




Konrad
Adenauer
Stiftung

Bolivia

en la senda de la implementación
de la **Ley Marco de Autonomías
y Descentralización (LMAD)**

Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras





***Bolivia en la senda
de implementación de la
Ley Marco de Autonomías y
Descentralización (LMAD)***

***Evaluación, análisis crítico
y perspectivas futuras***

© 2010 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Presentación

Susanne Käss

Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer

Autores

Marcelo Varnoux Garay

Thomas Otter

Mónica Cortez

Vladimir Ameller Terrazas

Carlos Böhrh Iraholá

José Luis Parada Rivero

Diego Andrés Chávez Rodríguez

Iván Égido Z.

Eduardo Rodríguez Veltzé

Farit L. Rojas Tudela

Luis A. Dips Salvatierra

Iván Velásquez Castellanos

Iván Finot Pabón

Editores responsables

Susanne Käss

Iván Velásquez Castellanos

Revisión y corrección

Javier Castaños Galarza

Fundación Konrad Adenauer (KAS), Oficina Bolivia

Av. Walter Guevara N° 8037, Calacoto

(Ex Av. Arequipa casi esquina Plaza Humboldt)

Teléfonos: (+591 2) 2787910 - 2784085 - 2125577

Fax: (+591 2) 2786831

Casilla N° 9284

La Paz – Bolivia

E-mail: info.bolivia@kas.de

Sitio Web: www.kas.de/bolivien

Depósito Legal

4 - 1 - 2407 - 10

Impresión

Editora Presencia

Impreso en Bolivia – *Printed in Bolivia*

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

Acrónimos y Abreviaciones

ABCP	Asociación Boliviana de Ciencia Política
ACI	Acuerdos y Convenios Intergubernativos
ADEMAF	Agencia para el Desarrollo de las Macro Regiones y Zonas Fronterizas
ADN	Acción Democrática Nacionalista
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AIOC	Autonomía Indígena Originario Campesina
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOA	Boliviana de Aviación
CAF	Corporación Andina de Fomento
CARTONBOL	Empresa Cartones de Bolivia
CCI	Consejos de Coordinación Intergubernativo
CCS	Consejos de Coordinación Sectorial
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CM	Consejos Metropolitanos
CNA	Consejo Nacional de Autonomías
CNE	Corte Nacional Electoral
COB	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONALCAM	Coordinadora Nacional para el Cambio
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo
CPE	Constitución Política del Estado
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CRES	Consejo Regional Económico y Social
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
ETA	Entidades Territoriales Autónomas
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FCD	Fondo Compensatorio Departamental
FNMC-BS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa
GDA	Gobiernos Departamentales Autónomos
GMA	Gobiernos Municipales Autónomos
GSC	Gobiernos Subcentrales
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados
IOC	Indígena Originario Campesino

IPB	Impuesto a la Propiedad de Bienes
IT	Impuesto a las Transacciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LDN	Ley del Diálogo Nacional
LM	Ley de Municipalidades
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MSM	Movimiento sin Miedo
MST-B	Movimiento sin Tierra de Bolivia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMAS	Operaciones de Mercado Abierto
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PAPELBOL	Empresa Papeles de Bolivia
PIB	Producto Interno Bruto
PIEB	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia
RIN	Reservas Internacionales Netas
RIOC	Región Indígena Originaria Campesina
SEA	Servicio Estatal de Autonomías
SIFDE	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado
SUMI	Ley del Seguro Universal Materno Infantil
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
TGN	Tesoro General de la Nación
TI	Territorio Indígena
TIOC	Territorios Indígena Originario Campesinos
UDP	Unidad Democrática y Popular
UE	Unión Europea
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Índice

Capítulo I

1. Descentralización y Autonomías: Los fundamentos teóricos
Marcelo Varnoux Garay 13

Capítulo II

2. Aspectos Económicos de Descentralización y Autonomía
Thomas Otter 43

Capítulo III

3. Poniendo en Marcha a las Autonomías. Un panorama inicial acerca de pasos pendientes para la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización
Thomas Otter y Mónica Cortez 79

