Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial

Franz Xavier Barrios Suvelza

1. Planteamiento del problema

La sociedad boliviana inició en 1994 un intenso proceso de consolidación territorial que desembocó en un modelo de descentralización pro-municipalista[1]. Muchos años después se enfrenta la misma sociedad a la necesidad de repensar cómo mejorar este orden territorial debido a las deficiencias que hoy se advierten, si bien es justo reconocer que la reforma municipalizadora boliviana de 1994 trajo consigo importantes beneficios. *Grosso modo*, la crisis del orden territorial boliviano proviene de dos vertientes. Por un lado, surge del sesgo pro-municipalizador ya mencionado, que se traduce en un arreglo territorial que asfixia el nivel meso. Por otro lado, el mismo nivel municipal introducido a mediados de la década de los noventa, no ha logrado superar sus falencias genéticas de diseño, expresadas, entre otras cosas, en su opción por lo "popular-participativo", o sea, por la apuesta al control de la gestión local desde entes sindicales y vecinales; o manifiestas en las fórmulas de asignación fiscal-financiera que no atienden ni el esfuerzo fiscal territorial, ni la estructura de las necesidades, ni menos un gasto dirigido a la obtención de estándares de provisión básica. Tampoco encaró el tema de políticas económicas locales, no dio respuesta clara a la cuestión de los territorios étnicos y no arrastró hacia una simplificación de las duplicaciones de autoridades estatales a nivel local. Lo que se concluye, en todo caso, es que el tiempo está maduro para redefinir el sistema de relaciones interterritoriales en Bolivia. El ajuste territorial, entre otras cosas, debe dar una solución sostenible a los dos problemas descritos.

El presente ensayo no busca por cierto entrar a discutir el perfil de Estado que tiene Bolivia en términos territoriales desde 1994, y menos los déficit que aquejan al nivel municipal como tal. Se propone más bien, por un lado, presentar un *método* de cómo encarar rediseños territoriales, y a la vez, aprovechar la presentación del método para redondear la *categoría* del *orden territorial*. En cuanto al método, se ofrece un instrumento de gestión pública neutro que, por sus características, si bien está lejos de ser "el" método, reune ventajas de rigor y adaptabilidad a las diversas realidades. En el segundo capítulo se presenta dicho método.

En cuanto al tema del orden territorial, se plantea un sistema de variables organizado también por triples entradas conceptuales. Así es como se plantean tres grandes bloques terminológicos, cada uno, a la vez, subdividido en tres variables. Se pretende así reunir los conceptos más significativos y, sobre todo, más abarcadores a fin de obtener una visión completa del orden territorial. En el tercer capítulo se presenta el análisis del orden territorial como categoría. En el cuarto capítulo, en el marco de los conceptos desarrollados bajo la categoría del orden territorial, se sintetizan las cualidades más globales del enfoque "cúbico", y se concluye con un análisis prospectivo de sus opciones de aplicación.

2. El enfoque cúbico del ordenamiento territorial

2.1. El ámbito del ordenamiento territorial como espacio tridimensional

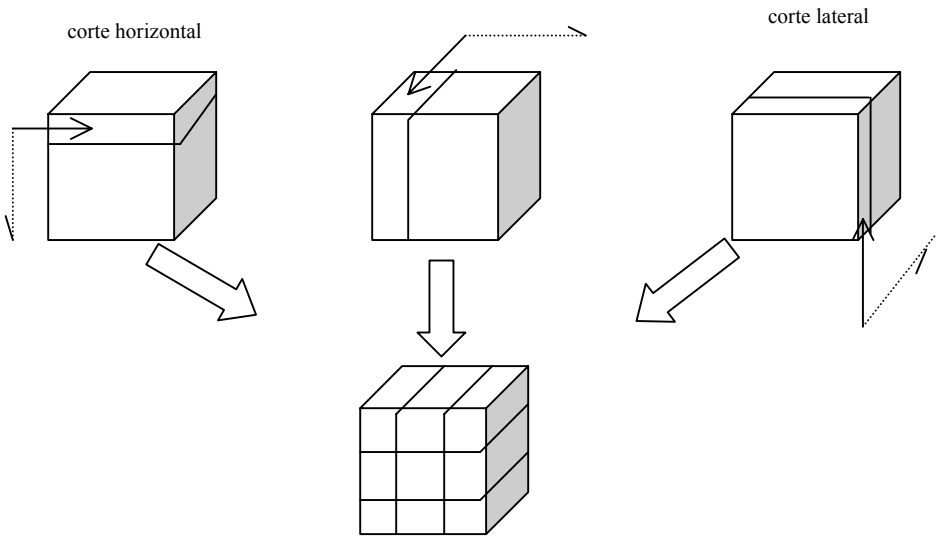
Luego de analizar el cruce de las variables que recurrentemente son convocadas al momento de proceder a ordenar las tareas y obligaciones de instancias territoriales de un Estado, parece inevitable concluir que lo más recomendable en términos metodológicos es "vaciar las variables en un cubo"[2]. Esto debido a que la matriz sobre la cual se operará una parte fundamental de la distribución de dichas tareas y obligaciones implica, sensatamente, tres dimensiones de arranque: la dimensión de niveles *territoriales*; luego la dimensión de las *materias* que se afectarán con la distribución, y finalmente, la dimensión de lo que sobre esas materias y según el territorio, se permitirá *ejercer*. Estas tres dimensiones, si vale el término, implican "cortar" el "cubo" estatal. Así, el "corte horizontal" segmentará el cubo por niveles territoriales, y si bien las laminaciones pudieran llegar a mucho más de

tres, la tendencia estructural de la organización pública territorial apunta a concentrar el análisis en tres cortes horizontales: el nivel superior (nación), el nivel meso (intermedio) y el nivel inferior (municipios). Las usuales subdivisiones territoriales del nivel municipal y las también frecuentes entidades territoriales entre éste último y el nivel meso son importantes elementos de análisis. Sin embargo, las entidades entre el nivel municipal y el meso, suelen ser partes del nivel municipal, mientras que los niveles submunicipales no pueden llegar a ser niveles de gobierno, algo que sí es posible para un nivel intermedio por muy carente que éste sea, en principio, de una calidad de gobierno y responda a una naturaleza desconcentrada de gestión territorial, como también sucede con el nivel submunicipal.

El segundo es un corte vertical "frontal". Quiere esto decir que las más diversas materias atraviesan, o lo hacen potencialmente, los tres niveles territoriales recién enumerados, de forma "perpendicular". Es cierto que hay materias que no son afectadas por los tres niveles y a veces lo son sólo por dos de ellos o, incluso, activan un solo nivel. Pero las más de las veces una materia, como "salud", no es gestionada sin que varios o todos los niveles "digan" o "hagan" algo sobre ella. Sobre todo en estos casos más complejos, como veremos, un trabajo con el enfoque cúbico facilita el ordenamiento territorial, siendo obvio que el método cúbico se deja aplicar, con mayor razón, para los otros casos.

El tercer corte es el "lateral". Gracias a este corte se define mejor para qué es lo que se supone que cada territorio (corte horizontal) está "facultado" para "hacer" o "decir" sobre los asuntos o materias asignados (corte frontal). Son tres las facultades que deben considerarse. La primera es la de *legislar*. Esta primera precisión aclara la insospechada importancia de distinguir el poder de legislar de aquel de reglamentar. Muchas veces la confusión proviene de que tanto legislar como reglamentar son formas de normar. La segunda facultad es la de *administrar*. Por el momento dejemos así sin mayor detalle el término, pues luego será necesario desagregar más profundamente las principales formas de expresión de la facultad de administrar. Justamente, se verá que uno de las momentos centrales de la administración es el poder de reglamentar. En otros términos, si bien legislar y reglamentar son hechos que se encuentran juntos desde la perspectiva de la categoría "normar", se hallan separados en el corte lateral del cubo: reglamentar es parte de la facultad de administrar. Finalmente, la tercera facultad es la de *financiar*. Esta facultad es imprescindible para saber, simultáneamente, cómo se respaldará, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo fiscal financiero, la asunción de materias en cada territorio. En la gráfica No. 1 se resume lo hasta aquí expuesto.

