

ANÁLISIS investigaciones

DEBATIENDO EL MODELO FEDERAL DESDE UNA VISIÓN ACADÉMICA



JULIO 2023

A quince años del Estado compuesto
tri-segmentado aprobado en la CPE de 2009,
reaparece la ilusión del federalismo

Franz Xavier Barrios Suvelza

Contexto adverso a la propuesta
del federalismo cruceño.

La prioridad es la democracia

Gonzalo Rojas Ortuste

Santa Cruz, del bloque en el poder
a su aislamiento sin poder del presente (1985-2023)

Diego Ayo Saucedo

La coyuntura del debate sobre federalismo
en Bolivia, 2021-2023

Razón política, escenario mediático
y opinión pública

José Orlando Peralta B.

Daniel Valverde A.

Franklin Pareja Aliaga, Editor



ANALISIS 
investigaciones

ANALISIS investigaciones

16

JULIO 2023

Debatiendo el modelo federal desde una visión académica



Revista Análisis e Investigaciones N° 16

Director Fundación Hanns Seidel

Victor Hagemann

Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Gualberto Torrico

Editor de la revista

Franklin Pareja

Coordinadora general

Danea Vacaflor

Consejo Editorial

PhD Ariel Benavides Gisbert

PhD Andrés Santana Leitner

PhD Karina Medinaceli Diaz

PhD Gustavo Camacho Perez

PhD Marco Antonio Saavedra Mogro

PhD Boris Arias López

Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

Diagramación e impresión:

Plural editores

Depósito Legal:

4-3-326-2022 P.O.

La Paz - Bolivia, 2023

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Hanns Seidel Stiftung con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Hanns Seidel Stiftung.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

Índice

Presentación	
<i>Victor Hagemann</i>	7
Introducción	
<i>Franklin Pareja</i>	9
A quince años del Estado compuesto tri-segmentado aprobado en la CPE de 2009, reaparece la ilusión del federalismo	
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	17
Contexto adverso a la propuesta del federalismo cruceño	
La prioridad es la democracia	
<i>Gonzalo Rojas Ortuste</i>	53
Santa Cruz, del bloque en el poder a su aislamiento sin poder del presente (1985-2023)	
<i>Diego Ayo Saucedo</i>	79
La coyuntura del debate sobre federalismo en Bolivia, 2021-2023	
Razón política, escenario mediático y opinión pública	
<i>José Orlando Peralta B.</i>	
<i>Daniel Valverde A.</i>	101

Presentación

Es un grato placer presentar el decimosexto número de la revista *Análisis e Investigaciones*, producto que nace del trabajo conjunto entre la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés y la Hanns-Seidel-Stiftung en Bolivia, una fundación política alemana. Esta publicación es un resultado de una excelente cooperación de larga data entre estas dos instituciones, que buscan aportar a la discusión con documentos y eventos de corte académico científico.

Para esta edición, se ha preparado un número con el título: “Debatiendo el modelo federal desde una visión académica”. Tenemos el agrado de contar con los siguientes expertos distinguidos: El reconocido magister en Ciencias Políticas José Orlando Peralta Beltrán, investigador y analista político en diferentes medios; el magister abogado Daniel Valverde Aparicio, exdiputado, docente universitario y columnista de diarios; el doctor en Ciencias Políticas Diego Ayo Saucedo, exviceministro de Participación Popular, exdirector de la Fundación Pazos Kanki y docente universitario; el doctor en economía Franz Xavier Barrios Suvelza, docente y autor de libros en Alemania; y el doctor en Ciencia Política Gonzalo Rojas Ortuste, investigador y docente. Todos ellos son expertos con gran trayectoria, renovadas ideas y propuestas aplicables a la realidad. Entre sus aportes se destacan sobre la estructura de poder en Bolivia, implicaciones del mandato constitucional sobre el empoderamiento territorial, los impactos de una implementación de un orden federal en Bolivia y las experiencias de federalismo de países como México y Argentina.

Hablar de formas de descentralización como autonomías o federalismo supone, por un lado, que se permite la descentralización del poder, lo que evita una concentración excesiva de poder y promueve la participación ciudadana a nivel local. Además, protege la diversidad regional al permitir que cada estado o departamento tenga autonomía para tomar decisiones acordes a sus necesidades. Sin embargo, las formas de descentralización pueden generar duplicación y falta de coherencia en las políticas, así como desigualdades entre los departamentos en términos de recursos y capacidades. Además, la complejidad administrativa y las tensiones políticas entre el gobierno central y los estados federados son desafíos que surgen del federalismo. Por esto es fundamental que se entienda, dialogue y analice las implicaciones que conlleva sistemas de descentralización para determinar qué sistema es el adecuado para un país en específico.

Como fundación política de la República Federal de Alemania, contamos con una amplia experiencia en temas de descentralización y tenemos como objetivo principal brindar apoyo al nivel subnacional con el fin de mejorar las oportunidades de participación política de la ciudadanía. En nuestra misión de fortalecer la democracia y mejorar las condiciones de vida, reconocemos la importancia crucial que desempeñan los municipios y los departamentos debido a su proximidad con la población y su capacidad para abordar las necesidades locales de manera efectiva.

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento por la maravillosa acogida que nuestra revista ha recibido del público en diversos ámbitos donde se ha difundido. También queremos agradecer a todas las personas e instituciones que han sido parte de este emocionante desafío, el cual nos ha brindado una gran satisfacción al contribuir científicamente al debate y la generación de nuevos conocimientos a través de análisis rigurosos.

Al igual que en cada número de nuestra revista, esperamos que el tema sobre descentralización en particular sea del agrado del lector, enriquezca su comprensión sobre este tema y aporte a un diálogo comprendido en Bolivia.

Victor Hagemann

Representante Bolivia / Hanns Seidel Stiftung

Introducción

Producto de la nueva Constitución Política del Estado, Bolivia a partir del año 2009 incorporó en su arquitectura jurídica el régimen de autonomías.¹ Fue, y es quizás, la reforma más profunda de la Constitución. El alcance y magnitud del régimen de autonomías es gigantesco y probablemente poco comprendido aún y casi nada implementado.

Naturalmente, una medida de tan alto calado (régimen de autonomías), no funciona adecuadamente únicamente con la acción política de una parte interesada; la misma, requiere internalizarse en el pensamiento y sentimiento ciudadano que pareciera no tener aún la suficiente vocación y madurez autonómica.

Han pasado 14 años desde la aprobación de la nueva Constitución, y en lo que respecta al régimen de autonomías no existen señales importantes de haber dado avances significativos. En términos prácticos, los aspectos novedosos son nimios e insignificantes, más allá de la elección de autoridades y la instalación de asambleas legislativas departamentales y concejos municipales. Las instancias canalizadoras

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

para la construcción de una robusta institucionalidad autonómica, capaz de generar vasos comunicantes efectivos con la sociedad civil, han resultado casi nulas.

Paradójicamente, pese a contar con un régimen de autonomías constitucionalizadas, es probable que el país esté más sumido que antes en un centralismo y presidencialismo secante, por tanto, si no se produce una genuina desconcentración del poder y una descentralización fiscal efectiva, a partir de un Pacto Fiscal que corrija las asimetrías verticales y horizontales, y sobre todo un pacto político administrativo nacional, intersectorial, multinivel y multipartidario, poco o nada se podrá decir del avance real de las autonomías en Bolivia.

El régimen de autonomías no es la “panacea”, existe en muchos países del mundo, sin ir lejos en la región, Argentina, Brasil, México y Venezuela son estados federales; sin embargo, quizás España sea el modelo más próximo a la estructura del diseño boliviano, empero, ahora mismo, existen corrientes políticas españolas de carácter recentralizador ante el fracaso que tuvieron muchas comunidades autonómicas producto de la insostenibilidad económica para hacer frente a los rubros de salud y educación principalmente. Por eso, no necesariamente se tiene que pensar que el éxito está garantizado por echar a funcionar las autonomías, pero ciertamente no se puede concluir nada si ni siquiera han despegado.

Sin afán de retroceder décadas y décadas hasta ubicarnos en las postrimerías de la revolución de 1952 (9 de abril 1952, MNR), más al contrario, ubicándonos los primeros años del siglo XXI, podríamos encontrar algunas explicaciones de carácter práctico que alertaron en los sectores conservadores del país, acerca de un inminente advenimiento de una portentosa fuerza revolucionaria capaz de poner en peligro los intereses de los grupos de poder, particularmente del oriente boliviano y el sur del país.

En las elecciones del año 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) obtuvo el 22.46% de los votos en las elecciones nacionales, seguido muy de cerca por Evo Morales (MAS - IPSP) con 20.94% y Manfred Reyes Villa (NFR) con 20.91%. El crecimiento de Evo Morales supuso un hecho trascendental, dado que este venía cargado de una visión revolucionaria radical que ameritaba según las élites, encontrar diques

de contención para precautelar en alguna medida las nuevas condiciones del “proceso de cambio”, por tanto esa fórmula de salvación podría venir en clave de: Autonomías Regionales.

Según los grupos de poder conservadores, claramente Evo Morales era un peligro que había que neutralizar, pero considerando que era más que evidente que su popularidad y peso específico era incontenible, vislumbraron que la mejor forma de establecer contrapesos institucionales no pasaba por una estrategia confrontativa (aunque lo intentaron un par de años), sino por un rediseño del modelo estatal (régimen de autonomías), y aunque las voces del federalismo sonaban en uno que otro espacio autonomista, fueron las autonomías al estilo clásico impulsadas en la Asamblea Constituyente las que ganaron mayor fuerza y eran percibidas como viables y técnicamente más adaptables.

Ahora bien, del estatuto autonómico cruceño aprobado en un cabildo el año 2007 e inserto en la constitución de 2009, hubieron muchas modificaciones que en esencia algunos intelectuales autonomistas cruceños como Juan Carlos Urenda, afirmaban que al adecuar el estatuto aprobado primigeniamente en un cabildo por el pueblo cruceño a la nueva Constitución (también se aprobaron via cabildo los estatutos de Beni, Pando y Tarija), las autonomías estaban condenadas al fracaso y que en realidad el centralismo se exacerbó.

Pasaron más de 20 años desde la aprobación de la nueva Constitución, la pregunta es obligada, cuanto avanzamos en autonomías?; realmente logramos el despegue del régimen de autonomías en el país?; el marco competencial resolvió efectivamente la acción y despliegue local y regional en la perspectiva de un genuino logro de autodeterminación?; la cualidad gubernativa es contributiva al desarrollo o meramente enunciativa con fuertes rasgos administrativistas más que desarrollistas?

Quizás las respuestas a las preguntas del párrafo anterior sean casi todas, o todas negativas. Básicamente el debate del federalismo surge ante el incipiente despegue de la maquinaria autonómica. Bolivia vive en medio de tensiones que lejos de amainar las sensaciones sociales, se han incrementado, detonando en una sociedad confrontada y polarizada inocultablemente, con más centralismo y presidencialismo que en el pasado inmediato.

Actualmente, las tensiones sociales que vive el país en los últimos tiempos, van acompañadas de una innegable atmósfera enrarecida por la polarización, incertidumbre y cada vez mayor desconfianza por las instituciones de todos los niveles (nacional, departamental y local). Los últimos estudios de diferentes instituciones, destacan que la mayor preocupación de la ciudadanía hoy por hoy, es la economía, dado que la misma da señales de fragilidad a pesar de la aparente estabilidad. Para algunos estamos en puertas de una crisis económica, para otros ya estamos en crisis y para la corriente oficialista el país goza de muy buena salud en el plano económico; no obstante, eso no parece convencer del todo a la ciudadanía.

Pues bien, encontrándonos en este difícil contexto que vive el país, van surgiendo voces desde distintos frentes y regiones que perfilan un debate más amplio y plural, entendiendo de que la inercia de las cosas no es favorable a nadie y el *status quo* o pasividad tampoco.

Citando un evento reciente, nos referimos al paro cruceño por 36 días (octubre-noviembre 2022), motivado por la necesidad de realizar el Censo Nacional de Población y Vivienda el año 2023, se ha reavivado la discusión acerca de la necesidad, posibilidad y/o viabilidad del activar nuevamente la discusión del modelo de Estado Federal, el cual indudablemente, despierta furias y pasiones, propias del antagonismo y polarización que vive el país.

Para tal efecto, en esta oportunidad, hemos invitado a cinco renombrados expertos académicos, para que desde distintas ópticas no ayuden a comprender las luces y sombras de un debate no agotado y que de tiempo en tiempo nuevamente se reposiciona, como resultado de la intensidad de las discusiones políticas, regionales y generacionales.

El doctor en economía Franz Barrios Suvelza (radicado en Berlín), esboza varias hipótesis; sin embargo, partiendo de las últimas páginas de su artículo, es necesario mencionar que desahucia completamente la viabilidad del modelo de Estado federal, y al mismo tiempo, considera que es un debate innecesario, en virtud a que la actual arquitectura jurídica constitucional establece una estructura jurídica suficientemente amplia y compleja que no distaría mucho de un modelo federal, si eso es lo que con criterios más políticos que técnicos pareciera ser la solución mágica al despegue de una genuina descentralización.

Al mismo tiempo, analiza a profundidad la denominación “fallida” de Estado unitario (Art. 1 CPE), considerando precisamente que uno de los elementos más importantes de la nueva estatalidad, es el carácter “compuesto” del actual modelo autonómico boliviano, con capacidades legislativas casi equivalentes al modelo federal; consecuentemente, y de manera incisiva, hace explícita su crítica a las diferentes corrientes de opinión que según su criterio, no logran visualizar con precisión el avance cualitativo trascendental del estado compuesto “tri-segmentado”, asumiendo además, desde una perspectiva polarizante, el hecho que para unos el modelo federal sería la profundización del actual régimen de autonomías, y por otra, los que consideran que federalismo es análogo a separatismo, en ambos casos se evidencian debilidades cognitivas y conceptuales profundas a decir del autor, pero que resultan altamente confrontativas.

Por otra parte, (Barrios) evalúa el carácter perverso de la legislación boliviana, particularmente en lo que refiere a la Ley Marco de Autonomías (LMA), que en realidad constituyó un evidente retroceso, cuyo contenido re-centralizador fue construido en la lógica de evitar la desconcentración del poder y una auténtica descentralización fiscal, en consecuencia, no cabe el hablar de otro modelo de Estado, lo que se requiere es poner en funcionamiento el mandato constitucional. La LMA, conllevó la plataforma de leyes sectoriales que establecieron más aún el carácter centralista de la visión y acción masista, que primigeniamente y hasta nuestros días, nunca tuvo una genuina vocación autonómica.

En una línea diferente, el doctor en Ciencias Políticas Diego Ayo Saucedo, focaliza su análisis en la relación del movimiento cruceño arropado principalmente por las élites empresariales y la nueva configuración estatal emergente del ascenso al poder del Movimiento Al Socialismo. Claramente esquematiza tres periodos que a su entender explican los avatares oscilantes de una relación amor-odio, propio de quienes se rechazan pero al mismo tiempo se necesitan.

Santa Cruz como actor político tuvo un peso específico gravitante en el periodo previo a la emergencia del movimiento popular (1985-2005); sin embargo, con el advenimiento del “proceso de cambio”, su papel e influencia política fue neutralizada *de facto* al punto de haber capitulado en la perspectiva de preservar sus intereses corporativos y

personales, lo que supuso un paulatino desplazamiento de los grupos de poder tradicionales, por nuevos actores en clave híbrida, que con una visión mas pragmática decidieron entrar en un proceso de fusión con la nueva configuración del poder, tutelada desde el centralismo.

Ayo destaca como el ex vicepresidente Álvaro García Linera al afirmar “hagan plata pero no se metan en política”, emitió un mensaje claro, taxativo, contundente y sobre todo amenazante. Sofocó y neutralizó cualquier movimiento contestatario o de resistencia activado desde el oriente boliviano. Si analizamos en retrospectiva, podríamos afirmar que tal afirmación fue una sentencia antidemocrática, autoritaria y de fuste dictatorial, puede haber algo más dantesco? Esa afirmación no fue espontánea, expresaba de cuerpo entero la intención de restablecer y concentrar el poder desde el centro e irradiarse hacia afuera en clave de periferie. Con Evo Morales todos resultaron periferie, el ejercicio del poder omnímodo era su sello particular; no obstante, cabe mencionar que para llegar a esa instancia, el MAS atravesó una primera etapa gubernamental bastante turbulenta, su viabilidad política era endeble y su capacidad de acción se veía perturbada permanentemente por el accionar de las fuerzas contrarias que en sus últimos estertores luchaban por vencer a Morales vía confrontación, logrando en definitiva su propia derrota plasmada en el referéndum revocatorio.²

A partir de la indiscutible y contundente victoria del Referéndum Revocatorio (67.43%), la situación política del país quedó completamente clarificada, en consecuencia, la situación de Santa Cruz en gran medida sufrió los avatares de la derrota política y abdicó su principal bandera de lucha : las autonomías.

Por otra parte, el doctor en ciencias políticas Gonzalo Rojas Ortuste, realiza una detallada retrospección histórico-analítica, brindando una generosa cantidad de eventos y analogías propias de la dinámica continental, que a través de las particularidades propias y/o comunes de las

2 En el Referéndum Revocatorio de 2008, el presidente Evo Morales fue ratificado en su cargo al obtener el 67.43% de votos a su favor. Los prefectos de Chuquisaca, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni también fueron ratificados en sus cargos. Los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados al obtener resultados adversos.

distintas realidades (México, Argentina, Estados Unidos, Brasil etc.), han ido configurando realidades turbulentas en algunas etapas de la historia.

A decir de él, el momento para instalar la idea de un modelo de Estado federal no es el apropiado, al contrario, apuesta por una suerte de pluralismo articulado, sobre la idea de encontrar una fórmula que no sea rupturista ni utópica, pero que tenga la cualidad de penetrar con realismo y eficacia en el debate diverso y complejo que toca vivir.

Finalmente, los académicos José Orlando Peralta y Daniel Valverde, nos ofrecen una mirada integral del proceso autonómico, el cual analizado desde distintas ópticas se enfoca con cierta predilección en establecer las razones políticas del debate en torno a las experiencias federativas y su pertinencia o viabilidad local.

Para los autores (Peralta/Valverde), *“la razón política debería constituirse en la piedra de toque de los debates políticos contemporáneos suscitados en el escenario mediático boliviano para, así, salir de la tara expresada en arrebatos irreflexivos que contienen la suposición de que el federalismo implica separatismo”*.

Entendiendo que la visión de Peralta y Valverde provienen del epicentro de la discusión política con respecto al federalismo, la honestidad académica e intelectual que le imparten a su artículo tiene muchas aristas destacables, dado que procuran descontaminar el debate en torno a circunstancias banales e inconsistentes cargadas únicamente de emociones y/o prejuicios de fuste regional.

Como podrá apreciar el amable lector, el presente número (16), ofrece cuatro visiones a acerca del debate sobre la pertinencia del debate en torno a los mitos y realidades del modelo de Estado federal, esperemos que como siempre la lectura sean momentos de reflexión y crítica constructiva para seguir enriqueciendo las ideas en torno a un debate tan polémico como apasionante.

Franklin Pareja
EDITOR

A quince años del Estado compuesto tri-segmentado aprobado en la CPE de 2009, reaparece la ilusión del federalismo¹

Franz Xavier Barrios Suvelza²

Resumen

El artículo presenta una re-actualización de la decisión fundamental que se tomó en la constitución de 2009 en torno a la estructura territorial de poder (el modo de Estado). Se recuerda que, desde el 2009, Bolivia ya no tiene un modo de Estado simple (coloquialmente llamado “unitario”), sino uno compuesto. La modalidad compuesta de Bolivia no es empero ni federal, ni autonómica (como la española), sino tri-segmentada (con los niveles nacional, departamental y municipal articulados equipotentemente,

1 Quiero agradecer a Ivonne Barrios Quiroz y Gabriela Sauma por darme acceso a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) y las correspondientes bases de datos.

2 Franz Xavier Barrios Suvelza, nació en Sucre, es economista por la Escuela Superior de Economía de Berlín, y tiene un doctorado por la Universidad Técnica de Berlín (Instituto de Planificación Urbana y Regional). Actualmente, es docente de pregrado y maestrías en la Facultad de Ciencias del Estado en la Universidad de Erfurt, en Alemania. Su más reciente publicación, analizando la crisis estatal de 2019 en Bolivia, es “The concept of coup d’état under stifling stress: Legal theory’s political-science-based response”, aparecida el 2023 en el *International Journal of Constitutional Law* (NYU/Oxford University Press). Ha publicado en las revistas arbitradas como *Local Government Studies*; *Territory, Politics and Government*; *International Journal of Public Administration*; *International Political Science Review*; en las revistas españolas *Revista de Estudios*

dado que en ellos tres se puede ahora legislar por igual). Sobre esa base, el artículo aborda las perspectivas que tiene el reclamo por el federalismo que ha resurgido en el país recientemente. Se sustenta por qué las perspectivas de un proyecto federal carecen de viabilidad. Por ello se señalan, más bien, lo que parecen ser tareas más decisivas dirigidas a poner a andar el modo de Estado ya inscrito en la constitución y que ofrece un empoderamiento territorial comparable al que daría una salida federal. El problema no parece ser, pues, no tener lo federal, sino el MAS que, en sus casi cuatro lustros de hegemonía, recentralizó inconstitucionalmente al país.

1. Introducción

La querella en torno al modo de Estado ha vuelto al debate político boliviano. Por modo de Estado, entiendo la decisión fundamental que en todo Estado se toma sobre si su estructura territorial de poder debe ser simple o compuesta. Una decisión de esta envergadura suele anclarse en el instrumento por excelencia para cobijar tal decisión: la constitución. En 2009 la constitución entonces aprobada optó por la variante de un modo de Estado *compuesto*. Este es un hito que, desde la perspectiva estructural, es mucho más potente de lo que representó la Ley de Participación Popular de 1994. Con ésta última se dio un enorme paso de descenso de poder en el Estado hacia lo local, pero Bolivia, antes y después de 1994, siguió siendo un Estado con un modo de Estado *simple*. O sea, no se alteró la matriz misma de la estructura territorial del país. Sucedió algo distinto el 2009, pues en esa oportunidad sí se transitó del modo de Estado simple –que ni

Autónomos y Federales; Revista de Estudios Políticos; Revista Española de Ciencia Política; y Geopolítica(s)-Revista de Estudios sobre Espacio y Poder. Además, en Economía Institucional (Universidad del Externado-Colombia), en Problemas del Desarrollo-Revista Latinoamericana de Economía (UNAM), y en la Revista Mexicana de Sociología (UNAM). Ha sido árbitro de Publius-the Journal of Federalism y de la Mexican Law Review. Por resolución suprema del poder ejecutivo fue designado en 2005, junto a otros ciudadanos, miembro de Consejo Nacional Pre-Constituyente y Pre-Autónómico.

la LPP lograra poner en cuestión— hacia uno compuesto. Volveré en seguida sobre los contornos de la versión de Estado compuesto que finalmente se adoptó.

Antes me urge recordar que usualmente, aunque de forma equívoca, los analistas —incluso los más versados— prefieren hablar de la disyuntiva entre lo “unitario” y lo “federal”.³ De ahí que, en el caso boliviano, no sorprenda que las demandas recientes de Santa Cruz se parapeten detrás del reclamo por federalismo, y contra ello los oponentes, invoquen, en acto reflejo, lo unitario. La dicotomía convencional de lo unitario/federal, cultivada durante décadas en la doctrina constitucional y en las ciencias políticas, es obsoleta, pero de difícil extirpación. Su permanencia en el vocabulario no la salva de sus déficits cognitivos. No cuestionarla tiene por lo menos una consecuencia práctica: puede poner en riesgo un debate llevado en términos

3 La dicotomía precisa es, pues, simple vs. compuesto, pero frente a la dupla unitaria/federal, un mal menor conceptual sería decir: unitario vs. “compuesto”. Se trataría de una fórmula sólo parcialmente superadora de la convencional contraposición entre lo unitario y federal. La fórmula unitaria vs. *compuesta*, aunque coja e insuficiente, es movilizadora, por ejemplo, en el trabajo *Constitución Política del Estado anotada, concordada y comentada* (a continuación “CPE-acc”) en la entrada Art. 269: “Territorio y Estado...”. En dicha fórmula por lo menos se ha logrado desplazar al término “federal” como polo, pero se sigue arrastrando el término de “unitario” lo cual sigue causando desorientación en el campo semántico concerniente al estudio de los modos de Estado. Por su lado, cuando el TCP en su sentencia STC 2055 (mis cursivas) habla del “Estado compuesto planteado por el Constituyente” eso es correcto, pero cuando inmediatamente después añade: “... cuál es el Estado *Unitario* Plurinacional con autonomías” surgen las primeras dudas. La posibilidad de interpretación sobre lo que el TCP parece querer decir son: a) el TCP está inseguro y no acaba por separar la paja (lo unitario) del trigo (el modo de Estado); el término “unitario” en realidad ha mutado, como lo explicaré en seguida, a ser un “estado de ánimo” que nada tiene que ver con el modo de Estado propiamente dicho; b) el TCP sabe o intuye que el término unitario ya no describe un modo de Estado y por ello cuando menciona compuesto y unitario en una misma frase, podría ser que ha optado por dejar que ambos co-existan en el entendido que se referirían a dos temas distintos y, por tanto, compatibles; c) el TCP en realidad no ha entendido qué significa técnicamente lo “compuesto” y cree que es un término que describe una situación “complicada” en sentido de una que combina varias dimensiones como lo plurinacional, lo unitario, lo plural etc.

precisos y, peor, fomentar acciones de respuesta de los políticos, o incluso de unos constituyentes, erráticas cuando no perjudiciales. Desde la aprobación de la nueva constitución boliviana de 2009, la literatura de bolivianos y no bolivianos específicamente interesada en el modo de Estado introducido en Bolivia ha sido escasa y carente de luces para profundizar sobre esta temática.⁴ Buena parte de esta literatura boliviana –salvo excepciones–⁵ ha quedado presa en el campo

4 En lo que hace a la producción nacional basta un botón para probar mi pesimismo y ese botón es el ya mencionado trabajo CPE-acc en el que se declara que Bolivia optó el 2009 por el Estado “unitario” (ver comentario a Art. 269: “organización territorial del Bolivia”) lo que representa un extravío analítico. Como veremos en este ensayo, la explicación más coherente sería decir que ante la red densa de disposiciones de la Parte Tercera de la CPE del 2009, que devela la naturaleza *compuesta* del modo de Estado adoptado el 2009, no queda otra que preguntarse qué significa entonces el término “unitario” del Art. 1. Un análisis sistemático del texto sólo puede llegar a la conclusión que esa densa red mencionada de disposiciones no puede no haber afectado definitivamente el sentido del término “unitario” al punto que éste ha sido desbancado como descriptor del modo de Estado. Esa función ha sido totalmente anulada por el contenido de la Tercera Parte de la CPE. En la entrada al Art. 275: “Norma institucional...”, el CPE-acc sorprende con una nueva versión sobre el punto: “Bolivia ha optado, por diseño constitucional, por configurar una organización territorial *mixta* en la que podrían convivir unos elementos característicos de un Estado unitario (descentralización) y otros característicos de un Estado compuesto (autonomías)... Aunque esta definición no implica, en ninguna medida, afectar el carácter *unitario* del Estado en tanto éste es indivisible”. El CPE-acc –a más de mal-usar lo “unitario” como descriptor del modo de Estado por el equívoco campo semántico que implica la dupla unitario/federal– desconoce que, incluso si se aceptara ese campo semántico distorsionado, Bolivia ya no podría ser calificada como “unitaria”. Por lo demás, es obvio que un Estado compuesto no es tal por el sólo hecho que tenga “autonomías” pues éstas pueden existir –según cómo se defina “autonomía”– también en un modo de Estado simple. Además, el modo de Estado no se define sólo por la cualidad gubernativa de la unidad territorial aisladamente tomada, sino por el peso, los *niveles* territoriales y sus respectivos pesos estructurales conjuntamente articulados dentro del todo estatal. Por otro lado, la descentralización es una técnica también existente dentro del modo de Estado compuesto. Finalmente: tanto el modo de Estado simple como el compuesto son “indivisibles”.

5 Ver Ayo (2010:17); López (2020:89); Böhrt (2020:13); Böhrt (2016) y Ortuste (2016).

semántico de lo unitario vs. federal. No me aventuro mucho si sostengo que los especialistas extranjeros afirmarán hoy que Bolivia sigue siendo un Estado “unitario”.⁶ Las condiciones de partida son, pues, por lo menos desde el punto de vista del debate técnico, desalentadoras. En lo que sigue primero resumiré los rasgos de la decisión tomada el 2009 sobre el modo de Estado y ciertos elementos de contexto de ese entonces que explican la decisión tomada. En la sección III abordaré lo que implica replantear en el 2023 la vía federal, habida cuenta del marco conceptual esbozado en la sección precedente. En la sección final esbozaré algunos escenarios prospectivos referidos al tema. En la sección final daré unas conclusiones.

2. El modo de Estado compuesto “a la boliviana” adoptado en 2009

La primera versión de la nueva constitución que circuló, luego de los debates constituyentes en Sucre con muertes de por medio, no contenía aún el modo de Estado compuesto. Eso suponía una afrenta a las demandas de autonomía departamental e inviabilizaba un acuerdo en el congreso de entonces para que se lanzara el referéndum constitucional de salida. Varios meses de negociaciones, *por fuera* de la asamblea constituyente, cuya mayoría había violado las reglas de juego que la regulaban, acabaron por modificar ese primer borrador y, al final, se redactó una solución que sí movió a Bolivia del modo de Estado simple al compuesto. El partido de gobierno mostró habilidad política para incorporar los elementos sustentantes de tal transición y que la constituyente no pudo lograr. En honor a la verdad debo reconocer que el entonces Vicepresidente García se abrió a que argumentos técnicos ingresaran a los agrios debates entre las fuerzas confrontadas. Ello no implica que la mayoría oficialista hubiera tenido apego alguno por la salida de modo de Estado compuesto. Es probable

6 Es suficiente aquí un par de botones de muestra: en la reciente publicación de Niedzwiecki, S. *et al* (2021: 237) afirman los autores que Bolivia no ha dejado el campo de lo “unitario”. Por su lado, el experto de descentralización boliviana, K. Eaton (2017:6) dice que Bolivia es tan unitaria como el Perú.

que, en su cálculo político, esa mayoría simplemente había decidido desbloquear el congreso y, luego de aprobada la constitución, ver la forma de diluir los acuerdos, recentralizando al país por vía de leyes de desarrollo, una vez salvado el escollo de la aprobación constitucional. Y eso es lo que justamente sucedió cuando mediante la “ley marco de autonomías” (LMA) promulgada en 2010, preceptos sensibles del mandato constitucional fueron subrepticamente revertidos.⁷ El que la mayoría tomara decisiones meramente oportunistas con el solo fin de desbloquear la aprobación de salida del nuevo texto constitucional lo prueba el asentimiento que esa misma mayoría diera, en otro contexto, para contar el mandato de Morales como periodo en relación con los límites constitucionales a la re-elegibilidad. Como la opinión pública sabe, esa concesión fue anulada por Evo Morales en los años posteriores con sus posturas re-eleccionistas contrarias a la constitución.

