción es libre.

clásica, pero no quedaría descartada la posibilidad de que, en determinados contextos, esto se produzca también en arreglos territoriales compuestos.

b. La acomodación mutua (*Mutual accommodation*)

Se produce en situaciones de cierta conflictividad, donde la actitud de los actores pasa del plano de la aceptación directa de unos a las decisiones de los otros al plano de la competencia abierta, donde cada cual pugna por intereses propios. En este caso, las reglas de juego son aceptadas y la actitud de los actores tiende hacia una flexibilización suficiente para permitir un acomodamiento viabilizador de los pactos, en cuyo proceso con frecuencia se sobrepasan los límites de la estructura organizativa propia del subsistema para desarrollarse en escenarios ampliados con la intervención de facilitadores provenientes de otros subsistemas (grupos especiales, comités congresales, coordinadores intergubernamentales, etc.).



c. El conflicto constructivo (*Innovative conflict*)

Se presenta cuando la actitud de los actores se torna defensiva y se produce un cuestionamiento abierto a las reglas de juego que pasan a ser objeto de manipulación por las partes: la actitud de las partes es menos flexible y aunque el logro de pactos se hace más dificultoso, el talante negociador vigente hace previsible la construcción de alternativas. En este nivel de conflictividad interviene un universo mayor de facilitadores tanto internos como externos (niveles directivos, grupos de interés especiales, comités congresales, coordinadores intergubernamentales, agentes del gobierno central, etc.), lo que provoca que los procesos sean en sí mucho más complejos en todos los sentidos.

d. El conflicto desintegrativo (*Desintegrative conflict*).

Podría presentarse en casos de contradicción manifiesta, con actores hostiles y posiciones irreductibles; en este caso la imposibilidad del pacto surge del congelamiento del diálogo y con tendencias a la ruptura total, lo que exige la intervención de muchos más actores al ponerse en riesgo el funcionamiento del propio sistema (niveles directivos, grupos de interés especiales, comités congresales y delegaciones, actores políticos locales, incluso las propias cortes judiciales).

**B. Configuración de las RIG a partir de la gestión de las políticas públicas.**



"Las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen" (Rose, 1985, citado por Agranoff, 1997: pág) es una conocida frase que da cuenta de la importancia de las políticas públicas como uno de los enfoques más completos para estudiar los fenómenos relacionados con la política y el Estado.

Bajo este enfoque, siguiendo a Cabrero y Zabaleta (2009) es posible identificar cuatro configuraciones posibles en la génesis y gestión de políticas públicas gestionadas intergubernamentalmente[4]:

a. RIG basadas en la coordinación jerárquica.

Están caracterizadas por un nivel alto de centralización en el diseño de las políticas frente a un nivel bajo de RIG. Esta configuración es propia de escenarios de

[4] Nótese que en este caso no hablamos de modelos, término reservado para la modelización general de las RIG, extractada de Wrigth (1997).

alta centralización, en los que las RIG se hacen menos necesarias y, por lo mismo, no encuentran razón de ser para su desarrollo dado que la articulación de las políticas se realiza mediante técnicas jurídicas basadas en la jerarquía y el control administrativo (Estados simples centralizados en su versión clásica).

b. RIG basadas en la coordinación entre el donante y receptor

Un nivel alto de centralización en el diseño de las políticas frente un nivel también alto de RIG. Es una configuración en la que, a pesar de mantenerse un nivel de alta centralización en las decisiones de política, paralelamente se establece o propicia escenarios tendientes a una fuerte interacción entre niveles de gobierno. Podría presentarse en configuraciones compatibles con el llamado federalismo de ejecución, en el que las decisiones se toman en el centro, pero la ejecución es delegada a los niveles subnacionales; por ende, se patentiza la necesidad de un sistema de RIG que haga movilice eficientemente la gestión de las políticas y servicios (Estados simples descentralizados).

c. RIG en escenarios de dispersión.

Un nivel bajo de centralización en el diseño de las políticas frente un nivel bajo de RIG. Se trata del escenario con mayor disfuncionalidad, pues alude a una estructura estatal descentralizada poco integrada y, por lo mismo, ineficiente en la gestión de las políticas. Se trata quizás de la configuración más negativa para las iniciativas descentralizadoras que, si bien toman en cuenta las demandas de pluralidad y democratización, descuidan otro de los aspectos sustanciales de la razón de ser del Estado: la eficiencia en las políticas y servicios públicos.

d. RIG en escenarios de gobierno multinivel.

Un nivel bajo de centralización en el diseño de las políticas frente un nivel alto de RIG. Es el escenario de descentralización más funcional, puesto que combina los beneficios políticos y sociales de la descentralización con una alta distribución de competencias y mecanismos de RIG efectivos para integrar la dispersión inicial (equilibrio centrífugo / centrípeto).

### 1.2. Mecanismos de RIG.

Las RIG se operativizan mediante diferentes mecanismos e instrumentos que pueden ser clasificados desde dos perspectivas:

**A. Desde la perspectiva de la dirección del intercambio entre gobiernos**.



Se identifican dos grupos:

i. Las RIG verticales, que se producen entre gobiernos de distintos niveles y se sub-clasifica en: a) En línea descendente o 'Top-Down' (de arriba para abajo, inclinada hacia la coordinación); y b) En línea ascendente o 'Bottom-up' (de abajo hacia arriba).

ii. Las RIG horizontales, que se producen entre instancias gubernativas del mismo nivel (asociacionismo en general, PE municipal, interestatal, etc.).

**B. Desde la perspectiva de la institucionalización.**

Se subdivide en dos grandes tipos de mecanismos o dispositivos de vinculación y/o canalización de los contactos entre niveles de gobierno del mismo o distinto nivel:

i. *Formales*. Que se subdividen en: a) Organizativos, que se dan cuando la norma prevé la estructuración de instancias o entidades dirigidas al diálogo intergubernamental, se dividen a su vez en: i) Permanentes, las que se estructuran como reparticiones parte integrante de la burocracia pública. En algunos Estados federales los ejecutivos prevén unidades de relaciones intergubernamentales (secretarias, direcciones, etc.), en otros, se establecen unidades análogas pero con vinculación directa a los legislativos, etc.: y ii) No permanentes, básicamente los consejos, concilios, reuniones de autoridades del más alto nivel y que se producen por lo general pocas veces al año, en algunos casos se prevé un pequeño equipo de apoyo permanente para desarrollar agenda y establecer mecanismos de seguimiento y sistematización de la información, pero esto no quita a la figura el carácter de no permanencia, pues su sustento y valor políticos se concentra precisamente en la concurrencia de autoridades del más alto nivel provenientes de los diferentes niveles de gobierno. Pueden ser bi o multilaterales y también generales o sectoriales; b) Funcionales. También denominados instrumentales, que son básicamente los concordatos y convenios intergubernamentales, en ocasiones producto del acercamiento entre dos o más gobiernos (de igual o distinto nivel) con finalidades muy específicas.

Nótese que estos instrumentos pueden servir también para instrumentalizar y formalizar los acuerdos a los que se arribe en las instancias organizativas de RIG.

ii. *No formales*. Que no es lo mismo que "informales", pues devienen de una institucionalidad establecida, pero externa a las estructuras y procedimientos estatales establecidos con esta finalidad, relacionados esencialmente con los partidos políticos, como mecanismos que mediante diferentes formas vertebran las

acciones de gobierno, su eficiencia estará determinada por la hegemonía que un partido por si o en coordinación con sus aliados logre en el territorio; contrariamente, en casos de gobierno dividido especialmente, cuando diferentes partidos incluso contrapuestos controlan los diferentes niveles de gobierno, las relaciones se hacen más dificultosas.

Por otra parte, las comunidades de profesionales que se conforman al interior de la burocracia pública pueden facilitar o dificultar la circulación de los recursos de poder entre los diferentes niveles de gobierno. Sus resultados pueden ser muy interesantes y eficaces, pero más en las relaciones de micro-gestión o de gestión intergubernamental en el ejercicio de las facultades ejecutivas esencialmente que en el relacionamiento entre gobiernos dentro de un mismo Estado. Su estudio se dificulta toda vez que se trata de círculos bastante cerrados cuyos intercambios se ejecutan cotidianamente mediante los medios más simples (correspondencia, llamadas telefónicas, reuniones informales, @mail, etc.), configurando una dimensión hermética de la administración a la cual es difícil acceder.



## 2. El sistema de RIG prevaleciente durante el modelo de descentralización de base municipal en Bolivia (1994-2006).

La idea de analizar la forma y el volumen de los factores de poder entre los niveles de gobierno (autoridad, competencias, recursos humanos y recursos financieros) busca determinar el *qantum* de poder con el que cada sujeto (gobierno o administración subnacional) entraba al juego de relaciones intergubernamentales, sea negociando en el marco de la cooperación (relación simétrica) o negociando con el 'coordinador' (relación asimétrica).

Así, en la determinación del modelo de RIG prevaleciente en el país durante el periodo de estudio, se ha considerado dos aspectos sustanciales: a) La correlación entre los cuatro factores de poder (Legitimidad propia en la asignación y organización de la autoridad, esferas de actuación propias y delimitadas – marco competencial, capacidad de reclutar y gestionar su propio personal – sistemas de administración de personal/carrera administrativa y auto-sostenibilidad económica); y b) el escaso desarrollo teórico de las relaciones intergubernamentales además de la arraigada tradición centralista del Estado y la sociedad bolivianos, lo que hace que cualquier proceso de descentralización en este país enfrente potentes fuerzas centrípetas atentas a cualquier fallo del sistema para plantear opciones de retorno hacia el centro.