Gráfica No. 1
Cortes del cubo competencial



2.2. Los conceptos de "competencias", "facultades" y "paralelepípedo territorial"

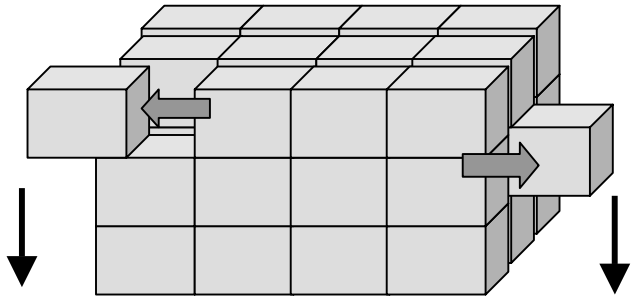
Según lo que se ha expuesto hasta aquí, podemos ya adelantar una precisión de lo que se llamarán potestades materiales y potestades formales. Efectivamente, los "cortes frontales" verticales mencionados expresan potestades materiales o lo que será desde ahora su sinónimo, "competencias". Cuando hablamos de competencias hablamos por ello de la asignación de *potestades materiales* a los diferentes territorios. Distribuir competencias es, por lo tanto, en primera instancia, sólo registrar qué asuntos, materias o temas son asignados a qué territorios. Es definir un catálogo de materias por territorio o nivel territorial. En principio, no hace mella al concepto "materias" el que en este punto se pueda hablar indistintamente de "sector" (ej. salud), "asunto" (ej. medio ambiente) o "cuestión" (ej. lo indígena) desde la perspectiva de toda esta distribución. Ahora bien, los territorios encaran las competencias siempre de un modo particular. El "cómo" está justamente vinculado al tema de precisar el otro lado de esta medalla, que viene expresado por lo que se ha llamado un corte "lateral": nos referimos a las *potestades formales*, que llamaremos "facultades". Así se dirá, por ejemplo, que un territorio tendrá la facultad de legislar sobre la materia "x". Pero puede ser que este nivel agote aquí su relación con esta materia "x", y los aspectos consiguientes, por tanto, se asignen a otros niveles. Sea como fuere, en la distribución básica de todo orden territorial existe una cara formal ("facultad") y otra material ("competencia") enclavadas siempre en un referente político-espacial ("territorio"). A un territorio se le asigna un asunto y luego se establece el alcance formal sobre tal materia a fin de saber cómo se norma, operacionaliza y financia el proceso.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la opción más plausible de alterar el cubo metodológico de arranque proviene de su natural expansión "hacia los costados", cosa que se producirá cuando en el corte llamado "frontal" se incrementen las competencias afectadas. En efecto, la definición del "ancho" material, que se alterará con las operaciones de ordenamiento territorial, transforma el cubo básico en un *paralelepípedo*. Este tendrá tantas "columnas frontales" como materias se decida distribuir en el ejercicio ordenador.

Se debe destacar la posibilidad de que una unidad especializada de control del ordenamiento territorial que pudiera existir en la administración pública, pueda, en estas condiciones metodológicas, "aislar" los distintos "pequeños cubos" con los cuales está finalmente constituido el paralelepípedo

competencial, y proceder a una revisión modularizada de los componentes del sistema territorial. La representación de esta última idea se ve en la gráfica No. 2.

Gráfica No. 2
El paralelepípedo competencial
(aislamiento de subcomponentes)



"El nivel nacional legisla en salud"

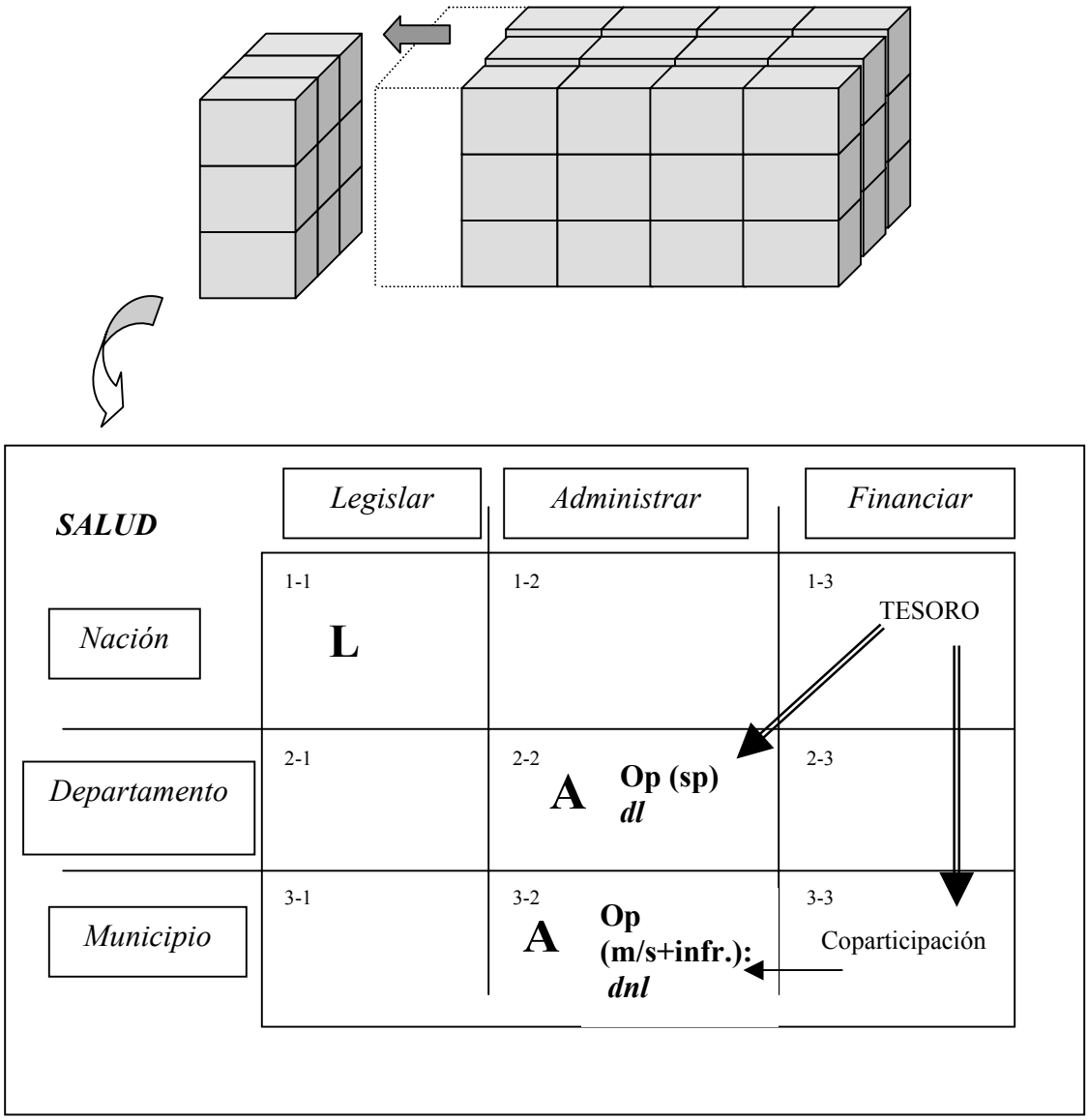
"El nivel departamental administra en educación"