Así pues, la LMA fue usada como herramienta para desandar lo que se introdujo en la constitución en pro de un modo de Estado compuesto jalando al país hacia atrás, pues, reponía, por la puerta trasera, un modo de Estado simple *de facto a pesar* del mandato constitucional de un modo de Estado compuesto. No hay que dejar de mencionar que la LMA vino luego escoltada por leyes sectoriales que, a su modo, reforzaron también la regresión centralista en Bolivia.⁸ Una ley como la de autonomías que busca la reversión de mandatos constitucionales tiene dos grandes opciones de ser confrontada: o las regiones afectadas se levantan hasta que la mayoría anule o revise tal ley, o un tribunal constitucional frena todos aquellos artículos de las leyes que contravengan el mandato constitucional. Como se sabe, la resistencia regional no logró revertir la tendencia y la presión política del partido hegemónico sobre el tribunal constitucional complicó la labor dentro del TCP que, mediante sentencias y declaraciones, puede haber intentado frenar los daños del centralismo.⁹

7 Sobre esto ver Del Campo, E. y Sánchez, M. (2022).

8 Ver Böhrst (2020) *op. cit.*

9 Para aterrizar el rol que finalmente jugó el control de constitucionalidad en este tema está pendiente un estudio detallado de cada una de las decisiones del TCP

Llegados aquí urge reconocer que la redacción misma del texto constitucional venía embarazada de múltiples intersticios normativos que las fuerzas centralizadoras aprovecharían para desnaturalizar el nuevo modo de Estado. Las fallas de redacción tienen varias fuentes como son la novedad de la transición hacia un modo de Estado que, como mostraré en seguida, no tenía parangón internacional comparable. Luego está la carencia de experticia en las mesas finales de negociación de 2008 previo al referéndum, lo que impidió que se alertara a tiempo sobre las impurezas de la redacción. Adicionalmente, en tercer lugar, incluso aunque tal experticia hubiera estado a disposición, la negociación tenía en el MAS a un actor innatamente desinteresado en que realmente se transitara a un nuevo modo de Estado que, para colmo, tampoco lo entendía a cabalidad. Es difícil a esta altura saber qué impurezas fueron fruto de falta de experticia, de cansancio, o de la astucia del MAS para dejar ex-profesamente lagunas a ser llenadas por la vía de normas sub-constitucionales de re-centralización competencial luego de la aprobación constitucional.

Esbozo del modo de Estado inscrito de la constitución de 2009

Veamos ahora un poco más de cerca a dónde apunta el nuevo modo de Estado de la constitución a pesar de las tres dimensiones de distorsiones advertidas, la de diseño, la de desarrollo legislativo y la de control de constitucionalidad. Afirmo que el dato que explica por qué Bolivia ha transitado hacia lo compuesto desde 2009 radica en que desde ese momento no solo en el nivel nacional, sino además tanto en el nivel departamental como en el local, las unidades territoriales que, correspondientemente los conforman, gozan de plena capacidad de normar mediante leyes. Llamé a lo último, un par de años antes de la constituyente, la *ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional*

en el tema. En esa dirección ver p.e. Böhr, C. (2016). Estudios pormenorizados de la jurisprudencia del TCP eventualmente mostrarían cuándo el mismo TCP intentó hacer un control de daños real. Por lo demás, el que en los temas de fondo el TCP no hubiera impedido el daño mayor no excluye que, en temas menos estructurales de la organización territorial, la tarea del TCP haya sido provechosa.

en el Estado.¹⁰ Esto no es equivalente a decir que en los tres niveles se puede “normar” pues eso podría implicar que el nivel nacional mantiene su regular y normal capacidad de sacar leyes, mientras que las unidades sub-nacionales se quedan restringidas a normar, pero mediante instrumentos con rango sub-ley como son decretos, ordenanzas, etc.¹¹ En el fondo, tal capacidad de normación reglamentaria territorial puede darse por existente antes de la nueva constitución. El tema es, pues, más de fondo: tanto las entidades departamentales como las municipales pueden ahora sacar leyes que son tan leyes como las que promulgan el congreso nacional. Ese es un cambio dramático y radical si se lo mide desde la perspectiva de la historia nacional.

El modelo boliviano del 2009 dio empero un paso adicional que coloca al país en una situación de diseño constitucional inédito a nivel comparativo internacional. Resulta que países compuestos existen hace tiempo. La modalidad más conocida de Estado compuesto es la *federal*. En el curso de la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, se produjo dentro de la familia de lo compuesto, un primer quiebre cuando países como España e Italia perfilaron lo que puede llamarse modo de Estado compuesto de tipo “autonómico”. En realidad, durante muchos meses antes de la constituyente en Bolivia, aunque también

10 En la SCP 1714 de 2012 se recoge esa noción explícitamente (mi cursiva): “A esta primera cualidad del diseño constitucional cabe subrayar, que la *ruptura del monopolio legislativo del nivel central* se asienta en el reconocimiento de la facultad legislativa dentro de sus ámbitos territoriales en igualdad de condiciones respecto de las diferentes entidades territoriales, con excepción de la autonomía regional, legislación que de conformidad con el art. 410 de la CPE, tiene un rango comparable a las leyes nacionales”.

11 Antes y durante la constituyente debatí con los expertos de Santa Cruz, de manera pública y sin mucho éxito, que no era suficiente “normar”, sino hacerlo con cualidad *legislativa* propiamente dicha. Años después el TCP recogió ese debate y sin desperdicio aclara en la SPC 1714: “Cabe destacar, que esta potestad legislativa para las entidades territoriales no se encuentra reducida a una facultad normativo-administrativa, dirigida a la promulgación de normas administrativas que podrían interpretarse como decretos reglamentarios, pues esta interpretación no sería acorde al nuevo modelo de Estado compuesto, donde el monopolio legislativo ya no decanta únicamente en el órgano legislativo del nivel central, sino que existe una ruptura de ese monopolio a favor de las entidades territoriales autónomas en determinadas materias”.

durante y después de ella, los pensadores de Santa Cruz abogaron de buena fe por emular el modelo autonómico español. Y eso no tiene por qué sorprender habida cuenta de que dicho modelo se ajustaba bien a las expectativas de reforzamiento del nivel departamental. Lo que dichos pensadores no tuvieron en cuenta es que dicho modelo repetía algo que el tipo federal, y sorprendentemente, el mismo modelo autonómico, no habían logrado superar: la subordinación estructural del nivel municipal dentro de un re-potenciado nivel departamental. He llamado en otro lugar esto el efecto de “encapsulamiento municipal” dentro del meso y añadí que eso conducía a una “bi-segmentación” estructural del poder territorial en el Estado (pues solo el nivel nacional y el meso adquieren peso equivalente dentro del Estado). Era obvio que la Bolivia post LPP no iba a soportar un diseño basado en el departamento y que asfixiara al nivel municipal. Entonces comenzó a vislumbrarse como mejor salida una que equiparara al nivel municipal tanto con el reforzado nivel departamental como con el nacional.¹² Este desenlace lo denominé “modo de estado compuesto tri-segmentado” pues la novedad de poder normar vía legislación (el efecto de lo compuesto) caía esta vez en las unidades componentes de *tres* niveles (nacional/departamental/municipal). Un escollo evidente fue que los expertos no tuvieron en el horizonte tanto académico como empírico casos de diseño de un modo de Estado compuesto que superara la bi-segmentación típica tanto de la variante federal como de la autonómica y asegurara un equilibrio nuevo que metiera al ruedo al nivel municipal en igualdad de condiciones tanto frente al nivel nacional como al departamental.

Fue solo luego de negociaciones en mesas técnicas post constituyentes que se logró el acuerdo central hacia lo compuesto y no sin resistencia de por lo menos un experto español que apareciera “de repente” en dichas mesas para tratar de impedir, con ampuloso discurso jurídico trucado, la transición al modo de Estado compuesto arguyendo justamente la supuesta “locura” de dar legislación a más

12 Esta convicción de la cual no me he movido un ápice luego de sugerirla el 2002 en el libro *El Estado Triterritorial*, la recogió explícitamente el TCP en su Declaración constitucional 0001-2013, p. 71.

niveles que el nacional. Los expertos pro autonomía de Santa Cruz de ese entonces nunca llegaron a entender las implicaciones constitucionales y prácticas del tema de la subordinación del nivel local dentro del intermedio como rasgo claro de los casos bi-segmentados compuestos, y probablemente tampoco percibieron que había algo así como una salida alternativa tri-segmentada. Ello no fue óbice, por supuesto, para que ellos avalaran, a grandes rasgos, aunque no sin críticas justificadas, un pacto con la mayoría masista en el entendido que, como fuera, los departamentos acababan con poder legislativo. Los masistas, por su lado, más pragmáticos, alcanzaban su meta de desbloquear el congreso para que se organice el referéndum de salida, aunque lentamente, mientras más se visibilizaba la salida tri-segmentada, comenzaron a darse cuenta de que ahora el tema era pelear –sin tampoco ser realmente conscientes de la vía tri-segmentada que se venía abriendo paso– por las materias y competencias que *no* se deberían dejar en manos de los nuevos actores sub nacionales dotados a futuro de capacidad de legislación. Este último aspecto hizo que se trabajaran también por primera vez en las mesas de negociación, lo que llamé *llaves de asignación competencial* y cuyo diseño básico en lo referente a lo privativo, exclusivo, compartido y concurrente, lo deduje del espíritu del Art. 83 de la Ley Fundamental Alemana. Esta técnica la había vaciado años antes en un formato didáctico basado en moldes tri-dimensionales (los llamados “cubos de asignación competencial”) cruzando niveles territoriales, facultades y materias, como lo sustenté, más analíticamente, en el ensayo de 2002 *Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial*.¹³ Como en su momento le expresé al Vicepresidente García en las arduas negociaciones entre las fuerzas en litigio a fines del 2007 que él presidía, con la técnica de las llaves de asignación así formalizada y presta a “visualizar” la complejidad de la asignación competencial territorial, se lograba por

13 La técnica ha sido mencionada por López (2012) en su abrumador *Clasificador competencia*. Luego fue retomado por éste mismo autor en López (2020:115). En ambos trabajos de López, cualquier interesado puede conocer mejor la idea de las llaves de asignación competencial y los “cubos” como herramientas aplicadas en Bolivia luego del 2009.

lo menos un lenguaje preciso alrededor de un esquema relativamente transparente y lógico de asignación competencial dentro del cual las fuerzas podían luego dedicarse a pelear por sus respectivos planes e idearios.¹⁴ En esta lógica de las llaves de asignación era claro que así como el movimiento autonomista departamental creía salir ganando al añadir a la elección directa de prefectos, ahora la más sustantiva capacidad de legislación, el MAS, por su parte, veía con razón en una consecuente lucha por la claridad competencial la garantía para consolidar su visión de un Estado intervencionista.

Para ponerlo en telegrama: Bolivia acabó consagrando un modo de Estado compuesto tri-segmentado. Es tri-segmentado porque es en tres niveles, el nacional, el departamental y el municipal, ni uno más ni uno menos, donde las entidades territoriales tienen plena

14 Debo reconocer que fue un hecho fortuito el que yo pudiera apoyar con la teoría tri-segmentada y la técnica de llaves de asignación al debate constituyente boliviano. Resulta que a mediados o fines de 2007, durante una mesa de urgencia del PNUD en La Paz organizada para ver cómo apoyar hacia una salida del empantanamiento político, acababa yo de exponer los cubos y las llaves como medio para re-encauzar el debate autonómico trancado, como trancada estaba la misma constituyente por lo demás. En esos mismos momentos se producían enfrentamientos en la plaza Murillo. A tal evento asistió Samuel Doria Medina, quien en la pausa se me acercó y me preguntó si estaría dispuesto a “subir” con él hacia la Plaza Murillo donde, bajo auspicios de la Vicepresidencia, se habían instalado unas mesas de negociación con la oposición. Asentí y viajamos inmediatamente a la zona central de La Paz. El Vicepresidente García, de forma abierta y sin ningún tipo de condiciones, apoyó que las metodologías pudieran ser presentadas al pleno. El efecto inmediato fue el convencimiento entre los contendientes sobre la utilidad de ponerse por lo menos de acuerdo en una metodología técnica. A lo largo de arduas horas de socialización de dichas técnicas fue cobrando forma mucho de lo que hoy recoge la Parte III de la CPE. Días después se sumaron a dichas reuniones Carlos Romero, como delegado por el Gobierno en coordinación con el viceministerio de autonomías dirigido entonces por F. Yaksik, y Carlos Böhr, delegado por la oposición, ambos combinando la habilidad política con la experticia en el tema. Tanto la GTZ durante las sesiones constituyentes propiamente dichas como el PNUD después, permitieron que tales esfuerzos llegaran a puerto. Meses después, en las negociaciones de 2008, parte de los avances logrados en las mencionadas mesas, fueron distorsionados, dando lugar a las mencionadas fallas de redacción del texto constitucional con relación al modo de Estado.

capacidad de legislación, llevándolos sobre esa base a engranarse de forma constitucionalmente equipotente y desembocando así en tres niveles territoriales de igual jerarquía. Con ello Bolivia no solo abandonaba formalmente el campo del modo de Estado simple (lo que la gente anacrónicamente aún llama “unitario”), sino que entraba a un nuevo mundo, pero lo hizo evitando caer en las variantes federal o autonómica porque estas últimas implicaban una absorción estructural del nivel municipal que entraba en contradicción con la fuerza de los municipios bolivianos relanzados con la LPP de 1994.

En realidad, la explicación no podría ser más cristalina y, sin embargo, dos importantes fallas de comprensión merodean el debate desde un inicio.¹⁵ Por un lado, está la fatamorgana de que en Bolivia tendríamos en realidad un Estado “unitario con autonomías”, o “autonómico”, y por el otro, la fatamorgana de que lo que, en realidad se tiene, es un modelo con cuatro “tipos” o “niveles” (nunca se sabe a ciencia cierta) de autonomías: la local, la departamental, la regional y la indígena. Ambas afirmaciones son incorrectas, pero tienen muchísimo más público que sostener que Bolivia es un Estado en el que se legisla en tres niveles. Para entender por qué los observadores de estos temas ceden ante tales fatamorganas, me he percatado todos estos años que hay tres grandes obstáculos cognitivos que afectan la comprensión cabal de estos procesos por parte de los expertos: a) pensar lo “unitario” como símbolo de no separatismo; b) no disociar el nivel territorial del Estado, frente al Estado en su conjunto; y c) exagerar la nota indigenista de las transformaciones estatales lo cual genera una suerte de auto-chantaje moral si se diseñara un modelo territorial demasiado “neutro”. Quiero tratar estas dificultades con más detalle, ya que de lo contrario no podremos alcanzar los objetivos analíticos aquí aspirados. Comenzaré por el tema de lo unitario.

15 Para los interesados en todos los detalles conceptuales del modo de Estado tri-segmentado, remito a mis siguientes artículos publicados en los últimos años. Desde la perspectiva estructural general, Barrios Suvelza (2019a; 2014; 2012a). En español ver Barrios Suvelza (2011; 2009; 2012). Desde la perspectiva del pacto fiscal ver Barrios Suvelza (2019b) y Barrios Suvelza (2019c). Desde la perspectiva del ordenamiento espacial, Barrios Suvelza (2017). Desde la perspectiva de la autonomía indígena, consultar Barrios Suvelza (2012b).

Lo “unitario” no como modo de Estado sino como “estado de ánimo”

La CPE de 2009 parece confirmar en su artículo 1 que, para ponerlo en términos más técnicos, el modo de Estado adoptado se mantuvo simple, aunque para describir esta situación lo haga empleando el malogrado término de “unitario”. Reza dicho artículo en su parte pertinente: “Bolivia se constituye en un Estado unitario”. Así, tomadas las cosas, no sorprende que la reacción natural sea ver aquí resuelta la naturaleza del modo de Estado, expresamente estipulada nada menos que en el primer artículo de la nueva constitución. ¿Para qué especular más? Me parece, sin embargo, como ya insinué arriba, que el término “unitario” choca irremediablemente con las disposiciones sobre pluri-legislación del Estado boliviano contenidas en la Tercera Parte del texto constitucional titulada “Estructura y organización territorial del Estado” que es donde se asigna capacidad legislativa a las unidades territoriales de sólo tres niveles. Las disposiciones de esta Tercera Parte llanamente anulan la caracterización de Bolivia como “unitaria”.¹⁶ Mantener el término “unitario” devela que los redactores fueron una doble víctima: por un lado, acabaron enfangados en el anacronismo de la dicotomía unitaria/federal; y, por otro lado, se atufaron ante el temor de que se los acusara de haber puesto en riesgo la integridad nacional y se aplacaron creyendo que, incluyendo el término “unitario” en el texto constitucional, armaban una valla de contención ante los supuestos efectos centrífugos que parecen estar implícitos en un modelo territorial pluri-legislativo.¹⁷

16 Una virtud del CPE-acc es guardar cuál fue la argumentación de los constituyentes para mantener el término “unitario”. Nos dice ahí el comentario que la comisión respectiva estipuló cinco criterios para mantener dicho término. De esos, bien vistas las cosas, sólo uno se refiere al modo de Estado y lo hace atrapado en la semántica de lo unitario/federal (“Bolivia es un Estado unitario... porque no es federal”). Los demás criterios tienen que ver con lo que estoy denominando estado de ánimo (integridad territorial, indisolubilidad, unidad entre bolivianos, respeto a la diversidad).

17 La SCP 2055 de 2012 establece que el sentido del término unitario en el Art. 1 refiere a resguardar “la integridad del territorio nacional y garantiza la unidad entre los

Mi conclusión es que un análisis sistemático de la constitución no puede ser ciego ante el hecho de que el término “unitario” en el Art.1 al rebotar tan aparatosamente contra la densa red de disposiciones de la Parte Tercera de la CPE, no puede, sino extinguirse como descriptor del modo de Estado, y acaba simplemente transmitiendo un *estado de ánimo* de los redactores dados los traumas psicológicos de la gente en torno al añejo miedo ante una potencial desmembración nacional por la vía de una federalización. La matriz territorial del Estado boliviano desde 2009 hay que buscarla, en la red de disposiciones constitucionales ancladas en los capítulos específicos dedicados al modo de Estado propiamente dicho, y no agarrarse del término “unitario” del Art. 1 que no solo es incompatible con la Tercera Parte y es mucho más flojo en sentido conceptual que el concepto de “simple” (por opuesto ha compuesto), sino que parece reducirse a solo cubrir los miedos atávicos de un eventual desmembramiento nacional. Que “unitario” sirva, pues, a futuro como tranquilizante psicológico tras haber perdido este término rol alguno en cuanto a descriptor del modo de Estado.

Las secuelas de no poder desprender analíticamente el Estado en su conjunto del nivel nacional

El otro obstáculo más técnico –no sin cierto lastre psicológico-emotivo aquí también– es el que tiene que ver con la enorme dificultad de los

bolivianos”. Esto podría ser un indicio de que el TCP se habría resignado a que el término “unitario” ya no esté describiendo el modo de Estado, sino que es un llamado a mantener la “integridad” nacional. Similar acepción se desprende de la SCP 1714 de 2012: unitario como indicación de “sin disgregación territorial”. La exégesis del TCP es, sin embargo, aún insegura. Resulta que en ésta última sentencia, el tribunal insiste en que Bolivia ha ingresado “en un nuevo modelo de Estado compuesto” lo cual es correcto. Lamentablemente, hecha esa correcta determinación, el tribunal seguidamente se enreda pues, por un lado, no reconoce autonomía al “gobierno nacional” sino sólo a los “varios gobiernos autónomos” (como si en el nivel nacional no se legislara lo que contradice catalogar al nuevo modo de Estado como “compuesto” que es lo que el TPC parece inicialmente aceptar), y por el otro, parece entender lo “compuesto” como algo que refleja lo “plurinacional, intercultural... Etc.”, es decir, como ya insinué arriba, usan el término “compuesto” no como descriptor de modo de Estado, sino como término que da cuenta de algo que se nos presenta como una piñata de muchas dimensiones.

analistas para distinguir el *específico* modo de Estado compuesto que Bolivia ha inscrito en su constitución. Como anticipé, esta incapacidad está unida a no poder disociar analíticamente, por un lado, el nivel nacional del Estado, portador por naturaleza de una capacidad de legislación (operada por el congreso nacional) y, por el otro, el Estado *en su conjunto*,¹⁸ que incluye tanto al nivel nacional (que, por tanto, no debe confundirse con el todo estatal) como a los niveles territoriales “por debajo” de los que, para fines del diagnóstico de la calidad del modo de Estado, nos interesan sólo aquellos cuyas unidades componentes han recibido potestad de legislación (o sea, que se debe excluir el nivel provincial boliviano). El no desprender Estado en su conjunto de nivel nacional conlleva el gran problema de que no darse este desprendimiento, el nivel nacional buscará engranarse al juego inter-niveles arropado por el “Estado en su conjunto”.¹⁹ De ser así, el nivel

18 El CPE-acc menciona notablemente la distinción entre nivel nacional y Estado en su conjunto (Ver comentario a Art. 269: “Organización territorial del Estado”). Lamentablemente, este acierto es luego anulado por el trato descuidado que el mismo comentario hace sobre el concepto “nivel” y, por tanto, por el modo de “conteo” de niveles del modelo territorial boliviano. El CPE-acc dice allí por ejemplo (mi cursiva): “De esta forma en Bolivia existen *cinco tipos* de entidades territoriales o *niveles* de gobierno”. En este conteo ya no está el nivel nacional que lo acababan de distinguir y más bien pasan a clasificar como “nivel”, erradamente, tanto a regiones como a autonomías indígenas, incorporando a las provincias que si bien estructuran un nivel, en términos de cualidad gubernativa probablemente ni siquiera gocen de “descentralización administrativa” si se supone que ella sería el mecanismo que caracterizaría a los departamentos que optan por no ser autónomos. Si una tarea tiene un comentario de estas ambiciones como es el CPE-acc, es justamente evitar que se mezclen tipos de entidades territoriales, con “niveles”! En la SCP 2055 del TCP también se produce la confusión entre “tipo” y “nivel” pues concluyen que de la constatación de que hay 4 tipos de autonomía, se puede deducir la existencia de “4 niveles de gobiernos sub nacionales”. Volviendo al CPE-acc cabe añadir que, en la entrada sobre el Art 276 “No subordinación...”, el CPE-acc contradice su original mención de qué nivel nacional y Estado en su conjunto son distinguibles, pues ahora afirma que “el nivel central del Estado no es una entidad territorial autónoma”. Esto puede ser un síntoma de que los comentaristas oyeron esto de la disociación Estado en su conjunto y nivel nacional, pero en realidad no lo entendieron a cabalidad.

19 Este principio de disociación entre Estado en su conjunto y nivel nacional sobre el que insistí sin el más mínimo éxito durante los debates previos y posteriores

nacional, de entrada, entraría al juego inter-niveles con un sobrepeso. Si se desprende al Estado en su conjunto del nivel nacional, éste último entra en igualdad de condiciones *estructurales* al ruedo del juego inter-niveles. Esto no excluye obviamente que, incluso desprendido, el nivel nacional tenga, en términos de recursos y de alcance territorial, naturales ventajas frente a los niveles por debajo. Mas por el otro lado, la cercanía al ciudadano de éstos últimos significa eventuales ventajas a favor de los niveles no nacionales.

La autonomía indígena como auto-chantaje moral

El tercer obstáculo detrás de las mencionadas fatamorganas es que muchos no pueden conciliar el sueño con el hecho de que quien se adhiriera a la teoría tri-segmentada parece no dar suficientemente cuenta de la problemática de la autonomía indígena. La suspicacia es en cierto modo entendible porque, evidentemente, el diseño tri-segmentado no está obsesionado con temas de identidad étnica territorial propiamente dicha, sino con arreglos estructurales neutros de *estática* estatal. No hay, pues, un “nivel” indígena, sino niveles territoriales neutros. La gran potencia del esquema compuesto tri-segmentado, sin embargo, es que su fuente neutro-mecánica, no impide dar una respuesta a la temática de las autonomías indígenas también, lo cual probé el 2007 en la obra conjunta con X. Albó *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. No es, pues, necesario forzar, a fin de no ser sospechoso de ser indiferente a las demandas indígenas, a que se reconozca en lo indígena un “nivel”. En otras palabras, las autonomías indígenas pueden insertarse pacíficamente dentro del molde compuesto-trisegmentado aunque no conformaran un “nivel” propiamente dicho. Ello debido a que un nivel implica una cadena estable y formalmente homogénea de eslabones (las diferentes unidades territoriales que conforman el nivel) que rellenan todo el

a la constituyente, lo tomé obviamente de Kelsen. El término que usa Kelsen en su *Allgemeine Staatslehre*, (1993 [1925]: 198) para lo que he llamado aquí “Estado en su conjunto” es, en realidad, “*Oberstaat*” entendido como un orden dentro del *Bundesstaat*. La traducción no es ciertamente feliz.

nivel sin dejar hueco alguno. Al contrario, las autonomías indígenas acaban formando solo nodos sueltos que están lejos de agregarse en un nivel propio y propiamente dicho.

Sería otro despropósito, en este contexto, pretender que sea la categoría del Estado “pluri-nacional” la que dé la respuesta a la modalidad de estructuración territorial del poder en el Estado que, a mi juicio, solo puede darla el modo de Estado en alguna de sus variantes. Al contrario, el 2009, la sociedad boliviana ha tomado junto a la decisión por un modo de Estado compuesto tri-segmentado, otra decisión paralela de impacto y envergadura comparables, traducida en el concepto de “Estado plurinacional”. Ambas decisiones –modo de Estado compuesto tri-segmentado y Estado plurinacional– si bien son de complejidad formal equivalente en cuando a la escala de principios constitucionales, cobijan distintas respuestas a preguntas diferentes.

Las dos fatamorganas

Estos obstáculos cognitivos han llevado, pues, a las dos fatamorganas ya mencionadas: i) resignarse a declarar o que Bolivia es un Estado “unitario con autonomías” o en el mejor caso “autonómico” pero sin aclarar que lo último sería una variante de lo compuesto o; ii) creer que Bolivia tiene cuatro “niveles” de autonomía: departamental, municipal, indígena y regional. Estas fatamorganas tienen consecuencias analíticamente perjudiciales. Primero que Bolivia, en realidad, no es ya “unitaria” y el modo de Estado tri-segmentado es algo totalmente distinto a un Estado “unitario” incluso si éste reconociera “autonomías”. Los tributarios de la primera fatamorgana también suelen decir que el Estado boliviano es “autonómico” lo que suena más compacto y atrevido que simplemente decir que Bolivia es un Estado “unitario con autonomías”. El problema es que cuando dicen “autonómico” no están necesariamente pensando en la modalidad de Estado compuesto de tipo autonómico que arriba dije introdujeron las experiencias española e italiana. Pero incluso lo último no conllevaría una correcta descripción para el caso boliviano porque, como sostuve, lo autonómico, incluso correctamente clasificado como modalidad compuesta, es algo bi-segmentado, abarcando solo al nivel nacional y al departamental, con los municipios engullidos en

uno de estos dos niveles. Justo eso no aplica al modelo tri-segmentado boliviano formalmente reconocido en la CPE de 2009. Quien dice Bolivia es un Estado “autonómico” es más probable que esté pensando, en el fondo, en una especie de Estado “unitario” algo “raro” pero que suena más pretencioso que sólo decir Estado “unitario descentralizado con autonomías”.

Si mi hipótesis es correcta de que el término “unitario” del Art. 1 no describe ya el modo de Estado, sino un estado de ánimo, uno podría contra-argumentar que lo que sí parece implicar una descripción del modo de Estado es aquella frase complementaria en ese mismo Art. 1 que reza: “Bolivia se constituye en un Estado... descentralizado y con autonomías”. Esta parte del Art. 1 parece más cercana a un descriptor del modo de Estado una vez constatado que “unitario” ha perdido ese rol. Bien vistas las cosas, sin embargo, el mencionado complemento también falla. Temo que ese complemento confirma más bien que los redactores creen estar especificando lo unitario, inconscientes de la red de normas de la Tercera Parte. Para ello quiero hacer notar una interesante coincidencia comparativa con el caso colombiano que apunta a que tal complemento del Art. 1 es “pro-unitarista” a pesar del ruido que trae la expresión “con autonomías”. En efecto reza el artículo 1 de la Constitución colombiana: “Colombia es un Estado... organizado en forma... unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Siendo que Colombia representa un caso paradigmático regional de Estado simple, resulta claro que, a pesar del término “autonomías” y, obviamente, a pesar del término descentralización, el Art. 1 de la constitución colombiana lejos de siquiera insinuar una ruptura de lo “unitario”, lo refuerza.²⁰

De ser así, resulta que tanto el término “unitario” como el complemento de que Bolivia es “descentralizada y con autonomías” del

20 Tampoco sorprenderá entonces el mensaje del artículo 1 de la Constitución francesa. Dicho artículo incorpora dos criterios: la idea de “*indivisibilidad*” (de la República) –“*indivisibilidad*” que, *grosso modo*, viene a ser un equivalente de “unitario”– y la idea de una “organización descentralizada”. Dice ese Art 1: “Francia es una República indivisible... Su organización es descentralizada”. Aquí también, como en el caso colombiano, meter la idea de “descentralizada” está lejos de poner en duda el carácter simple del modo de Estado francés.