En este marco, considerando la modelización efectuada por Wright (1997) y la tipología de RIG desarrollada por Fritschler y Segal (1972) y las posibles configuraciones de las mismas desglosadas por Cabrero y Zabaleta (2009), es posible afirmar que el sistema las RIG desarrolladas en Bolivia durante el periodo de estudio se inclinaron más hacia una variante combinada entre los tres modelos desarrollados por el autor precitado, es decir, una mezcla de autoridad tanto inclusiva (entre el nivel central y el intermedio / prefectural) como coordinada (parcialmente entre el nivel nacional y el municipal), además de traslapada (entre el nivel nacional y prefectural con el municipal).

En el primer caso, es decir, en lo referente a las relaciones entre el nivel central y el intermedio / prefectural, se observa que éstas se adecuan al denominado modelo de autoridad inclusiva, toda vez que el primero subsume al segundo, concurriendo además las tres premisas señaladas que lo caracterizan, es decir, que las prefecturas dependen casi totalmente de las decisiones

de alcance nacional definidas por el gobierno central, que su funcionamiento autónomo alcanzó una condición cercana a la atrofia, inclinándose más hacia una lógica de relación entre principal y agente o simple agente ejecutor y, finalmente, que el funcionamiento de las prefecturas responde a un proceso de desconcentración, manteniendo un vínculo jerárquico directo con el nivel central y un nivel menor de relación con los niveles municipales.

En el segundo caso, las relaciones entre el nivel central (en el que se subsume el intermedio) y el nivel local / municipal adquieren las características propias del modelo de autoridad coordinada; esto es, que el gobierno municipal mantiene, a pesar de toda intromisión o invasión competencial, un ámbito de acción legalmente blindado a partir de lo que se configura un espacio de relaciones entre dos esferas de poder al menos parcialmente separadas, relativamente autónomas entre sí, aunque éste se mantenga bastante reducido.



Esto deviene como producto de un esquema previo en el que primaban los intereses de una administración central que pretendía ante todo dar respuesta a unas viejas demandas descentralizadoras sin perder el control administrativo ni efectuar una redistribución territorial del poder ostensible, razones que lo llevaron a optar por la opción municipal que presentaba menores riesgos centrífugos, frente a las propuestas que propugnaban el fortalecimiento de gobiernos departamentales, asumiéndolos como posibles centros de poder con mayor dimensión y, por lo mismo, menos proclives a los controles centrales.

En el tercer caso, que se presenta también entre el nivel nacional (en el que consideramos subsumido al intermedio, como se tiene ya dicho) y el municipal, se

identifica un espacio estrecho pero existente de competencias que, por su escaso nivel de delimitación material, se constituyen, en los hechos, en competencias concurrentes o, en su caso, compartidas, provocando traslapamientos que en pocos casos fueron objeto de negociaciones y efectivos procesos de cooperación concurrente, pero que en la mayor parte de los casos, debido precisamente a dicha indeterminación se facilitaba y hasta estimulaba su intervención directa e inconsulta de programas del nivel central y prefectural en los ámbitos municipales propiamente dichos, tolerados o aceptados por las autoridades locales quienes, debido a sus limitaciones presupuestarias, se veían en el apremio de aceptar un soporte externo para su gestión, aunque con políticas impuestas desde el nivel central y ejecutadas mediante las prefecturas. De ahí el enorme porcentaje de ejecución de la inversión pública que se invirtió desde éste nivel.



De esta forma, nos encontramos ante una variante que combina en proporciones diversas elementos de los tres modelos descritos por Wright, al que en el presente texto denominamos como "Modelo de RIG combinado de autoridad coordinada y traslapada nacional/municipal e inclusiva nacional/intermedio", preponderante en Bolivia durante el periodo comprendido entre 1994 y 2006 y que puede ser extrapolado a otros países unitarios que hayan optado por descentralizarse hacia los niveles locales, manteniendo un nivel intermedio desconcentrado del nivel nacional bajo lógicas delegativas, introduciendo, como ya se expresó, una forma de relacionamiento excesivamente asimétrica entre centros de poder local altamente dispersos enfrentados a un poder central que concentra en su aparato los recursos y decisiones de mayor trascendencia nacional, con un agente intermedio (prefectura) que, en vez de facilitar las RIG,

se constituye más en un agente que permite una presencia activa e incluso invasiva del nivel central en la periferia territorial.

Así, el municipio y su gobierno se constituyeron "...en el nivel territorial, político y administrativo encargado de canalizar un importante porcentaje de la inversión pública nacional, emergiendo además como un espacio político que ha permitido el redimensionamiento de las relaciones entre el Estado en su manifestación local y la Sociedad Civil en la perspectiva de una mayor profundización de la democracia, empero, es también necesario considerar que la municipalización es parte de una estrategia de redistribución territorial del poder que ha dejado pendiente un tema de trascendental importancia: la descentralización hacia los niveles intermedios" (Arandia, 2005: pág. 91).



Ahora bien, desde la perspectiva de la clasificación de los modelos de gestión intergubernamental de políticas pergeñada por Cabrero y Zabaleta (2009), se observa bastante diversidad, puesto que en casos concretos se decanta por un 'modelo de políticas intergubernamentales jerárquicamente coordinado' como ocurre, por ejemplo, en la gestión de las políticas de educación y salud, donde las directrices parecen descolgarse desde el nivel central, discurriendo sin oposiciones por el intermedio hasta llegar al nivel municipal, cada cual dentro del ámbito de sus competencias.

El 'modelo de políticas intergubernamentales donante-receptor' se ve materializado, por ejemplo, en los fondos de financiamiento como mecanismos de transferencias condicionadas de recursos, unas veces motorizadas directamente desde el nivel central (Fondo Nacional de Desarrollo Regional-FNDR, Fondo de Desarrollo Campesino-FDC, Fondo de Previsión Social-FPS,

Programa de Apoyo al Sector Agropecuario-PASA, etc.)[5] y otros con intervención prefectural, como es el caso del Programa de Desarrollo Concurrente Regional-PDCR[6] en sus distintas fases, en el que se identifica un marco de relaciones sinérgico entre los tres niveles, siendo por consiguiente más cercano al 'modelo de gestión de políticas intergubernamentales multinivel' con algunas inclinaciones al 'modelo de políticas dispersas', sobre todo en lo referente a la duplicación de la oferta de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales con el sistema asociativo municipal.

Finalmente, desde la perspectiva desarrollada por Fritschler y Segal (1972), es posible interpretar que el modelo de RIG vigente en la Bolivia municipalizada oscilaba entre las cuatro posibles configuraciones identificadas por estos autores, esto es: a) Articulación jerárquica del proceso de políticas (*Joint policymaking*) que marcaba la tónica general de los procesos intergubernamentales, ~~esto~~ considerando que se trataba de un sistema basado esencialmente en procesos de coordinación de 'arriba hacia abajo', esto es, de jerarquización suave propia de un modelo de Estado unitario descentralizado. b) La acomodación mutua (*Mutual accommodation*), pues durante la mayor parte del periodo municipal (1994-2006) se produjeron situaciones de cierta conflictividad leve que fueron resueltas mediante negociaciones que, si bien mantenían un cierto grado de asimetría, se solucionaban a partir de posiciones flexibles de los actores sin cuestionar las reglas de juego imperantes. c) El conflicto constructivo (*Innovative conflict*) se identificó en las fases en las que el conflicto se



[5] Acrónimos: FNDR- Fondo Nacional de Desarrollo Regional; FDC – Fondo de Desarrollo Campesino; FPS – Fondo Productivo y Social; y, PASA – Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria.

[6] PDCR - Programa de Desarrollo Concurrente Regional.

acentuó y produjo algunas alternativas de reforma profunda con el fin de mantener los componentes básicos del modelo intactos, por ejemplo, en la medida de la elección de prefectos, que buscaba 'salvar' el modelo introduciendo medidas dentro de las reglas de juego generales, no sin conflictividades graves entre los actores. d) Finalmente, en las fases terminales del *establishment*, se produjo el "conflicto desintegrativo" (*Desintegrative conflict*) donde, pese a los intentos de recurrir a todos los medios posibles, estos fracasaron y se produjo el cambio de las reglas de juego (Asamblea Constituyente y la aprobación de la nueva CPE, como consecuencia).

### 2.1. Los instrumentos de RIG que movilizaron el viejo sistema.



A. En relación a los mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental vertical:

a) Cooperación y coordinación intergubernamental orgánica vertical entre los niveles nacional y prefectural.

Antes que de cooperación, en este contexto se presentaban más bien relaciones de coordinación propiamente dicha, pues se encontraban marcadas por un elevado nivel de asimetría producto del carácter desconcentrado de las prefecturas del nivel central estatal, determinando un sistema de RIG propio de un modelo inclusivo, basado en la jerarquía y la coordinación desde el centro.