Nótese, en efecto, que, por un lado, el cubo pequeño que se aisla en la parte superior izquierda contiene una articulación propia de relaciones de orden territorial. Si suponemos que el primer corte frontal es para la materia "salud", el pequeño cubo significa, por ejemplo: "el nivel *nacional* tiene la facultad de *legislar* en la materia de *salud*". Territorio, facultad y materia están pues articulados. Hagamos un ensayo con el pequeño cubo aislado en la parte de la derecha. Si suponemos que el último corte frontal implica la materia "educación", ese cubo flotante significa: "El nivel *meso* tienen la faculta de *administrar* en la materia de *educación*". Así, el orden territorial se presenta como un complejo de subsistemas, y un monitoreo serio de la dinámica y el desempeño competencial de un país parece imponer una técnica que posibilite aislar con precisión los componentes.

2.3. El proceso de problematización del orden territorial desde el enfoque cúbico

Pasemos ahora a explicar cómo el método ofrece además una opción interesante para diagnosticar y solucionar un orden territorial determinado. Para ello se deberán "descolgar" del paralelepípedo propuesto tres fichas. La primera es una ficha "neutra" donde se vacía la información del orden territorial como se supone debiera funcionar; o sea, se tratará de inventariar el "deber ser" competencial. Es importante, por tanto, que aquí se ciña uno a la realidad formal y no anticipe aún, por ejemplo, en qué medida la formalidad legal se respeta en la realidad. Una segunda ficha está justamente pensada para aclarar, entre otras cosas, las incongruencias patentes entre realidad formal y funcionamiento real del orden territorial. Pero esta segunda ficha, llamada de "problematización", acogerá además los ejercicios de combinación de variables de parte de los especialistas, buscando en esta fase, vacíos, incongruencias, pero también armonías entre variables. Finalmente, se elaboran fichas "solución" que optimizan la distribución luego de haber diagnosticado y especulado sobre el orden territorial correspondiente. Antes de ver cómo esto se realiza en un caso concreto, pasemos a graficar la extracción de las fichas (gráfica No. 3).

Gráfica No. 3
El paralelepípedo competencial
(obtención de fichas de análisis territorial)



"L": legislar
"A": administrar
"Op": operar
"sp": servicios personales
"m/s": materiales y suministros
"infr.": infraestructura
"dnl": desconcentración no lineal
"Cop.": Coparticipación tributaria

2.3.1. El ejemplo de la materia de salud para el caso boliviano

A raíz de las importantes transformaciones de 1994, no sólo se introdujo del todo el nivel municipal, sino que se tomaron ciertas definiciones competenciales en la Ley de Participación Popular

(LPP), nombre con el que se conoce la norma principal de transformación territorial boliviana de finales de la década pasada. Una de esas definiciones fue traspasar la infraestructura en salud y educación al nivel municipal, además de determinar que el mismo debía asumir la dotación de materiales y suministros para ambos sectores[3]. La partida presupuestaria de servicios personales, al contrario, fue concedida al nivel meso para su administración, según se normó en la Ley 1654, de 1995, llamada de descentralización administrativa[4]. La fuente financiera para el pago de servicios personales se mantuvo, por cierto, en el tesoro general de la nación, como a nivel nacional quedó también la facultad de definición de políticas sectoriales. Sobre la base de este escenario, aplicaremos de manera simplificada el juego de fichas que se desprende del análisis cúbico.

2.3.2. Las fichas neutras: relevamiento a "primera vista" del orden formal

Se tiene en la gráfica No. 3 el caso de una ficha "neutra", y para entenderla mejor, se la llenó con algunos datos reales y esenciales de lo que sucede simplificadamente en materia de salud en Bolivia desde 1994, año de promulgación de la ley de descentralización vía municipal, o LPP. Cada ficha, para empezar, se organiza por materia, o lo que es lo mismo, según las definiciones aquí sugeridas, por competencia. Como acabamos de resumir, la legislación en Bolivia sobre el tema de salud está exclusivamente asignada al nivel nacional, lo cual en la ficha está patentizado de tal manera que se consignan sendos vacíos normativos en el nivel subnacional. Esto puede parecer natural, pero no debe ser necesariamente así desde el punto de vista de la técnica del orden territorial, ni ser indefectiblemente así en un Estado llamado "unitario".

Como se anticipó, el nivel meso boliviano (departamental) tiene asignada la tarea de asumir el pago de la partida de servicios personales para el personal de salud con recursos provenientes del tesoro general. Se trata de una delegación de poder, vale decir, de una tarea asignada en términos de desconcentración del pago. Pero como en Bolivia se ha cedido al nivel municipal la tarea de asumir el financiamiento de la infraestructura en salud, el mantenimiento de la misma y la provisión de insumos y materiales, la ficha neutra ya patentiza la fractura llamativa en la operación del sector salud. Más aun, la operación que le cabe asumir al municipio boliviano en este punto es de naturaleza distinta, aunque igual de manera desconcentrada, a la que se le ha concedido al departamento para la partida de los servicios personales. Se puede mencionar que, en el caso municipal, se parte de un régimen de auto administración de las partidas que para la salud le compete asumir; mientras que en el departamental, se tiene un régimen de desconcentración de mucha mayor rigidez administrativa. En efecto, la desconcentración municipal se efectiviza dentro de los cánones de una desconcentración no lineal de mando administrativo *vis-à-vis* el detentador de la facultad legislativa del sector; mientras que en el caso del nivel meso, se hace desde una perspectiva de desconcentración lineal, o sea, más inflexible.

Se tiene entonces una fractura de partidas presupuestarias, y una distinta forma de desconcentración en ambos casos. Veamos qué nos dice la ficha neutra más hacia la derecha. El financiamento está soportado por recursos delegados del nivel nacional al nivel meso para el pago de servicios personales, y por otro lado, se asume que la ley de municipalización de 1994 abrió un 20% de coparticipación tributaria para el nivel municipal[5] como compensación al hecho que se le transfirieron, paralelamente, las tareas de financiar la infraestructura y los materiales y suministros. Hasta aquí el relevamiento formal "neutro" reflejado en la ficha de la gráfica 3. El siguiente paso es comenzar con la problematización, para lo cual se deben considerar las siguientes cuestiones.