Art. 1 de la CPE boliviana, contradicen ostensiblemente el modo de Estado desplegado normativamente en la Parte Tercera. Para realmente capturar analíticamente el modo de Estado de un país cualquiera se requiere tomar el concepto de *nivel* territorial como algo central, y no solo el hecho de reconocerle a entidades territoriales, vaya uno a saber qué tipo de “autonomía”. Segundo, para este enfoque, la variable “descentralización” no es más que una mecánica que no determina el modo de Estado (puede haber estados federales centralizados como descentralizados). Finalmente, en este campo semántico del modo de Estado compuesto, el término de autonomía está impecablemente unido a la capacidad de legislar, no de elegir autoridades o de vagas referencias como poder “autogobernarse” sin especificar si para ello es suficiente poder reglamentario general o se espera un poder normativo legislativo propiamente dicho.

La otra fatamorgana es tan o más estrambótica y es sostener que en Bolivia habría, en realidad, “4 niveles”. Aquí se asume erróneamente que, lo que en otro lugar, llamé “cualidad gubernativa”, es idéntica para municipios, departamentos, por un lado, y el territorio indígena y la región, por el otro. Según el texto constitucional, en la autonomía de tipo (no del “nivel”) indígena, si bien se norma, se espera que se lo hará –por lo menos en principio y siendo consecuente con un discurso indigenista–²¹ por instrumentos distintos al del

21 El CPE ACC sugiere en ese mismo sentido que si bien se ha reconocido una capacidad “legislativa” –digamos la convencional occidental– que cae a departamentos y municipios, lo que se reconoce para las autonomías indígenas es algo distinto: son las “normas propias”. Con más contundencia, afirma el CPE-acc en la entrada al Art. 290: “Autogobierno...”: “En el caso de las naciones y pueblos indígena originario campesinos no se aplica la lógica legislativa occidental de generar un lenguaje normativo rector de la vida en colectividad, sino que en este saber colectivo, las *normas* son producidas cotidianamente... No se trata de legislaciones, pues, por un lado, las comunidades indígena originario campesinas no se manejan de acuerdo con los parámetros occidentales del derecho –aunque tampoco los desconocen–, se trata de pautas de comportamiento heredadas, que definen la vida política, el sistema económico, las relaciones sociales”. Al contrario, el TCP en su sentencia 0001-2013 afirma sorprendentemente que (mi cursiva): “Bolivia, entonces, se constituye en un modelo de Estado en el que se establece *cuatro niveles* decisorios con *capacidad legislativa*, el nivel central del

derecho positivo occidental, que es donde, sin embargo, se asienta precisamente el concepto de pluri-legislación del modo de Estado compuesto.²² Pero incluso admitiendo que los municipios indígenas legislaran de manera “occidental” o “romana”,²³ lo más admirable es que los propulsores de la teoría de los “4 niveles” no se dan cuenta de que las autonomías indígenas –ni la región, como en seguida argumentaré– *no forman un “nivel territorial propiamente dicho”*, lo cual incluso las provincias bolivianas lo hacen.

Decir que el sólo hecho de que la constitución confiera “autonomía” a un ente territorial lo convierte en “nivel” o en portador de una única e idéntica cualidad gubernativa, es desmentido con el caso

Estado (Asamblea Legislativa Plurinacional) para el Estado boliviano, el *gobierno* autónomo departamental (Asamblea Legislativa Departamental) para el ámbito de jurisdicción, el *gobierno* autónomo municipal (Concejo Municipal) en el ámbito de su jurisdicción, y las *autonomías indígena* originario campesinas” (p. 65). Así pues, el TCP considera apresurada– por no decir erróneamente, que la facultad de legislación también le caería a la autonomía indígena. En esa frase el TCP tiene un buen punto: percibir bien el nivel nacional como uno donde se legisla, no más ni menos que los demás niveles sub nacionales. En ello el TCP es correcto, pues, en el normal conteo de “4” niveles que suelen hacer los expertos sobre las autonomías bolivianas, el cuarto invitado suele ser la región, no el nivel nacional. Por lo demás, si se lee atentamente la frase citada, el TCP acaba igualando “nivel” con “gobierno” –por lo menos para departamentos y municipios– lo que no es técnicamente pulcro y, de hacer formalmente algún sentido, solo sería aplicando tal idea al nivel nacional pues, de ahí para abajo, los niveles están constituidos de varios “gobiernos”.

- 22 Por supuesto, es posible que una autonomía indígena opte por ser municipio, con lo cual no solo acabaría siendo parte del nivel municipal, sino probablemente debilitando a largo plazo la opción de evitar el derecho occidental. Por lo demás, a diferencia de lo que insinúan los comentaristas del CPE-acc en la entrada Art 296 “gobierno de las autonomías indígena[s]” yo no creo que, en caso de que la autonomía indígena elija el municipio como molde, necesariamente “la autoridad clásica del municipio (alcalde y concejo) también pasa a ser suplantada”.
- 23 Como lo hace notar el CPE-acc en su comentario al Art 296 “gobierno de las autonomías indígena[s]”, el que las autonomías indígenas opten por sus propias normas, no excluye que ellas también conlleven “cierta formalización de las mismas. Para que la *constitucionalización* de las mismas sea efectiva, hace falta que las mismas se formalicen”... “La misma tiene que ver con la formalización del ingreso de las *instituciones*, en la *estructura general del Estado*”.

regional boliviano. En la CPE de 2009, la región también representa un tipo de “autonomía” (Art. 280/III). Esto implica que la misma CPE ha optado –podrá uno estar de acuerdo o no con ello– por diluir el término “autonomía” al punto que ella es conferida a un ente como el regional que, según la misma CPE, explícitamente no tiene facultad de legislar, sino sólo de reglamentar. Como en el caso de la autonomía indígena, la naturaleza de la capacidad normativa regional es, pues, diferente de la otorgada al nivel nacional, departamental y municipal. Lo propio vimos que vale para el caso indígena, pero a diferencia, de éste, la autonomía regional sí entra a la lógica “occidental” de entendimiento del normar (vía “reglamentaria”).²⁴ Otra coincidencia central entre autonomía indígena y regional es que ninguna rellena un nivel. Por tanto, el que se haya conferido “autonomía” tanto a territorios indígenas como a regiones no los hace ni “niveles”, ni idénticos en su cualidad gubernativa, y mucho menos equipotentes en comparación con los reales componentes “pesados” del modo de Estado tri-segmentado: el nivel nacional, el departamental y el municipal.²⁵

3. Reponer el tema de la federalización el 2023

Han pasado casi quince años desde la aprobación de la nueva constitución. En los últimos meses de 2022 la tensión entre el oriente del país y el gobierno de Arce recrudeció. En ese contexto fue que reapareció con cierta notoriedad la cuestión del federalismo como reivindicación

24 Aquí el CPE-acc es contradictorio, pues si bien recuerda correctamente que la región carece de “facultad legislativa” (comentario Art. 280: “Autonomía regional...”) en otro lugar (comentario a Art. 272: “Elementos que implica la autonomía”) dice: “autonomía regional se limita la facultad *legislativa* al ámbito normativo-administrativo”.

25 La complejización de arreglo territorial boliviano se nota también en que no por no tener la autonomía indígena la facultad legislativa convencional, es por ello un arreglo menos sofisticado. Por ej. a diferencia de departamentos o municipios, a la autonomía indígena le corresponde una “rama judicial” propia como lo recuerda el comentario del CPE-acc en su entrada Art. 296 “gobierno de las autonomías indígena[s]”.

de Santa Cruz. El debate público se interesó de nuevo por el tema. A la luz de los preceptos conceptuales expuestos en los párrafos precedentes, me interesa aquilatar el sentido, conveniencia y posible desenlace que esta discusión sobre el federalismo implica una vez enarbolado como fórmula para liberarse del centralismo en el Estado y del abuso masista. Para comenzar me parece que insistir en una salida “federal” es algo conceptualmente ocioso. Como he explicado, el reto del país era dejar el dominio simple para pasar al compuesto, lo cual sostengo se produjo ya, el 2009, a pesar de los déficits atribuibles al centralismo masista, los obstáculos que enfrenta el control de constitucionalidad y la presencia de intersticios del propio texto constitucional que representan ventanas que el centralismo masista supo usar para desnaturalizar el mandato constitucional de un Estado compuesto tri-segmentado. Es cierto, nunca dejarán de tener corresponsabilidad los propios actores sub nacionales que, incluso en condiciones más propicias que las actuales (hipotéticamente: tribunal constitucional de lujo, Estado de derecho, institucionalización estatal asentada y claro, precisión analítica), pueden no estar a la altura de las exigencias que un Estado compuesto –no importa en qué modalidad– impone a cualquier país.

Si la afirmación de que ya se ha transitado al modo compuesto es correcta, lo que en realidad estarían pidiendo los cívicos cruceños y sus adherentes al enarbolar el slogan de federalismo es moverse no de lo simple a lo compuesto, sino del subtipo tri-segmentado al tipo bi-segmentado, todo dentro de la familia del modo de estado compuesto. La primera pregunta que emerge es entonces ¿qué sentido tendría hacer ese paso? Y luego, ¿cuáles serían los procedimientos para lograrlo?

En cuanto a lo primero, no conozco argumento convincente de que el actual subtipo tri-segmentado se hubiera agotado. ¡Si ni siquiera se ha dejado que arranque! Por tanto, no tiene sentido pretender un cambio de modo de Estado de segunda escala (dentro de lo compuesto) si no se ha explotado los potenciales del actual esquema. Claro, un jurista convencional, podría argumentar que, a diferencia del modo de Estado compuesto tri-segmentado, el subtipo federal exige “constituciones” por departamento, algo que el tri-segmentado no ofrece y que ello conferiría un mayor blindaje dado el escudo que otorgaría una propia “constitución departamental”.

Hay que apuntar aquí que en los Estados federales se suelen llamar “constituciones” a unos instrumentos de ordenamiento general de las unidades del meso que, en lo esencial, no tienen por qué ser normativamente más densos que los estatutos territoriales conferidos a las unidades sub nacionales meso y locales del tipo tri-segmentado. Ello amén de que la existencia de las llamadas “constituciones” en las unidades meso de los países federales no altera un ápice, el que, en un país, por muy federal que sea, se tiene una sola constitución. Las llamadas “constituciones” de los impropriadamente llamados “Estados” componentes de la federación, están subordinadas a la real constitución federal. Por otro lado, debería estar claro a esta altura que, de lograrse hipotéticamente ese salto, sin un tribunal constitucional serio, el blindaje vía cartas constitucionales sub nacionales se esfumaría de cualquier modo. En realidad, abstrayendo de que un cinturón constitucional meso se podría sin duda justificar mejor para un país federal, nada impide que el centralismo acabe llevándose por delante lo federal como lo hizo con lo tri-segmentado. Ahora bien, el esquema tri-segmentado en principio no tendría problema en rebautizar los estatutos como “constituciones” con la condición de que esa jugarreta nominal también se aplicara para las cartas municipales. Sin embargo, habida cuenta de la enorme proximidad de fuerza normativa entre un estatuto territorial para unidades sub nacionales de un Estado compuesto tri-segmentado y las llamadas “constituciones” de un caso federal, llamar “constitución” al estatuto no pasaría de ser un gesto simbólico.

Un segundo argumento sería que le es innato al modo de Estado federal una mayor densidad competencial a favor del ámbito sub nacional. Sin embargo, la misma experiencia española ha develado que el modelo compuesto autonómico puede desplegar tan o más amplias competencias materiales en favor del ámbito sub nacional que el esquema federal. Eso no sorprende dado que el gen constitutivo de ambos modelos es el mismo: plurilegislación y, por tanto, naturaleza compuesta. En otras palabras, ¿habría necesariamente un valor agregado de espacios competenciales para Santa Cruz sólo por pasar del modo de Estado tri-segmentado (insisto: aún no implementado por la anticonstitucional recentralización masista llevada a cabo desde

2009) al federal? No. De existir ese valor agregado, sería prácticamente negligible en comparación al que puede otorgar por diseño el esquema tri-segmentado. Tal vez el referente analítico más importante en este contexto sea la literatura sobre federalismos centralizados.²⁶

A la debilidad del argumento sobre tener una “constitución” departamental en vez de un “estatuto” o de suponer que, de por sí, lo federal libera del riesgo de no padecer centralización, hay un tercer escollo de fondo para desechar la vía federal para Bolivia. Si uno es consecuente y decide pasar al modelo federal, entonces por efecto técnico-lógico, los departamentos bolivianos tendrían que “encapsular” dentro del circuito normativo de cada departamento a los municipios. Eso implicaría un revés al nivel municipal. Los apoyadores del modelo federal se ganarían un enemigo adicional, el municipal, como si el enemigo principal, el centralismo recalcitrante, no fuera ya suficientemente letal. El analista acomodaticio podría decir que nada impide que mantengamos la equipotencia de los tres niveles, pero que le sigamos llamando a eso un modelo “federal” aunque “raro” por tener tres niveles, o sea, un modo federal reconciliado con el nivel municipal. Eso, empero, no es más que pretender salvar a como de lugar y todo por mero afán simbólico-discursivo, un término que ha reflejado bien hasta ahora solo lo bi-segmentado. Es como decir: “yo sé que esto es espinaca, pero he decidido llamarle papa, porque por estos lares los popeyes no caen bien”. No porque yo le llame papa a la espinaca, la espinaca de pronto necesitará 15 minutos de cocción como si lo requiere una papa real. Romper el campo semántico –al llamar federal algo que no es federal– tiene así efectos prácticos, ya que por el momento lo federal refleja más o menos establemente algo específico en el mundo y esa estabilidad semántica permite predecir conductas institucionales. Es decir, llamar federal solo a lo realmente federal, no es un mero juego semántico. En el fondo, en el momento en que se busca que lo municipal no acabe engullido dentro de lo departamental, se está abandonando lo federal y se está optando por otra variante compuesta, que sin mayor daño semántico encuentra su apropiado concepto en lo compuesto tri-segmentado.

26 Cf. para ello el trabajo reciente Dardanelli *et al.* (2019).

En cuarto lugar, si de todos modos se insistiera en etiquetar como federal lo que no es federal, la única imaginable ventaja sería decir que, por razones simbólicas, uno puede congregarse más adeptos detrás de una consigna como “vamos al federalismo” que con el obscuro y aburrido slogan de “¡viva el modelo compuesto tri-segmentado!” No voy a desconocer que aquí sí hay un punto aunque este se mueva más en el ámbito simbólico-semántico. No obstante, si bien el slogan “federalismo” puede mover adherentes, resulta que, dada la idiosincrasia boliviana, este slogan puede, al mismo tiempo, re-multiplicar las resistencias en grandes partes de la población fácilmente impresionables con la propaganda de que federalismo es separatismo. Lo que se pudiera ganar en adhesión en Santa Cruz se sobre-compensaría con la resistencia en la parte occidental del país.

Muchos opinadores, extraviados en el viejo campo semántico de lo unitario/federal, han venido sosteniendo que aún no parecemos estar preparados para dar un salto a un esquema tan exigente como el federal. Erróneamente, sustentan su alerta repitiendo axiomas de manuales anticuados de derecho constitucional de que un salto tal supondría convertir a los departamentos en “estados” y que mejor sería entonces tratar de poner en marcha el ya aprobado modelo por la constitución que, como he venido insistiendo, estos opinadores tampoco entienden bien en qué consiste. Ciertamente, estos opinadores dan en el clavo al asumir que el actual modo de Estado que la constitución contiene aún no tuvo real chance de probarse, pero yerran en el punto de creer que lo compuesto tri-segmentado sería menos exigente que lo federal. En todo caso, el modo de Estado compuesto tri-segmentado sea quizás menos engorroso y menos cargado de lastre ideológico, pero a grandes rasgos ambos, el tri-segmentado y el federal, son alta-y-comparablemente sofisticados. Ello tiene una explicación sencilla en el hecho de que la fuente primigenia de complejización radica en lo compuesto, no tanto en los subtipos dentro de este, y mucho menos en la absurda idea de que en el caso federal las unidades meso serían “estados” (de valer lo último estaríamos frente a la con-federación que para comenzar no es *un* Estado). El modelo federal incluye dispositivos que lo pueden hacer no solo más caro, sino más lerdo, pues, a diferencia del esquema tri-segmentado, el caso federal exige un rol

decisivo de una cámara alta como genuina representante del nivel intermedio (y solo de este, y no de tener además una cámara extra para municipios). En ello, el modelo tri-segmentado es mas eficiente, pues, puede prescindir de una cámara alta específicamente territorial que además de darse en este caso tendría que ser tanto para departamentos como para los municipios. El esquema tri-segmentado prefiere, más bien, abrir amplios y blindados espacios de legislación en cada unidad en lugar de pretender subir la influencia sub nacional por la vía de apostar por un efecto de co-legislación con el nivel nacional o por bloquearlo justamente usando dicho mecanismo de co-legislación. La conclusión que en este punto aventuro es que la salida federal está basada en confusiones conceptuales, es simbólicamente riesgosa y subóptima, ya que el actual modo de Estado implícito en la CPE de 2009 no solo puede ser tan exigente como una salida federal, sino en varios tramos de su despliegue, sería más ligera sin por ello perder tracción de empoderamiento en favor del ámbito sub nacional.

Para cerrar este acápite quisiera simplemente esbozar lo que procedimentalmente implicaría resetear el modo de Estado tri-segmentado con el fin de pasar a uno federal, supuesto que ese paso algún día se diera, cosa que, como sugiero, sería mejor desechar.

Los procedimientos de reforma

Alterar el modo de Estado en el sentido de pasar de un subtipo a otro (de lo tri-segmentado a lo bi-segmentado, por ejemplo) parece activar el 411/1 (reforma parcial) y no así el 411/2 de la CPE (reforma total). Al contrario, transitar de un modo de Estado a completamente otro, sí requeriría de aplicar el 411/2.²⁷ En otras palabras, soy de los que cree que alterar el modo de Estado *de raíz* es parte de las “bases fundamentales” y que, por tanto, eso sí haría inminente la convocatoria a una asamblea constituyente (Art. 411/2). Curiosamente, ese sería el caso si convencionalmente se asumiría de que, a pesar de la CPE de 2009, aún somos “unitarios” y queremos ir hacia lo “federal”.

27 Esta hipótesis de la no necesidad de reforma total por tratarse de un cambio *dentro* de lo compuesto si es que se pasara de lo tri-segmentado a lo federal, se la debo a Franz Rafael Barrios Gózales (comunicación personal).

Aunque esta premisa, como expuse, es falsa, el resultado sería que, por confusión conceptual, nos embarcaríamos nada menos que en una reforma total, por solo suponer erróneamente que pasaríamos de lo “unitario” a lo “federal”. Al contrario, si nos atenemos a la verdad técnica, los ajustes al ya existente modo de Estado compuesto no requerirían de constituyente alguna, y sus ajustes se podrían realizar con menos engorro, vía reforma parcial de la CPE (Art. 411/I). Por tanto, dado que ya tenemos un modo compuesto aunque averiado por el centralismo masista, se requeriría pasos menos monumentales para avanzar: abrogar la LMA hasta ponerla al servicio de la constitución y antes de ello corregir, en la misma constitución, los elementos fallidos que los negociadores del 2008 no supieron entrever.²⁸

Desbordaría el alcance de este ensayo siquiera esbozar las áreas dónde emprender las correcciones que deberían hacerse para enmendar los desperfectos de las normas actuales de cara a un Estado tri-segmentado, maduro y consistente. Sin embargo, quiero solo poner un ejemplo de las impurezas que quedaron y que merecen ser subsanadas. En el artículo 410/II de la actual constitución, se establece la jerarquía normativa vigente dentro del Estado. Allí debajo de la CPE se coloca en un mismo escalón tanto a leyes (nacionales y sub-nacionales) como a los estatutos territoriales (departamentales o municipales, llamados más precisamente “cartas orgánicas”). Esto es evidentemente un error. Los “estatutos autonómicos” y las “cartas orgánicas” están encima de las leyes tanto departamentales como municipales.²⁹ En términos concretos, esto puede tener incidencia práctica en casos de colisión normativa.

28 Obviamente, en el hipotético caso de que finalmente se aceptara que ya estamos dentro de un modo de Estado compuesto y que, de todas maneras, se insistiera en querer pasar de una modalidad “x” (la tri-segmentada) a una modalidad “y” (la federal) es cierto que tampoco se requeriría de una reforma total, pues la base fundamental (simple a compuesto) no estaría ya en juego.

29 Aquí el CPE-acc (entrada Art. 275– “Normal institucional básica...”, mi cursiva) no encuentra salida coherente. Por un lado, no critica poner a estatutos al nivel de leyes sub nacionales, pero por otro, no tiene otra que reconocer que estos estatutos son “normas institucionales [que] deben tener una *ponderación especial* respecto al resto de la legislación de la entidad territorial”.

4. La prospectiva

Desde siempre la academia especializada en lo federal ha insistido en que las chances de éxito dependen en buena medida de un dirimidor imparcial, creíble, legítimo y competente para proteger el arreglo territorial de un país. Esa labor le cae normalmente a un tribunal constitucional. En segundo lugar, la experiencia muestra que hay países federales hipercentralizados y países unitarios muy descentralizados o para ponerlo en mis términos: mejor un tri-segmentado descentralizado que un federalismo centralizado (aunque un tri-segmentado centralizado es por supuesto otro escenario imaginable). En tercer lugar, las disposiciones constitucionales, incluso si estuvieran bien protegidas por un tribunal, normalmente son una cosa y otra muy diferente cómo ellas se traducen en la realidad. Además, sea que seas federal, autonómico o tri-segmentado, si hay una fuerza política hegemónica de corte “progresista”—independientemente de sea además tóxica en términos de no sujetarse a las leyes como es el caso del MAS— será no sólo entendible, sino legítimo que ella busque un Estado intervencionista. Debido a ello, la dinámica de sifonamiento del modelo territorial compuesto, o incluso de uno simple, pero descentralizado, con el resultado de una re-centralización, será un permanente peligro.

Finalmente, incluso aunque todo lo anterior se pudiera controlar, las burocracias centrales, independientemente de quien gobierne, no soltarán poder sin oponer resistencia. Nunca dejarán de difundir leyendas de que muchas cosas son “técnicamente imposibles de no centralizar”. Estas leyendas muchas veces han venido de las carteras de hacienda y suelen defender, por ejemplo, la supuesta necesidad de revisar en el nivel central los presupuestos sub nacionales. Revertir la resistencia de las burocracias centrales es una ardua tarea que linda en una tediosa pelea cultural. Contra ello un tribunal constitucional por muy competente que sea poco podría hacer. Sea como fuera, la urgencia de un tribunal constitucional serio, potente, imparcial y despolitizado no solo me parece una condición, sino una condición *previa* a la mejora del ordenamiento territorial. Uno de los peores enemigos del centralismo desbordado es un tribunal constitucional serio.

Junto a esta premisa de un TC serio, existe una otra tan compleja de obtener como la primera. La segunda es lograr que los actores políticos decisivos del nivel nacional acepten ceder poder, sabiendo que eso, en realidad, los debilita. Es un fenómeno que los teóricos del Estado lo han abordado en las teorías de la autolimitación del soberano. Este otro tema, por muy enrevesado que sea, no me parece, sin embargo, imposible de solucionar. La reacción natural es creer que es una esperanza descabellada, que justo en Bolivia, y peor con el MAS de por medio, sea posible que las elites cedan poder. Sin embargo, en Bolivia existe un ejemplo central que devela que eso sí es posible y tiene que ver con cómo los políticos “de la peor calaña” llegaron a un acuerdo a mediados de los 90, para instalar una corte electoral que fue de las mas prestigiosas que conoció Bolivia. La calidad de esta corte representó un duro golpe a los intereses mezquinos de los políticos, y, sin embargo, estos acabaron cediendo. El MAS revirtió con éxito perverso el avance logrado de tener como país una corte electoral fina. Sin embargo, las marchas ciudadanas del 2019, que fueron únicas en tanto que ellas pelearon no por pan, sino por respeto a las leyes, hasta sacarse de encima a un presidente déspota, revelan, por su lado, que en Bolivia sí se pueden alterar aparentes sendas de “*path dependency*” inscritas en su evolución institucional. Dedicar atención a estas tareas –tribunal constitucional limpio y autolimitación de los políticos– me parecen mucho más relevantes que perder energías en insistir en lo “federal”.

Prospectivamente, auguro, pues, que la demanda federal fracasará, que la vía mejor es la de un ajuste mayor tanto a la actual constitución como a las leyes de desarrollo, a fin de que el modo de Estado compuesto tri-segmentado se asiente y de una vez comience a rodar. Ello, como dije, implica pelear tanto por un TC real como por arrinconar a los políticos hasta que cedan poder hacia abajo, aunque fuera contra su propio instinto de acumularlo.

5. Conclusiones

En este artículo he explicado por qué Bolivia ha dejado de ser “unitaria” pero no ha pasado a ser federal, no sin dejar de alertar sobre la opacidad

de la dicotomía unitario/federal. Es por lo último que he insistido en abordar el tema con la dicotomía de lo simple vs. lo compuesto como dilema esencial de lo que denomino el modo de Estado, que es donde se dirime la estructura territorial del poder estatal. Al mismo tiempo, he explicado que el modelo adoptado en 2009, abre una nueva casilla dentro de las opciones de modos de Estado compuesto que clásicamente estuvieron representadas por el subtipo federal y luego, por efecto de España e Italia, por el llamado estado “autonómico”. He sostenido que el nuevo nicho que inaugura el modelo boliviano es un modo de Estado tan compuesto como el federal o el llamado autonómico, pero diferente. La base de la diferencia radica en que la vía boliviana es trisegmentada, pues articula no dos (como lo hacen respectivamente el modo de Estado federal o el autonómico) sino tres niveles.

En la parte más técnica he insistido en desprender el Estado en su conjunto del nivel nacional. De no hacerse esta disociación, no estarían dadas las condiciones para que el nivel nacional entre al ruedo de interrelaciones inter-niveles sin poner en riesgo la equipotencia inter niveles. Un nivel nacional fusionado con el Estado en su conjunto sería de entrada más pesada que los restantes dos niveles. Asimismo, he subrayado que ni las autonomías indígenas forman un nivel, y menos lo hacen las regiones. Por tanto, si bien se puede decir que Bolivia tiene varios “tipos” de autonomía (la indígena, la municipal, etc.), solo tres niveles estructuran la matriz del modo de Estado, siendo esos niveles el nacional, el departamental y el local.

Me he referido también en la parte conceptual al hecho que el término “unitario” introducido en el Art. 1 de la CPE del 2009 describe un “estado de ánimo” más que un modo de Estado, y que el complemento de que se trata de un Estado “descentralizado y con autonomías”, no resuelve el choque del Art. 1 con la Parte Tercera de la CPE, pues, tal complementación pretende especificar lo “unitario” que además de no reflejar la estructura territorial boliviana formalmente adoptada, es un término fallido. El punto de quiebre que prueba que Bolivia ya no es simple es que se ha roto el monopolio legislativo del nivel nacional en favor tanto del nivel departamental como del municipal, y eso lo regula la Tercera Parte de la CPE de manera tan contundente que deja al Art. 1 en *off-side*.

En la parte referida a la coyuntural reaparición del debate hacia el federalismo, he insinuado que esa es una batalla inútil por varias razones. Para comenzar, el tipo tri-segmentado ofrece en principio todo lo que en términos de empoderamiento territorial daría un esquema federal. Lo que el modelo federal ofrece extra: o implicaría inviabilizar la perspectiva municipal (pues todo Estado federal encapsula a su nivel municipal); o redundaría en costos operativos adicionales (tener por ejemplo representaciones “diplomáticas” de cada departamento en La Paz porque se supone que son como “Estados”: justo eso pasa en Alemania por ejemplo), sin eminentes retornos institucionales. He hecho notar además que, desde el punto de vista de la sicología nacional, el término federal podrá entusiasmar a ciertos grupos del oriente, pero siempre generará resistencia anímico-sicológica, por muy injustificada que sea, en el occidente del país.

He recordado que el MAS ha recentralizado el poder yendo contra lo que la constitución prescribe. Este vaciamiento del contenido constitucional lo ha hecho por la vía legislativa y amparado en una labor de control de constitucionalidad a momentos precario. Existe, pues, hoy una brecha entre lo que la constitución manda (modo de Estado compuesto tri-segmentado) y lo que el MAS en sus más de tres lustros de hegemonía ha hecho (reponer al modo de Estado simple por la puerta trasera).

Desde el punto de vista de la implementación se produciría la siguiente paradoja fruto de la confusión conceptual: si hipotéticamente se llegara a emprender una reforma hacia lo federal preso de la semántica de lo unitario y lo federal, se requeriría una reforma total con la consecuencia de tener que convocar a una constituyente. En cambio, si se aceptara que lo que la constitución ya ha dispuesto es lo que se debe poner a andar, se lo podría hacer por vía de reformas parciales a la constitución –solo con el propósito de enmendar las fallas de las negociaciones del 2009– que no requieren de una constituyente. Adicionalmente, se tendría que usar la vía legislativa para ajustar las normas sub-constitucionales que han averiado al modo de Estado inscrito en la CPE.

Finalmente, he alertado que, en vez de dejarse llevar por la apurada idea de que con el federalismo se resolverían los problemas, siendo que se tiene a mano un esquema ya introducido como el tri-segmentado que acaba siendo tan exigente como el federal en términos de dar poder territorial hacia abajo, la tarea primordial implica primero instituir un TC serio, y, por otro lado, forzar a que los actores políticos del nivel central den un paso de autolimitación con tal de que éstos acepten ceder, contra su mismo instinto, poder hacia abajo.

6. Bibliografía

Ayo, Diego

2010 “Reporte sobre Democracia y Autonomías en Bolivia en el periodo de Evo Morales”, *Instituto para los Estudios para el Desarrollo Internacional*: ISID- McGill University.

Barrios Suvelza, Franz

2009 “Conceptos alternativos para comprender las grandes reformas descentralizadoras contemporáneas en Europa Occidental”. *Revista de Estudios Políticos*: 47-85.

2011 “Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿Contiene la nueva constitución boliviana un invento de estructura territorial estatal?”. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*: 51-96.

2012 “Structural and textural dimensions of state decentralization”. *Local Government Studies* 38(6): 841-865.