Esta situación se mantuvo hasta la elección de prefectos de 2005, hito que marcó el cambio de la lealtad prefectural hacia su propio electorado, produciéndose ciertas fricciones entre las autoridades departamentales electas y el gobierno central que motivaron a la creación

de dos instancias formales de dialogo intergubernativo, de cuya conformación se colige la necesidad del mantenimiento de un cierto margen de control sobre las mismas[7]. Nótese que, para su implementación, el proceso fue interrumpido por el inicio de los debates previos a la Asamblea Constituyente, no contándose en tal razón con la información necesaria para evaluar su funcionamiento concreto.

b) Cooperación y coordinación intergubernamental orgánica vertical entre los niveles nacional y municipal.

Entre 1951 y 2003, de las 87 instancias de coordinación / cooperación intergubernamental identificadas en el marco de la gestión pública boliviana, solo 24 contaron con algún tipo de participación gubernamental subnacional y de entres estas, durante el periodo de estudio, apenas 4 tuvo algún tipo de representación gubernativa municipal, a saber: a) el Comité de gestión de áreas protegidas; b) el Consejo interinstitucional del agua (CONIAG); c) el Consejo de desarrollo de los ayllus en paz; y d) el Consejo interinstitucional de formación docente.

En tres de ellos, la participación fue conjunta con las administraciones de los niveles territoriales departamentales.



[7] A saber: a) "Consejo coordinador entre las presidencia de la república y los prefectos de departamento", cuyas características además de su denominación se asimilan a un mecanismos de coordinación, con clara predominancia del nivel central a través de la presidencia del estado o su delegado en los procesos de intercambio; y b) "Comisión técnica de políticas departamentales", que se amplía en sus objetivos al logro de consensos sin dejar de constituirse en un ente esencialmente de coordinación, en el que el diseño de las políticas departamentales parecen no ser de competencia de su competencia, sino es en el marco de dicha comisión, lo que de inicio planteaba un elevado grado de injerencia por parte de las instancias estatales centrales.

Otro mecanismo bastante utilizado para el relacionamiento del gobierno central con los gobiernos municipales fue el de los "Diálogos Nacionales", mecanismos participativos / consultivos de carácter no plebiscitario y de efecto no vinculante que realizaban los gobernantes a la población para sentar las bases de las futuras posibles políticas nacionales.

De éstas se produjeron tres experiencias: la de 1997, la de 2000 y la de 2003. Destacan estas últimas dos por el protagonismo que adquirieron los gobiernos municipales en el proceso de las consultas al partir de la territorialización del proceso, constituyéndose los gobiernos locales y sus expresiones asociativas no solo en facilitadores sino en protagonistas del diálogo, asumiendo compromisos y estableciendo las bases para un trabajo concurrente.



En cuanto a su institucionalización, si bien estos espacios tuvieron pretensiones de sostenibilidad a partir de una secretaría permanente, esto no funcionó como se esperaba, terminando por constituirse finalmente en espacios funcionales y temporales de encuentro intergubernamental.

c) Cooperación y coordinación intergubernamental orgánica vertical entre los niveles prefectural y municipal.

En esta dimensión, el marco institucional formal previó en el nivel intermedio una estructura organizativa muy adecuada para el encuentro intergubernamental, conformada por un representante del nivel central en la persona del prefecto y un ente deliberante y fiscalizador compuesto por consejeros provinciales de designación municipal (por los concejos municipales de los gobiernos municipales existentes en cada provincia), estruc-

tura a la que se denominó como de "designación cruzada"; sin embargo, las posibilidades de esta estructura se vieron disminuidas por la gran concentración de poder en el prefecto y la casi anomia de los consejos departamentales en tanto entes deliberantes y fiscalizadores.

En cualquier caso, la estructura y el funcionamiento de la estructura organizativa del nivel intermedio de administración si tuvo un claro matiz intergubernativo pues, de una u otra manera, se constituyó en un espacio de encuentro entre el nivel central y los gobiernos municipales, cumpliendo el rol de facilitar la presencia del primero en la periferia territorial de acuerdo a su mandato legal como un agente de desconcentrado del gobierno nacional aunque con una conformación especial. En este marco, el hecho de que se hayan generado en algunos actores expectativas diferentes en sentido de establecer en el meso una estructura de gobierno propiamente dicha, si bien no guardaba coherencia con el diseño planteado, sirvió para fortalecer las demandas por autonomía.



Otro mecanismo de relacionamiento intergubernativo fue desplazado verticalmente desde el nivel prefectural mediante el funcionamiento de los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, cuyas atribuciones estaban esencialmente dirigidas a facilitar la movilización de los programas y proyectos nacionales y prefecturales de apoyo a la gestión municipal, constituyéndose en un ente coordinador –situándose por encima de sus interlocutores– antes que dialogador o concertador, elementos centrales de la cooperación que se mantuvieron ausentes.

B. En relación con los mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental horizontal:

a) Cooperación intergubernamental orgánica horizontal a nivel municipal.

Este punto esta centralmente referido a los procesos de asociacionismo municipal que en su estructura y funcionamiento siguen los niveles territoriales de la organización territorial del Estado. A nivel local se conforman mancomunidades, a nivel departamental las asociaciones y a nivel nacional, la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) y la Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB), incluso con vinculaciones al sistema internacional municipal.

En esencia, las RIG de carácter horizontal tienden a la cooperación en tanto involucran a entidades de gobierno de las mismas características, al menos en lo formal (gobiernos departamentales y municipalidades con sus pares); sin embargo, esto es aparente pues en la dimensión local, los factores de poder, los tamaños y los recursos con los que cuenta cada unidad de gobierno / administración invocan una marcada pluralidad. Este fue el motivo para el cual en el periodo de estudio, las instancias nacionales optaran por clasificar a los municipios en cuatro categorías en virtud a su población: i) municipios de categoría A, cuya población llega hasta los 5 mil habitantes; ii) municipios de categoría B, cuya población está comprendida entre los 5 mil y 15 mil habitantes; iii) municipios de categoría C, cuya población está comprendida entre los 15 mil y 50 mil habitantes; y iv) municipios de categoría D, cuya población supera los 50 mil habitantes.

En el caso de las mancomunidades municipales, se identifica una inclinación mucho mayor hacia la cooperación, ~~esto~~ en razón a que las motivaciones para su constitución se circunscribían por lo general a intereses comunes y a situaciones similares que involucraban a

gobiernos municipales con características y problemáticas similares, las cuales pretendían ser mejor gestionadas aunando esfuerzos, como se demuestra de la experiencia de gestión del 'desayuno escolar' de forma mancomunada, entendida como una verdadera 'comunidad de políticas'[8].

Por su parte, las asociaciones y las instancias nacionales mantienen una escasa claridad en cuanto a sus roles institucionales, pues si bien mantuvieron la centralidad en sus funciones de representación y abogacía por los intereses municipales, también ejercieron acciones de ejecución directa de proyectos de asistencia técnica, lo que provocó una situación de competencia tanto con las propias mancomunidades como con los servicios departamentales de fortalecimiento municipal y comunitario de las prefecturas, generando competencia por los siempre escasos recursos y por los factores necesarios para un mejor posicionamiento institucional, además de sobrecargar a los municipios con ofertas de capacitación y asistencia técnica, básicamente.

En las instancias asociacionistas municipales del nivel nacional (FAM-Bolivia y AMB), existió mayor claridad y en tal virtud, éstas se limitaron a ejercer la representación política de los intereses municipales ante el nivel central del Estado y las instancias de la cooperación internacional que, por entonces, dieron acceso a importantes fuentes de financiamiento para proyectos de lucha contra la pobreza, aunque también se involucraron – en mucho menor grado– en la gestión directa de algunos programas.



[8] Las 'comunidades de políticas' son entendidas en el campo de la administración pública y la ciencia política como aquellas "Redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y aislamiento de otras redes e invariablemente el público general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada. Están altamente integradas" (Rhodes, 1988:78).

Es, de la misma forma, imposible no considerar el largo debate que quedó trunco en el periodo analizado en relación a la naturaleza jurídica de las manifestaciones asociacionistas municipales, las cuales eran consideradas en el marco normativo como entidades privadas y, por lo mismo, no elegibles para la administración de recursos públicos, lo que les restaba solidez en cuanto a su consolidación y su posicionamiento en la red de relaciones intergubernamentales pues, en definitiva, no pasaban de ser instancias cuya legitimidad derivaba esencialmente de las de sus asociados, lo que no resulta negativo considerando sus finalidades, pero que si implica ciertas desventajas.

Finalmente, se concluye en que el sistema asociativo boliviano, como un mecanismo de RIG horizontales del ámbito municipal con influencia en todos los niveles territoriales, ha catalizado un proceso de profundización de la descentralización, habiendo promovido al menos parcialmente las relaciones entre unos numerosos, pero débiles y dispersos gobiernos municipales tanto con la administración departamental como con el gobierno nacional, ambos naturalmente más fuertes.



b) Mecanismos de cooperación interprefecturales.

Durante el periodo de estudio no fue posible identificar procesos de RIG a este nivel, esto en razón a la naturaleza simplemente desconcentrada de las prefecturas y la inoperancia de los consejos departamentales.