Capítulo IV

4. Naturaleza y Materias Críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomía
Vladimir Ameller Terrazas 95

Capítulo V

5. Autonomías Territoriales y Descentralización Administrativa
Carlos Böhrtr Irahola 139

Capítulo VI

6. La Ley Marco de Autonomías en el Contexto Fiscal de Bolivia
José Luis Parada Rivero 179

Capítulo VII

7. Genética de las Instituciones de Coordinación Intergubernamental en el Régimen Autonómico
Diego Andrés Chávez Rodríguez 217

Capítulo VIII

8. Autonomías Indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Avances, retrocesos y perspectivas
Iván Égido Z. 255

Capítulo IX

9. El Efecto Centrífugo de la Constitución Política Boliviana
Eduardo Rodríguez Veltzé y Farit L. Rojas Tudela 287

Capítulo X

10. Evaluación al Proceso de Descentralización en Bolivia. Avances, retrocesos y perspectivas
Iván Velásquez Castellanos y Luis A. Dips Salvatierra 313

Capítulo XI

11. Autonomías en Bolivia: Evaluación y comparación con otros procesos de América Latina
Iván Finot Pabón 383

Prefacio

La Nueva Constitución Política del Estado, promulgada en febrero de 2009, introduce en el sistema político boliviano cuatro tipos de autonomías (departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina) iniciando, de este modo, un importante proceso de descentralización. La Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, esta última aprobada en julio de 2010 por la Asamblea Legislativa Plurinacional, constituyen el marco legal para la implementación de este proceso.

En sociedades descentralizadas, el poder del Estado está más cercano a la población, ya que existen unidades administrativas subnacionales que permiten una participación política más directa. A través de la transferencia de competencias y recursos a los niveles subnacionales puede lograrse un aumento de eficiencia y eficacia de la gestión pública. El municipio, de esta manera, es el centro de decisión política donde la relación entre los gobernantes y los gobernados es más directa, lo que permite una mayor participación de la sociedad y un mejor nivel de respuesta del sistema político a las demandas ciudadanas. En la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno debe regir el principio de subsidiariedad: los problemas deberían solucionarse lo más cerca posible a la fuente de su manifestación. Eso significa que los municipios deben ejercer todas las tareas que pueden cumplir de la mejor forma posible y que están orientadas a satisfacer las demandas ciudadanas. Si esto no ocurriera, dichas tareas deberían ser resueltas por el nivel subnacional inmediato. Esta lógica funciona como una cadena entre las diferentes entidades autónomas de gobierno: municipio – región – departamento – nivel central.

La descentralización puede aportar a la profundización de la democracia. Por definición, un sistema político descentralizado tiene que ser democrático y tiene que fundarse en el Estado de Derecho, ya que sistemas antidemocráticos no reconocen una verdadera autonomía a los centros de poder subnacionales.

En el proceso de redistribución del poder político entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales surgen conflictos sobre competencias ejecutivas y financieras. Por consiguiente, es indispensable que existan mecanismos de decisión sobre controversias constitucionales entre los diferentes niveles de gobierno. La Constitución tiene que introducir las instituciones claves del sistema descentralizado para mediar en estos conflictos. En la mayoría de los casos, esta tarea le compete al Tribunal Constitucional o, en el caso de que no exista, a la Corte Suprema de Justicia. Por eso, la responsabilidad y legitimidad de estos tribunales es de suma importancia. Para garantizar ambas, la independencia del poder judicial es indispensable.

Para cumplir sus tareas, las entidades subnacionales necesitan recursos, por lo que es imprescindible un pacto fiscal. En general, es recomendable que los diferentes niveles puedan recaudar sus propios impuestos para que entren en competencia y generen mejores políticas públicas impositivas. Sin embargo, a fin de garantizar condiciones de vida equiparables en todo el territorio nacional, es importante crear un sistema de transferencias, tanto vertical (del nivel central a los niveles subnacionales) como horizontal (de entidades subnacionales más prósperas a menos prósperas).