2012 “The Bolivian invention: plurinationality and indigenous peoples within a strange composite state structure”. F. Requejo / M. Caminal (Hg.): *Federalism and plurinationality. Theory and case analysis*. London: Routledge: 266-294.

2012 “Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo”, PNUD/IDEA Internacional, La Paz, Bolivia www.yumpu.com

2014 “The case for conceptual dichotomies in comparative federalism: can political science learn from comparative constitutional law?” en: *Territory, Politics and Government* 2(1): 3-29.

2017 “Las recientes reformas de regionalización en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. Hacia un marco conceptual”. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*: 51-89.

2019a “Neither unitary nor federal: Did Bolivians invent something new?”. *International Political Science Review* 41(3): 402-418;

- 2019b “Refining the concepts of territorial revenue assignment, substate fiscal self-rule and territorial fiscal balance” en: *International Journal of Public Administration* 42(5), p. 432-454;
- 2019c “Territorial fiscal self-rule” (2019). A. Farazmand (Ed.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*.
- VV.AA
- 2013 *Constitución Política del Estado anotada, concordada y comentada*, Centro de Estudios Constitucionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas /COSUDE/Vicepresidencia del Estado boliviano.
- Böhrt, Carlos
- 2016 “Controversias sobre el régimen competencial y la sentencia Constitucional 2.055/2012”. *Revista Jurídica Derecho*: 33-49.
- 2016 “Composición e Independencia del Órgano Electoral: yerros y omisiones de la Sentencia Constitucional 0680/2012”. *Revista Jurídica Derecho*: 19-33.
- 2020 “Estado Plurinacional con Autonomías: Debilidades, sesgos y Desafíos”, *Autonomía: 10 Años, Temas, Visiones, Ensayos de Evaluación*, Viceministerio de Autonomías: 7- 80, p. 13.
- Dardanelli, P., et al.
- 2019 “Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic Decentralization in Federations”, *Publius: The Journal of Federalism*: 1-29.
- Del Campo, E y Sánchez, Manuel
- 2022 “Decentralisation or Recentralisation in Bolivia? Autonomous Territorial Entities and Intergovernmental Relations in a Decentralised State”. *Public Organization Review*.
- Eaton, K.
- 2017 *Territory and Ideology. Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*.
- Kelsen
- 1993 [1925] *Allgemeine Staatslehre*, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.
- López, Rafael
- 2012 *Clasificador competencial*, Ministerio de Autonomías, La Paz.

2020 “Desenredando los nudos: Evaluación de más de 2500 piezas competenciales en Bolivia”, en *Autonomía: 10 Años, Temas, Visiones, Ensayos de Evaluación*, Viceministerio de Autonomías. La Paz: 81-140, p. 89.

Niedzwiecki, S *et al.*

2021, “The RAI travels to Latin America: Measuring regional authority under regime change”. *Regional & Federal Studies*, 31:2: 235-260.

Ortuste, Carolina

2016, *Análisis del sistema competencial boliviano a partir del proceso autonómico cruceño*.

Contexto adverso a la propuesta del federalismo cruceño

La prioridad es la democracia

*Gonzalo Rojas Ortuste*¹

Resumen

El presente trabajo se centra en las razones por las cuales no es buen momento para postular un orden federal en Bolivia. Como se sabe, desde uno de los recientes cabildos en Santa Cruz (noviembre 2022) se propuso una nueva relación de las regiones, en particular Santa Cruz, con el Estado boliviano. Repasamos brevemente el influjo del federalismo estadounidense en las repúblicas latinoamericanas (México y Argentina principalmente) para concentrarnos en Bolivia, su opción unitarista –aunque varias veces interpelada por el federalismo–, luego la concreción débil autonómica de este siglo y el régimen populista autoritario que hoy ha incentivado la citada propuesta, que no acierta en contrabalancear el diagnóstico de la concentración de poder que pretende ser dominación consolidada. De paso, alguna

I Gonzalo Rojas Ortuste (Bolivia) es Doctor en Ciencias del Desarrollo por el CIDES-UMSA, *master of arts* en Ciencia Política por la University of Pittsburgh (EE. UU.), donde también se diplomó con un postgrado en Estudios Latinoamericanos, como becario Fulbright-LASPAU y licenciado en Ciencia Política por la UNAM (México). Ha publicado una docena de libros como autor, coautor y coordinador; el más reciente, *La rebelión ciudadana: Bolivia enfrenta al populismo autoritario* (2021 Coord.). En el CIDES-UMSA, de donde es profesor emérito, coordina el Doctorado Multidisciplinario en Política, Sociedad y Cultura.

argumentación de referencia nos es útil de otro Edo. federal, el brasileño (también de pasada el caso de Venezuela), con riesgo cercano de despotismo populista, aunque de signo ideológico opuesto al boliviano. El documento cierra con un par de propuestas, una a mediano plazo, el plantear el semipresidencialismo; mientras que la otra, más en la coyuntura, insta a desarrollar una cultura de pactos y alianzas que desde la ciudadanía involucre a actores y organizaciones cívicas y políticas antes los riesgos reales de instauración dictatorial.

1. Introducción

El federalismo forma parte del diseño innovador que los Estados Unidos generó en su conformación estatal² de 1776 en adelante (Cfr. Hamilton, Madison & Jay. 1999), desde luego recogiendo una herencia importante de la antigüedad clásica greco-romana, dando lugar al republicanismo moderno en formato estado-nación que empezaba a poblar la escena mundial con la inicial primera ola de la democratización, a la que sumará la Revolución Francesa en Europa y los procesos independentistas en lo que hoy llamamos Latinoamérica.

Aunque es más difundida la influencia del acontecimiento francés de marras, la revolución estadounidense y principalmente sus instituciones “para la libertad” (Arendt, 1977) también tuvo sus exponentes y difusores, entre ellos el más célebre para Bolivia fue Pazos Kanki (Rojas Ortuste. 2012) y una cohorte de hombres que tenía en Filadelfia (entonces capital de la Unión) un referente de escuela política con énfasis constitucional (R. Rojas 2009).

-
- 2 Y desde entonces ha estado múltiples momentos como parte del repertorio de alianzas posibles para evitar la concentración del poder en propuestas como la de Kant en su *Tratado de la paz perpetua* (1795), incluso antes con Rousseau y sus recomendaciones para el *Proyecto de Constitución para Córcega* (1765) y las *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia y su proyecto de reforma* (1771), en propuestas libertarias como la que enarboló Proudhon en su *El Principio federativo* (1863) para citar nombres famosos que va a tener ecos en el federalista boliviano más famoso, Andrés Ibáñez (Cfr. Molina 2012). Hoy la idea federal es parte de la arquitectura en construcción de la Unión Europea (Habermas 2002) y, eventualmente, podría serlo –ojalá– de una similar unión latinoamericana en un futuro no muy lejano.

Con estos antecedentes, el esquema del federalismo estuvo presente como un tipo de arreglo entre regiones cuyos vínculos entre sí estuvo establecido por normativa de la metrópoli cuya dependencia estaba precisamente en franca ruptura. En contraste con el caso de Brasil y su vínculo con la corona portuguesa, en el resto la dispersión fue evidente y las cabezas de virreinos, aunque con peso específico diferente a otras ciudades de la región, no fueron muy exitosas en mantener territorios que hasta entonces formaban parte de sus jurisdicciones.

En lo que sigue, nos detenemos algo en los casos de México y Buenos Aires, antiguas sedes virreinales, y su evolución federal con buena parte de esos antiguos territorios, para después concentrarnos en el caso boliviano, de opción unitaria, y centralista como todas las demás, para abordar ese legado con las experiencias recientes de descentralización y el proceso político actual, signado por una crisis –sostenemos– desde 2016.

2. La impronta federativa en Hispanoamérica

Está fuera de duda que, en el repertorio de formas políticas que disponían los líderes e intelectuales del proceso independentista de Hispanoamérica, junto al de “república” estaba el del federalismo. Es más, incluso era parte central del arreglo republicano lo que hoy llamaríamos de control vertical –o quizás no tanto, si tomamos la acepción que hoy tiene la noción de “confederación”– y por ello va a estar en el vocabulario y en las ideas de los emergentes estados y con formas confederales, la mayoría efímeras, desde el norte en México, hasta el sur, la “Confederación de Repúblicas Unidas del Río de la Plata”, pasando por la Confederación de Centroamérica que brevemente aglutinó tres estados en los 40 del s. XIX y, desde luego, el intento más precoz en la región aunque también fallido de la Gran Colombia que duró algo más de una década, vigente todos los 20 del s. XIX (Cfr. Sánchez. 1970). Nos es más familiar aquí la Confederación Perú-Boliviana vigente de 1835 a 1839, ya empezando a consolidar el uso de “confederación” como estados concurriendo con sus soberanías

en una alianza, y que ahora es esa acepción la que designa una unidad política con mayor grado de autonomía.

Del recuento realizado pocos estados quedaron con forma federal: México, Argentina y Venezuela y en todos hubo discusiones y rupturas que dieron lugar a estados independientes, pues ninguno mantuvo los límites de los virreinos españoles al momento del inicio del proceso independentista. Como se sabe, Brasil tiene un proceso distinto en la relación con la metrópoli portuguesa y nos referiremos poco a él principalmente para el caso contemporáneo de populismo autoritario. Con todo, en los dos siglos de vida de los estados iberoamericanos hay tendencias comunes y si seguimos a Carmagnani *et al.* (1993) la etapa de inicio es la del desorden institucional que tardó varias décadas en decantarse, se estabilizó en el liberalismo triunfante de finales del siglo XIX y comienzos del XX para de nuevo devenir en “federalismo centralizador”, desde el *crac* de 1929 adelante.

El mismo José Luis Roca (2005: 150) advertía que en el norte de Sudamérica el uso del federalismo como discurso y práctica tuvo resultados negativos y quedó largamente minimizado dado su inicial belicosidad en Colombia y, de hecho, para Venezuela va a ser de todos modos asociada a centralismo (“federalismo centralizado” aunque suene paradójico, Cfr. Lizbona 2013) en relación con los tres casos ya mencionados de los estados con territorios más grandes de la región, que como señalamos, tampoco fueron logrados equilibrios entre centro y regiones.

A finales del s. XX y comienzos del actual, de nuevo parece abrirse una valoración positiva del esquema institucional del federalismo con criterios de gobernabilidad y gobernanza, además de los más tradicionales de legitimidad democrática.

Aquí sigo mayormente a los autores de los federalismos latinoamericanos del volumen citado, a los de otra publicación cuyo centro es el federalismo mexicano (VV.AA. 1996) y la estupenda *Introduction* que con auspicio del “Forum of Federations” (Anderson 2008) nos ofrece una mirada más global, es decir, allende nuestra región, aunque incluyéndola también. Con todo, interesante e ilustrativa ésta porque coincide con apreciaciones que retomamos más adelante

con relación al caso español de autonomía y de tipo consociativo, que también han estado presentes en ciertos impulsos de diseño estatal recientes en el país.

El presidencialismo de corte populista indudablemente perjudicó -y perjudica- no solo la imagen del federalismo, sino también la acción de los poderes federales, en especial del legislativo y del Judicial, y generó -y genera- la idea de que no sólo el presidencialismo y federalismo son sinónimos, sino también de que el presidente es el símbolo visible de la nación. En esta forma se unificó en la imagen de la nación, sin que se tradujera en un efectivo desmoronamiento del federalismo. Sin embargo, nacionalismo y presidencialismo no están en el origen de la transformación del principio federal en centralizador, sino más bien lo contrario, pues ambos surgen a fines del siglo XIX y, por tanto, preceden temporalmente al federalismo centralizador. (Carmagnani. 1993: 415).

Veamos ahora otra conclusión sobre el federalismo, específicamente el mexicano, pero que también mira contextos mayores.

El federalismo no es, necesariamente, un atributo de la democracia. La historia tiene un cúmulo de ejemplos de países no democráticos que aplicaron sistemas federales, así como democracias que se organizaron políticamente con base en gobiernos centralistas. (...) El federalismo es independiente de la forma de gobierno (Pardinas, 1996: 89).

Y cierra este autor con votos de esperanza para el devenir, pero es clara la evaluación de lo pasado, más de siglo y medio autoritario y centralista.

Finalmente, en el trabajo que citamos a continuación que cuida de no dar una respuesta unilateral a la cuestión de federalismo y democracia en la Argentina, también señala la cuestión del presidencialismo que retomamos al final de este escrito. Dice este estudioso del derecho y la política:

las provincias argentinas conservan mucho del enorme poder de sus tiempos confederados, y del mismo modo, la autoridad presidencial preserva la investidura y las potestades que se le otorgaron en la segunda

mitad del siglo XIX, desempeñando un papel relevante y excluyente en la vida y quehacer nacional (Granato. 2015: 133).

De los casos rápidamente revisados de Latinoamérica, México, Argentina y Venezuela, que son los que mayores afinidades culturales y de ruta histórica y política compartimos, ninguno puede mostrar resultados comparables al estadounidense en lo referido a limitar el poder político o al centralismo en la gestión. Desde luego, puede pensarse, como efectivamente estuvo en la cabeza de hombres de Estado y reformistas en el siglo XIX, sobre todo, que así se despojaba de poderes fácticos a los jefes locales, junto a la construcción de identidades nacionales con formas de ciudadanía más o menos limitada, como por lo demás iba aconteciendo en el desarrollo general de la democracia representativa a escala mundial. Un rápido indicador de ello son las fechas en las que se alcanzó el voto universal en Europa –inclusión femenina en concreto–, más cercanos en el tiempo de lo que podría pensarse para procesos que se iniciaron la secularización y modernización del poder político hace más de cuatro siglos.

3. La vertiente autonómica

En esta coyuntura, volviendo a nuestro contexto, nos interesa las circunstancias sociales y políticas del planteamiento que en 2004 tuvo su enunciación explícita y la inclusión autonómica en la Constitución que se puso en vigencia tras el referéndum del 2009, que es la vigente actualmente.

Si bien con la salida de Sánchez de Lozada en octubre 2003 se hacía evidente una crisis del sistema partidario vigente hasta entonces, la denominada “democracia pactada”, con Carlos Mesa a cargo de la presidencia, se dio inicio al proceso constituyente que tuvo en la elección de prefectos departamentales un hito claro en el tema que nos ocupa.

Si en circunstancias más propicias para el diálogo, como la resultante de la renuncia de Sánchez de Lozada y el proceso constituyente –antes que la Asamblea Constituyente misma– la discusión fue agria, en particular por el tema fiscal, las circunstancias actuales con el país

polarizado y de nuevo en crisis no tiene visos de ser auspiciosa. La crisis visibilizada en 2003 la he caracterizado como una “crisis de crecimiento democrático” (Rojas, O. 2019), hoy quizás la renombraría de “expectativas democráticas”, pero igual crisis; mientras que la actual es una crisis iniciada en 2016 –con el desconocimiento del 21F– de ruptura democrática y sus efectos y agravamiento posteriores. El tensionamiento arranca con semejante “delito de lesa democracia” y alcanza su agudeza en octubre-noviembre del 2019, con fraude certificado por la misión de la OEA, a la que se pliega la misión europea, gobierno transitorio emergente con los buenos oficios de representantes de la Iglesia Católica y países amigos de la región y de Europa, pandemia Covid-19 y de nuevo elecciones que gana el binomio del MAS, con el padrón electoral modificado levemente de aquel doloso proceso del 2019. Pasados los comicios autonómicos de marzo 2021, la expresidente Añez es apresada y juzgada sin ninguna de las salvaguardas que por su alta investidura merece, con el cargo falaz de golpe de Estado, y en diciembre pasado el gobernador de Santa Cruz es secuestrado en acción policial tipo comando con la misma acusación.

El rápido recuento es para marcar la poca disposición a un debate que inevitablemente tendrá aspectos ríspidos, pues asuntos fiscales nunca son fáciles y no ayuda el reverdecimiento de las narrativas –con sus dosis de verdad, indudable; pero también de autocomplacencia– que todo nacionalismo tiene, en este caso el regional, que en Santa Cruz tiene las voces más audibles y generan, por supuesto, incomodidad y a veces reacciones también indeseables en perspectiva de unidad mayor. Sé de primera mano que así ocurre, aunque el tono de intervención sea amigable, y en aquel caso específico no contra la opción autonómica, sino ciertos rasgos fiscales (Cfr. Rojas Ortuste 2005).

No soy el único en detectar esos cambios y tensiones en el discurso de la(s) identidad(es) cruceña(s). Centrado alrededor de la crisis del octubre del 2003, está el importante trabajo crítico de Peña y Jordán (2006) y con mayor arco temporal, pero rematando en el mismo periodo que aquí nos interesa, el enjundioso trabajo de Rodríguez (2011: 242-253 y 265-281). Por eso, en lo que sigue y en el siguiente apartado consignamos caracterizaciones y ejemplos que ilustran lo persistente de ciertas miradas y por ello también el

desafío de superarlas, atenuando las calificaciones, no solo las duras (a los otros/as), cuanto también las loas (propias). Volveremos a esta temática, pues ninguna democracia es digna de tal nombre si evita las disidencias y lo que sostenemos aquí es el debate argumental.

Es de larga data el asunto de las sensibilidades regionales en nuestro país, que se cruza con otro clivaje, la cuestión étnica cultural que tiene en el colonialismo su raíz, pero se activa fuertemente en ciertos momentos, y éste es uno de ellos, merced al discurso masista y su capitalización desde que se hizo gobierno y pretendió permanencia eterna: “no somos inquilinos en el palacio de gobierno, llegamos para quedarnos”. Veamos enseguida esta conclusión vinculada a nuestras fisuras sociales de largo aliento:

Y así se entiende que el costado indígena del país gimoteé por el olvido y la explotación de que fue objeto durante siglos, y que el Oriente se lamenta por la condición de abandono y por falta de protección en que lo tuvieron históricamente los gobiernos centrales. Ambos reclaman lo mismo: que el Estado los oiga más y les valga mejor. (Mitre. 2008:74)

Este historiador, de origen cochabambino, pero desde hace tiempo trabajando fuera del país, antes consigna en este mismo volumen de título irónico (“nosotros que nos queremos tanto”) la orientación preferente del Estado desde los 60 al oriente (con cifras de USAID), que genera tanta denegación, como si no fuera básico en el *abc* de la economía, en lo que tiene de ciencia, que la disponibilidad de capital fresco es crucial y que de ninguna manera niega el esfuerzo y cultura humana que hace productiva tal inversión. Con un cuidadoso recuento de las cargas y distribución fiscal Barragán (2009) también tiene conclusiones similares, donde el inestable “centro” del occidente del país no fue un concentrador de recursos y más bien orientó la configuración de un “eje” que hoy tiene en Santa Cruz su vector más dinámico y con Cochabamba constituyen ese trípode.

En ocasión de la discusión de las autonomías se dio un uso extenso y con alusiones siniestras desde sus detractores al denominativo “media luna”, que en el pasado parece tuvo solo usos descriptivos y de rápido hablar. Con todo, hubo una interesante discusión,

pues estaban frescos algunos logros importantes del proceso de descentralización municipal (Cfr. VV.AA. 2004, dos tomos) que bajo el rótulo de “participación popular” se puso en marcha desde 1994; y buena parte de ese diseño todavía está vigente, aunque no la Ley (la 1551) marco que amparaba esa política pública. Para la cuestión específicamente autonómica, entre la abundante bibliografía, solo a manera de ejemplo están estos volúmenes plurales: véanse VV.AA. 2003 y VV.AA. 2005.

4. El ahora cargado de historia

Para evitar las altas sensibilidades que esta discusión genera –aunque nada garantiza que no pase– en búsqueda de material nuevo al respecto, encontramos este trabajo académico que glosamos a continuación en debates de hace más de un siglo. En esa época, como se recordará, los paceños abanderaban la opción federal contra los chuquisaqueños y el resto de las representaciones de los otros departamentos.

No tienen desperdicio las citas de la tensa discusión de los diputados paceños con los cruceños en lo que después devino la Guerra Federal y las pertinentes interpretaciones de la autora (Cfr. Ortiz 2018: 140, citando a Santos Machicado en 1898): “¿Seguiremos fomentando a los zánganos de Bolivia en su incuria tradicional, para que no aprendan de una vez a valerse por sí mismos?”

La interpretación de nuestra estudiosa identifica como blanco de estos adjetivos a “las regiones orientales y Tarija”. Ese momento La Paz es el departamento más rico, también se había destacado la posición geográfica en virtud a la cercanía a puertos en el Pacífico y a continuación su desarrollo urbanístico con aires de modernidad versus los otros:

Las palabras “provinciana y corte” reflejan la idea de que la capital –Sucre– representa para los paceños un pasado colonial que es necesario dejar atrás, una ciudad que ha perdido relevancia y que, anclada en los tiempos pasados, no puede ser comparada con la pujante urbe paceña. (Ortiz. 2018: 141).

Por supuesto hay réplicas a esas expresiones, no exentas de ironía y a veces sarcasmo, pero mejor nos saltamos el detalle y vamos a la conclusión de la autora con un aditamento de nuestra parte.

El agresivo discurso paceño provoca una respuesta igualmente agresiva, no solo de los representantes cruceños y chuquisaqueños, sino también en los de Tarija y Potosí, generando finalmente el repudio generalizado al proyecto paceño de nación (*id.* 149).

[Y] el arrogante discurso paceño había provocado ronchas en la élite oriental que, si bien no tenía los medios económicos, se consideraba con las suficientes credenciales como para sentirse agredida con esa retórica modernista de superioridad. De ahí que la élite cruceña sea alimentada por la creencia de su superioridad racial y la conciencia de su escasa gravitación en la vida nacional. (*id.* 150).

Reseñamos aquí brevísimamente los antecedentes discursivos en el Congreso Nacional de la denominada Guerra Federal. Por suerte, sin los episodios bélicos, alusiones parecidas aparecieron el 2004 y 2005 con motivo de la propuesta cruceña de autonomías que finalmente, con sus retaceos, se inscribieron en la Constitución que se terminó aprobando en 2009. Hoy mucho de eso, y no muy estructuradas afirmaciones, se replican en las redes virtuales, pero también en artículos de opinión: la tónica es la misma, solo que los prósperos están en otra latitud y altitud. Conviene aprender de esos hechos históricos de hace más de un siglo. No es inteligente repetirlos.

Con más razón cuando tenemos al acecho un régimen autoritario con posibilidad de devenir en abierta dictadura, como las que ya arremeten contra las libertades y derechos ciudadanos en el Caribe, las más recientes en Nicaragua y Venezuela.

Miremos hoy con cierto detalle una voz que se expresa con más cautela que alguna del pasado reciente y que tendrán relevancia para esta fase. Es significativa la entrevista al nuevo presidente cívico cruceño, Fernando Larach. La primera parte va muy en línea de lo que se sostiene aquí.

El recién elegido presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, sostuvo en entrevista³

Por eso, debemos salir a enamorar al resto del país con la propuesta cruceña, que busca desarrollo de la región que, manejado de manera adecuada, puede desarrollar al país en su conjunto. Queremos profundizar la descentralización para ponerle un nombre genérico y no encasillarnos en autonomía o federalismo, más allá de que yo sí hablo de federalismo, que no es separatismo. (...)

¿Cuál es la idea de revisar la relación de Santa Cruz con el Estado boliviano? Santa Cruz es parte del Estado, entonces, ¿cómo se entiende que quiera revisar la relación consigo mismo?

Lo que pasa es que nosotros sentimos que no nos toman en cuenta, que nos maltratan. No nos toman en cuenta como bolivianos, somos el patio trasero, no nos atienden de la misma forma que otras regiones. Hay que dejar en claro que la relación con el Estado boliviano se refiere al modelo de administración del estado actual; de ninguna manera el Comité Pro Santa Cruz ha planteado o ha insinuado una situación que violenta la unidad del país y en esto quiero ser bastante claro, jamás hemos hablado de una situación similar. Pero sí se puede hablar de replantear el sistema de administración, por qué no vamos a ir a un Estado federal, por qué no vamos a fortalecer las regiones para que se desarrollen de acuerdo a sus necesidades, a sus costumbres. Replantear la forma de administración del Estado busca más autonomía o federalismo, creo que esto es necesario para que las regiones puedan desarrollar, si no tenemos que estar mendigándole al Gobierno nacional que atienda nuestras necesidades.

En esta parte final de la respuesta, el entrevistado acude a lo que entre bolivianos está siendo muy socorrido, el asumir una situación victimista, la misma de la que abusó el discurso oficialista con relación a los pueblos indígenas, en particular andinos, y que hoy resulta poco persuasivo. Por lo demás, no es el mejor tono para el tipo de discurso cívico y ciudadano que debemos potenciar en democracia, que es de vigencia de derechos y también de deberes.

3 <https://www.paginasiete.bo/nacional/larach-somos-un-contrapoder-hoy-contra-el-mas-manana-puede-ser-contra-otro-ND6371186>. Cfr. Vaca 2023.

Empero, recuperemos la ira. parte de la entrevista, aquella que habla de “enamorar al resto del país”. La Santa Cruz de hoy ciertamente es otra que la de antes, sea hace un siglo, sea hace medio siglo. Gran parte de la demanda del censo oportuno tiene que ver con la cuantificación de eso para efectos fiscales y también de representación de escaños, especialmente por las marcadas dudas respecto a la representación urbana y las modificaciones de las circunscripciones uninominales que tuvo que hacerse para dar espacio a las circunscripciones especiales indígenas (siete en todo el país, una por departamento, excepto Chuquisaca y Potosí). No hay duda de que están en curso los cambios demográficos, incluso de prácticas culturales, más mezcladas, como ocurre en cualquier sociedad moderna hoy.

Lo que falta es procesar esto en el imaginario nacional y regional. Es verdad que hay voces en esa dirección, como la de C.H. Molina (“los bolivianos que viven en Santa Cruz”), que se tensan con otras que persisten en una mirada nostálgica y épica de los logros cruceños como obra exclusiva de su excepcional “carácter”, y ahí hace cortocircuito con ese reto que se quiere “enamorar”. De otra parte, cierta tradición de “izquierda” ha querido encontrar en Santa Cruz como el reducto de una “derecha” fascistoide, antipopular y violenta. Esas posiciones, que las podemos juzgar minoritarias, pero harto bulliciosas, no contribuyen al necesario rol sino de “capitana de la nación”, cuando menos de equilibrio regional y político económico de Santa Cruz con relación a La Paz y su alicaído rol de sede de gobierno, ocupada por un régimen intolerante para los opositores, y buena parte de ellos están, efectivamente, en Santa Cruz.

Las cuestiones identitarias tienen sus correlatos institucionales, lo vimos con nitidez ya consolidándose –al menos en lo formal– con las autonomías⁴ (Cfr. Rojas O. 2009, Coord.), también en ciertas

4 Permítase un testimonio ocurrido en Barcelona en 2010. Como se sabe, el esquema de las autonomías que inspiró la propuesta que se discutió en Bolivia está inspirado en el caso español, donde Cataluña es un referente especial, aunque el régimen foral sea vigente en otra comunidad autonómica. Un grupo de becarios, todos con trayectorias profesionales diversas, recibimos como gentileza una charla sobre el sistema electoral español a cargo de un reputado politólogo madrileño, a quien yo había leído en sus trabajos de teoría política.

formas de federalismo como respuesta de acomodación ante diferentes identidades, como los arreglos consociativos (Anderson 2008 y Máiz 2002). Pero en ningún caso, eso libera de entendimientos entre diferentes élites que dicen representar a esos “segmentos” o identidades regionales/culturales:

Todas las federaciones tienen considerable interdependencia entre gobiernos. La manera en la que los políticos, servidores civiles, ciudadanos y otros concernidos tratan de influenciar los resultados en jurisdicciones distintas a las propias va al corazón de la vida de cada federación (Anderson, 2008: 65, mi traducción).

Es verdad que hay ciertos límites del ejercicio del poder desde el centro que pueden ejercerse con más solvencia que sin los arreglos autonómicos o federales. Por la positiva tenemos el caso fresco de Brasil, aunque hay otras menos espectaculares, pero que requieren vigencia institucional fuerte. Fue evidente que Lula da Silva necesitó incluir en el binomio que resultó ganador ante la figura caudillista de Bolsonaro a un exgobernador de San Pablo, hoy vicepresidente Geraldo Alckmin, aunque para ello haya tenido que cambiar su afiliación partidaria (Araujo. 2022: 118). Estas consideraciones de estados (provincias/departamentos) no son una novedad para nosotros. Lo sabemos, por ejemplo, en la discusión de binomios de candidaturas recientes, donde la cuestión de representante cruceño está presente. De hecho, el notable trabajo de Barragán (2005: 441-442), con

Quizás por mi interés previo –algo aquí referido– le transmití la fuerte vigencia en Barcelona de discursos exclusivistas de identidad catalana con la anécdota que yo había vivido en una visita reciente a una “librería de viejo”, cuando el librero se rehusó a comunicarse conmigo en castellano –ni inglés–. Era evidente que esa persona entendía lo que yo le pedía, pero estaba empeñado a que me expresara en una lengua que no hablo, infortunadamente. El politólogo minimizó el hecho, y siete años exactos después, en 2017, se llevó adelante un referéndum independentista en Cataluña que amenazaba la unidad española. Hoy, seis años después, ese episodio secesionista sigue causando dificultades entre las élites, cuando menos, del Estado central y el regional en la península. Puede ser también una enseñanza para nosotros, con menos vigencia actual de pactos y acuerdos.

abundante material documental sobre todo del siglo XIX, pero también del s. XX, sostiene que:

La representación territorial presente en la Cámara de Diputados, en lugar de la representación poblacional, es la que nos ha permitido apreciar la importancia del espacio y de los pueblos en la vida política. Fue a través de ellos, tomando la figura jurídica y política de cantones y provincias, que se podía tener existencia, presencia y representación política. La territorialidad fue también fundamental en el sistema de elecciones indirecto que se basaba principalmente en la imbricación jerárquica de niveles (cantones, provincias, capitales de departamento) y constituyó claramente la modalidad dominante en la primera mitad del siglo XIX. (...) Esto significa que la mayor subdivisión político-administrativa forma parte de un proceso de ampliación de esfera ciudadana e indudablemente de construcción del Estado desde las localidades y regiones. De ser así, este proceso aparece mucho menos cupular –desde el centro hasta las localidades y regiones– y mucho menos arbitrario.