En las últimas fases, con la elección de prefectos en 2005, se planteó por iniciativa de las propias autoridades departamentales la creación de un mecanismo asociativo interprefectural denominado Consejo Nacional de Prefectos, con la finalidad de coordinar y apoyar la gestión a este nivel, iniciativa que no fue bien acogida

por el gobierno central que veía en la misma la intención de contraponerse a las políticas y el control nacionales.

Esta iniciativa no pudo generar mayores insumos de análisis pues se vio coartada por el inicio de los debates de la asamblea constituyente y el referendo por autonomías.

C. Instrumentos funcionales de cooperación: convenios y acuerdos intergubernativos.

Para el desarrollo de este punto, se aplicó al análisis sobre el uso de estos instrumentos la sistematización de los datos obtenidos de las notarías de gobierno de los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz y La Paz durante el periodo de la investigación[9], observándose que entre 1994 y 1995 se produjo un gran movimiento contractual y convencional intergubernativo, en razón a la realidad de la transición institucional hacia la implementación de la Ley de Participación Popular, aprobada en 1994, proceso que obligó a las entidades del sector público a tomar recaudos legales para el traspaso de los activos y bienes a las nuevas entidades (principalmente entre las prefecturas y los incipientes gobiernos municipales). Su importancia es relativa, pues su aplicación respondió ante todo a la necesidad formal de 'legalizar' la titularidad de algunos activos y no a procesos de negociación en los que se pusiera en juego su capacidad para decidir y defender sus posiciones en un marco de horizontalidad relativa frente al nivel central del Estado.



[9] Por mandato normativo, todo contrato o convenio en el que participara una entidad pública transfiriendo o disponiendo de bienes o recursos estatales (de cualquier nivel territorial). Debe considerarse que no fue posible acceder a los datos de 2001 para el caso de Santa Cruz y 2005 para el caso de La Paz.

Más allá de aquello, en términos generales se identifica que la mayor parte de los convenios intergubernativos fueron suscritos con fondos de desarrollo para el financiamiento de proyectos subnacionales, observándose que el departamento con mayor número de convenios es el de Santa Cruz con 162 (37,5%), seguido de Chuquisaca con 155 (35,87%) y La Paz con 115 (26,62%), llamando la atención el bajo porcentaje de este último departamento, pese a su mayor dimensión poblacional frente a Chuquisaca. De esto se extrae que la actividad contractual no es regular y fluctuó de departamento a departamento, seguramente a causa de las diferentes situaciones y dinámicas de gestión en cada caso.

A medida que el proceso de implementación de la descentralización de base municipal se consolidaba, el epicentro de la actividad convencional pasó, como es lógico, al nivel municipal, que fue adquiriendo un mayor protagonismo mayor consolidándose como el principal actor dentro del proceso de descentralización. Posteriormente, entre 2003 y 2005, el número de convenios decrece a raíz del agotamiento o finalización del ciclo de vida de algunos de los fondos nacionales, además de la crisis general del modelo de Estado cuyos primeros síntomas se producen ya a partir de 2002.

Cabe considerar que la calidad del intercambio intergubernamental que subyace a la suscripción de este tipo de convenios queda en entredicho, pues respondían más a procesos de transferencia altamente condicionados y movilizados mediante verdaderos 'contratos o convenios de adhesión' que, si bien fueron voluntariamente suscritos, estuvieron constituidos por clausulas predefinidas desde el nivel central, cuyos términos dejaban un escaso margen para la negociación.

D. Mecanismos de coordinación jerárquica intergubernamental.

En líneas generales, se ha ya establecido que la estructura territorial boliviana vigente durante el periodo de estudio respondía a la de un Estado unitario descentralizado; por consiguiente, la gran mayoría de las políticas era definida desde el nivel central del Estado; incluso algunas de ellas fueron directamente ejecutadas por el mismo o mediante las prefecturas en su rol de administración periférica.

Esto se refuerza por el hecho de que durante el periodo de la investigación, el único nivel con capacidad legislativa propiamente dicha era el nacional. Por consiguiente, es a partir de su ejercicio que este nivel tenía la posibilidad de imponer al resto de las unidades territoriales de gobierno / administración cualquier política o medida, ~~esto~~ en razón de que la ley se constituye en una norma de carácter general y aplicación obligatoria para todos los estantes y habitantes del territorio nacional. Se configura así una dinámica de funcionamiento donde las 'decisiones son centralizadas y la ejecución / supervisión desconcentradas", guardando cierta similitud con el denominado 'federalismo de ejecución' predominante en los casos alemán y suizo.

Con esta primera conclusión de base, pasamos a desarrollar los mecanismos de coordinación propiamente dichos, los cuales se presentan esencialmente entre el nivel central y los subnacionales, puesto que el primero es el único con capacidad formal para imponer sus decisiones a los demás mediante diferentes mecanismos, tanto coactivos como coercitivos[10].

i. *Sistemas de control a la gestión pública descentralizada*. A dos niveles:

- Mediante el denominado 'control externo posterior', que incluye mecanismos agresivos de coordinación de toda la gestión pública a partir de los instrumentos del llamado Sistema de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) que, como su nombre señala, normativiza desde el centro todas las fases del proceso de la administración pública (planeación, organización, dirección y control). Ello implicó un fuerte control central, dado que ninguna fase del proceso administrativo subnacional quedaba exenta de la intervención central, tanto en su regulación como en su aplicación, puesto que incluso la reglamentación interna ejecutada por cada entidad (territorial o funcional), debía pasar por procesos de 'compatibilización' en las instancias técnicas del órgano rector, el Ministerio de Hacienda;

- De la misma forma, los procesos de presupuestación subnacional estaban sujetos a controles tanto previos (clasificadores, techos presupuestarios, limitaciones de gasto, etc.) como posteriores en lo referente a su tratamiento técnico en el ministerio del ramo, como en el legislativo nacional para su aprobación en la Ley Financial anual, con posibilidades de ser incluso modificadas; y



[10] El Diccionario de la Real Academia Española define el término de 'coacción' como el "Poder legítimo del derecho para imponer su cumplimiento o prevalecer sobre su infracción", distinguiéndolo de la 'coerción' en tanto éste se constituye en un concepto que tiene dos acepciones: "1. f. Presión ejercida sobre alguien para forzar su voluntad o su conducta. *Sobran amenazas y coerciones*. 2. f. Represión, inhibición, restricción. *La libertad no es solo ausencia de coerción*".

- Por otra parte, la planificación se perfiló normativamente en otro mecanismo central de coordinación, constituyendo lo que en su momento se materializó como el SISPLAN, implantado con la pretensión de estructurar un sistema escalonado de planificación imbricado desde el nivel local hacia el nacional, pasando por el departamental como el eje de engarce o concatenación entre ambos, sin haber logrado los resultados esperados.

ii. *La coacción central*. Ésta deviene, como se tiene expresado, del reconocimiento formal de un poder concreto de imposición, que se constituye en coerción cuando se hace necesaria la amenaza del uso de los aparatos de represión estatales ante su incumplimiento.

Se presenta, por ejemplo, con el congelamiento de cuentas ante el incumplimiento de las obligaciones y requisitos para la aprobación de los presupuestos subnacionales, en la suspensión de desembolsos ante el incumplimiento de las cláusulas de los 'contratos o convenios de adhesión' para el financiamiento condicionado mediante los fondos de desarrollo y la atribución privativa del nivel central del Estado para crear, disolver o fusionar unilateralmente unidades territoriales, entre otros.

Este punto no precisa de mayores comentarios, dado que el modelo Estado Unitario Descentralizado fue siempre proclive a favorecer en toda circunstancia el dominio y control del nivel central del Estado en las decisiones de interés público a todo nivel.

iii. *La administración periférica del nivel central estatal*. De la misma forma, considerando su naturaleza desconcentrada, es posible concluir que las administra-

ciones prefecturales se constituyeron en los hechos, pese a su especial conformación, en brazos operativos y estructuras desconcentradas que sentaron la presencia del gobierno nacional en la periferia territorial; por consiguiente, la críticas a su funcionamiento correspondían a expectativas basadas en una cierta posición de nostalgia en relación a la corriente de descentralización departamental que, por entonces, se vio postergada por la opción municipal bajo la visión política de constituir a las prefecturas en agentes periféricos del gobierno central, otorgándoles adicionalmente la función de facilitadoras y coordinadoras de las acciones gubernativas que debido a la aplicación de medidas descentralizadoras corrían el riego de dispersión, algo que no se cumplió eficazmente.



Cabe además destacar que durante las fases terminales del modelo, poco antes del inicio del proceso de desensamble del viejo Estado mediante la Asamblea Constituyente, se llevó a cabo la 'elección de prefectos' que produjo un quiebre de legitimidad, volcando la lealtad prefectural anteriormente dirigida hacia su designante (el presidente) a favor del electorado, provocando la creación desde el nivel central de una suerte de consejos y comités con la finalidad nominal de 'promover una gestión prefectural más armónica', pero cuya composición y arreglos funcionales parecían estar más bien destinados al mantenimiento de un cierto grado de control central frente a la emergencia de unos posibles efectos centrífugos.

Estos mecanismos no tuvieron la oportunidad de concretarse al ser interrumpidos por los procesos de cambio del orden constitucional que sobrevinieron casi de inmediato.

iv. *El control fiscal y las transferencias intergubernamentales condicionadas*. En lo referente al control

fiscal, lo más relevante se presenta en lo que atañe al control del endeudamiento subnacional, un viejo fantasma en los Estados de carácter compuesto y que en tal razón fueron objeto de un receloso cuidado por parte del nivel central.