Para la Fundación Konrad Adenauer, el tema de descentralización es de alta importancia, tanto en el trabajo en Alemania como en el que realiza a nivel internacional. Creemos que la experiencia alemana puede servir para discutir las ventajas y los problemas de la descentralización, a pesar de que en Alemania rige un sistema federal con características propias que difieren del modelo boliviano.

La implementación de un sistema federal en Alemania, después del término de la Segunda Guerra Mundial en 1945, fue una exigencia de los poderes de ocupación –Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Rusia– para garantizar la distribución del poder político en diferentes centros, a fin de estabilizar la democracia y asegurar la paz. Muchos de los 16 estados federados alemanes fueron creados por los poderes de ocupación bajo criterios racionales de territorialidad.

En Alemania, la Constitución denominada Ley Fundamental regula la distribución de las competencias legislativas entre el nivel central y los estados federados. El órgano de representación de los estados federados a nivel nacional es el *Bundesrat* (Consejo Federal). Los miembros del *Bundesrat* no son electos, sino son delegados por los gobiernos de los estados federados, encabezados por el jefe de gobierno y compuestos por los ministros. El *Bundesrat* participa en la aprobación de todas las leyes que tienen consecuencias para las finanzas o las administraciones de los estados federados (aproximadamente un 40%). En Alemania, tanto el nivel central como los estados federados y los municipios tienen sus propias fuentes de financiamiento y además hay transferencias verticales y horizontales. El Tribunal Constitucional es la instancia de resolución de conflictos. Además, cada estado federado tiene un Tribunal Constitucional Estatal. Para reducir los conflictos, hay reuniones regulares entre la jefa del gobierno nacional y los jefes de gobierno de los estados federados, así como entre los ministros de hacienda, nacional y estatales.

Bolivia se encuentra en el inicio de un importante proceso de descentralización. Para que sea exitoso, es indispensable discutir la distribución de competencias legislativas y ejecutivas, el pacto fiscal, las instancias formales e informales de resolución de conflictos y numerosos temas más. Además, con el objeto de garantizar el buen funcionamiento del

proceso, hay que fortalecer el Estado de Derecho y fomentar una cultura de la tolerancia. Es imprescindible, por otra parte, profundizar los elementos que generen un sentimiento de identidad común y de ciudadanía boliviana.

El presente libro quiere aportar al debate general sobre el proceso autonómico por medio de la presentación de 11 trabajos que tratarán los siguientes temas:

Capítulo	Área Temática	Autor
1	Descentralización y Autonomías: Los fundamentos teóricos	<i>Marcelo Varnoux Garay</i>
2	Aspectos Económicos de Descentralización y Autonomía	<i>Thomas Otter</i>
3	Poniendo en marcha a las Autonomías. Un panorama inicial acerca de pasos pendientes para la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización	<i>Thomas Otter y Mónica Cortez</i>
4	Naturaleza y Materias Críticas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías	<i>Vladimir Ameller Terrazas</i>
5	Autonomías Territoriales y Descentralización Administrativa	<i>Carlos Böhrt Irahola</i>
6	La Ley Marco de Autonomías en el Contexto Fiscal de Bolivia	<i>José Luis Parada</i>
7	Genética de las Instituciones de Coordinación Intergubernamental en el Régimen Autonómico	<i>Diego A. Chávez Rodríguez</i>
8	Autonomías Indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización	<i>Iván Égido Z.</i>
9	El Efecto Centrífugo de la Constitución Política del Estado Boliviana	<i>Eduardo Rodríguez Veltzé Farit Rojas Tudela</i>
10	Evaluación al Proceso de Descentralización en Bolivia. Avances, retrocesos y perspectivas	<i>Iván Velásquez Castellanos Luis A. Dips Salvatierra</i>
11	Autonomías en Bolivia: Evaluación de la Constitución y la Ley Marco. Comparación con otros Procesos de América Latina	<i>Iván Finot Pabón</i>