2.3.3. Las fichas "problematizadas": indagación crítica del orden real

Las fichas son también importantes por permitir, a través de la visualización de los "casilleros" vacíos, reparar en ausencias que pueden ser llamativas, cruciales o ambiguas, y así comenzar a confrontar realidad legal con realidad de facto. El casillero 1-2, por ejemplo, llama la atención por aparecer generalmente vacío, sabiendo que en la realidad, el nivel nacional boliviano administra de modo complementario una serie de entidades también atribuibles al sector salud. Por otro lado, en el

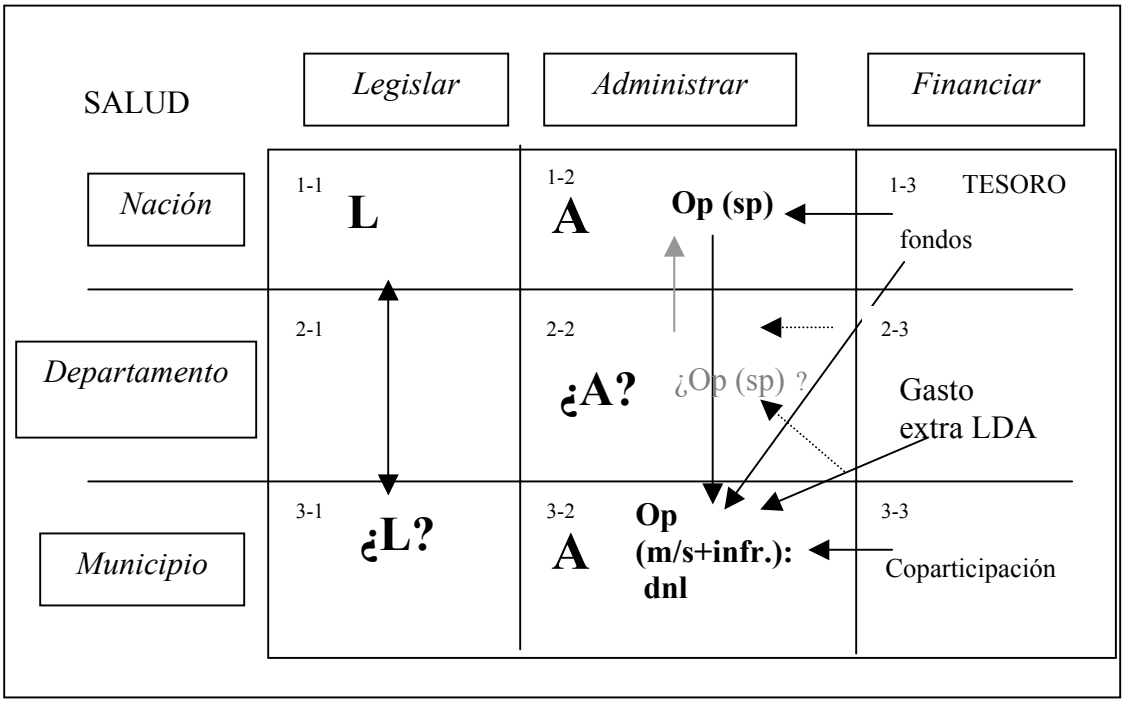
casillero 1-3 se debe incorporar el rol que en Bolivia asumen los fondos centralizados de gasto en sectores como salud y educación, fusionados hoy en un fondo productivo y social que canalizó, sólo en salud entre 1997 y el 2001, 18 millones de dólares[6].

Un reciente estudio ha detectado, adicionalmente, que el nivel departamental no se ha concentrado sólo en pagar los servicios personales en salud, como se supone debe suceder por norma: primero, en realidad no llegó nunca a tener tuición administrativa real sobre este pago. Al contrario, incursionó en gastos para salud que nada tienen que ver con sólo salarios del sector, produciéndose en ambos casos un elevado grado de ficción legal. En aquel caso, sólo formalmente el 52% del presupuesto prefectural es expresado por transferencias en salud y educación para salarios, mientras que en el tema de gasto fuera del catálogo de competencias especificado por ley, 48% del gasto sectorial prefectural se materializó en contradicción con el mismo[7].

Otro caso interesante es el que se confronta con el vacío en el cruce inferior/izquierdo (salud/legislar/municipio) o casillero 3-1. Este es un dato llamativo pues el nivel municipal sí tiene formalmente la facultad de normar desde un órgano legislativo local, como sostiene la ley municipal boliviana[8], pero por lo visto, esa facultad no puede ser activada desde el municipio para temas de salud. El relevamiento neutro ya mostró que el nivel municipal boliviano no legisla para salud.

Un segundo ejercicio es el análisis más cualitativo de las relaciones que se establecen entre todos los casilleros, debiendo los ordenadores territoriales, aunque sea sólo por búsqueda metodológica, ensayar combinaciones sensatas entre todos ellos. En términos más generales, es importante entonces especular sobre las opciones de vinculación, advertir las implicaciones de eficiencia asignativa, más si, como en este caso, la fractura de la provisión es tan evidente. Los ordenadores territoriales, además, deben sopesar permanentemente el respaldo financiero concreto para los distintos escenarios de recombinación que en esta fase deben plantearse. Con las restricciones de detalle obvias, se puede esbozar una ficha problematizada como la que muestra la gráfica No. 4.

Gráfica No. 4
Ficha problematizada
(simplificada/parcial): sector salud en Bolivia



"L": legislar
"A": administrar
"Op": operar
"sp": servicios personales
"m/s": materiales y suministros
"infr.": infraestructura
"dnl": desconcentración no lineal
"Cop.": Coparticipación tributaria
"extra LDA": gasto fuera del catálogo de la ley de descentralización administrativa de 1995
"Sup": supervisar

2.3.4. Las fichas "solución": optimización del orden

Para aclarar mejor la composición de una solución, es inevitable proceder a una serie de profundizaciones conceptuales en las tres facultades. Las fichas neutras y problematizadas han sido presentadas hasta aquí sin este detalle, para facilitar la introducción del método. La formulación de una solución hace sin embargo imprescindible las precisiones conceptuales siguientes.

Precisiones de la facultad de legislar

Es importante destacar que sólo en la facultad de legislar se tiene una variedad de mecanismos de articulación que será bueno por lo menos señalar. Por un lado, está la articulación de facultades legislativas entre territorios bajo la modalidad que se llamará de "latencia". Esto se produce cuando un nivel superior se abstiene de legislar sobre temas que le competen, sin impedir empero por ello, que un nivel inferior lo haga mientras esa autocontención superior prevalezca[9]. Otro modelo es el que permite a dos niveles territoriales legislar sobre un mismo tema pero evitando una colisión en la medida en que se legisla para facetas distintas de una misma materia[10]. Aquí se hablará de una articulación "compartida". El tercer caso es de la "concurrencia" legislativa entre niveles territoriales, donde un nivel hace leyes marco[11] y un nivel territorial inferior, en ese marco, no renuncia a la opción de normar vía ley; vale decir, donde la simple constatación de que un nivel superior "ya" ha normado vía ley, no condena al inferior a tener que normar sólo vía reglamentos. Finalmente, la articulación vía potestad

legislativa "exclusiva", cuando le toca a un solo nivel territorial agotar la normativización de la materia vía el instrumento "ley".

Precisiones de la facultad de administrar

La facultad de administrar también debe ser precisada. Se puede ordenar la misma en cinco ámbitos de crucial relevancia a la hora de clasificar mejor los alcances de la facultad administrativa desde una perspectiva de ordenamiento territorial. Los ámbitos en cuestión serán: formular, reglamentar, operar, regular y supervisar. "Formular" aparece aquí como un instante del acto administrativo del Estado y se centra en el hecho de que éste, en algún nivel, debe establecer políticas, se vistan éstas de ley o no. Se implica, además, en el acto de formular, la técnica de planificación o sistematización racional de las políticas. Bajo "reglamentar", por otro lado, se subsume todo el poder reglamentario del poder ejecutivo del Estado, o sea, la forma de normar que, por excelencia, le está permitido al brazo ejecutor del Estado. "Operar", en cambio, implica la materialización concreta de recursos financieros y administrativos, o sea hechos temporal y espacialmente definidos. "Supervisar", por su lado, lo que hace es enlazar dos importantes acciones del sector público: el monitoreo de la gestión pública y la evaluación. Se enfatiza, por tanto, que la cesión de la facultad de administrar a un nivel territorial puede implicar varias cosas, y más aún, darse la posibilidad de que las distintas dimensiones del "administrar" se distribuyan más profundamente entre entidades o niveles territoriales.