Por otra parte, otro elemento sustancial de control y coordinación de las inversiones subnacionales se tradujo en las transferencias financieras condicionadas, operativizadas en su mayoría a través de los distintos fondos de desarrollo mediante 'contratos y acuerdos de adhesión'.

E. Mecanismos de solución de controversias interterritoriales.

Los datos muestran que la mayor parte de los conflictos entre unidades territoriales y sus administraciones / gobiernos se produjo por límites interjurisdiccionales, cuya resolución encontraba en el arreglo institucional, por entonces vigente, dos canales de resolución:

- Contenciosos (tribunales), inicialmente de competencia de la Corte Suprema de Justicia (hoy Tribunal Supremo de Justicia) y luego del Tribunal Constitucional (hoy Tribunal Constitucional Plurinacional), en cuyo ámbito apenas se produjeron dos demandas interterritoriales durante el periodo de la investigación, lo que provoca tres hipótesis explicativas: 1) la primera justificaría el escaso desarrollo de estos mecanismos en la implantación de una estructura de gestión gubernamental multinivel que por entonces se encontraba aún en proceso de consolidación; 2) la segunda guarda relación con lo que podría definirse como el predominio de una cultura administrativa poco inclinada a la judicialización de los asuntos político administrativos; y 3) la tercera está relacionada con la relativa novedad del Tri-

bunal Constitucional, instaurado apenas dos años después de inaugurado el proceso de descentralización.

Sobre conflictos competenciales dilucidados ante los tribunales, no se cuenta con datos estadísticos.

- No contenciosos (administrativos), mediante procesos sustanciados ante instancias técnicas y políticas del nivel central y prefectural, sobre cuyo número no se tiene datos concretos pero cuyo tratamiento se presume, por exclusión, fue tramitado mayormente en este ámbito, dado que las estadísticas indican que durante el periodo de estudio se produjeron 327 conflictos de límites.

Esto demuestra que el sistema de RIG prevaleciente no encontró en el aparato judicial un espacio eficaz para su desarrollo mediante mecanismos jurisprudenciales que en los sistemas de corte federal o semi-federal son muy difundidos y han sido vitales para determinar el curso de los procesos de gobierno, inclinándose hacia salidas políticas y administrativas siempre conducidas desde el nivel central del Estado o mediante su brazo desconcentrado prefectural.

Se trata, sin duda, de otra manifestación de la tradición centralista nacional y la notable inclinación del aparato público boliviano hacia su regulación desde el gobierno central mediante mecanismos de coordinación, pues la resolución judicial implicaría, al menos formalmente, una situación de igualdad procesal entre las partes y un árbitro imparcial, sujeto solo a la norma.

### 3. Los mecanismos de RIG en el marco de la nueva estructura territorial estatal prevista en la CPE vigente.

Cabe advertir que si bien al Constitución boliviana en actual vigencia fue promulgada en 2009, habiendo transcurrido más de diez años desde el establecimiento normativo de un modelo estatal de carácter compuesto, son dos los factores que impidieron estudios en profundidad acerca de la dinámica del proceso, peor a partir del enfoque de las RIG: la ralentización de la implementación del modelo constitucionalmente previsto, principalmente a tensiones de orden político y el complicado procedimiento para la aprobación de las normas institucionales básicas (NBI) de las del entidades territoriales autónomas (ETA), además de las imposibilidad de los nuevos equilibrios financieros a través de una suerte de pacto fiscal interterritorial.



Por las razones anotadas, advertimos que en este apartado el análisis adquiere un matiz analítico descriptivo a partir de los textos normativos.

#### 3.1. El modelo de Estado.

El art. 1 de la CPE dispone lo siguiente: "Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país".

Este artículo incluye cuatro elementos que son característicos de los Estados de tipo compuesto y que conllevan la noción de un equilibrio entre "unidad y diversidad". Estos son:

a. *Unidad*. Para efectos de la interpretación de este artículo, no debe ser confundida con unitarismo en el sentido clásico, sino como la proclama de un Estado organizado bajo la lógica plural de la convivencia de unidades territoriales en las que el gobierno permanece en parte concentrado y en parte dividido y compartido.

En este escenario, el referente de la unidad ya no es el monopolio de la autoridad en el nivel central del Estado, sino el sometimiento de todas las unidades de gobierno a la Constitución, no existiendo jerarquía entre ellas.

Ahora bien, el art. 5.1 de la LMAD define el concepto en los siguientes términos: "El régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado", debiendo en este caso considerar que la cohesión y la uniformidad en las políticas ya no se consigue bajo la autoridad y coordinación asimétrica del nivel central del Estado, sino bajo la idea de un marco competencial constitucionalmente blindado para cada nivel de gobierno y un eficiente sistema de RIG.

En la definición normativa señalada, llama a debate la idea de unidad a partir de la "aplicación uniforme de las políticas de Estado" (el subrayado es añadido), pues se interpretaría que uno de los elementos centrales de la autonomía y la descentralización radica, precisamente, en la posibilidad de plantear soluciones diferentes a situaciones diferentes, esto es, políticas adecuadas a las peculiaridades de cada ámbito territorial, más importante en sociedad de marcada pluralidad en todos los aspectos de la vida en común, lo que conllevaría un cierto grado de tensión entre los conceptos de unidad y pluralidad.

b. *Plurinacionalidad*. Es una categoría más bien sociológica, pues está referida a una característica propia de la sociedad y se convierte en una categoría política cuando busca reflejarse en la estructura estatal formal. De esta forma, entendiendo que la noción de nación es mucho más amplia y tiende a ser bastante difusa, las dificultades analíticas emergentes son de difícil solución, pues aún en Estados compuestos, las unidades territoriales de gobierno que reivindican como su base una identidad nacional reclaman mayores cuotas de autogobierno que aquellas que no lo hacen, resultando en arreglos territoriales de marcada asimetría que si bien responden a las realidades de una sociedad abigarrada, son bastante más complejos y difíciles de gestionar.

En el escenario nacional, esto se refleja en las 'autonomías indígena-originario-campesinas' a las cuales, en razón a su pre-existencia al propio Estado boliviano y su libre determinación, se les reconoce un autogobierno ampliado frente a los otros tipos autonómicos (departamental, regional y municipal). Así, el art. 2 de la CPE dispone que: "Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley".

c. *Descentralización*. Entendida como un mecanismo político, administrativo y jurídico que permite niveles variables de movilidad de recursos de poder del centro hacia la periferia, vale decir, del nivel central a los gobiernos subnacionales. Los mecanismos constitucionalmente reconocidos son la transferencia, con in-

tervención legislativa, y la delegación, en este caso mediante procedimientos administrativos que, por su naturaleza, de fácil reversión.

d. *Autonomía*. En este caso, entendida en su acepción más amplia, vale decir, como "*auto=por sí y para sí* y *nomos=normas (en su generación)*". La CPE señala que la autonomía implica "...la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones" (art. 272), noción que se complementa con la definición que la LMAD hace del concepto de 'autogobierno' en los siguientes términos: "En los departamentos, las regiones, los municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado".



Estos cuatro elementos estructurantes de la relación entre el poder público y el territorio, se complementan con los fundamentos de pluralidad y pluralismo que se tranversalizan a todos los sectores de actuación social, al menos enunciativamente, en el texto de este artículo, siempre bajo un enfoque integrador que pretende, declarativamente, conjurar las históricamente temidas, a veces sin fundamento, tendencias centrífugas atribuidas –a veces injustamente– a los actores regionales autonomistas.

Con esto se establece una división vertical / territorial del poder bajo la lógica, básica en los sistemas fede-

rales, de "gobierno dividido y gobierno compartido" (Elazar, 1996), es decir el establecimiento de sectores competenciales exclusivos y privativos reconocidos a unos niveles, conviviendo con sectores competenciales cuya gestión está repartida entre varios otros niveles, sea bajo la lógica de la concurrencia o de manera compartida.

Ello implica un cambio radical en la matriz poder-territorio, antes bajo la lógica unitaria, hoy bajo una lógica de Estado compuesto, si bien no de tipo federal, específicamente.

Por otra parte, se resalta la distinción entre autonomía y descentralización pues la primera hace alusión a unas ciertas características entre las que destaca la capacidad de auto-legislarse (siempre en el marco de sus competencias), lo que no garantiza que la gestión se realice efectivamente de forma distribuida en el territorio; para ello hará falta la implementación de mecanismos efectivos de distribución de poder territorialmente, es decir, descentralizándolo.



En resumen, la autonomía brinda una batería de instrumentos a las unidades subnacionales para que, a través de su ejercicio, se logre un funcionamiento basado en una efectiva distribución del poder en el territorio. La imagen estática (modelo / forma) frente a la imagen dinámica (descentralización /RIG) que en su conjunto permiten el funcionamiento del aparato público, tanto en el nivel central como en los niveles subnacionales, actuando, al menos en el marco del 'deber ser' de manera cooperativa y coordinada.

En conclusión, se produjo un cambio concreto en el modelo territorial del Estado, antes de carácter simple bajo una configuración unitaria municipalmente des-

centralizada, a otro de carácter compuesto, autonómico y descentralizado, con sus efectos obvios sobre un modelo de RIG antes basado en la jerarquía y autoridad incontestada del nivel centra a otro basado en espacios de poder territorialmente distribuidos por niveles autónomos (gobierno multinivel).