Volvamos a nuestra discusión del federalismo latinoamericano. Ejemplificamos con el caso brasileño el peso de liderazgos estaduais que en la reciente disputa, con alianza, permitió frenar la continuidad de un proyecto fuertemente autoritario como el que representó J. Messias Bolsonaro. Pero también existen los que en el caso de provincias del norte de Argentina o estados del sur mexicano, cuyos gobernadores se parecen demasiado a las figuras que la literatura de la sociología emergente de inicios del siglo XX, llamaba “caciques” –jefes locales– que persistieron desde el siglo anterior y, en gran medida, fueron inmunes a los procesos de modernización social y ciudadanización que trabajosamente iban ocurriendo en los principales centros urbanos en la región.

En lo que sigue, hay un intento sintetizar la trayectoria que repasamos en este escrito, que recupera los elementos y argumentos hasta ahora presentados y, con la mayor claridad posible, enuncia un par de recomendaciones de tipo político, que son sensibles al delicado momento actual, que como rasgo casi permanente de nuestros procesos políticos, son altamente inestables y riesgosos.

Sin embargo, antes de esa síntesis es necesario insistir en la gravedad de la circunstancia actual. Los hechos políticos son conocidos y enseguida se los reitera, pero claramente ya no es –si es que algún momento lo fue– una polarización entre élites políticas. Esa fue una de las conclusiones alentadoras de un estudio conocido a finales del 2020 (Cfr. Laserna 2020), cuando recién se había instalado el gobierno presidido por Arce Catacora; es decir, antes de que el discurso del “golpe” con el que el oficialismo ha intentado –al parecer con cierto éxito– modificar el sentido común que jamás ha conocido un gobierno *de facto* con funcionamiento del congreso⁵ (Asamblea Legislativa Plurinacional) no solo con mayoría opositora, sino con mayoría calificada (dos tercios) ejerciendo sus funciones en casos tan evidentes como vetar leyes y promulgar otras por encima de la Presidente titular del Ejecutivo. Y en los casos donde funcionó la concertación, por ejemplo la Ley que convocó elecciones, resultado de las cuales es el actual gobierno.

Pues bien, al momento de concluir este escrito se ha difundido –lamentablemente todavía no publicado–⁶ un estudio comparable al

5 Se entenderá lo irrelevante del argumento contrario, que sin rubor esgrimen ciertos apologetas de la versión golpista, cuando citan el caso del entonces Cnel. Natush Bush que, en noviembre de 1979, encabezó un golpe cívico militar y que en el intento de maquillar la irrupción de tanques en la plaza principal al Congreso, la notable resistencia del pueblo movilizad y el Presidente “constitucional interino” y su gabinete que en la clandestinidad apoyaba y resistía esa irrupción de uno de los momentos fallidos de transición de la 3ra. ola de democratización en la región. El militar golpista de entonces, dos semanas después y sin ninguna ley tratada ni promulgada por el cuerpo legislativo, tuvo que finalmente ceder en su pretensión y, de nuevo, la entonces presidente de la Cámara de Diputados, Sra. Lydia Gueiler fue ungida la primera presidente de Bolivia, también de modo “constitucional interina”, hecho que hoy nos sirve para recordar que desde los inicios del ciclo democrático fueron las sucesiones constitucionales *in extremis* las que permitieron llegar a estos 40 años de agónico arreglo democrático, aunque con amenaza de dictadura cada cierto tiempo. Natush quiso limpiar este episodio participando para derrocar a García Meza, quien con el golpe cruento de julio del 1980 finalmente interrumpió la transición y nos privó del liderazgo de Marcelo Quiroga Santa Cruz mediante magnicidio. Cfr. Whitehead 1988.

6 Se presentó en programa televisivo “El Desacuerdo” Canal 4 RTP, La Paz, emitido el 12 de marzo de 2023. Los investigadores son Ana Lucía Velasco y Rafael

apenas citado que ya reporta fisuras entre ciudadanos y ciudadanas que se adhieren a una u otra versión de lo ocurrido en 2019, y; más grave, declaran dificultades de relacionamiento con aquellos con quienes discrepan en esa lectura. Se trata de un clivaje que se está creando y sobreponiendo a los otros existentes –y los hemos repasado– resultado de la pretensión de imponer una lectura donde de nuevo el MAS y sus líderes visibles serían víctimas de los golpistas de derecha. De manera general, los resultados muestran alrededor de un tercio de los encuestados que no se alinean a ninguna de las versiones nítidas sobre lo ocurrido (“golpe” o “fraude”) pero que terminan votando (declarando que votan) por una de ellas, principalmente para evitar que se imponga aquella a la que rechaza principalmente por lo que se asocia a ellos, donde emergen los clivajes históricos; racismo y/o regionalismo, para decirlo un tanto simplificado.

Consistente con estos datos de encuesta está el recuento de conflictos que realiza la Fundación UNIR (2022: 9) que interpreta el aumento de éstos año tras año desde 2019 porque “en el trasfondo del cuestionamiento a las instituciones públicas y a sus autoridades se encuentra la pugna política que en los años recientes permea todos los asuntos y espacios”.

5. Hacia conclusiones

Hicimos un rápido repaso de la experiencia federal de América Latina y, a diferencia del caso estadounidense, pionero en el asunto, es difícil afirmar que ha representado hasta ahora un elemento decisivo para moderar el centralismo y el autoritarismo. Desde luego, los estudios al respecto tampoco descalifican este diseño estatal, pero está claro que el vínculo con la democracia, en la experiencia de estos estados con los que compartimos similar cultura política y procesos histórico-políticos paralelos, no es alentadora en esta relación. Más bien hay

Loayza, se la denomina “Ira. Encuesta nacional sobre polarización” encargados por la FES y la CAF, según se anuncia al inicio del programa. <https://www.facebook.com/desacuerdotv/videos/3439098916327721>

una cierta disposición a usar este formato para efectivizar un mejor control, eso sí, con la variable territorialidad, que tampoco es ajena a la realidad boliviana.

También tenemos un breve recuento de los antecedentes de la cuestión regional en Bolivia, con cierto foco en la opción autonómica que es de corta data, pero está en la actual Constitución. Es con este antecedente que leemos lo que todavía es más un anuncio que una propuesta de parte del comité Cívico de Santa Cruz en uno de los multitudinarios cabildos de noviembre pasado. Y es el contexto político de la larga crisis desde el desconocimiento del 21F en 2016 y la resistencia ciudadana –en Santa Cruz con visible liderazgo del referido Comité– que hoy tenemos un gobierno nacional legalmente establecido, pero con creciente pérdida de legitimidad por su –al parecer– inmutable voluntad de devenir en régimen autoritario para asegurar su permanencia.

Es con esos antecedentes que postulamos aquí lo poco plausible que resulta, en un momento como el actual, que uno de los referentes de organización, el Comité Cívico cruceño, ajeno y contestatario al partido del gobierno, enarbole tal bandera, pues con ello se distanciaría del resto del movimiento ciudadano, que si bien está reactivándose luego del punto alto de esa dinámica en octubre-noviembre del 2019, se debilitó notablemente ante las acciones desafortunadas del régimen transitorio que encabezó por casi un año la senadora Jeanine Añez y la derrota electoral del 2020. Como se sabe, ella asumió la presidencia del país por sucesión constitucional ante las visibles muestras de fraude en esas elecciones a la que acudía el binomio oficialista por encima del referéndum ciudadano que en 2016 le negó esa reelección y con el dudoso amparo de una sentencia constitucional (la 84/2017) que anulaba artículos centrales de la Constitución, como el Art. 168 y otros conexos, que justamente ponen límites al poder presidencial, precisamente lo que se estaba desbordando. La “opinión consultiva” de la Corte IDH –en verdad es un fallo de obligatorio cumplimiento– puesto que tal Corte es la única que puede interpretar derechos de la Carta Interamericana, desestimó también en 2021 que haya algo así como un “DD.HH. a reelegirse”.

Con el gobierno encabezado por Arce Catacora desde noviembre del 2020, a pesar de que la oposición aceptó esa victoria electoral para el retorno del masismo, se continuó con un estilo de gobierno que no respeta los derechos de la oposición, la que aun siendo minoritaria con relación al oficialismo, tiene derechos políticos como en toda democracia, pues esa condición es transitoria lo mismo que la mayoritaria; con mayor razón cuando el MAS ya no tiene los dos tercios que disfrutó durante dos periodos constitucionales e incluso en el gobierno transitorio. Hoy, además, sin siquiera haberse cumplido la mitad del periodo de cinco años, ya se ha desatado una agria disputa entre el caudillo jefe del partido, Morales Ayma y el jefe de Estado, que en su práctica parece considerarse más jefe de los masistas que presidente de los y las bolivianos/as, dado que mantiene la pugnacidad ante cualquier crítica, prácticamente natural en cualquier proceso democrático.

Alrededor de los episodios del fin de año 2019 se ha desplegado una impresionante campaña para intentar torcer la historia reciente y bajo el rótulo de “golpe de Estado”, se han abierto causas judiciales y bajo ese despropósito se tiene presa ya dos años a la expresidente Añez y recientemente, también al gobernador de Santa Cruz, Fernando Camacho, quien fuera presidente del comité cruceño durante esos episodios y con un desempeño de opinión pública movilizadora de gran envergadura.

Es tan grosera actualmente la manipulación de la administración de la justicia para perseguir opositores que hay en curso una iniciativa para recoger firmas, con el altísimo umbral del 20% del último padrón electoral (millón y medio de ciudadanos/as), para mediante iniciativa legislativa ciudadana llevar adelante un referéndum para modificar la forma de elección de las altas magistraturas que hoy, sin rubor, fallan a favor del oficialismo violentando derechos de presunción de inocencia y en general de debido proceso. Mientras que figuras vinculadas al oficialismo son tratadas con la máxima magnanimidad –por no decir complicidad–, en ciertos casos ante visibles delitos, como la quema de buses públicos de La Paz, en ese aciago noviembre de 2019, o la compra de ambulancias usadas por la actual gobernación de Potosí, con firmas de recibidas en conformidad cuando aún no habían sido internadas al país.

Por ello, es equivocado afirmar que el Estado central (boliviano) trata mal a Santa Cruz; lo que ocurre es que el régimen del MAS trata mal –despóticamente– a todos los opositores, especialmente a cualquiera que pueda proyectarse con liderazgo.⁷ Es el reverdecer del populismo autoritario el que está ocurriendo en parte de la región latinoamericana, y ciertamente es el caso de Bolivia. Todavía no tiene el craso perfil de dictadura como en Nicaragua o Venezuela, pero no será lejano ese destino de proseguir su labor de descabezamiento de opositores y desinstitucionalización estatal.

Desde luego sabemos del clivaje regional en Bolivia, que, con los episodios recientes, donde es imprescindible incluir el paro cruceño de 36 días demandando censo oportuno, cuando se dio el cabildo con el mandato de “revisar la relación con el Estado”, se ha activado de nuevo. Precisamente por eso, es que hemos dedicado este trabajo a rechazar dicho planteamiento, el federalismo; pues aunque no figura allí explícitamente esa palabra en el momento en que se enuncia el planteamiento, existía al pie de la tarima donde estaban los dirigentes, un cartel con ese denominativo y rápidamente éste tomó carta de ciudadanía en la discusión política sobreviniente y; más importante, en determinados sectores de la opinión pública, incluidas las redes sociales y algunos articulistas así lo expresaron. También, hay que decirlo, dado que no hay un planteamiento técnico-político,⁸ las expresiones más simplistas de un lado, pero también con reacciones del otro, no fueron especialmente amables y, de persistir, puede fracturar gravemente la conciencia ciudadana para detener la tendencia autoritaria del régimen, que es el principal problema político hoy, el riesgo de quebrar la democracia, así de precaria, todavía con aprestos de resistencia ciudadana, como lo de las firmas para generar un referéndum y neutralizar el brazo represor.

7 De nuevo, no es percepción personal, un estudioso argentino, con largo interés en la Bolivia contemporánea, se refiere al actual momento, precisamente, como un “ajuste de cuentas” del masismo con sus opositores. Cfr. Stefanoni 2023.

8 Sabemos de la conformación de un grupo de especialistas para trabajar tal propuesta, pero dados los riesgos políticos, no se conocen siquiera los nombres de tal grupo y tampoco algún documento o bosquejo preliminar con el cual se pueda coincidir o discrepar, por ello fue importante recordar las circunstancias del tratamiento sobre las autonomías hace más de década y media.

Lo de rememorar las autonomías tiene dos motivos: ayuda a entender el contexto (en particular la difícil cuestión fiscal) y pone en evidencia que ya habiendo transitado algo de esto, es posible pensar que se puede profundizar, aunque igual requiere concertación entre niveles de gobierno, cierto que con algunos grados de límites a los posibles excesos, en especial del gobierno central. De paso, nos sirvió para mostrar, incluso en un ambiente con condiciones más propicias para el debate, el del proceso constituyente, que dio lugar a una cierta crispación alrededor de identidades regionales y étnico-culturales que no han desaparecido.⁹ También es verdad que son más visibles los alineamientos pro democracia de las organizaciones cívicas, entre ellas y de manera destacada el Comité cruceño, como también es evidente que los puntos de anclaje de las identidades sociales tienen núcleos duros que cambian muy lentamente, y ahí hay elementos altamente controversiales en una y otra parte.

Postulamos también mejorar la puntería para buscar reformas en el centro del autoritarismo, el presidencialismo exacerbado, que es a lo que dedicamos un reciente trabajo (Rojas Ortuste y J. Ascarrunz 2021) por la vía de avanzar hacia un semipresidencialismo donde exista jefe de gobierno diferente del jefe de Estado, de manera de despersonalizar el poder político, que fue la manera en que en Francia se quitó en cierta medida la aureola de majestad a la presidencia, lo que el eminente politólogo G. Sartori (1994) llamó un gobierno con “dos motores”; a la vez que no nos vamos a otro extremo, que son los gobiernos parlamentarios sin tradición en la región y eso está en contra de lo que previenen los especialistas al plantear esas reformas y su viabilidad.

6. Recomendaciones

Como establecimos desde la primera página, el federalismo como proyecto de orden republicano es digno de tenerse presente y en

9 Se suele señalar a la Guerra del Chaco (1932-35) como un momento de nacionalización de las identidades regionales en nuestro país. Al parecer, incluso durante el conflicto, éstas estaban muy presentes. Cfr. Delgado 2015.

algunos ámbitos ha tenido y tiene buen resultado en términos generales. No es el caso en América Latina donde otro elemento crucial de los nuevos regímenes de la modernidad cronológica política se ha sobreimpuesto, y ese es el presidencialismo exacerbado, que justamente lastra esa ciudadanización. Por eso la recomendación de impulsar, también en contexto más favorable que el actual, el esquema del semipresidencialismo.

Lo que sí puede hacerse desde ahora es proponer y practicar la idea del pluralismo articulado, por ahora desde la oposición ciudadana y cívica, que no tiene por qué excluir partidos políticos, de manera que se reinstale en la opinión pública la valoración positiva de la concertación y los acuerdos más allá de las puras posiciones y disputa por los puestos electorales; es decir, reavivar la capacidad de concertación, incluidas las de debate, que en lo valioso que tienen son siempre de reconocimiento de interlocutores y –potencialmente– aliados. De hecho, aquí hemos intentado eso, lo que los antiguos llamaban *parresía*, ejercer el derecho, pero también el deber de *parresía* (hablar todo, hablar bien, claro) propio del ciudadano, con respeto a los/as otros/as, pero pudiendo discrepar con sus opiniones y –ojalá– concordar en aquello que es posible, y ello podrá influir casi siempre también en la modificación de mis planteamientos originales. Es posible, en los 90s quien esto suscribe creía que el presidencialismo era lo propio en la cúspide de nuestro orden político (Crf. Rojas O. 1994), ahora se acepta que más bien refuerza el caudillismo fuertemente instalado en la sociedad –o al menos en sectores importantes de ella– y que es preciso aminorarlo. Lo mismo con las identidades sociales, nos permiten agruparnos en “unos” y “otros” y, por tanto, en “nosotros”, pero glorificar a cualquiera de ellas nos impide este diálogo, aquí reclamado como horizonte de convivencia.

7. Bibliografía

- Anderson, George
2008 *Federalism: An Introduction*. Ontario: Oxford University Press. (Forum of Federations).
- Araujo, Cícero
202 ¿Una segunda marea rosa en Brasil? *Nueva Sociedad* 299. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung. Mayo-junio.
- Arendt, Hannah
1977 *On Revolution*. London: Penguin Books.
- Barragán, Rossana
2005 Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates. *Regiones y poder constituyente en Bolivia. Una historia de pactos y disputas*. La Paz: PNUD (Cuaderno de Futuro 21).
- 2009 Hegemonías y “ejemonías”: las relaciones entre el Estado central y las regiones (Bolivia, 1825-1952). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* Nro. 34, mayo. Quito: FLACSO: 39-51.
- Carmagnani, Marcelo. (Coord.)
1993 *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil Argentina*. México: FCE y Colegio de México.
- Delgado, Trifonio
2015, *Carne de cañón, ¡ahora arde kollitas! Diario de guerra 1932-1933*. La Paz: Plural Eds. (Prólogo de Silvia Rivera C e Introducción y edición de Guillermo Delgado).
- Fundación UNIR
2022 *Documento de Análisis de la conflictividad social en Bolivia*, Num. 2, abril-julio. La Paz: Fundación UNIR.
- Granato, Leonardo
2015 Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Prolegómenos*. Vol. 18, Nro. 36. Bogotá. July/Dec.

Habermas, Jurgen

2002, ¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre: 947-978.

Hamilton, Madison & Jay

1999 *The Federalist Papers*. New York : Mentor/ Penguin Putnam
Laserna, R.

2020 “Polarización y conflicto. Propuesta de un termómetro para medir los riesgos del conflicto”. Laserna, Roberto (Dir.) 2020. *Polarización y Conflicto. Midiendo los riesgos de la violencia*. Cochabamba: CERES.

Lizbona Cohen, Alexandra

2013 La paradoja de la estabilidad política en Venezuela: un federalismo centralizado. *Provincia*. Nro. 21. Enero-junio.

Máiz, Ramon

2002 Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales. Willam Safran y R. Máiz. (Coords.). *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.

Molina, Carlos Hugo

2012 *Andres Ibañez: Un caudillo para el siglo XXI. La Comuna de Santa Cruz de la Sierra de 1876*. La Paz: CIDES-UMSA, PRISMA: Plural.

Mitre, Antonio

2008 *Nosotros que nos queremos tanto. Estado, modernización y separatismo: una interpretación del proceso boliviano*. Santa Cruz: El País.

Ortiz, Ma. René

2018 Los cruceños frente a la Guerra Federal: Discursos y posiciones en torno a la Ley de Radicatoria de 1898. *Historia. Revista de la carrera de Historia*. Nro. 42. La Paz: UMSA.

Pardinas, Juan E

1996 La Letra Dormida (El devenir del federalismo mexicano en el ocaso del siglo XX). *Propuesta* Nro. 2. (Mesa Redonda “Hacia un auténtico federalismo”). México: Fundación Rafael Preciado Hernández. Febrero. (Se informa que el ensayo obtuvo mención honorífica en el Premio Nal. Carlos Pereyra 1995 de la prestigiosa revista *Nexos*).

Parkerson, Phillip T.

2019, *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana. 1835-1839*. La Paz: CIS- Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Roca, José Luis

2005 *Estatualidad: Entre la pugna regional y el institucionalismo. Regiones y poder constituyente en Bolivia. Una historia de pactos y disputas*. La Paz: PNUD (Cuaderno de Futuro 21).

Rodríguez, Gustavo

2011 *Estado, nación, región. Cochabamba y Santa Cruz, 1826-2006*. Santa Cruz: Ed. E imprenta Universitaria UAGRM.

Rojas Ortuste, G.

2005 “Comentario a la propuesta cruceña de descentralización desde un sentido de patria intercultural”. en *Tinkazos # 19*. Revista Boliviana de Ciencias Sociales. PIEB. La Paz.

2009 (Coord.) *¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos*. La Paz: CIDES-UMSA, AECID y Universidad Complutense de Madrid.

2012 *Vicente Pazos Kanki y la idea de República. Temprano mestizaje e interculturalidad democrática germinal*. La Paz: CIDES-UMSA, PRISMA, Plural.

2019 *Cultura política de las élites en Bolivia (1982-2005)*. La Paz: CIDES-UMSA y Plural. (2da. Edición).

Rojas Ortuste, G. y Julio Ascarrunz

2021 *Agenda de investigación sobre el Estado, democracia y sistema político 2021-30. Agenda de Investigación sobre temas estratégicos para Bolivia 2021-30*. La Paz: PIEB. (Pub. digital)

2021 *La rebelión ciudadana: Bolivia enfrenta al populismo autoritario*. La Paz: CIDES-UMSA.

1994 *Democracia en Bolivia hoy y mañana. Enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*. La Paz: CIPCA.

Sánchez, Luis Alberto

1970 *Historia general de América*. Tomo II. Santiago: Ercilla (9ffi. Ed.).

Sartori, Giovanni

1994 *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.

Stefanoni, Pablo

2023, Bolivia: ajuste de cuentas con 2019; batallas políticas hacia 2025. *Análisis Carolina* 1/ 2023. Madrid: Fundación Carolina.

Vaca, Mery

2023 “Somos un contrapoder hoy contra el MAS, mañana puede ser contra otro” (Entrevista a F. Larach). *Página Siete*, 12 febrero, La Paz.

VV.AA.

1996 *Propuesta* Nro. 2. (Mesa Redonda “Hacia un auténtico federalismo”). México: Fundación Rafael Preciado Hernández. Febrero.

2003 *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*. La Paz: FES-ILDIS y Plural.

2004 *Municipalización: diagnóstico de una década. 30 investigaciones sobre Participación Popular y descentralización*. La Paz: FES-ILDIS, USAID y Plural. 2 tomos.

2005 Debate sobre las autonomías regionales. *Opiniones y Análisis* Nro. 73. La Paz: Hanns Seidel Stiftung y FUNDEMOS.

Whitehead, Laurence

1988 La democratización frustrada de Bolivia, 1977-80. G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (Comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina* 2. Buenos Aires: Paidós.

Santa Cruz, del bloque en el poder a su aislamiento sin poder del presente (1985-2023)

Diego Ayo Saucedo¹

Resumen

Se analiza el rol de Santa Cruz en la estructuración del poder en Bolivia en tres tiempos: durante el periodo neoliberal de 1985 a 2005 las élites cruceñas formaron parte del bloque hegemónico de poder (primer tiempo). Sin embargo, en 2006 Evo Morales asumió la presidencia consolidando un nuevo bloque. ¿Qué hicieron las élites cruceñas para no quedar marginadas? Se aliaron. El bloque de poder insurgente adoptó a esta fracción regional poniéndoles una condición: “pueden hacer dinero, pero no política”. El acuerdo duró de 2009 a 2019 (segundo tiempo). Hoy, en 2019 el acuerdo se quebró y Santa Cruz no es más ni dueño del viejo bloque dominante ni inquilino del nuevo bloque (tercer tiempo). Es una situación de transición que puede derivar en la capitulación regional a corto plazo, pero su empoderamiento a través de una aguda descentralización (¿autonomías?, ¿federalismo?) a mediano plazo.

1 Diego Ayo Saucedo es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Fue Viceministro de Participación Popular, consultor senior de USAID en su programa de descentralización, asesor de la Fundación Multipartidaria, Director de la Fundación Pazos Kanki y es profesor titular de la Universidad Mayor de San Andrés desde el 2000. Publicó diversos libros como *Democratizando la democracia, una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las autonomías*, PNUD, La Paz, 2010, *Confesiones políticas de un no-político*, UMSA, La Paz, 2021 o las novelas *En la Cumbre*, 3600, La Paz, 2015 o *Ya pronto te encontraré*, 3600, La Paz, 2021.

1. Santa Cruz, del bloque en el poder a su aislamiento sin poder del presente (1985-2023)

En esta reflexión analizamos la estructura de poder en el país. Es imprescindible comprender este objetivo a efectos de aterrizar en la coyuntura del 2019-2022, buscando responder la siguiente interrogante: ¿Por qué Santa Cruz se erigió como el único bastión de oposición del gobierno del presidente Luis Arce? Sí, conviene entender cómo es que esta región pudo parapetarse frente al gobierno. Podemos delinear una hipótesis: el arreglo político establecido en 2009 entre el gobierno de Evo Morales y Santa Cruz consolidó un periodo de pacificación hasta 2019 que finalmente llega a su punto de quiebre. En todo caso, es preciso comprender cómo se logró esa paz. La hipótesis que sostengo tiene que ver con el empate logrado. Santa Cruz logró frenar al centralismo paceño gracias a una impronta política regional incuestionable. El sello cruceño. Es imprescindible partir de esa tesis que se decantó en un equilibrio de poder centro-región. Sin embargo, la historia no acaba en ese difícil, aunque halagüeño momento histórico. En 2016 se llevó adelante un referéndum que derrotó al gobierno y en 2019 se ejecutó un fraude electoral de la mano del expresidente Evo Morales. ¿Qué sucedió a partir de este último suceso? Consumado el fraude electoral de Morales en esta elección presidencial, el bloque oriental se zafó definitivamente del acuerdo político-económico esgrimido diez años antes. El acuerdo entre el gobierno y la región periclitó. En ese sentido, es un imperativo de partida comprender esa coyuntura de empate. Teniendo en cuenta el asentamiento de un acuerdo pragmático entre el gobierno central y Santa Cruz de 2009 a 2019, se debe comprender la relevancia del divorcio en curso de esta última fecha a 2023. ¿Qué significado tiene esta ruptura? Es lo que se pretende responder. Cuatro acápites dedican su atención a este afán.

Un primer acápite detiene el ojo en el periodo 2009-2019, poniendo especial cuidado en relevar el pacto político establecido entre el gobierno de Evo Morales y la región cruceña. Es un acápite central que tiene la pertinencia de señalar tres momentos vitales en

el transcurso histórico del país: uno, durante el periodo neoliberal, se intenta comprender la “neutralidad” cruceña que *silenciosamente* se erigió como el bastión hegemónico o co-hegemónico de la estructura de poder vigente. No llamó la atención y pudo encumbrarse como un ideal socio de poder. Dos, durante el periodo de “empate catastrófico” de 2006 a 2009.² ¿Qué sucedió en este periodo? Ambas regiones buscaron imponerse nacionalmente, obviando a su rival: el viejo actor dominante –la burguesía cruceña– menospreció al actor en ciernes y este último quiso imponerse a sus coterráneos orientales. Tres, de 2009 a 2019, se solucionó el problema pacificando al país a partir de un pacto entre ambos contendientes: el contendiente regional cedió a su pretensión descentralizadora frente al actor occidental que sometió la CPE a una votación que pudo aprobarse, apresó a las facciones sediciosas en el Porvenir en 2008³ y eclipsó a las élites cruceñas bajo la acusación de terrorismo en 2009.⁴ ¿Cómo se pudo consolidar el empate histórico en un estado de conmoción política que afectaba al país? Los cruceños abandonaron su pretensión autonómica, pero reeditaron económicamente como nunca en su historia, mientras el gobierno del MAS bendijo esa capitulación política alcanzada, otorgando simultáneamente una total amplitud económica: “hagan plata, pero no política” es la frase pronunciada por el Vicepresidente Álvaro García Linera que sintetiza a la perfección el ánimo predominante. Ese empate fue el mejor resultado: nadie ganaba totalmente, pero ambos polos ganaban parcialmente. Los empresarios productivos del agro cruceño ganaban dinero olvidando la demanda autonómica y, por consiguiente, sin inmiscuirse en la política, el gobierno ya no

2 Este hito histórico se explica más detenidamente en el siguiente acápite.

3 Fue conocida como la “Masacre del Porvenir”, llevada a cabo el 11 de septiembre de 2008 a pocos kilómetros del municipio del Porvenir. Ocurrió durante el primer mandato de Evo Morales. Murieron 13 campesinos y 2 funcionarios del gobierno departamental de Pando.

4 Se produjo un ataque de la policía nacional contra extranjeros asentados en Santa Cruz acusados de terrorismo. Se conoció a este episodio como el Asalto al Hotel L as Américas. Este acontecimiento tuvo lugar el 16 de abril de 2009. El suceso acabó con la vida de tres “terroristas” y el apresamiento de diversos activistas cruceños.

tenía un rival político de envergadura, aunque fomentaba el auge del “modelo productivo cruceño”.

En segundo lugar, a modo de consolidar la reflexión previa, el ensayo se concentró en el cambio ocurrido en el bloque en el poder en 2006. Preguntémonos quiénes se aferraron a este bloque dominante desde los albores del modelo de democracia de mercado en 1985 hasta su finalización en 2009. En este tiempo se erigió un nuevo bloque en el poder. Un nuevo bloque disputando el poder con el viejo bloque de 2006 a 2009. Un viejo bloque compuesto del capital transnacional, la empresa privada, los partidos políticos de la democracia pactada y la burguesía agroindustrial cruceña frente a un nuevo bloque conformado por una burguesía burocrática, el actor más prominente: los cocaleros junto con los cooperativistas y/los sindicatos (o movimientos sociales).

Un tercer acápite relata el nuevo acuerdo surgido en 2009. Ya desplazada del bloque en el poder, la burguesía agroindustrial cruceña pactó informalmente con el MAS, alineándose a la nueva estructura de poder. No la integró, tan sólo pactó con un condicionamiento inexpugnable: no fusionarse, tan sólo anexarse. ¿Anexarse? Sí, ese nuevo sitio de poder se basó en el “olvido” de las autonomías a cambio de generar las mayores ganancias históricas de la agroindustria. La política se archivó y sólo restó acumular capital.

Un cuarto acápite pone el lente en el momento actual de separación de Santa Cruz de ese nexo fundamental establecido en 2009. Ya para 2019 aquel acuerdo político se rompió y la burguesía agroindustrial quedó sola, o, para ser más precisos, se arrojó en el manto popular de un departamento predispuesto a luchar. A este fenómeno denominamos *transición política*, entendida como una posición de incertidumbre política reiterativa: Santa Cruz no es parte del bloque en el poder, pero se conectó con él con notable eficiencia. Cabe enfatizar que no logró esa posición creando un nuevo bloque con sus propias características. Todo lo contrario: se zafó el viejo bloque al que pertenecía dejándolo morir y simultáneamente se aferró al nuevo bloque en el poder vigente con Luis Arce como el líder descollante ocupando la primera magistratura del país. Se pasó, pues, del bloque

democrático-neoliberal de poder, al bloque comunitario-estatista, con un nexo, tenue, pero sólido, con esta burguesía de poder.