Precisiones de la facultad de financiar

Existen tres aspectos relevantes en la facultad de financiar. Por un lado, está el registro de saldo que se establece al estimar el resultado neto de los flujos fiscal-financieros entre los niveles territoriales del Estado. En segundo lugar, se encuentra el tema de la clasificación de los recursos del nivel territorial según los grados de condicionalidad y dependencia de los mismos. En tercer lugar, finalmente, se trata de indagar sobre la manera en que se organiza el manejo de los recursos tributarios territorialmente apropiados. En esta oportunidad se abundará sólo en los dos últimos elementos.

En efecto, por un lado, la ficha solución debe ya intentar una aproximación al modo cuantitativo, pero también cualitativo, de relacionamiento fiscal-financiero que se establecerá. Una opción es tratar de organizar los recursos según los cuadrantes de Hirota[12]. En un cuadrante 1-1 se consignarán los recursos independientes y no condicionados. Caso clásico de ésto son los recursos por recaudación de impuestos territoriales propios. En el cuadrante 1-2 se tienen los recursos independientes pero condicionados. Se trata generalmente aquí de los recursos por concepto de venta de bienes y servicios de la entidad. Luego, en el cuadrante 2-1 se colocan los recursos dependientes pero no condicionados, como suelen ser aquellas coparticipaciones del nivel territorial subnacional en cuestión en la masa de los tributos nacionales sin que el uso de los fondos venga predeterminado por el nivel superior según específicos sectores. Finalmente, en el cuadrante 2-2 se colocarán los recursos tanto dependientes como condicionados, como son las transferencias financieras del nivel territorial superior al inferior, para que éste, por encargo, ejecute tareas de aquél. Al establecer los flujos absolutos que irán a cubrir las competencias, es importante conocer la naturaleza de esos recursos. Justamente eso se busca con la organización en cuadrantes, que nos visualiza rápidamente los grados de autodeterminación que goza una entidad territorial sobre los recursos que maneja.

El segundo tema que aquí se quiere detallar está referido a cómo se irá a organizar el manejo de recursos impositivos en el sistema fiscal-financiero del orden territorial. Un impuesto como aquel gravado al valor agregado, por ejemplo, suele estar gruesamente *legislado* a nivel nacional, pero puede ser que la *administración* misma se delegue a un nivel subnacional meso, mientras que el usufructo sobre rendimiento del impuesto mismo se comparta entre el nivel nacional y el municipal. Muchas veces, el nivel subnacional puede colegislar a fin de tener algún grado de influencia a través de tasas impositivas; por supuesto, en el marco usual de una determinación legislativa nacional sobre los

regímenes de excepción tributaria, progresividad del impuesto y, sobre todo, base impositiva del mismo.

Precisiones sobre la "plenitud" o "parcialismo" de una dotación competencial

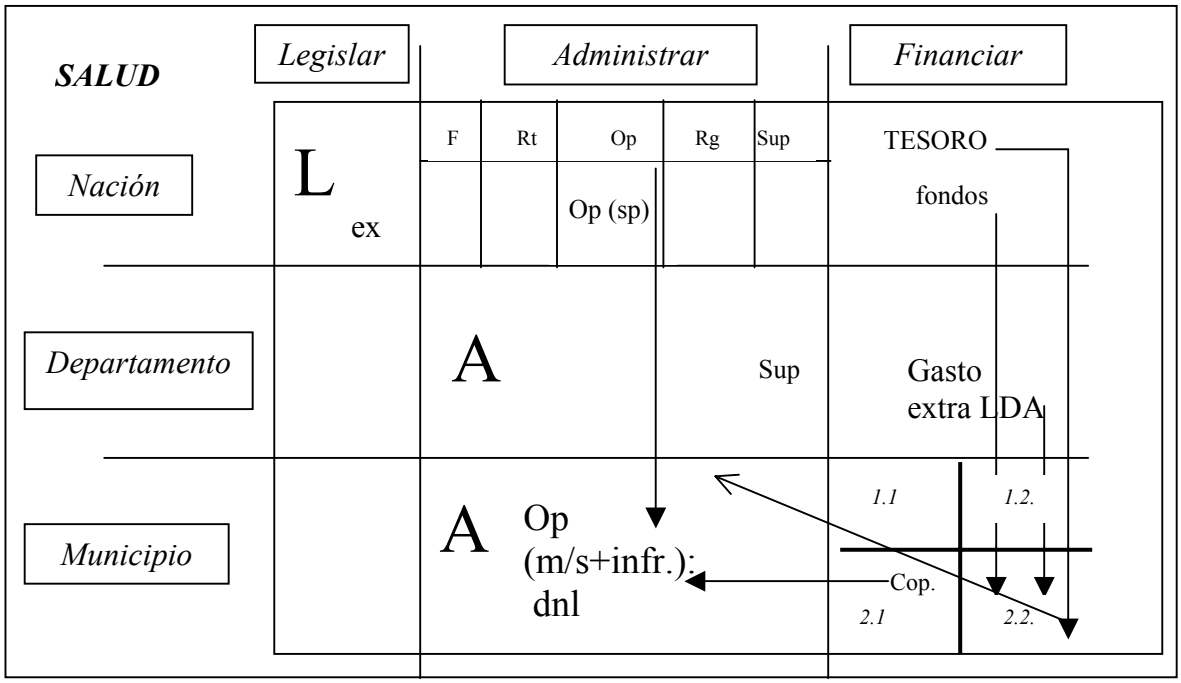
Hablaremos de una dotación competencial *plena* cuando un solo nivel territorial asume la cadena completa de legislar, administrar y financiar una competencia. Como el financiamiento en niveles subnacionales puede implicar contribuciones del nivel nacional para la asunción, se hablará de dotación competencial plena *imperfecta* cuando el financiamiento de la competencia no pueda ser soportado sólo por el nivel que ya posee la legislación y la administración de la materia. Pero se hablará aún de dotación plena (imperfecta o no) incluso cuando niveles superiores ejerzan acciones de supervisión; claro, sólo en la medida en que la supervisión no deje de ser justo eso, supervisión. Cuando la competencia es asumida por el Estado de tal modo que se implica una separación entre los niveles de legislación y administración, se tendrá una dotación competencial *parcial*. La dotación plena implica, por supuesto, un importante marco legal de operación, pero éste debe estar preferentemente viabilizado sólo por normas de rango constitucional.

Un ejemplo simplificado de "ficha solución" para el caso concreto de la competencia de salud en Bolivia

Sobre la base de las últimas precisiones, veamos una versión simplificada de solución a la ficha competencial del sector salud para Bolivia. Se muestran a continuación sólo algunos de los cambios que se pudieran producir, pues se ha puesto énfasis en el tema de la recomposición de la fractura de las partidas presupuestarias existentes en el tema salud para el caso boliviano. Según la solución esbozada, se sugiere que todas las partidas sean finalmente asumidas en su integridad por el municipio, conllevando esto un alivio del nivel departamental en sus, de por sí, ambiguas tareas actuales. También se propone centralizar, a nivel subnacional, los fondos nacionales que operan hoy en el campo de la salud, y asignar al nivel local aquellos montos que los departamentos también han estado gastando para el sector en cuestión. Esto no excluye que la repartición se haga desde cada nivel meso para sus municipios según fórmulas de ecualización interterritorial[13].