La implementación de las autonomías con instancias ejecutivas y legislativas propias significa un gran desafío para el sistema político boliviano. Los presentes trabajos pretenden aproximarse de manera propositiva para profundizar el debate sobre los temas centrales del proceso autonómico. La selección de los investigadores que contribuyeron en la redacción del presente libro se realizó de manera meritocrática, en función a su experiencia y conocimiento en temas de descentralización y autonomías. En todos los casos y de forma democrática se respetaron la posición y la forma en la que expresaron sus ideas y aportes de investigación. A todos los investigadores, un agradecimiento especial por esta importante contribución al debate y la investigación sobre tan importante temática.

La Paz, octubre de 2010

Susanne Käss

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia



Capítulo I

Descentralización y Autonomías: Los fundamentos teóricos

Marcelo Varnoux Garay

Descentralización y Autonomías: Los fundamentos teóricos

Marcelo Varnoux Garay *

Resumen

El presente artículo realiza una revisión teórica de la descentralización y la autonomía. Se exploran los enfoques que permiten establecer una relación entre la descentralización y la democratización de las sociedades, y entre la autonomía y el ejercicio de la autodeterminación. En ambos casos, dichas relaciones contribuyen a generar espacios ciudadanos de participación en las entidades subnacionales que consolidan la democracia, constituyen estructuras de gobierno y administración mejor vinculadas a la gente y, por lo tanto, con mayores opciones de responder eficientemente a sus demandas. Pero, fundamentalmente, la autonomía promueve el ejercicio de la autonomía moral, una variante de la libertad positiva (la libertad de querer), capaz de hacer la diferencia entre sociedades auténticamente democráticas y sociedades que arrastran el lastre de la dependencia a caudillos, caciques y todo tipo de estructuras que limitan la autodeterminación. Finalmente, el artículo realiza un análisis –a la luz de los enfoques teóricos revisados– de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia en julio de 2010, constatando que establece un proceso de institucionalización de las autonomías fuertemente tutelado por el gobierno central, incluso con más fuerza en el caso de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Palabras Clave: Bolivia, Descentralización, autonomías.

I. Nociones preliminares

No cabe duda que el tema de las autonomías ha generado, particularmente en Bolivia, un gran volumen de trabajos, artículos, ensayos, etc., que se caracterizan principalmente por analizar el alcance práctico de esta noción. Muy poco se ha explorado el concepto mismo que está íntimamente asociado a la democracia, tanto en su aspecto filosófico como institucional.

Y si bien la autonomía expresa grosso modo diversas facetas de la descentralización, su impacto sobre la estructura de un gobierno democrático es fundamental, porque restituye el valor del ser humano en la dimensión de la “autodeterminación”, capacidad que le permite ejercer, entre otras cualidades, la soberanía plena sobre sus actos y decisiones.

A contrapelo de las corrientes que reputaban al hombre como un ser intrínsecamente malo que requería de la guía de los más sabios, los más fuertes o de los más experimentados

* Marcelo Varnoux Garay es cientista político, experto en el análisis del sistema político boliviano y regional, la investigación social alrededor de la democracia como institución y cultura política y la docencia superior en materias afines a la experiencia señalada. En la actualidad, es Presidente de la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP). Las opiniones vertidas en el presente documento no expresan necesariamente el criterio institucional de la Asociación.

para evitar destruirse a sí mismo, los pensadores de la ilustración plantearon una idea muy diferente. La libertad era el principio motor de las realizaciones de la humanidad, y esto era especialmente visible allí donde el desarrollo de las artes, la ciencia, la industria y el comercio habían alcanzado niveles inéditos que inspiraban un gran optimismo en torno al progreso de la humanidad.

Por primera vez, las circunstancias del hombre no estaban sujetas a la Divina Providencia, ni siquiera a los rígidos sistemas estamentales o de castas. Los seres humanos son finalmente dueños de sus destinos, con capacidad para determinar lo que les conviene, para buscar la mayor felicidad y utilidad posible. Por eso, la política no sólo debía buscar promover la unidad o fortaleza del Estado, sino el mayor bienestar (o felicidad) posible de sus ciudadanos.