### 3.2. Las relaciones intergubernamentales en la Constitución Política boliviana vigente.

Como se tiene ya dicho, se advierte que este apartado del texto responde a un análisis meramente normativo, complementado con alguna información de fuente secundaria, considerando que la mayor parte de las previsiones legales en relación al tema aún no han sido implementadas y no han generado información empírica para ser analizada.



Así, pese a que en el texto constitucional no se hace mención a las RIG de manera expresa y se opta por la utilización del término de "coordinación" como concepto general de ordenamiento territorial, solo en los artículos 270, 271 y 294-IV[11], la importancia que se otorga al tema de las relaciones entre niveles de gobierno (relaciones intergubernamentales) es innegable, pues es de destacar que de los 18 principios que rigen la organización territorial y que están contenidos en el artículo constitucional 270, casi la mitad (8) está directamente vinculada con el tema de las relaciones intergubernamentales, a saber: Unidad, Solidaridad, Equidad, Igualdad, Complementariedad, Reciprocidad, Subsidiariedad, Gradualidad, Coordinación, Lealtad institucional.

[11] Nótese que el texto constitucional hace referencia al término de coordinación en muchos artículos, unos relacionados a temas de coordinación funcional y otros a temas de coordinación territorial, pero desde una perspectiva muy específica a una o varias competencias, pero su mayor relevancia se encuentra en su calidad de criterio o principio de la estructura territorial del Estado.

En este marco, nos concentraremos en el concepto de cooperación, señalando que en la política y el derecho comparados, se suele distinguir los términos de cooperación y coordinación. El principio que subyace en todo proceso de cooperación es el de igualdad (al menos jurídica), lo que permite el funcionamiento de mecanismos de negociación y diálogo en la determinación de acciones conjuntas entre administraciones distintas o la solución de conflictos interterritoriales; su materialización puede presentarse a través de instrumentos orgánicos, es decir, órganos colegiados de carácter más general con estructura y estabilidad, por lo general compuestos de representantes del poder central y los órganos subnacionales (conferencias de gobernadores, conferencias parlamentarias, conferencias sectoriales, etc.), o mediante instrumentos funcionales, de naturaleza puntual y carácter sectorial (planificación conjunta, acuerdos y convenios interestatales, interregionales, intermunicipales, etc.).



Por su parte, la coordinación interterritorial se constituye en una figura cualitativamente diferente, pues en contraste con los instrumentos de cooperación, que implican que tanto el nivel central como los niveles subnacionales de gobierno actúan con un cierto nivel de autonomía e igualdad, los mecanismos de coordinación entrañan una posición de superioridad del ente central sobre los entes territoriales, tanto en la aplicación del ordenamiento jurídico nacional como en el monopolio del ejercicio de la soberanía y, en general, en la aplicación de sus políticas propias, en las que se encarna un interés superior al que representan los Estados o entes descentralizados (Congreso de los Diputados de España, 2005).

Así entendida, la coordinación implicaría "la existencia de un poder que realiza una función constante de solución de conflictos y armonización de actuaciones" (Baena del Alcázar, citado por Rosado, 2002), sustentándose en una relación asimétrica entre un ente que coordina y otros que son coordinados, bajo una normativa que se inclina a favor del primero.

Mientras que en la cooperación se impone la horizontalidad y la simetría (igualdad formal de todos los actores del sistema de RIG), en la coordinación prima la asimetría, con un nivel mayor (hablando en términos estrictamente espaciales) que tiende a sobreponerse a los menores, asumiendo el rol de "coordinador" de las acciones, actuando unas veces con mayor apertura y otras con imposición.



Para Peters (1998), la coordinación y la cooperación son mecanismos de vinculación interterritorial que contribuyen a: i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; ii) reducir las inconsistencias de las políticas; iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; iv) atenuar el conflicto político y burocrático; v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.

En la práctica, considerando lo anteriormente tratado y siguiendo el contenido del artículo 297-I de la Constitución, ambos mecanismos conviven bajo dimensiones variables en la gestión estatal, como podría ocurrir en los siguientes escenarios posibles:

a. En los ámbitos competenciales de carácter exclusivo (competencias concurrentes y exclusivas), el titular de la competencia constitucionalmente protegido tendrá la posibilidad de imponerse, incluso judicialmente, a las posibles intromisiones de los otros niveles (que por

bien intencionadas que sean, no dejarán nunca de ser intromisiones), no quedando otra alternativa que la utilización de mecanismos de diálogo intergubernamental para lograr la cooperación y el acuerdo.

b. En el caso de producirse procesos de delegación de competencias exclusivas, la definición de la forma y dimensión de la carga a delegarse o transferirse deberá necesariamente responder a una fase de negociación; posteriormente, ya en el ejercicio de la competencia, si es que ha sido simplemente *delegada*, el nivel delegante podrá ejercer algún nivel de coordinación y acaso dirección estratégica, pero si ha sido *transferida*, solo podrá optar por la negociación si acaso quiere tener algún nivel de intervención en la ejecución (tómese en cuenta la distinción entre delegación y transferencia desarrollada en anteriores subtítulos).



c. Los ámbitos competenciales concurrentes y compartidos se constituirán, probablemente, en escenarios de disputa interterritorial mucho más complejos. En el caso de las competencias concurrentes, es posible que el nivel central, titular de la legislación, se vea tentado a asumir una posición de poder y control introduciendo en la ley correspondiente ciertos dispositivos que posibiliten aquello; sin embargo, esta posibilidad se verá limitada a la hora de dar coherencia a la política pública en cuestión, la que dependerá también del contenido de los reglamentos y de la forma en la que el ente ejecutor asuma la función concreta. En el caso de las competencias compartidas, el límite a las tentaciones de control por parte del nivel central es aún mayor, pues éste mantiene para sí el monopolio únicamente de la legislación básica, correspondiendo a los niveles subnacionales la legislación general u ordinaria la reglamentación y la definición de la forma y métodos de ejecución.

Téngase en cuenta que en este último caso (competencias compartidas), el artículo 66 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización define los elementos que dan contenido a una "ley básica", indicando que ésta deberá determinar los principios, la regulación general de la materia y la división de responsabilidades entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas respecto a determinada competencia compartida, de acuerdo con su naturaleza y escala. El punto es que esta definición de Ley básica sigue siendo amplia y puede dar lugar a que su carácter esencial de generalidad sobre determinada materia o competencia se vea fácilmente sobrepasado mediante leyes básicas excesivamente detallistas, dejando poco margen a la legislación de desarrollo, disminuyéndola casi al nivel de reglamentos con rango de ley.



En ambos casos, la necesidad de establecer mecanismos de relacionamiento intergubernamental, sea por vía de la coordinación (en menor grado) o mediante la cooperación (las más de las veces) es de radical importancia.

Nótese que el texto constitucional obliga, en algunos casos, a que el ejercicio de determinadas competencias por parte de unas entidades territoriales autónomas (ETA) se efectúe en coordinación con otros niveles. Así, por ejemplo, el art. 300.I.8 de la CPE dispone que el Gobierno Autónomo Departamental, en el ejercicio de la competencias referida a la construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles, intervendrá en los de las Red fundamental *en coordinación* con el nivel central del Estado, o bien el art. 302.I 38 de la Norma Fundamental que establece que los gobiernos autónomos municipales ejercerán su competencia exclusiva sobre sistemas de micro riego *en coordinación* con los pueblos indígena originario campesinos. Y así muchos otros ejemplos.

### 3.3. Las RIG normativamente limitadas a la coordinación.

Ahora bien, habiendo constatado que, en el nuevo marco constitucional, las RIG se rigen por unos principios determinados, y descrito la posibilidad de negociación interterritorial en el ejercicio abstracto de las competencias, pasamos a detallar los mecanismos y herramientas que podrían posibilitarlas, constatando en primer lugar que el texto constitucional no hace mención o referencia directa ni al concepto ni a mecanismos o instrumentos de RIG, remitiendo su tratamiento a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) en su art. 271.I, cuando refiere que esta norma regulará, entre otras cosas, "...la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas".



En este marco, la norma antes mencionada destina el Título VII a la "Coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas", compuesto por seis capítulos, cuyo *nomen iuris* determina que el alcance de las disposiciones de este título se limita exclusivamente a las relaciones de 'coordinación', optando por una definición conceptual de este principio más proclive a la centralización, vinculándolo a un tipo de relacionamiento asimétrico donde el nivel central asumiría el rol de coordinador de las acciones de los gobiernos subnacionales.

Otro elemento a considerar es que establece la regulación de la coordinación solo entre el nivel central del Estado y las ETA, de donde se colige que las relaciones de coordinación no se presentarían en las relaciones entre las ETA, congruente con lo dispuesto en el art. 276 de la CPE que indica que "Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán

igual rango constitucional"; por ende, en sus relaciones no se podrían producirse fenómenos asimétricos o de superposición de unos sobre otros, pero dejando entrever que esto si sería posible en la relaciones entre éstas y el gobierno central mediante acciones de coordinación, afirmación que genera dudas, pues el catálogo catálogo competencial constitucional otorga espacios de espacios de acción autónoma a todos los componentes territoriales (nacional y subnacionales) y prevé que, en caso, de subsistir conflictos competenciales entre ellos, será el Tribunal Constitucional Plurinacional el que encargado dirimirlos (art. 202.3 de la CPE).