La ficha es parcial, pues no se han detallado, por ejemplo, las acciones de operación directa de entidades de salud que frecuentemente se suelen dar en el nivel nacional y meso. Como dijimos, ello ocurre debido a que tanto el nivel nacional como el meso pueden tener tuición administrativa directa sobre entidades de la salud no transferibles al nivel local, el cual está generalmente encargado de la infraestructura de salud. Tampoco se ha profundizado en la gráfica No. 5 cómo se distribuyen entre los niveles territoriales las cuestiones de supervisión, regulación y, en especial, de reglamentación, que se vio son partes constitutivas de la facultad de administrar. Finalmente, la parcialidad del análisis se explica también por no haber discutido las fórmulas según la cuales se asignarán tanto los recursos provenientes de los fondos nacionales como los recursos departamentales que se sugiere debieran repartirse entre municipios. Tampoco se ha precisado, en este último contexto, el flujo absoluto de dinero que, en todo este sistema de asignación, se implica anualmente. Las fichas solución finales deben, por supuesto, contener todos estos elementos para aclarar el sistema de distribución competencial de manera suficiente. No obstante todo ello, la gráfica siguiente rescata algunas de las precisiones sugeridas.

Gráfica No. 5
Ficha solución
(simplificada/parcial): sector salud en Bolivia



"L": legislar
"A": administrar
"Op": operar
"sp": servicios personales
"m/s": materiales y suministros
"infr.": infraestructura
"dnl": desconcentración no lineal
"Cop.": Coparticipación tributaria
"extra LDA": gasto fuera del catálogo de la ley de descentralización administrativa de 1995
"ex": exclusividad
"F": formular
"Rt": reglamentar
"Op": operar
"Rg": regular
"Sup": supervisar

3. El orden territorial

Hasta aquí se ha visto con más detalle algunos aspectos introductorios de aplicación práctica de un método de ordenamiento territorial que hemos denominado "cúbico", y que por lógica se ha centrado, además, en lo que se puede llamar *matriz de distribución competencial*. Pero un ejercicio sistemático de ordenamiento territorial abarca aspectos adicionales que seguidamente se quiere explicitar, en el ánimo de agrupar satisfactoriamente un conjunto de variables que abarca aquello que se supone conforma todo orden territorial.

3.1. La dimensión "cúbico-competencial" de todo orden territorial

La descripción de la combinación "cúbica" de las dimensiones territoriales, temáticas y formales analizada someramente en los párrafos anteriores, no ha hecho otra cosa que introducir la *matriz de distribución competencial*. Esta matriz informa sobre catálogos competenciales y el modo en que los distintos niveles territoriales se relacionan con ellos. Pero el orden territorial no se reduce a la matriz de

distribución competencial, sino que agrupa a dos familias adicionales de hechos y categorías que se abordarán a continuación.

3.2. La dimensión geográfico-estatal de todo orden territorial

3.2.1. Variable geográfico-espacial

Hay tres elementos dentro de la perspectiva geográfica del orden territorial. Se cuenta, por un lado, todo el complejo de cuestiones referidas al ordenamiento espacial. El orden territorial depende, en efecto, en parte, de la disposición espacial de asentamientos humanos y proveedores de productos estatales en función de la distancia, superficie y densidad. El relevamiento de información referida a las redes de nucleamientos tanto en el área rural como urbana, es parte esencial de esta faceta. Una de las razones para poner atención sobre asuntos espaciales es que los catálogos competenciales suelen correlacionarse con el grado de centralidad y aglomeración de los centros nucleados. Pero también porque es un acceso lógico para relacionar cuestiones de economías de escala y oferta de bienes estatales, y por lo tanto, contexto propicio para, entre otras cosas, cobijar la discusión de mancomunizaciones municipales con el claro objetivo de una más eficiente provisión de productos estatales.

3.2.2. Variable geográfico-jurisdiccional

Otra dimensión es la pertinencia histórico-cultural de las fronteras que separan las piezas territoriales del nivel meso o el nivel municipal. Está claro que procesos de participación ciudadana, de cálculo de externalidades y de delimitación del campo de majestad tributaria, dependen en gran medida del modo en que se tracen los límites entre territorios. Una importante repercusión se tiene desde aquí sobre la conformación de jurisdicciones electorales intra-territorio. En efecto, se puede optar porque las identidades sociales espaciales se encuentren representadas de tal modo que sus límites geográficos sean empleados como jurisdicciones electorales a fin de conformar, desde aquí, cuerpos deliberativos subnacionales. Como es posible que los trazos geográfico-jurisdiccionales no sean hechos sólo en función de consideraciones histórico-culturales, sino de criterios de escala, la dimensión geográfico-espacial ya mencionada es complementaria.

3.2.3. Variable geográfico-administrativa

La tercera cuestión en el bloque conceptual del orden territorial de naturaleza geográfica, está referida a la técnica de definición de jurisdicciones administrativas. Muchas veces, éstas deben ser cotejadas con las respuestas que el ordenador territorial otorgue en el primer tema, a saber, el de la organización espacial de asentamientos y proveedores de productos estatales. En el marco de la variable geográfico-administrativa, se halla, por supuesto, incorporado el tema del manejo de la "distritación", en el sentido de campo privilegiado de organización geográfica de sectores como salud y educación. Habitualmente, cada sector traza su malla geográfico-administrativa de manera discordante con los territorios municipales, generando costos de descoordinación. Pero también los aspectos relativos a procesos de desconcentración submunicipal son abordables en este marco analítico específico. Como las unidades submunicipales tienen connotaciones de organización para la provisión, pero también pueden servir como referentes de conformación uninominal de los parlamentos municipales, se establece una obvia relación con las otras dos dimensiones.

3.3. La dimensión político-institucional de todo orden territorial

Como se vio en el caso de la matriz competencial y se acaba de ver en la dimensión geográfica, este último y tercer bloque conceptual, el de lo político-institucional, también se desagrega en tres variables.

3.3.1. Variable modo de Estado

La primera de ellas se refiere a la determinación del *modo de Estado.* El modo de Estado es fundamental pues permitirá, al final, pensar la calidad federal y no federal o "unitaria" de un Estado. El *modo de Estado* proviene de analizar tres elementos centrales: el *status* constitucional de los niveles territoriales; el *engranaje* vertical de los tres niveles; y las *potestades funcionales* de los mismos, que llamaremos *roles* de los niveles territoriales. Comencemos analizando más detalladamente el tema del engranaje vertical.

Son, en efecto, muchos los conceptos centrales que permiten la definición del modo de Estado. Entre ellos se cuentan los de "autonomía", "auto administración", "segmentación" territorial, pero en especial, los de *desconcentración* y de *descentralización*. En esta ocasión valga la oportunidad para mirar un poco más de cerca estos dos últimos.

La desconcentración es aquel modo de cualificar la articulación vertical de los niveles territoriales de un Estado bajo condición que el nivel territorial superior detente, al final, la responsabilidad del sentido de gestión pública. El nivel territorial superior, en este caso, simplemente busca facilitar la mera administración de sus asuntos a fin de explotar tanto beneficios de cercanía a los destinatarios de la provisión, como beneficios de simplificación administrativa. Es bueno recordar que aunque los distintos niveles territoriales del Estado tuvieran la calidad de niveles de gobierno, cada uno de estos puede y suele asumir tareas del nivel superior bajo cánones de desconcentración. La desconcentración conoce cuatro importantes expresiones. La más extrema, hacia el lado de una desconcentración rígida, es una de tipo "sucursal", donde el nivel superior "instala" sus propias entidades, bajo mando directo lineal, en un territorio inferior. La versión de desconcentración vía "persona jurídica" es cuando el nivel superior decide otorgar a una entidad específica un amplio margen de auto administración, lo que implica que la entidad, entre otras cosas, pueda ser sujeto de negociación contractual con terceros. Pero la forma más avanzada de desconcentración es la que se efectúa vía la formación de una corporación territorial. Esta forma, si bien no deja el campo de la desconcentración, puede ser una potencial plataforma para la consagración de un eventual nivel de gobierno subnacional. Finalmente, existe una cuarta forma de desconcentración que surge de combinar la forma "sucursal" y la forma "corporación territorial", y se refiere al ya mencionado caso de que el nivel territorial superior busque hacer sus políticas bajo claros grados de mando pero aprovechando la estructura de una corporación territorial que, por su naturaleza, restringe la posibilidad de que la penetración decisional del nivel superior sea profunda.