Esta percepción optimista acerca de las potencialidades del ser humano, originada en la idea de libertad, es fuertemente relativizada por un hecho habitual en la historia y que plantea Etienne de La Boétie en el siglo XVI de la siguiente manera: “La naturaleza del hombre es ser libre, pero también someterse a uno entregando su libertad a cambio de seguridad o protección”, de otra forma no podría explicarse los gobiernos que se fundan en el predominio de uno o unos cuantos sobre miles o cientos de miles (Etienne de La Boétie 2009, pág. 45 y ss.). Es decir, no es suficiente poseer la naturaleza de la libertad, sino ser capaz de ejercerla.

Precisamente, uno de los requisitos de la democracia es que las libertades ciudadanas queden garantizadas por un sistema normativo e institucional, de tal modo que las personas puedan finalmente disfrutar de la “autodeterminación” y de la “autonomía moral”.

Para comprender mejor el primer término, es preciso explicar los fundamentos del segundo. El sentido común y la convivencia democrática han demostrado que la mayoría de las personas, más allá de sus diferencias de género, nivel educativo, ingresos o pertenencia étnica, son capaces de desarrollar estrategias particulares para vivir razonablemente –sin recurrir a métodos ilegales o éticamente incorrectos– y garantizar el sustento básico de sus familias. Por lo tanto, todas esas personas pueden determinar, libremente, lo que les conviene o no. Adoptar decisiones autónomas en relación a los diversos aspectos de sus vidas para alcanzar una serie de objetivos que consideran deseables. Aquí, es fundamental mencionar que es imposible juzgar los resultados que generan esas decisiones autónomas, sólo destacar el proceso que llevó a su cristalización.

De este modo, nadie está mejor calificado que uno mismo para gobernar su destino y por eso, las pretensiones de terceros de “dirigir” las decisiones de las personas pueden calificarse como claras intromisiones a la esfera individual en la que rige, por lo menos en un sistema democrático, la autonomía moral.

Sin embargo, es demasiado frecuente que los seres humanos permitan a otros entrometerse en el ámbito de sus decisiones personales por varias razones: inseguridad en las propias capacidades, miedo, necesidad de que terceros dirijan sus vidas, etc., todas razones que ya Etienne de La Boétie expuso en su “Discurso de la Servidumbre Voluntaria”.

Se podría pensar entonces que, dada la naturaleza humana, es muy difícil alcanzar algo parecido a la autonomía moral y que siempre existirán formas de dependencia voluntaria o involuntaria, de unas personas respecto a otras. Si esto fuera así absolutamente, no habrían podido construirse las instituciones democráticas que se fundan en la autonomía de los ciudadanos.

Entonces, ¿cuáles son las condiciones que permiten ejercer nuestra autonomía moral a pesar de nuestra natural inclinación a permitir que otros se entrometan en nuestras vidas y terminen decidiendo por nosotros?

En primer lugar, es necesario ubicar a los seres humanos en el contexto de la sociedad y para ello, debe realizarse una abstracción de las condiciones particulares en las que se desempeñan cada uno de los individuos que conforman la sociedad. Esto, por supuesto, no quiere decir que se ignore su situación general que, en una proporción significativa, depende de las decisiones que adoptan quienes detentan el poder.

Y aquí precisamente se halla la primera condición que permite, en una democracia, ejercitar la autonomía moral. Los seres humanos se encuentran como ciudadanos y como tales concurren libremente a la formación de sus órganos de representación y gobierno. Los ciudadanos deciden, con su voto, quién les representará y quién les gobernará. Y el voto es esencialmente universal, secreto, libre y directo.

Para que el ejercicio de ese derecho tenga sentido, la autonomía moral debe complementarse con la autodeterminación que es una de las expresiones más importantes de la convivencia democrática de los seres humanos.