Se confirma así una visión concentradora de las RIG pero no a partir del texto constitucional, sino desde la LMAD, en cuyo art. 5.14 se da un contenido de carácter asimétrico al principio de coordinación previsto en el precitado art. 271.I *in fine* de la Constitución, señalando que "La relación armónica entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos constituye una obligación como base fundamental que sostiene el régimen de autonomía para garantizar el bienestar, el desarrollo, la provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social. (…) El nivel central del Estado es responsable de la coordinación general del Estado, orientando las políticas públicas en todo el territorio nacional y conduciendo la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y de servicio a los ciudadanos" (el subrayado es añadido).

Esta definición nos lleva a considerar *a priori* que se trata de un tipo de coordinación –si bien asimétrica– distinta a aquella basada en el ejercicio directo de una jerarquía y la autoridad del nivel central sobre los gobiernos subnacionales, antes incontestados y que hoy, bajo la idea de un Estado compuesto, precisa de visiones y habilidades distintas, pues como bien afirman Cabrero y Zabaleta (2009), "…los Estados centrales, en la

mayor parte de los países latinoamericanos, no están todavía hoy equipados para regular de una forma diferenciada el proceso de hechura de políticas públicas en escenarios plurales e intergubernamentales. Los Estados centrales, habituados a dirigir y controlar, no tienen un repertorio amplio de soluciones alternativas o innovadoras. No son hábiles en el diseño de sistemas de regulación suave que sean capaces de articular voluntades. Han tenido amplias dificultades en aceptar que la desarticulación y dispersión de las políticas públicas, más que a la improvisación y falta de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales o de grupos de la sociedad civil, se debe a la incapacidad del propio Estado central de convertirse en un 'Estado inteligente', como señalaría Kliksberg (1998), en un ente regulador a distancia, en un agente constructor de 'nodalidad' que, en la diversidad de la acción pública, sea capaz de aglutinar esfuerzos, de atraer voluntades, de direccionar dicha acción pública buscando complementariedades y sinergias; es decir, que sea capaz de coordinar la red de actores, agencias e instituciones en torno a un problema público. Sólo el nivel central de gobierno es responsable de llevar a cabo esta tarea, y hasta ahora no parece tener capacidad de hacerlo".



En este orden de ideas, el art. 120 de la LMAD señala que "La coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas es una obligación ineludible y la garantía del funcionamiento del Estado Plurinacional con autonomías, se establece con un permanente y adecuado flujo de información y fundamentalmente en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero, mediante la institucionalidad y normativa establecida en la presente Ley, además de los acuerdos y convenios que en uso de sus facultades puedan establecer las partes entre sí" (art. 120 LMAD).

### 3.4. Mecanismos e instrumentos de coordinación.

La LMAD establece cuatro mecanismos y dos instrumentos de cooperación (art. 121), entendiendo a los primeros como espacios y/o estructuras más o menos amplios de encuentro intergubernamental, mientras que los instrumentos se trasuntan en herramientas o dispositivos concretos mediante los cuales se movilizan los primeros. Así, los concejos, los sistemas y las instancias o unidades organizaciones estatales se constituyen en mecanismos, mientras que la regulación central y los acuerdos y convenios intergubernativos se constituyen en instrumentos.

**A. Mecanismos de RIG.**



Previstos en los numerales 1 a 4 del mencionado artículo:

– *Consejo Nacional de Autonomías.*

En primer lugar, es de destacar que esta instancia es heredera del 'Consejo de coordinación entre presidencia y prefectos de departamento' creado por el Decreto Supremo 28666 de 5 de abril de 2006, como un intento de gestionar la irrupción por entonces de unos prefectos electos que se perfilaban como irreverentes interlocutores ante el gobierno nacional.

Normativamente se encuentra definido como "...una instancia consultiva y se constituye en la instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas", constituyéndose en una instancias multidimensional, pues opera en distintos niveles, manteniendo en todo caso su caracte-

rística de base que es la de ser una instancia simplemente 'consultiva', esto es, que no está instituida para tomar necesariamente determinaciones de carácter necesariamente vinculante, aunque nada impide que pudiera hacerlo de forma indirecta, promoviendo acuerdos o pactos.

Las restantes características operarían entonces en el marco de lo consultivo, es decir, coordinando, consultando, deliberando, proponiendo y concertando, siendo esta última la característica que abre la posibilidad de que este consejo funcione como una instancia cooperativa, pues la concertación implica el debate y la anuencia de todos y no así la imposición así sea suave de un ente coordinador (nivel central) que se situaría por encima de los demás. De hecho, la propia norma es la que señala que los "...acuerdos adoptados por los miembros del Consejo Nacional de Autonomías deberán ser tomados por consenso y aquellos que se vea necesario, se traducirán en un convenio intergubernativo, que será vinculante para las partes que determinen de manera voluntaria su ratificación por sus correspondientes órganos deliberativos y legislativos".

Estará compuesto por: a) la presidenta o presidente del Estado Plurinacional, que lo preside; b) tres ministras o ministros del Órgano Ejecutivo Plurinacional (de la Presidencia, de Planificación del Desarrollo y de Autonomías), este último en calidad de vicepresidenta o vicepresidente del Consejo y que podrá suplir a la presidenta o presidente en su ausencia; c) las gobernadoras o los gobernadores de los nueve departamentos del país; d) cinco representantes de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia; e) cinco representantes de las autonomías indígena originaria campesinas; y f) una o un representante de las autonomías regionales.

Se concluye de ello que la naturaleza de esta instancia es ambigua pues por un lado se define como una instancia de coordinación (por naturaleza asimétrica) pero, al mismo tiempo, incluye características cooperativas, principalmente en lo referente a las decisiones concertadas, que se traducirán en convenios intergubernativos obligatorios a partir de su ratificación por los legislativos subnacionales.

Ya en la práctica, conforme el talante de los decisores del momento, se verá si esta instancia adquiere matices de coordinación o se inclina más bien a la horizontalización de las relaciones en clave cooperativa.

Esta instancia adquirió protagonismo en los debates efectuados en dirección al logro de denominado "pacto fiscal", que finalmente no logro materializarse en resultados concretos.



– *Servicio Estatal de Autonomías.*

Como la entidad pública descentralizada bajo tuición del Ministerio de Autonomías, encargada de la coordinación técnica y el fortalecimiento de la gestión autonómica, cuya naturaleza es la de un "...un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado".

Como se ha descrito, más que un mecanismo de RIG propiamente dicho, se trata de una unidad operativa descentralizada del nivel central del Estado para apoyar el proceso de implementación autonómica y, con ello, los procesos de relacionamiento entre las distintas uni-

dades de gobierno en los ámbitos competencial, económico/financiero, normativo y de intercambio de información.

Por consiguiente, su importancia e implicancia en la determinación de las dinámicas intergubernamentales es obvia y del talante más o menos imparcial que asuma (de ahí que se le otorgue el carácter de descentralizada) dependerá su funcionamiento y el concepto que las ETA vayan a desarrollar acerca de ella. No olvidemos, por ejemplo, que tanto el viejo Viceministerio de Descentralización y principalmente los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario fueron vistos como agentes del nivel central antes que operadores de apoyo y asistencia técnica.

– *Sistema de Planificación Integral del Estado.*



Se constituye en el instrumento para la coordinación programática, económica y social. Siguiendo la lógica del viejo SISPLAN, se rescata a la planificación como un mecanismo importante para lograr la vertebración territorial de las acciones estatales en todos los niveles, en procura de evitar dispersión.

En el nuevo contexto, el ahora llamado Sistema de Planificación Integral del Estado, guarda una gran diferencia, la misma que emana de la nueva estructura territorial del Estado, pues procura que los planes de las ETA se articulen de manera directa al Plan General de Desarrollo sin pasar, como antes ocurría, por una obligada planificación 'bisagra' en el nivel intermedio, sin que ello implique que se dejen de observar los principios que obligan a una permanente cooperación y coordinación interterritorial para lograr los niveles de armonización necesarios para lograr la eficiencia en la administración estatal en su conjunto (nacional y subnacional).

– *Consejos de Coordinación Sectorial.*

Son mecanismos similares al Consejo Nacional de Autonomías, pero de carácter más específico (sectorial), definidos como "...instancias consultivas, de proposición y concertación entre el gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos, para la coordinación de asuntos sectoriales". Esta definición escueta nos lleva a interpretar que sus características y formas de funcionamiento serán similares a la del Consejo Nacional de Autonomías, con la diferencia de su composición y finalidad.

Su importancia radica en la posibilidad de vincular en ellos tanto la planificación territorial como la sectorial o indicativa, aglutinando a los representantes de los ministerios sectoriales cuyas cabezas los presiden, con los representantes de los gobiernos locales.



En lo restante, los comentarios efectuados para el Consejo Nacional de Autonomías, aplican también para el presente caso.