2. Santa Cruz en la historia política de la Bolivia democrática 1985-2009

La hipótesis con la que parte este artículo es la siguiente: se comenzó a delinear una economía plural de 2006 a 2009 en adelante. Se lo hizo como *capitalismo de camarilla*, o, capitalismo político, donde lo que se persigue es precisamente la consecución de un objetivo político: la perpetuación política (o al menos su prolongación) de la *clase política* nacional en alianza con la región económica y demográfica más fuerte del país: Santa Cruz.⁵

La tesis de este acápite tiene dos componentes. Por un lado, la certeza de que en Corea y Filipinas se desarrolla un capitalismo de camarilla, aquel de beneficio a aliados y socios políticos. Por otro lado, esta condición –la de ser un modelo de capitalismo político–, deriva en un crecimiento negativo. Si bien esta última posibilidad caracteriza a Filipinas, no hace lo propio con Corea del Sur, un país a todas luces económicamente exitoso. La pregunta obvia es la siguiente: ¿Qué permite que un modelo orientado a beneficiar a ciertas camarillas, más que a todos o a la mayor parte de los ciudadanos, logre en un caso sobresalir económicamente y en otro caso no lo haga? La respuesta la ofrece la resultante de combinar la *fuerza del Estado*, con la *fuerza de los actores económicos*.

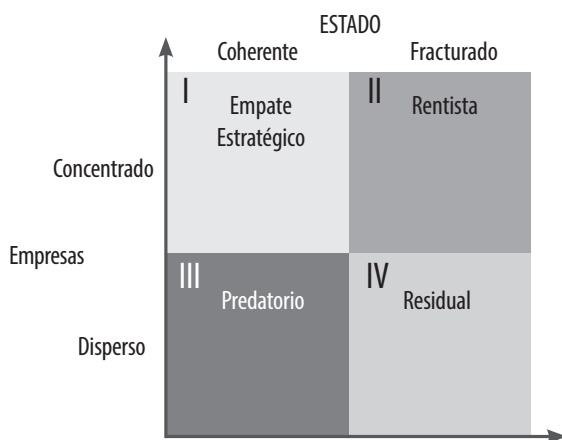
Se visualizan dos tendencias *según la fuerza del Estado*: o se trata de un *Estado fracturado* o de un *Estado coherente*. Este último supone la existencia de un Estado con capacidad estratégica (qué sepa a dónde apunta), coordinación intergubernamental horizontal y vertical (entre ministerios y/o entre el gobierno central y las unidades territoriales desconcentradas y/o desconcentradas) e independencia (que implica

5 David C. Kang, *Crony Capitalism. Corruption and Development in South Korea and Philippines* (Capitalismo de camarilla. Corrupción y desarrollo en Corea del Sur y Filipinas), Cambridge University Press, 2002.

que cada actor estatal sepa su rol y lo practique sin interferencia de algún nivel, en especial el gobierno central); su homólogo fracturado no tiene esa capacidad estratégica, no coordina e incentiva la dependencia hacia el gobierno central.

Se visualizan igualmente dos tendencias *según la fuerza de los actores económicos*: o se trata de un conjunto de *actores económicos dispersos* o de *actores económicos concentrados*. Esta última opción supone la presencia de un conjunto de actores con capacidad de actuar orgánicamente frente al Estado como interlocutores representativos de la gama de actores económicos existentes; su par disperso no tienen esa solidez orgánica, lo que supone la presencia de múltiples actores que se autorepresentan.

El siguiente esquema resume estas opciones.



En el cuadrante I, se observa el sub modelo de “empate estratégico” entre un Estado coherente y un conjunto de actores económicos concentrados. En esta situación lo que predomina es un estado de apoyo mutuo entre el Estado y los actores económicos que se redistribuyen la renta de modo concertado. En la medida que no hay una parte, sea estatal o empresarial, que se imponga sobre la otra, el uso del excedente económico resulta equitativo. Además, y es lo más sobresaliente, el control mutuo impide que la corrupción avance. Ese control, relativamente parejo, posibilita que la injerencia política esté

regulada. No desaparece el capitalismo de favores, pero éstos no se “salen del cauce” establecido.

En el cuadrante II, se observa el sub modelo “rentista”. Se caracteriza por la presencia de un Estado fracturado y una sociedad económica concentrada. En este escenario lo que se observa es un uso del excedente de “abajo hacia arriba”. Vale decir, son los actores económicos los que tienen la sartén en la mano y presionan al Estado para que les otorgue el excedente sólo a ellos o con prioridad a ellos. El Estado, por su parte, se encuentra relativamente maniatado.

En el cuadrante III, se observa el sub modelo “predatorio”. Ofrece la imagen inversa del modelo previo. Se caracteriza por la presencia de un Estado coherente y una sociedad económica dispersa. En este escenario lo que se observa es un uso del excedente de “arriba hacia abajo”. Es decir, es el Estado esta vez quien tiene la sartén en la mano en desmedro de una sociedad económica marginal. Por tanto, es el Estado el que decide quién se queda con el excedente, partiendo de la tesis de que su mayor fuerza respecto a la sociedad económica y la consecuente falta de control de abajo hacia arriba, determina que los recursos fluyan con un destino: consolidar a la fracción estatal dominante.

Finalmente, en el cuadrante IV, se observa el sub modelo “residual”. Se caracteriza tanto por la presencia de un Estado débil como de una sociedad económica dispersa. En este escenario, lo que predomina es la escasez de una renta excedentaria que pueda ser disputada por alguno de los polos descritos. Se da mayormente en situaciones de crisis económica donde las fracciones estatales quedan huérfanas de guía política y la sociedad, en general, se desbanda.

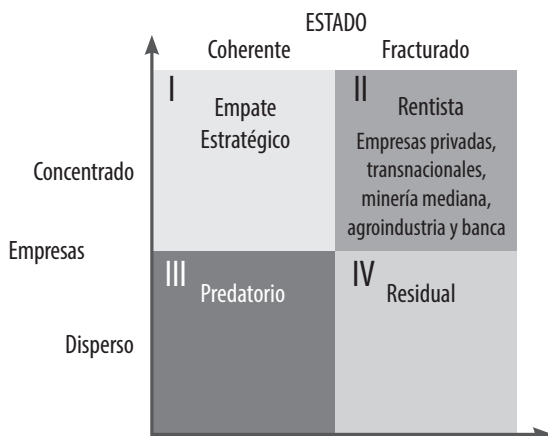
De acuerdo a la investigación mencionada, Corea del Sur ancló en el sub modelo de “empate estratégico”, al igual que Taiwán o Indonesia, logrando un desarrollo económico consistente, con empresas que, si bien reciben favores, pagan impuestos, desarrollan tecnología, impulsan el surgimiento de recursos humanos, etc. Mientras que Filipinas deambuló entre el cuadrante II y el III, logrando que la renta o se quede en fracciones estatales o se vaya hacia fracciones económicas corporativas. De ese modo, quedó poco para invertir en beneficio común. Baste recordar que el presidente Marcos se encuentra con

40 mil millones extraídos de las arcas estatales como uno de los 5 cleptócratas más destacados de la historia mundial.

Teniendo este marco teórico comprendido es necesario pasar a ver dónde se encuentra Santa Cruz. Empero, antes de hacerlo conviene mirar hacia atrás y ver si en el periodo neoliberal la situación era diferente.

Periodo neoliberal

Considero que lo que se vivió en este periodo fue el acoso empresarial a un Estado débil. Por tanto, el siguiente esquema representa esta hipótesis.

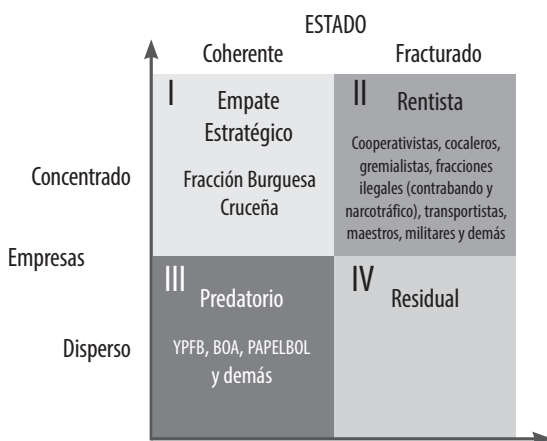


La realidad boliviana estuvo lejos de la ficción de la libre competencia. Lo que en verdad caracterizó este periodo fue la privatización de este excedente con orientación empresarial. Los subsidios recurrentes a la empresa agroindustrial cruceña (por ejemplo del diesel) o el pago impositivo de sólo el 18% de parte de las empresas transnacionales (ellas se quedaban con el 82%), dieron cuenta de ello. No es el objetivo en este artículo ahondar más en ejemplos. Queda, sin embargo, la tesis de que en aquel periodo la política estuvo al servicio de la economía y el gobierno estuvo al servicio del capital transnacional (de beneficio a la región cruceña). Y este servicio no logró salir de este cuadrante II. El rasgo dominante fue el de un capitalismo de camarilla

de beneficio empresarial privado con especial énfasis en el desarrollo de la agroindustria cruceña (más aún si se observa que los otros tres cuadrantes están vacíos).

Periodo masista

Considero que lo que se vivió durante el masismo tuvo una triple orientación con un particular empate entre el gobierno y Santa Cruz. Veamos el esquema.



En mi criterio, el cuadrante I ya no quedó vacío. El reciente pacto entre la empresa privada cruceña y el gobierno central no significó capitulación de ningún lado. Los empresarios se dieron cuenta de que no pudieron ningunear al gobierno en su afán de ganar plata. Al hacerlo lograron tener un rédito económico que superó los 4 mil millones de dólares de 2006 en adelante frente a los 2 mil millones de similar periodo antes de esta fecha. El gobierno, a su vez, se percató de que nunca iría a ganar Santa Cruz si seguía peleándose con ellos. Asimismo, se dio cuenta de que gran parte de la canasta familiar boliviana se abastece con productos del agro cruceño. Mejor, por tanto, quedarnos todos callados y aplicar el modelo propio de Corea del Sur. Modelo o sub modelo que, en todo caso, posibilitó un margen de desarrollo económico consistente a partir del empate mencionado.

El cuadrante II revela algo crucial: ya no fueron las empresas privadas quienes acosaron al Estado, sino las propias fracciones corporativas aliadas al gobierno, que incluyó variados actores, desde los cooperativistas hasta los militares. En mi criterio, teniendo en cuenta que en este periodo fue la economía la que estuvo al servicio de la política, no fue extraño atestiguar la paulatina consolidación *incluso* de empresas militares.

El cuadrante III tampoco quedó vacío. En el afán, reiteradamente sugerido por el Vicepresidente García, se debía “fortalecer al Estado como el actor económico más fuerte, pasando de un manejo de aproximadamente el 5% del PIB al 30% y más”. Las estatizaciones impulsadas, la creación de empresas públicas y/o la orientación de la inversión pública de más del 30% hacia este tejido empresarial, consolidaron a ese actor. Sin embargo, como ya demostraba un último informe de la Cámara de Industrias, hubo una disminución del 40% en la actividad industrial boliviana a causa de que el Estado copó espacios que antes le estaban reservados a esa industria. Este sólo dato bastó para comprobar que el Estado empezaba a fagocitarse el excedente frente a una sociedad empresarial más dispersa que nunca, entre aquella acosada (por ejemplo, Aerosur), quebrada (Ametex), nacionalizada (fueron más de 30 empresas nacionales), cooptada (diversas facciones) o puesta en segundo plano (frente a determinado apoyo preferencial a campesinos pequeños, por ejemplo).

Se erigió, pues, una economía plural: de rentista, predatoria y de empate estratégico. Si hacemos caso al marco teórico sugerido, el desarrollo económico sigue adelante en Santa Cruz, desarrollando el sub-modelo coreano del sur, que benefició a facciones corporativas (aquellos estatales y/o privados ilegales como los propios cocaleros) generando mayor desigualdad y/o consolidó “burguesías burocráticas” escasamente eficientes y altamente motivadas a enriquecer a familiares, amigos y militantes (como en el periodo filipino de Marcos).

En suma, Santa Cruz empató, ya no sólo generando un empate catastrófico como el visualizado de 2006 a 2009, sino estableciendo las reglas para sedimentar un empate constructivo. Un empate de pacificación.

3. La disputa de poder entre bloques, 2006-2009

¿Cuál fue el decurso de ese empate de pacificación? Debemos entender que la transformación sociopolítica ocurrida en 2009 no fue sencilla. Supuso un conato de guerra civil entre el polo geográfico regional occidental andino y el polo geográfico regional oriental criollo. ¿Qué presupone esta tesis? Hubo un cambio radical. La pugna fue encomiable: el usual discurso promercado, pluricultural y de consensos que sentó su hegemonía de 1985 a 2005 fue sustituido por un discurso centrado en el Estado como el vértice de promoción económica, la plurinacionalidad y la “democracia de mayoría”. Esta fue la nueva episteme ideológica. Los dos bloques pugnaron férreamente con sus respectivos discursos de legitimación. En 2009 venció uno de ellos: el defendido por el gobierno, basado en un Estado decisor, 36 naciones indígenas reconocidas constitucionalmente y la mayoría como criterio congresal definitorio.

Podemos sintetizar este maremágnum político vivido en este tiempo con el siguiente gráfico.

Los bloques en el poder en disputa 2006-2009



¿Qué se puede visualizar? Santa Cruz se parapetó contra el gobierno de Evo Morales, dejando traslucir la férrea disputa entre dos bloques en el poder. Sin embargo, los eventos históricos ocurridos en 2008 y 2009 ocasionaron el cambio revolucionario más destacado: la rotación de élites en el poder. El viejo bloque dominante fue derrotado y ascendió un nuevo bloque dominante. Ya lo dijimos: las transnacionales dieron pie a un Estado empresarial a partir de una dinámica de estatización/nacionalización de las empresas estratégicas bolivianas;

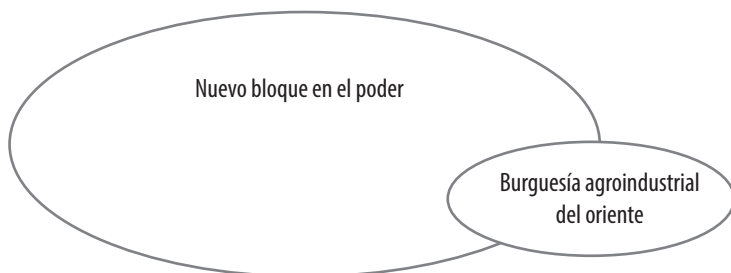
los partidos políticos dotados de votaciones minoritarias, pero con la capacidad de cernir acuerdos políticos entre ellos a efectos de lograr la gobernabilidad gubernamental deseada, fueron sustituidos por el MAS como el partido político hegemónico en el ruedo de la política nacional; y, la impronta indígena tiñó el espectro político: por primera vez un ciudadano indígena era elegido como la autoridad máxima del país con el 54% de los votos de la elección presidencial de diciembre de 2005. ¿Qué se puede concluir? Los indígenas coparon el poder liderados por un aymara orureño devenido en dirigente en una región quechua cocha-bambina. Erigieron un nuevo bloque dominante con absoluta solidez. Sin embargo, los atisbos de guerra civil de 2006 a 2009 tuvieron un coste innegable: el actor cruceño pudo respirar. Veámoslo.

4. El pacto informal del nuevo bloque en el poder, con la burguesía agroindustrial

Vimos el empate catastrófico en curso durante cuatro años, de 2006 a 2009. ¿Cómo se pudo rebasar este momento? A partir de la firma de un acuerdo entre ese fragmento del viejo bloque en el poder –la burguesía agroindustrial– y la nueva estructura de poder. ¿Cómo ocurrió? Veamos.

La alianza del nuevo bloque en el poder y la fracción burguesa agroindustrial

Una nueva alianza de poder tuvo lugar una vez promulgada la nueva CPE de 2009.



¿Qué dice el gráfico? Describe la alianza esbozada. Este nuevo pacto: la vieja burguesía, esta fracción burguesa hegemónica asentada en Santa Cruz, se alió al gobierno como lo pudimos observar en el primer acápite. Acordó con éste dos planteamientos mínimos: olvidar la demanda por las autonomías y dedicarse a generar recursos con un añadido implícito: no hacer política. El acuerdo duró de 2009 a 2019. No cabe duda que pacificó al país de esta extraña manera: convirtiéndose en un fragmento coaligado al bloque en el poder. Fue una plaza indispensable, pero momentánea en el nuevo hogar nacional: ellos confirieron una nueva identidad al bloque en el poder y estos se incorporaron como invitados. Fueron reconocidos, aunque en un escenario distinto: ya no como co-dominadores sino como socios de los (nuevos) actores dominantes. ¿Podía un acuerdo de este tipo durar indefinidamente? No, este emparejamiento forzoso resultó viable, en tanto el auge económico favoreció a la región anexada. Sin embargo, este favorecimiento resultó limitado. Real, pero limitado:

Entre los años 2005 y 2010, el rendimiento promedio aumentó de forma tenue pero sostenida, hasta superar las dos toneladas por hectárea. Durante el siguiente quinquenio se mantuvo estable y alcanzó el techo productivo el año 2014, cuando se llegó a registrar 2,49 toneladas por hectárea. Después, devino una tendencia persistente a la baja. El 2019 el indicador se situó por debajo de dos toneladas y las proyecciones para el 2020 son similares. Aunque debemos esperar la producción de invierno, la cosecha de verano de este año concluyó con 1.960.000 toneladas producidas en 1.010.000 hectáreas. Estos resultados parciales arrojan un rendimiento de 1,94 toneladas.⁶

¿Qué se observa? Un crecimiento real, aunque limitado. No fue un despegue irrefrenable. No fue un salto doble. Fue un avance incuestionable, aunque modesto, anunciando la indefectible protesta acaecida en 2019-2020. La fecha de caducidad parecía arrimarse indefectiblemente. ¿Qué sucedería?

6 Fundación Tierra, “Magras cosechas de soya transgénica”, 25 de mayo de 2020.

La nueva transición en curso: los posibles escenarios en disputa y el variable acomodamiento cruceño

Hemos llegado a un último momento. Este es un momento de nuevo rompimiento con la estructura de poder. Durante una década se logró una alianza real, aunque ciertamente débil. Un pacto de absoluta conveniencia: “ustedes no siguen luchando y generando ingobernabilidad, nosotros los dejamos lucrar”. Lucro a cambio de invisibilidad política. Ese fue el eje básico del pacto, aunque con la certeza de que la producción estuvo siempre atenazada. ¿Qué significó aquello? El quiebre. No podemos estar seguros del estado de ánimo imperante en el seno de estas élites cruceñas hasta la elección de octubre de 2019. Sin embargo, si podemos creer que el fraude electoral desplegado por Evo Morales marcó un hito substancial: el pacto informal se quebró. No fue una simple resquebrajadura, sino un rompimiento total que dejó al país en una *nueva transición política*. ¿Cuáles son los potenciales escenarios en esta coyuntura política de cara al futuro mediato? Son los mismos tres escenarios vigentes en 2009:

I-----2-----3

1. El gobierno se fagocita a Santa Cruz y lo deja sin posibilidad de apuntalar su desarrollo hacia la autonomía defendida.
2. El gobierno accede a incorporar en su seno a la fracción restante del viejo bloque: los empresarios cruceños
3. El gobierno debe acordar con Santa Cruz un pacto de tipo confederativo, federal y/o autonómico.

¿Qué sucedió en aquel momento histórico del 2009? Cabe enfatizar que los escenarios 1 y 3 sólo sirvieron como escenarios improbables de la coyuntura: o los cruceños se acoplaban al gobierno o lograban su ansiada autonomía. ¿Se logró alguna de estas opciones? No y la explicación es contundente. Ambas representaban salidas unívocas al conflicto: o ganaba el gobierno totalmente o ganaba el movimiento regional radicalmente. Se optó por una vía intermedia visualizada en la opción 2. En este escenario nadie gana plenamente tanto como nadie

pierde completamente. ¿Se podía fagocitar al poderoso actor regional tras más de tres años de permanente guerra de baja intensidad? Sí, la respuesta sólo puede ser sí. Tres eventos marcaron el desempate a favor del gobierno: la Masacre del Porvenir del 11 de septiembre de 2008, el Referéndum Constitucional en febrero de 2009 y el Asalto al Hotel Las Américas en abril de este último año. El gobierno descompuso las rindas de la revuelta cruceña, apresando a variados componentes suyos y/o enervando su escape al exterior. El gobierno supo que no podía ni debía seguir. Ya se había vencido al opositor más prominente y este hecho refrendaba el denodado avance gubernamental por sentar la hegemonía. ¿Se podía seguir? Posiblemente, sí, a riesgo de institucionalizar un régimen de *autoritarismo competitivo*, vale decir, una “dictadura electoral”⁷ con incuestionable capacidad de aplastar a opositor más renombrado: Santa Cruz. Mejor seducirlos y posibilitar su incorporación económica, mas no política.⁸ Aquello fue lo que dominó el escenario político en Bolivia de 2009 a 2019 y los cruceños, debidamente motivados, se unificaron transitoriamente al poder gubernamental.

¿Se repitió la formulación hoy en día? Sepamos que Santa Cruz realizó un paro de 36 días desde el 21 de octubre al 26 de noviembre con plena convicción política, pero en absoluta soledad. En todo caso, ¿cómo pudo suceder semejante acto de rebeldía departamental? La respuesta obedece a la ruptura del pacto informal (la opción 2) alcanzada en 2009, una vez concluida la fraudulenta elección presidencial de 2019. Este acto bochornoso de fraude electoral devolvió el esquema de incertidumbre política de 2009 con las mismas tres opciones:

- Es el gobierno que descabeza a Santa Cruz, cooptando a sus máximas autoridades, enjuiciándolas y/o silenciándolas. En la vertiente opuesta.

7 Steven Levitsky y Lucas A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2010.

8 Eju, “Amenaza: García Linera advierte a medios y empresarios que no hagan política”, del 30 de noviembre de 2009.

- Es esta región la que logra avanzar hacia un régimen con mayores recursos y competencias,⁹ llámese federalismo, autonomía o descentralización con mayores competencias.
- Es Santa Cruz buscando repetir la propuesta “intermedia” de 2009 en la que los empresarios cruceños retoman el pacto.

No se puede descartar esta última posibilidad, pero resulta menos probable de ser impulsada. ¿La razón? Los interesados cruceños vienen siendo considerados “traidores” tras haber quebrantado el acuerdo informal en 2019. Se retoma, pues, con vulgar simplismo, la categoría que identifica desde el ala gubernamental a toda una región: la oligarquía.¹⁰ Una oligarquía secesionista, criolla y, lo peor, traidora.

Descartada esta posibilidad, quedan dos opciones: o se procede a un acuerdo intergubernamental que propicie una descentralización mayor (llámese autonomías, federalismo, confederación) en favor de este departamento y en aras de una verdadera democracia horizontal o se somete a este territorio a un régimen autoritario al estilo Venezuela o Nicaragua. Téngase en consideración que esta última opción es más llevadera: no supone negociar, supone imponer. La solución, en este caso, no está en el diálogo y, como es lógico, en la co-decisión de dos actores: el gobierno nacional y la región. No, es más ágil una solución unilateral que visibilice al gobierno como el definidor único. ¿Qué ha venido sucediendo en el mes de enero de 2023? Precisamente lo esperable: el gobernador de Santa Cruz ha sido aprendido de forma ilegal. Se ha optado a jugar por la “solución rápida”: “decidimos nosotros y ellos se doblegan”. Esa ha sido la ruta elegida. No sorprende. Ante

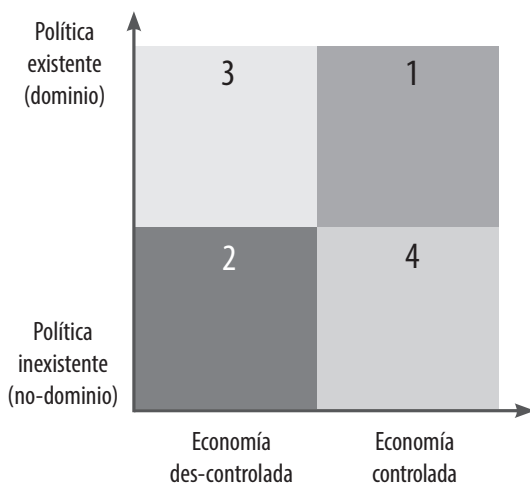
9 Como por ejemplo la propuesta del 50/50 del senador Rodrigo Paz Pereira, “Buscan una distribución equitativa de los recursos”, del 6 de diciembre de 2022.

10 Cf, el predecible ensayo del intelectual masista Fernando Mayorga, “Nuevo espacio político en Bolivia: entre lo nacional popular y lo oligárquico liberal”, en Jan Souverein y José Luis Exeni (coordinadores), *(Re)configuración del campo político en Bolivia. Balance y horizontes del ciclo electoral 2020-2021*, Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, 2022, pp. 47-77. Sólo por comparar léase el artículo de Alberto Montero de 2007, “La aspiración de la oligarquía de Santa Cruz: que reviente Bolivia”, en *Rebelión*. El tiempo no parece haber tenido lugar en dichas interpretaciones fácilmente predecibles.

la ausencia de una democracia “a medias” que pacte con la región, se afronta una disyuntiva monumental: o se cede al enemigo o se lo somete. El gobierno ya ha elegido, como era de prever, la opción a mano: el sometimiento y, con ello, su acercamiento a los autoritarismos venezolano y nicaragüense.

¿Puede tener éxito semejante impronta autoritaria? Es menester concluir visualizando escenarios prospectivos en función a la condición económica del país. Veamos.

La estabilidad en base a las condiciones políticas y económicas



Se pueden dilucidar 4 escenarios. El escenario 1 conjuga el momento en el que vive el país: la economía está relativamente controlada y hay un dominio político que puede ser coyuntural, pero no por ello es inefectivo. No podemos dejar de ver lo evidente: la deuda pública y privada es del 78%, las subvenciones hidrocarburíferas superan los mil millones de dólares y las reservas están ya por debajo de los 4 mil millones. ¿Qué se avecina? Una evidente crisis económica. Tan sólo resta saber cuánto tiempo podemos resistir. Este no es y no puede ser un gobierno de cambio. Debe ser, y lo es, un gobierno constreñido por estas variables económicas. Sólo le queda una misión: resistir hasta 2025. ¿Cómo se lo puede lograr? Impidiendo mayores pérdidas

económicas: mejor callar a Santa Cruz y tenerlo atemorizado a efectos de evitar mayores pérdidas económicas. ¿Cómo lograrlo? Aprisionando a Camacho y logrando aterrizar en la mejor casilla del presente: con una economía controlada (no en buen estado, pero controlada) y una política igualmente controlada (no en buen estado, pero controlada). RESULTADO: es la opción en curso.

El escenario 2 es el reverso: la política y la economía estallan. Políticamente, se (re)activa la resistencia cruceña y pone en riesgo la gobernabilidad. Y, económicamente, la deuda se hace más grande (e inmanejable), las subvenciones se detienen y el gobierno se sitúa en el resquicio indeseado: restablecer los precios del gas sin subvención gubernamental alguna. No se puede permitir soltar esa amarra deslegitimando su permanencia hasta hacerla inviable. RESULTADO: Santa Cruz mantiene la lucha férreamente y la economía no puede resistir. El gobierno se empeña en mantener la subvención a pesar de las condiciones adversas de la economía. Es un cruce catastrófico de escenarios: Santa Cruz salta a las calles con mayor bravura y su acción empieza a ser seguida por diversos actores contra-hegemónicos (entre ellos, otros departamentos que se suben a los “efectos de irradiación” en curso). Sin embargo, el gobierno arremete con desmesura tratando de mantenerse vigente, aunque las cifras no lo respalden. Es la anomia y, a su vez, es la opción menos probable. No parece ser el caso. El gobierno mantendrá los subsidios hasta el último día del 2025, a no ser que los datos no acompañen ese propósito y exijan un cambio.

En el escenario 3, la economía se desploma con un endeudamiento cada vez más grande. Ante la ausencia de reservas y la imposibilidad de eliminar subsidios —el descontento social de la base masista sería inevitable—, sólo queda proceder con la deuda, aunque se consolide el carácter autoritario gubernamental dedicado a contrarrestar toda oposición política con la carga coercitiva que amerite. ¿Puede suceder? Es el escenario venezolano desde 2014 y su par nicaragüense desde 2022. RESULTADO: Comprende la instauración de una dictadura al mejor estilo venezolano y/o nicaragüense.

El escenario 4 es altamente improbable: se controla la economía en el sentido de continuidad mortuoria mencionado, pero se pierde el

poder político. Santa Cruz va bloqueando la estabilidad gubernamental y el país se va asomando, colaborativamente, con el departamento insurgente. RESULTADO: no se puede desconocer este escenario. La política puede irse descomponiendo, más aún gracias a la presión intra-masista propiciada por el mismo Evo Morales.

Destacan las siguientes conclusiones provisionales. Uno, Santa Cruz logró el empate imprescindible con el gobierno de Evo Morales, impidiendo su sumisión plena al poder masista de 2009 a 2019. En el periodo previo de 1985 a 2005, Santa Cruz formó parte de la estructura de poder. Fue un componente central del bloque dominante al menos hasta finales de 2005, fecha en que Evo Morales venció.

5. Conclusiones

En esta síntesis cabe desglosar la reflexión en los mismos acápites de desarrollo.

En el primer acápite, pudimos sobrevolar en el tiempo de 1985 a 2019, relevando la presencia de 3 tiempos: un tiempo hegemónico de 1985 a 2005 con Santa Cruz como un actor central del bloque de poder dominante; un tiempo de conflictividad de 2006 a 2009 con Santa Cruz como el remanente del viejo bloque en el poder de sesgo empresarial/transnacional enfrentado al gobierno de Evo Morales que tuvo la sagacidad de conformar un nuevo bloque en el poder conformado por sindicatos, gremios e indígenas; y, un tiempo de pacto entre esa burguesía oriental y ese nuevo bloque en el poder que no incluyó a Santa Cruz dentro de esta nueva estructura de poder, pero la anexó bajo la certeza de que siguiera generando recursos económicos, sin involucrarse en política.