Se menciona, y con razón, que “sólo hay libertad cuando los ciudadanos tienen la posibilidad de situarse en actitud participante respecto de los procesos de autodeterminación colectiva. Sólo cuando se cumple esta condición podemos decir que ingresamos en el espacio de la convivencia propiamente política” (Andrea Greppi 2006, pág. 90).

Esta idea es fundamental ya que uno de los valores esenciales de la democracia está vinculado a la participación ciudadana en los asuntos de la comunidad. Naturalmente, no se trata de un “participacionismo” de tipo asambleario en el que prevalecen los aparatos de una u

otra facción con la capacidad de “moldear” la decisión colectiva en función de intereses particulares que, usualmente, no coinciden con el interés colectivo.

La participación democrática debe ir más allá del voto para situarse en el espacio de la comunidad, el vecindario, el municipio, todos ellos ámbitos más cercanos a la vivencia cotidiana de la gente. Por supuesto, se requieren personas formadas y comprometidas con los valores de la democracia para obtener resultados que promuevan el interés colectivo. En síntesis, la autonomía moral se resuelve en el contexto del ejercicio democrático de nuestros derechos y garantías políticas. Este ejercicio precipita un tipo de autodeterminación solamente comprensible a través de la intensidad y calidad de la participación ciudadana, no sólo en la formación de los niveles de representación y gobierno a través del voto sino, sobre todo, en los asuntos de la comunidad.

Por lo tanto, cuando la “autonomía moral” y la “autodeterminación” se encuentran en el ámbito social, en el campo de la actividad política, generan un impacto relevante en el sistema democrático.

Los ciudadanos demandan la constitución de instituciones que les permitan ejercer esas libertades para determinar las características de su desarrollo en el marco de la región, el municipio o la comunidad. Ahí comienza la historia de la descentralización y la autonomía, como formas de organización de un Estado democrático.

Ahora bien, los procesos de descentralización no son sencillos. En primer lugar, generan tensiones entre el poder central y las entidades que demandan mayores competencias y recursos. Dichas tensiones se tornan crónicas en sociedades que no tienen la capacidad de consolidar una cultura política democrática, ya sea porque la cultura prevaleciente –generalmente no democrática, escasamente democrática o autoritaria– es demasiado fuerte y está presente en todos los ámbitos de la vida social.

Probablemente uno de los mayores escollos que se presenta, radica en un gran aprecio por los liderazgos caudillistas, fenómeno bastante común en varios países de Latinoamérica. El caudillismo expresa dos problemas sociales: la falta de aptitud de la gente para ejercer plenamente su “autonomía moral” y, por lo tanto, la consciente transferencia al caudillo de porciones, cada vez mayores, de un poder de decisión que generalmente deriva en situaciones de discrecionalidad incompatibles con los principios y valores de la democracia. Por otra parte, la idea que el caudillo encarna al Estado y éste debe proveer a las necesidades de la gente, determina una relación sociedad–Estado mediatizada por rentas, bonos y prebendas que afectan, de forma directa, la posibilidad que las personas asuman el reto de su desarrollo a partir de sus propias capacidades.

El caudillismo y los diversos tipos de autoritarismo político vinculados a esta forma de ejercicio del poder¹ son, en resumidas cuentas, la expresión de la cultura política que prevalece en la sociedad. Por eso, una de las tareas más importantes para consolidar la democracia consiste, precisamente, en desmontar dicha cultura. Por supuesto, ésta no es una operación mecánica y rutinaria. Implica fundamentalmente un fuerte compromiso social con la democracia, como una forma razonable de gobierno pero también como una forma de vida.

En el marco de sistemas que tienen un evidente subdesarrollo en el ámbito de la cultura política democrática, resulta difícil pensar en procesos de descentralización que no sean tutelados de alguna manera. En dichos sistemas, los titulares del poder tienen “pavor” de delegar competencias, porciones de poder de decisión, recursos, etc., porque ven en esta operación un cercenamiento a sus propias posibilidades políticas.

En los mencionados sistemas, las sociedades tienen menos opciones de ejercer sus libertades o se muestran indiferentes ante el valor de las mismas en su vida política. En este caso, no tienen capacidad de ejercer plenamente su autonomía moral –menos su autodeterminación–, por lo que están más predispuestas a aceptar procesos de descentralización tutelados.