Está claro que Bolivia posee un nivel departamental desconcentrado pero mostrando los rasgos de corporación territorial[14]. Sin embargo, no es menos cierto que dadas las presiones de diseño del modelo boliviano de descentralización pro-municipalista y la supuesta sujeción a principios de resguardo de la unidad nacional, muchos de los requisitos para un funcionamiento adecuado de una corporación territorial meso, no están dados. La falta de claridad técnica ha hecho además que se conforme, al final, una entidad meso ambigua, debido a que se la concibe a veces como "cuasi-gubernamental", pero, al mismo tiempo, se le extraen reales opciones de maniobrabilidad de gestión[15].

La descentralización es el par conceptual de la desconcentración. Se halla uno aquí ante un mundo distinto al de la desconcentración pues implica, como primer paso, la *ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional*, con todas las consecuencias de autonomía financiera y política que esto, tarde o temprano, acabe por acarrear. En especial, debe subrayarse la central consecuencia de que aquí se abre la posibilidad de vestir políticas regionales en una normativa con rango de ley, en franca explotación de las ventajas comparativas de gestión y de institucionalidad que el instrumento normativo "ley" implica. Es importante remarcar que no porque una competencia sea asignada a un nivel territorial descentralizado, se debe suponer que el sector así afectado se convierte automáticamente descentralizado. Acabamos de mencionar más bien que un territorio subnacional puede, siendo descentralizado, asumir competencias en cánones simplemente desconcentrados.

Más allá de si se trata de una desconcentración o una descentralización, el modo de Estado debe además dar un paso más complejo aún y precisar el status que los niveles descentralizados juegan en el sistema global de rangos constitucionales para cada nivel territorial. Según como se posicionen constitucionalmente los niveles territoriales, se puede hablar de modos de Estado federales o no federales. En efecto, una sustancial cualidad de lo federal radica justamente en las prerrogativas constitucionales que en el sistema global del Estado asume el nivel meso.

Desde una perspectiva más funcional, el modo de Estado suele implicar la especificación de lo que son los "roles" de los niveles territoriales. El carácter generalmente retórico de los *roles* en las disposiciones reglamentarias, ha hecho que este punto se soslaye, se subestime o se confunda con las otras potestades, o incluso se lo trate como sinónimo del tema del status de los territorios que acabamos de ver. Es probable que la relevancia de la categoría "roles" se justifique en especial cuando un nivel meso, por ejemplo, se define como desconcentrado, debiendo aclararse cuál es, en estas circunstancias, la *función* que un nivel de esas características deberá jugar, por ejemplo, de cara a los municipios.

3.3.2. Variable órganos de gestión

Veamos a continuación la segunda gran variable del tercer bloque conceptual del orden territorial. Aquí se implican dos potestades esenciales. Por un lado, la referida a las *atribuciones* de órganos del aparato de gestión pública de la entidad subnacional, y por el otro, el tema de la forma de *conformación* de los órganos.

En la discusión de la matriz de distribución competencial hemos visto las potestades tanto materiales (competencias) como formales (facultades). Ahora bien, un grupo nuevo de potestades es el que define los alcances de poder de los órganos que conforman las instancias de gestión territorial, que se podrían llamar *potestades organizacionales*. A fin de diferenciarlas de las competencias y las facultades, hablaremos de las *atribuciones*. Son estas potestades, por ejemplo, las llamadas a especificar si el ejecutivo del órgano territorial puede o no designar a sus inmediatos colaboradores, o si una eventual asamblea regional puede aprobar o sancionar o autorizar planes, presupuestos u otro tipo de instrumento de gestión. Estas listas de atribuciones para los órganos se suelen clarificar en normas específicas de las leyes de descentralización o desconcentración.

Veamos ahora por el otro lado, lo que podríamos llamar *potestades designativas*. Está claro que el solo hecho que se elijan de modo directo las autoridades ejecutivas o legislativas de las instancias de decisión, no es un elemento que defina de por sí el modo de Estado. En otros términos, no se puede sostener que el simple dato de la elección de las autoridades, transforme ya un Estado calificado de "unitario" en uno "federal". Pero el tema de cómo se conformarán las instancias de dirección es una variable importante cuando se pretende un análisis en el marco más sistemático del orden territorial. A fin de no dejar el campo del análisis riguroso en este punto, valga la pena recordar que no se debe desconectar el hecho de la elección, ni de la definición previa del carácter del órgano deliberativo, ni de la calidad de desconcentrado o no de la instancia; pero en especial, no debe olvidarse el detalle de las fuentes de conformación geográfico-electoral de los órganos.

En efecto, una elección de asambleístas departamentales para un órgano carente de facultades legislativas, puede aparecer como un diseño relativamente desproporcionado. Por otro lado, la elección de un ejecutivo departamental, en condiciones de administración desconcentrada, puede también padecer de la misma desproporción. Es importante finalmente discutir los riesgos que puede implicar que los órganos de poder se constituyan por electorados que no corresponden a la jurisdicción en cuestión. Todos estos elementos son especialmente actuales en la discusión sobre la reforma constitucional boliviana que procura influir en el tema de la "descentralización". Así es como una comisión ha sugerido agravar el grado de enajenación socioespacial del órgano deliberativo departamental, proponiendo que éste se conforme con los concejales municipales. Por otro lado, la comisión mencionada cree resguardar la "unidad" nacional al mantener al prefecto elegido con intervención presidencial[16].

3.3.3. Variable sistemas de coerción

Finalmente, es importante mencionar la tercera variable. Se trata aquí de recordar la red de aquellos mandos de entidades de los distintos niveles territoriales que cumplen la tarea de cohesionar coercitivamente el aparato estatal. En este contexto, existen dos grandes sistemas organizacionales que deben ser considerados. Por un lado, el armazón de organización territorialmente escalonado del poder judicial; y por el otro, la forma de implantación territorial de los regímenes de fuerza pública. Un análisis más sistemático de estas variables puede conducir al develamiento de altos índices de desaprovechamiento de la infraestructura coercitiva subnacional. Este develamiento tiene dos consecuencias interesantes. Por una parte, se pueden encontrar fuentes inutilizadas de alivio administrativo al detectarse duplicaciones de autoridad, como sucede paradigmáticamente en el nivel local boliviano, donde la introducción del nivel municipal, en 1994, no eliminó autoridades de nivel cantonal -o sea submunicipal- de naturaleza delegada del poder nacional (ver la figura del "corregidor") o de tipo incluso electivo (ver la figura del "agente cantonal"). Por otra parte, el tema del desaprovechamiento puede facilitar entender que la cohesión nacional no debe estar necesariamente vinculada a que, de cualquier forma, el nivel nacional designe autoridades subnacionales a las que se les atribuye la virtud de garantizar la "unidad" nacional. Dicha "unidad" puede ser no sólo encomendada a las estructuras de fuerza pública, que de todos modos se las encontrará geográficamente organizadas, sino en especial, ser también presupuesta en el electo regional que, no por ser electo, estaría facultado para vulnerar la ley o actuar con negligencia, cuando en su jurisdicción la paz social no estuviera ya garantizada.