En el segundo acápite, nos detenemos en la visualización de ambos bloques, el viejo y el nuevo, dejando en claro que el dominio empresarial/transnacional de 1985 a 2005 fue remplazado por el dominio sindical/gremial/indígena comandado por una “burguesía burocrática” de 2006 en adelante (aunque cabe decir que este dominio se efectivizó plenamente en 2009). La idea es describir a los dos polos

de confrontación enervando una polarización que aún predomina y/o predomina todavía más desde la ruptura de la alianza entre Santa Cruz y el gobierno desde finales de 2019. El pacto ha sido quebrado y Santa Cruz se encuentra, ¿*transitoriamente*?, fuera del bloque de poder dominante.

En el tercer acápite, se expresa la condición del pacto de 2009: “nosotros cruceños dejamos el reclamo autonómico que fue nuestra bandera preponderante de movilización, siempre y cuando las respectivas confederaciones, la CAINCO¹¹ y la Confederación de Empresarios de Santa Cruz, puedan generar recursos propios dedicándose a sus actividades económicas”. ¿Cuál fue la intención? Evitar toda intención de nacionalización empresarial desde el gobierno de Evo Morales. Impedir que el tejido empresarial regional se estaticé. Lograron ese propósito, pero a cambio de enterrar el máximo anhelo departamental: las autonomías.

Finalmente, en el último acápite se enseña el estado actual del departamento de Santa Cruz. ¿Dónde está? Pues está en una situación análoga al 2006-2009, en la que el enfrentamiento en curso delineó un empate catastrófico: ni el gobierno ni Santa Cruz pudieron dominar. Sin embargo, en aquel momento había una carta en juego: la posibilidad de renunciar al proceso autonómico con tal de establecer un acuerdo de paz con el gobierno de Morales. Hoy estamos en el mismo lugar, aunque ya posiblemente sin posibilidad alguna de retroceder. Tres escenarios se pueden delinear: reiterar el pacto de 2009 a 2019, quedar absorbidos por el bloque de poder masista o promover la creación en nuevo bloque de poder cruceño que establezca un acuerdo con el gobierno central, pero bajo la premisa de intensificar la descentralización: ¿mayor autonomía? Seguro que sí, tal vez con otra denominación (¿federalismo?), aunque con la posibilidad de dualizar la república nacional en dos breves territoriales respectivamente descentralizados/autonómicos/federados. ¿Es posible? No lo podemos saber, pero sí podemos saber lo que el profesor Josep Colomer analiza rigurosamente: Bolivia, al igual que Bélgica o Checoslovaquia, es un país con dos poblaciones relativamente disímiles conviviendo en un

11 Confederación de Industria y Comercio.

mismo territorio: en Bélgica valones y flamencos, en Checoslovaquia checos y eslovacos y en Bolivia, occidente andino y oriente criollo. En Bélgica se han creado parlamentos mono-nacionales, además de un congreso binacional, que les permite convivir dificultosa, pero eficientemente. En Checoslovaquia la unidad es reliquia del pasado. Hoy hay dos países, Chequia y Eslovaquia. ¿Qué significa este doble antecedente de bipolaridad nacional? Pues que la solución de convivencia es tan válida como la solución de disolución. ¿Qué le espera a Bolivia? No podemos dar un criterio definitivo, pero si podemos estar seguros de que el actual apresamiento de su gobernador, Luis Fernando Camacho, es y sólo puede ser coyuntural. No resuelve más que el enfrentamiento actual, aunque sin alterar la composición demográfico-política dual de esta Bolivia de 2023.

Habrà que esperar.

6. Bibliografía

Eju

2009 *Amenaza: García Linera advierte a medios y empresarios que no hagan política*, del 30 de noviembre.

2020 *Magras cosechas de soya transgénica*, 25 de mayo.

Kang, David C, *Crony Capitalism*.

2002 *Corruption and Development in South Korea and Philippines* (Capitalismo de camarilla. Corrupción y desarrollo en Corea del Sur y Filipinas), Cambridge University Press.

Levitsky, Steven y Lucas A. Way

2010 *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Estados Unidos.

Mayorga, Fernando

2022 *Nuevo espacio político en Bolivia: entre lo nacional popular y lo oligárquico liberal*, en Jan Souverein y José Luis Exeni (coordinadores), *(Re)configuración del campo político en Bolivia. Balance y horizontes del ciclo electoral 2020-2021*, Friedrich Ebert Stiftung.

Montero, Alberto

2007, *La aspiración de la oligarquía de Santa Cruz: que reviente Bolivia*, en Rebelión, La Paz.

Paz Pereira, Rodrigo

2022 *Buscan una distribución equitativa de los recursos*, Página Siete del 6 de diciembre.

La coyuntura del debate sobre federalismo en Bolivia, 2021-2023

Razón política, escenario mediático y opinión pública

*José Orlando Peralta B.*¹

*Daniel Valverde A.*²

Resumen

La coyuntura del debate 2021-2023 sobre el federalismo en Bolivia se desgaja de la intensa crisis política que vivimos el año 2019. Se inicia con discursos políticos en los medios de prensa sobre la idea de que el país necesita un nuevo sistema de distribución territorial del poder en los departamentos y, además, con una opinión pública que está mayoritariamente en desacuerdo. Sin embargo, en aquel no se toma en cuenta una razón política motivadora del federalismo, ya experimentada en otros países: unidad y estabilidad del Estado nacional. El objetivo del artículo es contrastar la razón política con el

-
- 1 José Orlando Peralta Beltrán, es politólogo de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, con maestría en Gobiernos Autónomos y Administración Pública (Universidad Santiago de Compostela). Ha publicado el libro “Rebelión y Pandemia”, proceso electoral boliviano 2019-2020”, editado por Plural. También tiene artículos en revistas académicas de universidades nacionales. Es columnista de El Deber y Latinoamérica 21 (Uruguay).
 - 2 Daniel Valverde Aparicio, es abogado y docente de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, con maestrías en Gobiernos Autónomos y Administración Pública (Universidad Santiago de Compostela) y maestría en Derecho Constitucional. Fue Director del Observatorio Político Nacional de la UAGRM y antes Secretario de Desconcentración Municipal del Gobierno Municipal de Santa Cruz y Diputado Nacional Es columnista de diarios del país.

debate mediático y los niveles de acuerdo/desacuerdo de la opinión pública. Se concluye que existe un temor colectivo mayoritario ante a la posibilidad de que la autonomía departamental pueda dar un salto y se descentralice (federalice), y que no se tiene un método de trabajo político-institucional para alcanzarla.

Palabras claves: Federalismo, coyuntura política, razón política, opinión pública.

1. Introducción

El debate mediático sobre una posible reforma estructural con respecto a la transición de un Estado unitario a otro federal es de larga data a nivel nacional. Se origina en el último cuarto del siglo XIX, con diferentes actores políticos y militares del país: Lucas Mendoza de la Tapia, José Ramón Muñoz Cabrera, Federico Diez de Medina, Andrés Ibáñez, Domingo Ardaya y José Domingo Ávila (cfr. Rojas Vásquez, 2015, p. 79-80-81-83-86).

En los hechos, la denominada revolución federal (1898 -1899) entre La Paz y Chuquisaca constituye el acontecimiento histórico de mayor intensidad que involucra el planteamiento federal como alternativa al modelo unitario centralizado con que nació el Estado Boliviano. Al fundarse Bolivia había dos regiones de parecida importancia. El norte, con su eje La Paz, que desde inicio contaba con la ventaja de una mayor población y proximidad al pacífico. El sur, configurado por Chuquisaca y Potosí, ostentaban la tradición institucional y minera de la nueva república.

Con el tiempo, la disputa entre el norte y el sur fue agudizándose por el control de las decisiones políticas. Los argumentos esgrimidos por los liberales afincados en La Paz, que alzaron las banderas federalistas, referían en su tono más elevado que allí se generaban las principales rentas y que Sucre era una ciudad pobre, parásita, de población escasa y aislada del país. La pugna derivó en una guerra civil una vez se dictó la ley de radicatoria que declaraba a Sucre capital permanente de la República de Bolivia. La propuesta federalista acabó

siendo una especie de señuelo para dirimir la hegemonía del norte sobre el sur, o de los liberales sobre los conservadores, puesto que, obtenido el triunfo militar, la opción federal quedó archivada en los anaqueles del olvido (Roca, 1999, p. 128).

Culminado el enfrentamiento, se trasladó de manera definitiva la sede de los poderes ejecutivo y legislativo hacia La Paz. De ahí es que se suele decir que la Bolivia contemporánea, o por lo menos la del siglo XX, es creación de las élites mineras paceñas que forjaron una entelequia político-administrativa acorde con su visión e intereses; la cual, a raíz de distintas circunstancias en las últimas décadas, ha dado claras señales de insuficiencia y agudización de las demandas descentralizadoras.

Desde el año 2009, con la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, el nuevo régimen de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas define un Estado compuesto y deja atrás el tradicional concepto de Estado unitario con una sola dimensión normativa, donde los gobiernos departamentales tienen asambleas con poderes legislativos electos por el voto individual (cfr. Urenda, 2017, p. 45).

Ahora bien, en la coyuntura política que tiene como epicentro temporal 2021-2023, emergen de forma atenuada en el escenario mediático discursos políticos que plantean la necesidad de que Bolivia se constituya en un país federal. Las declaraciones las realizaron dos actores políticos con relevancia nacional, pero ideológicamente polarizados: Luis Fernando Camacho y Evo Morales.

Para Luis Fernando Camacho,³ el modelo de país del MAS está agotado a causa de los paros, violencia y descontento general, por tanto, la “solución de fondo es el federalismo”;⁴ mientras que, para el expresidente Morales, si es que el proceso hacia el federalismo se lo inicia mediante un referendo y asamblea constituyente, es

3 Gobernador de Santa Cruz que se encuentra detenido en la ciudad de La Paz desde el 30 de diciembre de 2022.

4 <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/camacho-asegura-que-el-modelo-del-mas-se-agoto-y-propone-el-federalismo-para-bolivia-412562>

democrático.⁵ Entre ambos, existe una sutil diferencia en el lenguaje político: Camacho, habla en representación de departamentos y regiones; Evo, de sectores sociales.

A pesar de que ambos discursos emergentes no tienen propuestas de organización territorial mediante instituciones federadas, competencias, sistemas de financiación e integración (Argullol Murgadas, 2004, p. 20), si han provocado debate en el escenario mediático boliviano. En este marco y de acuerdo a estudios empíricos recientes,⁶ en la opinión pública nacional existe mayoritariamente desacuerdo con el federalismo porque se considera que traería la división del país y desigualdades económicas entre departamentos.⁷

No obstante, consideramos, en correspondencia con la literatura académica, que no se toma en cuenta una razón política básica motivadora del camino hacia el federalismo en otros países: la unidad y estabilidad del Estado nacional (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 212), en el contexto de la diversidad etnoterritorial.⁸

¿Cómo se caracteriza la razón política básica para adoptar un sistema federal?, ¿cuáles son los niveles de respaldo ciudadano al federalismo en Bolivia en la tercera década del siglo XXI?, ¿cómo se caracteriza la coyuntura del debate político sobre el federalismo en el escenario mediático boliviano durante el epicentro temporal 2021-2023?

El objetivo es contrastar una razón política, fundamentada en experiencias históricas de Estados federales y mencionada en la literatura académica, con el debate mediático boliviano entre 2021 y 2023, y los niveles de respaldo ciudadano al federalismo basado en un estudio empírico de 2022.

Para el efecto, se describirán las notables diferencias o condiciones opuestas, entre lo que dice conceptualmente la literatura académica sobre una razón política para adoptar el sistema federal y

5 https://eldeber.com.bo/pais/evo-propone-referendum-por-el-federalismo-lo-ven-como-un-discurso-politico_254961

6 Noviembre 2022

7 <https://diagnosisestudios.com/>

8 “Dimensión donde se generan los conflictos y movimientos políticos de grupos étnicos con base geográfica identificable dentro de las fronteras de una politeya o sistema político” (Rudolph y Thompson, 1992, citado por Moreno, 2008:7).

las ideas políticas manifiestas en el escenario mediático nacional, en relación con encuestas de opinión que exploran el nivel latente de la realidad (Mora y Araujo, 2012, p. 90): acuerdo/desacuerdo, unión/división, y cooperación/diferenciación ante el supuesto de que Bolivia se constituya en país federal.

El artículo está dividido en cuatro partes: razón política para adoptar un sistema federal (literatura académica); escenario mediático sobre la cuestión federal en Bolivia en el siglo XXI (información de prensa); respaldo ciudadano a la “Bolivia federal” (encuestas de opinión); y conclusiones (deducción lógica).

2. Una razón política para adoptar el sistema federal

Es pertinente reconocer que no existe un prototipo de Estado federal porque es un sistema dinámico con diversos matices nacionales y temporales, diversas formas de división territorial, niveles de descentralización política y administrativa e instancias legislativas, por lo que no se ha producido un criterio conceptual único (cfr. Sánchez de la Barquera, 2014, p. 211; Soto Reyes, 2006, p. 33).

No obstante, de acuerdo a Eliseo Aja (2003) se puede plantear un conjunto de elementos fundamentales, como:

[...] el reconocimiento constitucional de la estructura federal; la distribución de competencias entre la federación y los Estados, también garantizada constitucionalmente; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal Constitucional; unas instituciones representativas en los Estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los Estados (44).

Vale la pena, también, reconocer que otro elemento esencial es la cultura federal: tradición de un pueblo para constituir un gobierno propio y dar solución a sus conflictos dentro de la democracia (Chaires, 2017, p. 8). Por otro lado, un aspecto fundamental de la filosofía federalista es su origen etimológico: *Foedus*, que en latín significa pacto

o convenio. En otras palabras, ponerse de acuerdo entre los cuerpos políticos y consientan en constituirse en ciudadanos de un Estado más grande, cuando se establece la fórmula del gobierno federal, es su carácter básico y, además, útil para instituir varias gradaciones y versiones en el grupo de sistemas federales (cfr. Moreno, 2009, p. 35-36).

Es decir, sin una cultura política de pactos institucionales y acuerdos políticos, no es posible la federalización de un país.

Después que hemos identificado las características comunes de los Estados federales en el mundo que, además, tienen diversas connotaciones culturales, económicas, políticas y sociales –lo que ha hecho imposible, hasta ahora, construir una definición universal del federalismo–, es pertinente indicar la razón política que motiva su permanente debate y aplicación:

Puesto que hoy en día por lo menos 170 Estados nacionales son multiétnicos, las ideas y las formas de organización federativas adquieren cada vez más importancia, para asegurar la unidad y la estabilidad del Estado nacional (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 212).

Con base en la idea de la unidad y estabilidad del Estado como razón política, se han desarrollado diferentes maneras de organización territorial o formas de Estado federal en el mundo, en diversos tiempos y de acuerdo a características pluriculturales, multiétnicas, políticas, económicas y sociales de cada lugar político.

El cuadro 1 refiere sobre algunas cuestiones generales e históricas del federalismo en cuatro países: Estados Unidos, México, Argentina y Alemania, cuáles permiten ilustrar la evolución de los Estados federados con sus respectivas diferencias y matices.

El criterio para seleccionar los cuatro países mencionados es la forma de sus correspondientes surgimientos que indican diversas direcciones políticas, pero que tienen el fin de mantener la unidad y estabilidad del Estado nacional: la tendencia política en Alemania y Estados Unidos fue hacia el centro, es decir, de carácter centrípeto, pues antes de organizarse como Estado federal, los estados libres y soberanos que lo constituyeron ya existían. En sentido contrario, México y Argentina se caracterizaron por su tendencia centrífuga, es decir, desde el centro

político del Estado nacional se alejaron para constituirse en Estados federados sin que previamente hayan existido libre y soberanamente (cfr. Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 213).

Cuadro 1

Preguntas	Estados Unidos	México	Argentina	Alemania
<i>¿Cómo se denomina formalmente la federación?</i>	Estados Unidos de América	Estados Unidos Mexicanos	República Argentina	Se denomina formalmente: Bundesrepublik Deutschland
<i>¿Qué tradición tiene la descentralización en su federación?</i>	La descentralización no ha sido abolida nunca, excepto por los Estados rebeldes del sur durante la guerra civil (1861-1865). Virtualmente, los poderes de todos los Estados fueron restaurados en 1877. Gobierno federal desde 1789.	La forma federal de Estado se adopta desde los orígenes mismos de la vida como Estado-nación independiente. Si en 1821 se consuma la independencia de España, en 1824 surge la primera constitución de forma federal. En 1824 surge la primera constitución federal.	La descentralización se remonta a los orígenes de la Federación, ya que fue consagrada desde el momento de la sanción de la Constitución Nacional originaria en 1853.	Desde la fundación de la Federación en 1949, el poder ha estado descentralizado. La descentralización nunca ha sido abandonada ni ha estado en la práctica inoperativa en la historia de la República Federal Alemana.
<i>¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?</i>	Los líderes coloniales creían en un republicanismo en Estados pequeños y objetaban el control centralizado por el ejecutivo como la Corona Británica. Cada colonia tenía una gran autonomía de la Corona.	Durante la última etapa de la colonia, se dieron una serie de cambios administrativos que fueron el germen de lo que ahora son las entidades federativas mexicanas. [...] A la ruptura con España, esas fuerzas locales cobraron fuerza y exigieron como condición para permanecer dentro de un mismo Estado-nación la forma federal.	Las catorce provincias (que corresponden a la denominación de Estados) que preexistieron al Estado Federal crearon el mismo delegándole competencias por medio de la Constitución Nacional. El conflicto territorial sub nacional da cuenta de la elección del sistema federal. ⁹	La idea general es que la descentralización prevé controles y equilibrios. Garantiza a los partidos políticos más oportunidades para obtener responsabilidades de gobierno y para mostrar conceptos políticos alternativos en un nivel inferior al de la federación, y enfatiza la identidad regional y las particularidades.

Fuente: elaboración propia con base en el texto “Federalismo y Autonomía” de Enric Argüello Murgadas (2004).

Con respecto a los países latinoamericanos, tanto las fuerzas locales en México, como los conflictos territoriales sub nacionales en Argentina, generaron las condiciones para el desprendimiento del control político del Estado nacional con poder centralizado y el propósito de prever controles y equilibrios.

Empero, la crítica al federalismo latinoamericano es dura: “un instrumento ideal para impedir cualquier tipo de control externo e interno. La élite gobernante local utilizó hábilmente al federalismo como subterfugio político-jurídico para defender sus intereses y encubrir la impunidad y corrupción [...]” (Chaires, 2017, p. 4).

Antes bien, el debate sigue abierto. En el caso argentino en el periodo 1810-1830, cuando “la unión post independencia estuvo asediada por conflictos sobre la forma de régimen –unitario o federal– a ser adoptado” y Buenos Aires pretendía la dominación unitaria, las demás provincias débiles querían el federalismo, la descentralización de la unión y levantaban la autonomía subregional como forma de rebelarse contra la centralización unitaria, porque los caudillos regionales no tenían confianza en las pretensiones hegemónicas de sus adversarios de lo que fuera el centro del virreinato (cfr. Gibson & Falleti, 2007, p. 176-179).

Juan Manuel de Rosas, un prominente ganadero y general en la milicia de Buenos Aires, se plegó al bando federal en contra del liderazgo urbano unitario en su provincia. Rosas, en alianza con los caudillos federalistas del interior, derrocó al gobierno de Buenos Aires en 1829 y gobernó la provincia con voluntad férrea hasta su destitución en 1852. Así, su ascenso al gobierno alteró el balance de poder nacional a favor de los federales. Las fuerzas federales del interior rápidamente sometieron a los últimos bastiones de la resistencia armada unitaria gracias a los refuerzos materiales y políticos del gigante provincial de la unión. En 1831 el Pacto Federal fue aceptado por todas las provincias y se convirtió en el fundamento legal de la Confederación Argentina. Las instituciones unitarias habían sido derrotadas militarmente. De esta manera, Argentina se convirtió formalmente en lo que Riker denominaría un sistema federal “descentralizado (Gibson & Falleti, 2007:183-184).

Para el caso de México, se indica que durante el movimiento independentista y, una vez consumada la independencia, uno de los

factores centrales de los debates fue el federalismo, un modelo que se adoptó en la primera constitución de 1824. Para sus precursores, el federalismo se concebía como el único medio técnico posible de la época para implantar un sistema democrático en las antiguas provincias, en las que se había dividido la colonia, sin perder el vigor que proporciona la unión de todas ellas. Consideraban al centralismo como una amenaza inminente de segregaciones territoriales.

No obstante, por varios años se generó una pugna entre federalistas y centralistas. En 1835, mediante congreso constituyente se revocó la estructura federal y emitieron las bases constitucionales que establecieron la configuración de una república unitaria centralizada. Hasta que, en 1857, mediando la denominada guerra de reforma, se logra restaurar el modelo federal en la constitución mexicana.

De acuerdo a Barceló (2016),

Como legado del federalismo de la antigüedad y de las disquisiciones de Montesquieu, los constituyentes mexicanos creían que la organización federal proveía una democracia más perfecta que la que podría proveer un Estado democrático centralizado, gobernado desde la ciudad de México. Ya habían vivido la experiencia del gobierno monárquico desde Madrid, cuyas órdenes –tras cruzar el atlántico– eran ejecutadas por el virrey.

En segundo término, el federalismo se concibió en 1824, como la organización más apta para evitar o en su caso, reaccionar contra la formación de una autocracia personal, como la que para ellos representaba la monarquía española, e inmediatamente después la primera autocracia centralizada que intentó instaurar Agustín de Iturbide en suelo mexicano (p. 28).

En el caso de Estados Unidos,

[...] Cada colonia norteamericana forjó su propia identidad, de acuerdo con las muy particulares circunstancias en las que se asentaron en el Nuevo Mundo. Nunca hubo un virrey de las trece colonias, sino que cada uno se gobernaba de manera “autónoma”, quienes promulgaron sus propias leyes e instituciones semidemocráticas de forma muy distinta a las demás, mientras no contravinieran las leyes del reino de Inglaterra (Chaires, 2017: 11-12).

En varios países, como son los casos de Alemania y Estados Unidos, el tránsito del *laissez-faire* y liberalismo del siglo XIX a la democracia y Estado social en el siglo XX, mejoró sus mecanismos institucionales de los estados federados (cfr. Aja, 2003:28).

Por tanto, es posible reconocer tres etapas de la evolución de los Estados federales, a saber: el dual que se practicó en la naciente confederación norteamericana hace más de dos siglos;¹⁰ el centralizado, que refiere principalmente sobre las experiencias latinoamericanas en el siglo XX; y el cooperativo, que implica el proceso de descentralización que tiene como lógica la interdependencia de varios sectores y tareas en la gestión pública (cfr. Valenzuela Mendoza, 2013, p. 30).

El cambio de un federalismo dual¹¹ a otro cooperativo o de relaciones intergubernamentales¹² es un aspecto importante que documenta la literatura académica. A decir de Eliseo Aja (2003) –cuando refiere sobre sus elementos fundamentales–: un sistema de relaciones entre la federación y los Estados.

Desde la perspectiva política de la distribución del poder, el federalismo cooperativo tiene un carácter centrípeto que pretende la integración e igualdad de condiciones de vida entre Estados federados: intraestatal –distribución de tareas según tipos de competencia, sea legislativa o administrativa–; a diferencia de la perspectiva política de la separación de poderes, que tiene un carácter centrífugo que pone relevancia sobre la autonomía, competencia y diferentes formas de condiciones de vida entre Estado federado: interestatal –distribución

10 “El modelo dual estuvo en vigor en los Estados Unidos de América durante una buena parte del siglo XIX con catastróficas consecuencias como la guerra civil de ese país” (Cárdenas, 2004, p. 483).

11 En sus ámbitos correspondientes, el poder federal y de los estados federados son soberanos de la misma forma, y su relación de ambos se destaca más por la tensión que por la colaboración (cfr. Cárdenas, 2004: 483)

12 “La definición de federalismo cooperativo alude a “todo tipo de relaciones entre entes territoriales” (Borja, 2007) y eso lo acerca en demasía al concepto de relaciones intergubernamentales. Las diferencias entre federalismo y relaciones intergubernamentales son innegables, pero si se adopta una definición flexible de federalismo –como el que se indica– la tendencia es la búsqueda de lógicas colaborativas que trascienden al rígido sistema competencial de la administración pública” (Valenzuela Mendoza, 2013:31).

de tareas por campos políticos—. (cfr. Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 219-220).

El postulado fundamental del federalismo cooperativo es que las funciones, poderes y responsabilidades de los diversos niveles de gobierno son compartidas, donde el poder federal y los Estados federados se complementan a través de un mecanismo de gobierno. Históricamente, deviene de los años de la “gran depresión”. Coincide con el Estado de bienestar, que se enfoca en los procesos de financiamiento, diseño, prestación y administración de servicios públicos, mediante la coparticipación de todos los poderes (cfr. Cárdenas, 2004, p. 484-485).

Con base en esta breve síntesis que ilustra el alcance de la razón política y causas históricas por las que diversos países optaron por el federalismo, es pertinente traer a colación una perspectiva conceptual que le otorga su fundamento democrático: el federalismo es un fenómeno que tiene características compartidas con respecto a que ve de abajo hacia arriba, mientras que el centralismo político mira desde arriba hacia abajo. Es decir, el federalismo representa el hecho que la unidad mayor está promovida y fomentada mediante la unidad menor porque existe entendimiento entre las partes, mientras que en los Estados unitarios la unidad mayor genera sumisión en la unidad menor (cfr. Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 216).

Ahora bien, la diferencia entre las formas de organización territorial federales entre la tradición de Estados Unidos y América Latina planteada por Tejera (2005), (citado por Chaires, 2017), nos amplía el panorama:

[...] desde temprana fecha, un sistema de autogobierno parlamentario, así como de gobiernos provinciales y locales en la vieja tradición inglesa, un comportamiento y experiencia muy distinta al centralismo autoritario y elitista del sistema implantado en las colonias españolas de América hispana, de ahí la diferencia entre los dos modelos políticos y de civilización que tanta importancia tendría en el futuro cuando las colonias hispánicas se independizaron en nuevas repúblicas, sin ninguna experiencia y tradición democrática parlamentaria (p. 12).

Con base en este ajustado repaso histórico que nos permite contextualizar la razón política para adoptar un sistema federal, a

continuación, damos cuenta del escenario mediático por donde se despliega el debate sobre la cuestión federal en Bolivia que está determinado por un supuesto político: El separatismo.

3. Escenario mediático sobre la cuestión federal en Bolivia (siglo XXI)

Desde la fundación de la República (y durante muchas décadas), Santa Cruz no convocaba la atención en la política nacional boliviana porque todo se decidía entre las élites de los Andes y valles, sin que gravite el oriente boliviano. En el último cuarto del siglo XIX, el tráfico comercial que se generaba desde o hacia Santa Cruz, era insignificante, comparado con Cochabamba, que producía un trigo importante para la alimentación nacional. El azúcar producido en el oriente debía transportarse a lomo de mula hasta los asentamientos urbanos o mineros, lidiando, además de los malos caminos, con la producción extranjera, impuestos y contribuciones a la producción azucarera.

En esta coyuntura económica se constituye la “Junta Superior Federal” bajo el liderazgo de Andrés Ibáñez¹³ para, de acuerdo a sus escritos, “romper el atraso y la miseria regional”. Bajo el mismo principio, la “Asociación Liberal”¹⁴ también manifestaban que “Solo el sistema federal puede realizar el mejoramiento apetecido, especialmente en los departamentos del oriente [...]” (cfr. Rodríguez Ostria, 2011, p. 125-132-133).

Después de más de un siglo, en la primera década del siglo XXI, la demanda cruceña por obtener mayor poder político regional tuvo el efecto de constitucionalizar la autonomía departamental, pero no con los alcances autonómicos ni competencias planteadas en el Estatuto aprobado mediante referendo departamental del 4 de mayo de 2008. La adecuación del estatuto a la Constitución del Estado Plurinacional implicó una disminución de, por lo menos, el 60% de las competencias aprobadas en los referendos departamentales (cfr. Urenda, 2017, p. 46).

¹³ Urbano Franco y Simón Álvarez.

¹⁴ En septiembre de 1875, estudiantes y profesionales cruceños residentes en Sucre fueron sus fundadores, que estuvo bajo la dirección de Felipe Leonor Ribera.

De acuerdo a esta brevísima síntesis histórica sobre las condiciones materiales y discurso político sobre la cuestión federal en Santa Cruz en el siglo XIX, y lo que se concretizó en la primera década del siglo XXI, podemos contextualizar y, por ende, entender por qué su debate contemporáneo es síntoma de que el interés político y social por su concreción continua vigente después más de un siglo.

El discurso del gobernador cruceño, Luis Fernando Camacho, vuelve a poner en vigencia una discusión añeja (siglo XIX), genera las condiciones necesarias para la reapertura del debate sobre el federalismo en Bolivia con un estilo persuasivo, pero sin un método de trabajo político-institucional comprometido.

En palabras de la autoridad departamental: “Nuestro país está atravesando una crisis económica fuerte y también una crisis política y social muy grave” [...] “donde los recursos de las regiones, municipios y universidades han sido reducidos arbitrariamente y se han aprobado leyes que dan más poder al Estado central”.¹⁵

A pesar de que el discurso político del gobernador no conlleva una propuesta técnica, se despliega en una coyuntura política marcada por enfrentamientos, marchas, cabildos, bloqueos y paros¹⁶ en la que aparece, también, el expresidente Evo Morales con un discurso que, de igual forma, hace guiño a la causa federal mediante una propuesta de referendo y asamblea constituyente. Sin embargo, a diferencia del planteamiento discursivo del gobernador cruceño que contiene una connotación regional, su matiz discursivo es social.¹⁷

Como consecuencia de las provocaciones discursivas de Camacho y Morales, a continuación, presentamos un cuadro (Nro. 2) que contiene un limitado número de notas periodísticas y columnas de

15 <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/camacho-asegura-que-el-modelo-del-mas-se-agoto-y-propone-el-federalismo-para-bolivia-412562>

16 Contra de la ley de “Legitimación de Ganancias Ilícitas y Financiamiento al Terrorismo”, promovida por el Gobierno de Luis Arce <https://www.vozdeamerica.com/a/bolivia-entra-en-cuarto-dia-de-paro-en-protesta-por-polemica-ley/6309153.html>

17 https://eldeber.com.bo/pais/evo-propone-referendum-por-el-federalismo-lo-ven-como-un-discurso-politico_254961

opinión –publicadas en internet por diferentes diarios y páginas de noticias nacionales–, las cuales permiten explorar, de forma liminar, el estado del debate.