– *Consejos de coordinación entre gobiernos autónomos municipales y gobiernos autónomos de territorios indígenas originarios campesinos.*

De carácter muy específico, están dirigidos específicamente a la gestión del proceso de transferencia gradual y progresivo de las competencias municipales a las autonomías indígenas, todo en el marco del art. 303.I de la CPE.

Considerando la lentitud con la que se han venido desarrollando los procesos para el establecimiento formal de la AIOC, no se cuentan aún con experiencias

concretas del funcionamiento de estos mecanismos específicos.

**B. Instrumentos de RIG.**

La norma prevé que serán los siguientes:

– Las normas e instrumentos técnicos de la autoridad nacional competente permitirán la coordinación financiera, sobre la base de lo establecido en la presente Ley.

Este tipo de instrumentos normativos, si bien son nombrados en el numeral 5 del art. 121 de la LMAD, no son posteriormente desarrollados, debido –suponemos– a que su tratamiento es complejo, ya que implica a la relación jurídica entre normas emitidas por los distintos niveles del Estado y que deben basarse en lo dispuesto en el art. 410.II de la CPE, pues no es posible afirmar de manera directa que toda norma técnica de coordinación emitida por el nivel central del Estado sea en todos los casos de aplicación directa y obligatoria por parte de las ETA, más aun considerando que ellas emiten su propia normativa dentro del marco de un ámbito competencial constitucionalmente blindado.

Sobre este punto, la jurisprudencia constitucional ha arrojado ya algunas luces en la DCP '(Declaración Constitucional Plurinacional') 0035/2014 de 27 de junio, estableciendo un sistema de relacionamiento inter-normativo complejo, basado tanto en la jerarquía como en la competencia, aplicadas en correlaciones diferentes de acuerdo a los casos.

En este marco, es posible concluir que las normas técnicas de coordinación emitidas por el gobierno nacional serán de aplicación preferente por las ETA, siem-

pre que fueran emitidas dentro del marco competencial y no así por el principio de jerarquía cuya naturaleza nos llevaría a otro tipo de implicancias y consecuencias jurídicas.

– Los acuerdos y convenios intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas.

El art. 302.I.35 de la CPE reconoce a los gobiernos municipales autónomos la competencia para "Promover y suscribir convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios", no previendo en el texto constitucional previsiones para las demás ETA.

Sin embargo, la LMAD no es mucho más prolífica sobre el particular limitándose a señalar en su art. 133 que:



I. Los acuerdos intergubernativos destinados al desarrollo para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos podrán suscribirse entre entidades territoriales autónomas o entre éstas con el nivel central del Estado. Estos acuerdos serán vinculantes para las partes con fuerza de ley, una vez ratificados por sus respectivos órganos deliberativos.

II. Se prohíbe la federación de gobiernos autónomos departamentales donde se tomen decisiones políticas de manera colegiada y vinculante para sus gobiernos, en contravención a la Constitución Política del Estado y las leyes. El incumplimiento de este precepto dará lugar a la aplicación de las medidas jurisdiccionales que correspondan.

Este tipo de instrumentos sí pueden ser considerados como instrumentos de cooperación intergubernamen-

tal horizontal, en cuya gestión las partes concurren, al menos en ficción jurídica, en igualdad de condiciones; sin embargo, más allá de ello, fácticamente las cosas no siempre discurren de esa forma, pues como bien se constató en el análisis de los convenios suscritos en el anterior régimen en el marco de los fondos de desarrollo, más allá del número, la calidad de las negociaciones era nula pues en realidad se trataba de verdaderos contratos de adhesión cuyos contenidos venían ya predefinidos desde las entidades centrales, sin lugar a que sus cláusulas fuesen tratadas.

Más allá de lo cual, el potencial jurídico de estos instrumentos es indiscutible pues procuran el cierre de procesos concretos de intergubernamentalidad, otorgando la exigibilidad necesaria a sus resultados y compromisos, estableciendo la misma ley los mecanismos administrativos para su reclamo y efectivización obligatoria, sin que ello implique, a juicio nuestro, la renuncia a la vía judicial para su reclamo.

Aún no se cuentan con estudios concretos dirigidos a esbozar el modelo de RIG predominante en el escenario territorial nacional, razón por la que nos limitamos a perfilarlas muy embrionariamente a partir de las previsiones legales hasta el momento existentes, sin dejar de considerar que las RIG son esencialmente la materialización de la administración en movimiento, un concepto político que refleja la dinámica de la gestión que tiende a superar cualquier previsión normativa y se va configurando de diferentes maneras. Más allá de ello, el análisis jurídico desarrollado, si bien insuficiente, abre un debate e inaugura un nuevo espacio de investigación en el marco de los procesos de redistribución territorial del poder en un modelo de Estado ahora francamente compuesto.

**4. A manera de conclusiones: lo viejo y lo nuevo en el sistema de RIG actual.**

Como corolario, es posible sostener que una buena parte de los avances del periodo correspondiente al proceso de descentralización municipalista (1994-2006) fueron de alguna manera incluidos en el nuevo sistema de RIG emergente de la CPE aprobada en 2009, lo que podría tener repercusiones en su implementación, siendo posible la generación de una *path dependency* en grados variables.

Sin embargo, si bien el modelo anterior contenía mayores componentes de coordinación *top-down* o asimétrica, propio de un modelo simple descentralizado cuya vertebración territorial se basada en la jerarquía y la autoridad incontestada del nivel central, el nuevo modelo se perfila con mayores posibilidades de apertura hacia la coordinación simétrica o cooperación, aunque claro, eso dependerá del talante centralizador o descentralizador que asuman los decisores de políticas en cada contexto o momento histórico.



Por el momento, más allá de los preceptos normativos y el discurso político, parece persistir una visión concentradora de la gestión, lo que impide el desarrollo pleno de los nuevos mecanismos de RIG que se precisan para dar materia a los cambios constitucionales en el rubro, estos es, una administración pública con nuevas habilidades para gestionar y vertebrar la gestión bajo códigos diferentes, ya no cimentados en la jerarquía y la autoridad vertical top down (como en el viejo Estado unitario), sino afincada en los principios insertos en el art. 270 de la CPE, propios de un Estado compuesto, con un amplio y eficiente sistema de RIG como factor de base para evitar procesos de centrifugación descontrolada e ineficiencia por duplicidad, además del posible

traslape bajo un orden competencial complejo, promoviendo el resurgimiento de tendencias centralizadoras por deslegitimación prematura.

El riesgo de caer nuevamente en un modelo de autoridad intergubernamental inclusiva debido a la incapacidad de establecer el modelo de autoridad traslapada que parecer emanar del texto constitucional queda así latente, pues si la ineficiencia de los mecanismos de coordinación aportó en alguna medida a la deslegitimización del modelo de descentralización municipalista previo ( 1994-2009 ), desarrollado bajo un modelo de Estado simple descentralizado, es razonable colegir que la necesidad de un sistema eficiente de RIG se multiplica en un modelo de Estado compuesto como el actual, si bien aún unitario, ahora constitucionalmente descentralizado y con autonomías, no con cinco niveles territoriales, todos con cualidad gubernativa y capacidad legislativa (excepto el regional).



**BIBLIOGRAFÍA.**

ARANDIA, Iván
2002 *Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia*: Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, coedición con la revista Convergencia de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México

(Ídem)
2005 *Gobernabilidad Democrática y Gobernanza Municipal en Bolivia: una aproximación general.* Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia

(Ídem)
2017 *Descentralizar la Justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad.* Ed. USFX. Sucre, Bolivia

AGRANOFF, Robert
1997 *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps.): "La nueva Administración Pública". Alianza Editorial. Madrid

CABRERO, Enrique & Rodolfo García
2001 *Relaciones Intergubernamentales en México*. Documentos II Congreso del IGLOM de abril de 2001. Documento WEB: www.web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html. Fecha de consulta: junio 28 de 2002

CABRERO, Enrique & Dionisio Zabaleta Solíz
2009 *¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas*: Revista Reforma y Democracia Nº 43. CLAD. Caracas, Venezuela

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE ESPAÑA
2005 *Relaciones entre el Estado y sus entes territoriales* (materiales del curso: "Parlamento y estructura territorial"). Madrid, España

ELAZAR, Daniel
1990 *Exploración del Federalismo*: Ed. Hacer. Barcelona, España

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
2009 *Constitución Política del Estado*

(Ídem)
2010 Ley Marco de Autonomías y Descentralización

FRITSCHLER, A. Lee & Morley Segal.
1972 *Intergovernmental Relations and Contemporary Political Science: Developing an Integrative Typology*. Publius, Vol. 1, Nº 2 (pp. 95 – 122)

MOLINA, Carlos Gerardo e Isabel Licha.
2005 *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. INDES/BID Washington, D.C.

PETERS, Guy,
1998 *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Canadian Centre for Management Development, Research paper Nº 21. Ottawa, Canadá.

RHODES, R.A.W.
1988 *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*. Unwin Hyman. London, UK.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel
2003 *Gobierno y Administración Local*. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, España, 2003.

MONTABÉS, Juan y Elena Rosado Rodríguez
2005 *Las relaciones intergubernamentales entre el estado y los gobiernos locales: manifestaciones y límites del principio de coordinación*. Ponencia en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen gobierno. Madrid, España.

WRIGHT, Deil S.
1997 *Para entender la Relaciones Intergubernamentales* (primera edición en castellano). Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública de México, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica. México.