En el cuadro No. 1 se sintetiza el sistema de variables que hacen al orden territorial.

Cuadro No. 1
Variables del orden territorial y sus tres bloques conceptuales

Bloque conceptual "cúbico"-competencial	*Bloque conceptual geográfico-estatal*	*Bloque conceptual político-institucional*
1) territorios	4) nucleamientos espaciales	7) modo de Estado
2) competencias	5) fronteras interterritoriales	8) órganos de gestión
3) facultades	6) distritos intraterritoriales	9) sistemas de coerción

4. Conclusiones

El método cúbico de ordenamiento competencial facilita, bajo determinadas circunstancias logísticas, un trabajo focalizado de ordenamiento territorial[17]. Una primera ventaja del mismo, es que logra elevados grados de visión de sistema al exigir que el ordenador territorial mueva las piezas sin olvidar que hay una permanente afectación sincronizada de variables adyacentes o directamente encadenadas. De eso se trata al trabajar el primer gran componente del orden territorial, a saber, la matriz de distribución competencial.

El enfoque cúbico facilita la factorización de subcomponentes de la matriz competencial a fin de focalizar la "reparación" de eventuales desperfectos en la matriz global. Cada subcomponente, no debe olvidarse, está a su vez tridimensionalmente estructurado. El método es además especialmente poderoso para analizar las "luxaciones" entre facultades, territorios y sectores, o sea, la clarificación de la plenitud o parcialidad e imperfección de la distribución de competencias entre territorios.

De la matriz competencial se pueden "descolgar" fichas de inventario, de problematización y de optimización por competencia. Esto es útil no sólo en casos de rediseño global del orden territorial, sino en rutinarias operaciones de control y "mantenimiento" de los flujos territoriales. Por todo ello, el

enfoque presentado aquí se vincula a una concepción racional de abordaje a los procesos: relevamiento de la situación, detección de cuellos de botella, solución de los mismos.

Otro rasgo es que se trata de un método no exploratorio, sino de profundidad. El método implica, en efecto, una dedicación relativamente pormenorizada de varios especialistas sectorialistas, permanentemente apoyados por datos fiscal-financieros que garanticen un análisis realista desde la perspectiva de cobertura de recursos. Como el método implica una discusión no sólo cuantitativa sino cualitativa de los recursos (cuadrantes de Hirota), permite una simultánea visualización de la "filosofía" fiscal-financiera patente en cada ensayo de ordenamiento.

En general, el método no es sólo dócil por su alta capacidad de visualización de procesos, sino porque es altamente apto para encarar situaciones de ordenamiento dispares y por ser un enfoque definitivamente neutro. No es, por tanto, un método sólo aplicable a Estados "federales" o sólo a Estados "desarrollados".

Ahora bien, las desventajas del método derivan justamente de sus virtudes. Dada la interdisciplinariedad, se trata de una alternativa que requiere equipos altamente especializados que garanticen un inventario tendencialmente completo de los respectivos sectores. Pero los costos del método se elevan comparativamente porque también supone una penetración relativamente detallada en los procesos, lo cual implicará un alto grado de precisión, con altas exigencias de tiempo y detalle. La aspiración sistémica, por su lado, empuja a ejercicios de análisis que tenderán a ser lentos y sofisticados, y que pueden nuevamente ir en contra de demandas inmediatistas de solución. Finalmente, el método implica una serie de innovaciones o precisiones terminológicas que suelen tropezar con resistencias de analistas tradicionales y cánones doctrinarios prevalecientes, existiendo el riesgo de largos debates conceptuales antes de arrancar con las operaciones de ordenamiento como tales.

El artículo ha ubicado además la matriz de distribución competencial que se deriva del análisis cúbico, en el contexto más grande y necesario del orden territorial. Se ha visto que las técnicas cúbicas son sólo una faceta de un tema más complejo que está conformado por dos adicionales bloques conceptuales: el geográfico-estatal y el político-institucional. Estos tres bloques conceptuales, cada uno subdividido a su turno en tres variables, engloban satisfactoriamente lo más relevante de todo orden territorial. Un mensaje central, en este punto, radica en advertir que un ordenamiento territorial no puede hacerse con la simple definición de facultades territoriales sobre un catálogo de materias, sino que se deben hacer congruentes estas definiciones con potestades organizacionales, funcionales y designativas. Pero en especial, tener siempre en mente la importancia nuclear de no perder de vista el modo de Estado que se va configurando o, si se prefiere, corroborando, conforme se avanza en el ordenamiento. De ahí que sea importante aclarar la situación de los niveles territoriales en el sistema global, sin descuidar el modo de conformación de los órganos, las formas concretas de organización espacial de los mecanismos coercitivos del Estado, todo en el marco de la consideración y registro de una serie de repercusiones que vienen dadas por las definiciones de trazados fronterizos interterritoriales, redes de aglomeraciones urbano-rurales y mallas de zonificación sectorial.

Notas

[1] Comparar Ley 1551 de Participación Popular (LPP) de 1994.

[2] Ver el uso metodológico de un cubo, pero para graficar la estructura de problemas de la planificación de desarrollo integral, en Ahrens, P./Zielrold H. (1986) *Entwicklungsplanung in Kommune und Region*, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 40, p. 163.

[3] Ver Arts. 13 y 14 de la Ley 1551.

[4] Ver Art. 5/g y Art. 20/d de la Ley 1654, de 1995.

[5] Ley 1551, Arts. 19 y 20.

[6] Ver *Resumen de desembolsos por subprograma y gestión a nivel nacional*, febrero 2002, Fondo de Inversión Productiva y Social.

[7] Ver *Estudio de Capacidades Prefecturales* (2002), Viceministerio de Coordinación Gubernamental / Programa de apoyo presupuestario de Holanda, Tomo I, p. XIII.
[8] Ver Ley 2028 de Municipalidades de 1999, Art. 20.
[9] Ver, por ejemplo, el espíritu del Art. 72 de la Ley Fundamental alemana.
[10] Ver el caso canadiense sobre este punto en Hogg, P. (1992) *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto.
[11] Ver, por ejemplo, Art. 150/1 de la Constitución de España.
[12] Ver Hirota, Shiro (1985) "Die originäre Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleiches" en *Räumliche Aspeckte des kommunales Finanzausgleiches*, Vincentz, Hannover.
[13] Ver, por ejemplo, este tema en Ladd, H. (1999) The Case of Equalizing Aid, en *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Elgar, Cheltenham.
[14] Comparar los Arts. 108, 109 y 110 de la Constitución Política Boliviana vigente.
[15] Ver nuevamente el acápite sobre el sistema prefectural en *Estudio de Capacidades Prefecturales*, op. cit., Tomo II. p. XVII y ss.
[16] Ver Anteproyecto de ley de necesidad de reforma constitucional, elaborado por el Consejo Ciudadano para la reforma constitucional, 2001, PNUD/Cámara de Diputados/PRONAGOB, La Paz, pp. 76/77.
[17] El método cúbico experimentó su primera relación con la realidad entre octubre de 2001 y enero del 2002 en Bolivia, en el marco de un trabajo de consultoría para elaborar un primer borrador de reordenamiento competencial en Bolivia. Si bien el método no acabó liderando metodológicamente el trabajo final del equipo consultor, quiero agradecer al Sr. Ronald MacLean, en su calidad de consultor principal de ese trabajo en el marco del crédito de ajuste programático estructural financiado por el Banco Mundial para Bolivia, por haber alentado la discusión del método en su equipo consultor.