Cuadro 2

Diarios y páginas de noticias nacionales	Notas periodísticas (NP) y columnas de opinión (CO)	Tendencia de los protagonistas de la nota o columnista de opinión	Fecha y enlace
Icees.org.bo	<i>Apoteósico cabildo del 4 de octubre 2019</i> “Las resoluciones del cabildo, consultadas por el Presidente Cívico Luis Fernando Camacho, fueron las siguientes: [...] Tercera. – ¿Estamos dispuestos que este 4 de octubre sea el punto de partida para empezar a trabajar por nuestro sueño federalista bajo la equidad, la unidad y sobre todo el amor por Santa Cruz y Bolivia? LA RESPUESTA DEL PUEBLO: SÍ.”	A favor	11 diciembre 2019
			https://www.icees.org.bo/2019/12/apoteosico-cabildo-del-4-de-octubre-2019/
El Deber	<i>Evo propone referéndum por el federalismo; lo ven como un discurso político (NP)</i> “Agregó (Evo Morales) que el debate debe ser abierto, con la participación de todos los sectores sociales, en vez de que sea solo en las regiones. No obstante, Morales dijo que esta demanda, que es planteada desde Santa Cruz y Potosí, tiene como fondo una acción política.”	A favor	15 noviembre 2021
			https://eldeber.com.bo/pais/evo-propone-referendum-por-el-federalismo-lo-ven-como-un-discurso-politico_254961
Agencia de noticias Fides	<i>Camacho asegura que el modelo del MAS se agotó y propone el federalismo para Bolivia (NP)</i> “En ese sentido, refirió que hay un problema de fondo que resolver, que demanda “una solución de fondo, una solución histórica, donde cada departamento, cada región gestione sus expectativas de desarrollo y futuro, explote sus fortalezas culturales y geográficas, sin limitaciones, sin miedos y sin complejos”, porque “hay departamentos y regiones que quieren dirigir ellos mismos su desarrollo, pero el Estado, el centralismo, el masismo, no los deja”.	A favor	22 noviembre 2021
			https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/camacho-asegura-que-el-modelo-del-mas-se-agoto-y-propone-el-federalismo-para-bolivia-412562

Diarios y páginas de noticias nacionales	Notas periodísticas (NP) y columnas de opinión (CO)	Tendencia de los protagonistas de la nota o columnista de opinión	Fecha y enlace
SWI swissinfo.ch	<i>El federalismo vuelve a debate en Bolivia en medio del conflicto por el censo (NP)</i> “El federalismo volvió a la agenda con el surgimiento del liderazgo del opositor Luis Fernando Camacho durante la crisis de 2019 y su posterior llegada a la Gobernación cruceña. Dentro del conflicto por el censo, en un reciente cabildo a instancias de las entidades promotoras de la huelga se consultó a los asistentes si estaban de acuerdo con delegar al comité cívico cruceño “la convocatoria a una comisión constitucional” que “revise la futura relación política de Santa Cruz con el Estado boliviano. Esto fue interpretado por el oficialismo como un planteamiento de federalismo y “separatismo”, e incluso la Central Obrera Boliviana (COB), afin al Gobierno de Luis Arce, dio 72 horas a los líderes cruceños para “abandonar Bolivia por tratar de separarnos”.	A favor	16 noviembre 2022
			https://www.swissinfo.ch/spa/bolivia-pol%C3%ADtica_el-federalismo-vuelve-a-debate-en-bolivia-en-medio-del-conflicto-por-el-censo/48062092
Los Tiempos	<i>Analistas ven el federalismo como el nuevo modelo de Estado en Bolivia (NP)</i> “Analistas ven la necesidad de revisar la relación entre el Estado y la sociedad civil, toda vez que el modelo actual de plurinacionalidad no responde a la realidad ni a las necesidades de la población, por lo que se habla de un modelo participativo e incluyente y de federalismo”.	A favor	25 diciembre 2022
			https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20221225/analistas-ven-federalismo-como-nuevo-modelo-estado-bolivia
Correo del Sur	<i>Litio: Un experto internacional advierte riesgo en federalismo</i> FN. Yo creo que hay que tener mucho cuidado con este posicionamiento de Comcipo alineado con Santa Cruz, justamente, por esto del federalismo, llamado federalismo, es un provincialismo o desmembramiento, o balcanización, que se conoce también. En este contexto de geopolítica se fomenta, se exageran los regionalismos, es decir, los reclamos de las élites por autonomías o incluso por separación, separatistas; realmente es una situación muy compleja.	En contra	15 noviembre 2022
			https://correodelsur.com/politica/20221115_litio-un-experto-internacional-advierte-riesgo-en-federalismo.html

Diarios y páginas de noticias nacionales	Notas periodísticas (NP) y columnas de opinión (CO)	Tendencia de los protagonistas de la nota o columnista de opinión	Fecha y enlace
La Razón	<i>El complejo federalismo (CO)</i> “Agotado su discurso coyuntural, hace unas semanas, el Gobernador de Santa Cruz lanzó, sin ninguna preparación ni reflexión, la antigua idea de discutir el federalismo como “una solución de fondo” ante el “centralismo del MAS”. “El masismo se ha hegemonizado en el Gobierno y juega con toda esa realidad, nos miente, nos divide y nos confronta solo para mantener ese poder en el centralismo”, dijo muy suelto de cuerpo, confundiendo organización del Estado con atribuciones de gobierno. Aquí unas reflexiones y datos históricos sobre cómo el tema del federalismo fue usado de pretexto para fines oscuros, mezquinos y sectarios, antecedentes que de seguro desconoce el atribulado gobernador.”	En contra	5 diciembre 2021 https://www.la-razon.com/politico/2021/12/05/el-complejo-federalismo/
La Razón	<i>¿Federalismo? Primero ganen la elección nacional (CO)</i> “Ante las pretensiones de los cívicos cruceños, que no son recientes, de modificar el Estado Plurinacional, incluidos los paradigmas autonómicos, hacia un modelo de Estado federal, primero deberían ganar las elecciones nacionales; posteriormente, ese poder constituido tendría que generar el poder constituyente respectivo para viabilizar otro modelo de Estado posible, esto es otra Asamblea Constituyente.”	En contra	20 noviembre 2022 https://www.la-razon.com/politico/2022/11/20/federalismo-primero-ganen-la-eleccion-nacional/
El País	<i>El periodo pre-federal. Importancia y objetivos</i> “El periodo pre federal debe ser un espacio de logros institucionales, en el cual la noción del autogobierno se fortalezca en el ámbito de la administración pública, dejando las arengas discursivas en un segundo plano. A la par de aumentar nuestras facultades de autogobierno, el pre federalismo será un espacio de reflexión en el que tendremos que definir para qué queremos ser federales, y como haremos realidad ese anhelo.	A favor	23 noviembre 2022 https://elpais.bo/opinion/20221123_el-periodo-pre-federal-importancia-y-objetivos.html

Diarios y páginas de noticias nacionales	Notas periodísticas (NP) y columnas de opinión (CO)	Tendencia de los protagonistas de la nota o columnista de opinión	Fecha y enlace
El País	[...] El autonomismo y el federalismo no son un fin en sí mismos, sino mecanismos jurídicos diseñados para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de nuestro país, en el marco de la inquebrantable unidad del Estado y eso debe quedar absolutamente claro.”	A favor	23 noviembre 2022
			https://elpais.bo/opinion/20221123_el-periodo-pre-federal-importancia-y-objetivos.html
Agencia boliviana de Información (ABI)	<i>Richter afirma que con el debate de federalismo se quiere tapar la “derrota del comiteismo” y de sus responsabilidades. (NP)</i> Este es un hecho absolutamente claro, mantener los privilegios por la vía de una idea que se llama federalismo, por una idea que se llama profundización de las autonomías, por una idea que se llama independencia, secesionismo, fragmentación del Estado boliviano, cualquier escenario es bueno si les permite mantener privilegios, ese es el tema central”,	En contra	17 diciembre 2022
			https://abi.bo/index.php/politica/2/31333-richter-afirma-que-con-el-debate-de-federalismo-se-quiere-tapar-la-derrota-del-comiteismo-y-de-sus-responsabilidades

Fuente: elaboración propia con base en información extraída de páginas de diarios y agencias de noticias en línea.

Antes de interpretar el cuadro antepuesto, es necesario dar cuenta de que Bolivia es un Estado compuesto (Urenda, 2017), pero en la práctica sus élites gobernantes políticas nacionales recurren a recursos tradicionales de la política nacional y estatal;¹⁸ es decir, el poder ejecutivo mira desde arriba hacia abajo¹⁹ porque el centralismo

¹⁸ Los recursos tradicionales de la política estatal y nacional con intención integradora y hegemónica son producto de los procesos de modernización e industrialización de los siglos XVIII y XIX, que permitieron poner de acuerdo a sociedades étnicamente homogéneas y heterogéneas (cfr. Moreno, 2008, p. 10).

¹⁹ El federalismo es un fenómeno que tiene características compartidas con respecto a que ve de abajo hacia arriba, mientras que el centralismo político mira desde arriba hacia abajo. Es decir, el federalismo representa el hecho que la unidad mayor está promovida y fomentada mediante la unidad menor porque existe entendimiento entre las partes, mientras que en los Estados unitarios la unidad mayor genera sumisión en la unidad menor (cfr. Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 216).

político prevalece sobre los departamentos autónomos por el alcance que tiene en las competencias y la posibilidad de establecer tributos.

Consideramos que esto es un motivo suficiente para generar un punto de inflexión y cambiar el derrotero del país que está determinado por la actual distribución del poder territorial y centralismo político, que no necesariamente implica integración, unidad ni estabilidad política.

Sin embargo, mejorar la calidad de los argumentos sobre el fortalecimiento de la organización territorial del poder institucionalizado apelando a la federación de los departamentos²⁰ y con la perspectiva del federalismo cooperativo,²¹ puede elevar la calidad del debate en el escenario mediático. Bajo ésta condición, se puede evitar llegar a una posible discusión innecesaria y tendenciosa –negadora de la viabilidad del federalismo– basada en el clivaje de departamentos pobres versus departamentos ricos.

Ahora bien, a pesar de que el federalismo no tiene un prototipo de Estado federal por su dinamismo espacio-temporal, sí tiene elementos fundamentales (Aja, 2003) que lo sostienen, como bien lo demuestran las experiencias de países con sistemas federales: la distribución de competencias entre federación y Estados, un Tribunal Constitucional respetable e inobjetable, instituciones bastante representativas no dependientes del nivel federal, financiamiento garantizado, y una cultura política de pactos institucionales.

No obstante, de acuerdo a Moreno (2008) “El federalismo ha contado con no pocos detractores cuyas críticas principales apuntan a su pretendida centrifugalidad y dispersión” (p. 33). En este sentido, en Bolivia, las interpelaciones y cuestionamientos de actores políticos –con mentalidad centralista– al derrotero federal han estado, lo están y lo seguirán estando, a la orden del día, en el largo proceso del debate, reflexión y legitimación.

20 “[...] las ideas y las formas de organización federativas adquieren cada vez más importancia, para asegurar la unidad y la estabilidad del Estado nacional” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014:212).

21 Implica que el proceso de descentralización tiene como lógica la interdependencia de varios sectores y tareas en la gestión pública (cfr. Valenzuela Mendoza, 2013, p. 30).

Por tanto, entremos al cuadro 2. Consideramos que el debate sobre el federalismo en el escenario mediático boliviano tiene bastantes limitaciones teóricas, no necesariamente normativas. Nuestra aseveración se basa en la constatación de que no se toman como premisas la razón política,²² ni el derrotero del federalismo cooperativo (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014), además, de que son predominantes los discursos manidos.

El debate se fundamenta, básicamente, en discursos sesgados y distantes entre sí, pero como referentes de la liza: por un lado, el separatismo dirigido por élites regionalistas y, por otro, el fin del centralismo político y el automático desarrollo social de los departamentos federados gracias a sus excedentes económicos que ya no administraría el gobierno central.

De acuerdo a la literatura académica y las nueve referencias extractadas de al ámbito periodístico, inferimos que si no se toma en cuenta de que la situación del federalismo implica un equilibrio en movimiento²³ y, sobre todo, si ambos sesgos políticos se vuelven estructurales en el debate y dejan de lado la reflexión seria y con argumentos para esclarecer los motivos para constituirse en un país federal, y no se establece un método político-institucional para llevarlo a cabo, no se podrá dar inicio a la gestación de una cultura política de pactos institucionales de cara al federalismo.

Con todo, las notas de prensa y columnas de opinión del cuadro anterior, aunque no son una evidencia empírica y explicativa, son ilustrativas sobre el estado de la coyuntura del debate sobre el federalismo en Bolivia en la tercera década del siglo XXI y que, a pesar de que están a contracorriente de lo que nos dice la literatura basada en experiencias de otros países –carácter centrípeto (integración e

22 “1) La solución de problemas comunes de alcance global ya no es posible con los tradicionales recursos de la política estatal y nacional. 2) Puesto que hoy en día por lo menos 170 Estados nacionales son multiétnicos, las ideas y las formas de organización federativas adquieren cada vez más importancia, para asegurar la unidad y la estabilidad del Estado nacional (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 212)”.

23 Calificación del profesor Agranoff (cfr. Argullol Murgadas, 2004, p. 50-51).

igualdad de condiciones de vida entre Estados federados), entendimiento entre departamentos, regiones o Estados (cooperativo), y compartimiento de funciones (distribución de competencias) –es lo que hay. El terreno que deben explorar quienes están entrenados en la finura de los matices y el trabajo teórico y disciplinado.

Importa, ahora, conocer la percepción ciudadana –con base empírica– para, de acuerdo al objetivo del artículo, identificar la relación entre ésta con la razón política, obviamente, en el contexto del escenario del debate descrito en el presente acápite.

Por tanto, a continuación, presentamos un estudio cuantitativo sobre el nivel de respaldo a una posible Bolivia federal para, así, obtener un análisis con mayor validez.

4. Respaldo ciudadano a la “Bolivia federal”

Con el respaldo de los datos empíricos extraídos de la investigación cuantitativa que “Diagnosis, investigación social, Opinión y Mercado” publica en línea,²⁴ a continuación presentamos cuatro cuadros indicativos sobre los niveles de acuerdo/desacuerdo, unión/división, y cooperación/diferenciación con respecto a la posibilidad o no del federalismo en Bolivia.

Cabe mencionar que, de acuerdo a la ficha técnica, el trabajo de campo se realizó entre el 18 y 20 de noviembre de 2022, entre hombres y mujeres de 18 a 65 años, mediante encuestas presenciales en hogares, en soporte digital.

En el cuadro 3, se pueden observar los niveles de acuerdo/desacuerdo con el federalismo a nivel nacional y ecorregión.

24 <https://diagnosisestudios.com/>

Cuadro 3

Acuerdo con el federalismo	Muy de acuerdo	De acuerdo	Indiferente	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
¿Está de acuerdo con la propuesta de una Bolivia Federal? (nacional)	13%	18%	26%	14%	29%
¿Está de acuerdo con la propuesta de una Bolivia Federal? (ecorregión)	Altiplano	17%	33%	50%	
	Valles	23%	10%	67%	
	Tierras bajas	53%	29%	18%	

Fuente: elaboración propia con base en datos de “Diagnosis, investigación social, Opinión y Mercado”

Al ejecutar la sumatoria entre “muy de acuerdo” y “de acuerdo”, el federalismo tiene un 31% de respaldo ciudadano, mientras que entre “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo” el 43%. En términos generales, mayoritariamente los ciudadanos bolivianos no están conformes con la emergencia de una propuesta federal.

En cuanto al nivel ecorregional, el desacuerdo tiene niveles más altos en los valles, que en el altiplano y tierras bajas. Sin embargo, ésta ecorregión tiene el nivel más alto en la opción “de acuerdo”, mientras que el altiplano es donde existe mayor indiferencia.

El cuadro 4 permite obtener distinción y claridad sobre el respaldo al federalismo porque se desagrega por departamento.

Cuadro 4

¿Está de acuerdo con la propuesta de una Bolivia Federal?	SCZ	BNI	ORU	PDO	TJA	CBBA	POI	CHU	LPZ
De acuerdo	50%	47%	38%	33%	30%	29%	18%	10%	9%
Indiferente	36%	38%	15%	13%	7%	10%	35%	14%	31%
En desacuerdo	14%	15%	46%	54%	63%	62%	47%	76%	60%

Fuente: elaboración propia con base en datos de “Diagnosis, investigación social, Opinión y Mercado”

Llama bastante la atención de que en el departamento de Tarija la opción “En desacuerdo” alcance el 63%, por encima de La Paz y Cochabamba. Por su parte, en Oruro la opción “De acuerdo” obtiene el 38%, por encima de Pando y Potosí.

Es decir, no necesariamente en la región donde emerge una agenda pre-federal²⁵ o, en el departamento donde la defensa de un recurso natural²⁶ es la excusa perfecta para demandar federalismo, existe un apoyo mayoritario de la población a la posibilidad de que se establezcan departamentos federados.

El cuadro 5 nos indica que casi la mitad de la población boliviana considera que el federalismo implica un riesgo de división en el país.

Cuadro 5

Federalismo: unión o división	Se mantendrá unida	NS/NR	Tal vez se divida	Seguro que se va a dividir
¿Existe el riesgo de división del país con el federalismo?	19%	32%	18%	31%

Fuente: elaboración propia con base en datos de “Diagnosis, investigación social, Opinión y Mercado”

Es muy probable que el 43% que está “En desacuerdo” y “Muy en desacuerdo” con el federalismo, como lo indica el cuadro 3, tenga correlación con el 49% de ciudadanos que consideran que el federalismo implica un riesgo de división del país, como lo indica el cuadro 5 (sumatoria de “Tal vez se divida” con “Seguro que se va a dividir”).

Es decir, el alto nivel de “desacuerdo” con una propuesta federal y el riesgo de división que supuestamente conlleva, son dos variables que están correlacionadas. El terreno por el que tienen que transitar, a contracorriente popular, quienes tomen como premisa la razón política del federalismo aquí descrita.

Finalmente, el cuadro 6 muestra que, también, casi la mitad de los ciudadanos encuestados consideran que el federalismo traerá una diferenciación entre departamentos pobres y ricos.

25 https://eldeber.com.bo/pais/dirigencia-civica-de-tarija-tiene-agenda-pre-federal-para-ser-considerada-en-un-cabildo_304956

26 <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20221115/potosi-cumple-segundo-dia-paro-comcipo-pide-unificar-fuerzas-lograr>

Cuadro 6

Federalismo: cooperación o diferenciación	Cooperarán	NS/NR	Unos serán muy ricos y otros muy pobres
¿Con el federalismo los departamentos cooperarán o se diferenciarán entre ricos y pobres?	14%	40%	46%

Fuente: elaboración propia con base en datos de “Diagnosis, investigación social, Opinión y Mercado”

El cuadro nos indica que, mayoritariamente, los ciudadanos tienen la percepción de que el federalismo conlleva más desigualdades económicas entre departamentos, por tanto, la cooperación entre estos, prácticamente, no sería posible y, como es el caso de Santa Cruz, su enriquecimiento implicaría más empobrecimiento en otras regiones que actualmente tienen niveles extremos de pobreza.

Con todo, queda en evidencia el contraste entre la razón política y el debate suscitado en el escenario mediático, en relación con la opinión pública. Por tanto, se puede inferir que el debate sobre el federalismo está con tiempo indefinido, pero sin tiempo y método definido para llevarlo a la práctica.

5. Conclusiones

El objetivo del artículo ha sido mostrar las condiciones opuestas entre la razón política que causó la federalización en otros países –descrito en la literatura académica– y lo que se debate en el escenario mediático boliviano (2021-2023), en relación con el nivel de respaldo ciudadano a la posibilidad de un hipotético país federal.

La motivación para desarrollar el trabajo se originó en las preguntas formuladas en la introducción que buscaban: conocer las características, la razón política para adoptar un sistema federal; describir las características de la coyuntura del debate sobre dicha posibilidad; y dar cuenta sobre su nivel porcentual de aprobación/desaprobación ciudadana extraído de una encuesta nacional.

A contracorriente del separatismo como supuesto político básico del debate, la unidad y estabilidad del Estado es la razón política

principal que consideramos como base o premisa para iniciar el debate político sobre el federalismo en Bolivia. Sin duda, la literatura académica revisada otorga la evidencia necesaria para proponerla.

El tener en cuenta que el origen etimológico de la forma de pensar federal es *Foedus*, que significa pacto o convenio, y actuar políticamente con base en éste significado, puede considerarse un paso importante en el marco del propósito de construir una cultura federal. Esto implica la capacidad de dar solución a los conflictos y desacuerdos en el marco de la democracia y, además, constituir un gobierno propio en el marco de la tradición autonomista.

Por otro lado, fue importante diferenciar la tendencia centrípeta (Alemania y Estados Unidos) con la tendencia centrífuga (Argentina y México) que desembocaron en sistemas federales; con el propósito de obtener mayor claridad y finura para matizar los diversos procesos políticos hacia la federalización en diferentes lugares del mundo.

La peculiaridad histórica, cultural, política y económica de cada país ha marcado una dirección política distinta, pero con el objetivo de establecer y/o conservar la unidad y estabilidad del Estado nacional para debilitar el poder político del centralismo.

También, fue pertinente reconocer la marcada diferencia entre las formas de organización territorial entre Estados Unidos y países de América Latina. Mientras en el norte prevaleció, con base en la tradición inglesa, el autogobierno parlamentario y gobiernos locales, en el sur se constituyó en una tradición política el centralismo autoritario y elitista.

A pesar de los antecedentes históricos que han condicionado políticamente en Latinoamérica, consideramos que es una necesidad imperante establecer, como premisa, la razón política referida y complementarla con la filosofía del federalismo cooperativo: responsabilidades compartidas y complementación mediante mecanismos de gobierno.

Por tanto, entendemos que la razón política debería constituirse en la piedra de toque de los debates políticos contemporáneos suscitados en el escenario mediático boliviano para, así, salir de la tara expresada en arrebatos irreflexivos que contienen la suposición de que el federalismo implica separatismo.

La exploración liminar de los debates contemporáneos en el escenario mediático nacional sobre la posibilidad o no de un país federal, nos ha permitido avizorar dos tendencias discursivas contradictorias que suponen de manera pasional, pero no argumentan de forma racional: el separatismo dirigido por élites regionalistas, y el fin del centralismo político y automático desarrollo de los departamentos federados gracias a sus excedentes económicos que ya no administraría el gobierno central.

No tenemos dudas sobre el hecho de que el centralismo político (desde La Paz) prevalece sobre los departamentos autónomos en Bolivia con respecto al alcance de las competencias (exclusivas y privativas) y la posibilidad de establecer tributos. Tampoco, de que es la causa suficiente para provocar un punto de inflexión (desde la sociedad) hacia la filosofía y cultura federal. Unidad sí, centralismo no.

Esto implicaría que el proceso de descentralización conllevaría la lógica de la interdependencia en la gestión pública y, consecuentemente, una mayor integración nacional, no separación política.

Con todo, a pesar del abanico de posibilidades experimentadas en otros países, el escenario mediático del debate federal en Bolivia empieza a recorrer caminos sinuosos. Empero, lo que dice la literatura revisada –basada en experiencias federales como es la integración e igualdad de condiciones de vida entre Estados– puede entenderse como un aliciente para empezar a construir una cultura federal con base en la diversidad de naciones y pueblos indígenas, y la pluralidad política.

Sin embargo, no sólo es el escenario mediático el que transita por senderos confusos, también la opinión pública nacional está, como lo indican las encuestas, mayoritariamente en desacuerdo con su aplicación y temerosa ante una posible división. Lo, digamos, novedoso es que la zona altiplánica es la más indiferente en relación con la de los valles, que es la más renuente hacia el derrotero federal.

Los casos de mayor contraste son los de Tarija con La Paz, pues, a pesar de que aquella se adelantó con una agenda pre-federal, su nivel de desacuerdo es superior al de ésta, el lugar donde se encuentra el centro del poder político. Asimismo, Oruro con Potosí, porque el nivel de acuerdo de aquel supera a éste, el departamento que tiene

un recurso natural (Litio) valioso (económicamente) y estratégico (políticamente).

Consideramos que los porcentajes de indiferentes que aparecen en los cuadros 3 y 4 expresan, en cierta forma, expectativas por un debate menos vinculado a consignas, prejuicios y supuestos. Por tanto, en la medida de la cualificación de los argumentos, puede ser que redefinan su posición con respecto a la temática del federalismo.

Por otra parte, debemos reconocer que el estancamiento de las autonomías genera frustraciones que movilizan a sectores y regiones en busca de respuestas; como ha sido el embrionario planteamiento del federalismo que tiene potencial para convertirse en una idea movilizadora y aglutinadora.

No obstante, el nivel de desacuerdo nacional está por encima del 40%, con casi el mismo porcentaje de la aceptación de que el federalismo implica un riesgo de división del país. Es decir, de separatismo.

El separatismo es un supuesto político que ha calado bastante profundo en la mentalidad de muchos bolivianos y es prevaleciente en el debate mediático. Sin duda, puede constituirse en el gran óbice para dar viabilidad política-institucional al federalismo porque su instrumentalización estratégica es posible y viable.

Asimismo, la percepción de que el federalismo conllevaría mayores desigualdades económicas entre departamentos casi llega al 50%. Esto nos indica que el desacuerdo con el federalismo puede explicarse desde el temor al separatismo y enriquecimiento de departamentos que tienen excedentes económicos, como es el caso de Santa Cruz.

Por consiguiente, el desarrollo del artículo nos ha permitido dar cuenta de contrastes o condiciones opuestas entre, básicamente, una razón política –experimentada en otros países y con potencial para motivar la federalización de Bolivia– y un escenario mediático por donde se despliegan debates con arrebatos irreflexivos y sesgos deliberados que se vinculan con percepciones ciudadanas, temerosas ante la posibilidad de que la autonomía departamental pueda dar un gran salto y se descentralice.

A pesar de que aún no existe método de trabajo político-institucional para planificar estratégicamente su puesta en práctica en

el futuro, se debe tener muy en cuenta de que el federalismo es una forma de organización estatal que tiene características compartidas: ve desde abajo hacia arriba, mientras que el centralismo político mira desde arriba hacia abajo.

En definitiva, este artículo habrá cumplido con su cometido si provoca nuevas corrientes de debates entre los escenarios mediáticos y académicos, su interacción e institucionalización. Que vayan más allá de las ilusiones regionalistas, pesimismoes nacionalistas y fervor patrio. Discusiones que concitan la necesidad de construir nuevos argumentos con base en lo conceptualmente conocido e históricamente acumulado, y estimule la audacia para experimentar lo desconocido.

6. Bibliografía

- Aja, E.
2003, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza.
- Argullol Murgadas, E.
2004, *Federalismo y autonomía*: Aries.
- Barceló Rojas, Daniel A.
Teoría del federalismo y el derecho constitucional estatal mexicano. *Lección 1. Los orígenes históricos del federalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México: 1-33
- Cárdenas Gracia, J.
2004, México a la luz de los modelos federales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. XXXVI (110): 479-510.
- Chaires Zaragoza, J.
2017, El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica. *Revista VIA IURIS*, 23: 0-35.
- Gibson, E.; Falletti, T. G.
2007, La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 12: 171-204.
- Mora y Araujo, M.
2012, *El poder de la conversación. Tomo II-El oficio del consultor: investigar y asesorar*: La Crujía ediciones.
- Moreno, L.
2008. *La federalización de España*. Siglo XXI.
- Roca García, J.L.
1999, *Fisonomía del regionalismo boliviano*. La Paz: Plural.
- Rodríguez Ostría, G.
2011, *Estado, Nación, Región. Cochabamba y Santa Cruz, 1826-2006*. Publicaciones del Bicentenario, UAGRM.

Roja Vásquez, V. H.

2015, *Región y poder central en Bolivia: Santa Cruz de la Sierra, 1938-1971*. Biblioteca del Museo de Historia.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, H.

2014, Fundamentos, teorías e ideas políticas. Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Ed.). *El federalismo como forma de organización del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México: 211-238

Soto Reyes Garmendia, E.

2006, Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. *Política y Cultura*. 25: 27-45.

Urenda, J.C.

2017, *Las autonomías centralizadas*. La Paz: Plural.

Valenzuela Mendoza

2013, El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII (219):19-4.

2022, Diagnóstico, investigación social, Opinión y Mercado. diagnósticoestudios.com

Notas de prensa

<https://www.icees.org.bo/2019/12/apoteosico-cabildo-del-4-de-octubre-2019/>

https://eldeber.com.bo/pais/evo-propone-referendum-por-el-federalismo-lo-ven-como-un-discurso-politico_254961

<https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/camacho-asegura-que-el-modelo-del-mas-se-agoto-y-propone-el-federalismo-para-bolivia-412562>

https://www.swissinfo.ch/spa/bolivia-pol%C3%ADtica_el-federalismo-vuelve-a-debate-en-bolivia-en-medio-del-conflicto-por-el-censo/48062092

<https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20221225/analistas-ven-federalismo-como-nuevo-modelo-estado-bolivia>

https://correodelsur.com/politica/20221115_litio-un-experto-internacional-advierte-riesgo-en-federalismo.html

<https://www.la-razon.com/politico/2021/12/05/el-complejo-federalismo/>

<https://www.la-razon.com/politico/2022/11/20/federalismo-primeroganan-la-eleccion-nacional/>

https://elpais.bo/opinion/20221123_el-periodo-pre-federal-importancia-y-objetivos.html

<https://abi.bo/index.php/politica2/31333-richter-afirma-que-con-el-debate-de-federalismo-se-quiere-tapar-la-derrota-del-comiteismo-y-de-sus-responsabilidades>



ANALISIS
investigaciones