Es decir, la realización de la descentralización y las autonomías –tal como se podría concebir estos procesos en democracias estables y consolidadas– son el resultado de un conjunto de condiciones sociales e institucionales objetivas.

La autonomía moral, como el ejercicio consciente del amplio abanico de libertades que nos reconoce el Estado de derecho, impulsa la constitución de normas y entidades que permitan a las personas reunidas en sociedad, decidir sobre su futuro. Y esto sólo es posible en la medida que el poder central del Estado se acerca a la gente, mediante un proceso de descentralización de competencias y asignación de recursos. Y la autonomía como la institucionalización de la autonomía moral de los ciudadanos, es el corolario de la autodeterminación funcional al interés colectivo, en la región, el municipio, el vecindario o la comunidad.

Esto quiere decir que un proceso de descentralización, pero sobre todo la implementación de un sistema de autonomías, requiere para su realización no sólo de voluntad política entre quienes ejercen el poder del Estado, sino de una sociedad formada democráticamente y predispuesta a tomar en sus manos el destino de su desarrollo sin tutelajes que distorsionen esa voluntad. Porque es sencillo demandar descentralización y autonomía desde la sociedad civil, pero resulta difícil ejercer plenamente una autonomía moral que permita niveles razonables de autodeterminación.

¹ “El caudillo es la cabeza de un sistema político que logra, a través de sus cualidades carismáticas, realizar alianzas con sectores de la sociedad que se fundan en lealtades personales y relaciones clientelares y prebendales”. En este sentido, los caudillismos se fundan en prácticas autoritarias (Claudio Martínez Assad, 2004, pág. 29).

Tanto la descentralización como la autonomía, tienen impactos diferenciados sobre el sistema socio-político y precisamente de estos temas se tratará más adelante.

II. DESCENTRALIZACIÓN COMO DEMOCRATIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

A) Definiciones básicas

No puede afirmarse que la descentralización sea un concepto “polisémico” ya que existe un acuerdo casi general acerca de su significado, aunque con matices variados. Es en las formas concretas que adquiere esta modalidad de organización del Estado, en la que se observan discrepancias.

En todo caso, se entiende por descentralización aquel o aquellos procesos que, en términos generales, pretenden una redefinición de los centros institucionales de gobierno y administración pública. En dichos centros, recaen competencias, responsabilidades y otras capacidades (entre ellas, principalmente las financieras) para decidir y actuar en el ámbito social, político, institucional, público o privado, de tal modo que sean superadas las características negativas de una cultura centralista de gobierno (Rivera Roy 2000).

También se asume la descentralización como una política (o una técnica al servicio de una determinada política de organización y funcionamiento del Estado) que busca trasladar capacidades de actuación política (competencias y recursos) desde los núcleos centrales del Estado hacia los “espacios y entes periféricos” de decisión política, distintos y diversos que, por su naturaleza, son responsables de diseñar y ejecutar políticas en su ámbito de actuación (Calderón Suárez 2007, pág. 4).

La descentralización es una reacción al centralismo gubernamental, ineficiente, burocrático y distante del ciudadano. Alrededor del centralismo se presenta el debate que le señala como el responsable de las grandes desigualdades entre regiones de un mismo país, desigualdades que provocan flujos migratorios internos –hacia el lugar o lugares en los que se desarrolla la actividad económica, política y social más dinámica– y determinan la aparición de amplios “bolsones” económicamente deprimidos que operan como un lastre para el desarrollo y la disminución de la pobreza. Por lo tanto, se descentraliza auténticamente cuando se desplaza o transfiere el poder, la autoridad y la capacidad de acción y dirección de determinadas funciones, de una instancia nacional hacia otras instancias locales o regionales mejor sintonizadas con el tipo de problemas que aquejan a la población y, en consecuencia, potencialmente más aptas para resolver esos problemas (Pérez y Farra 1999).

En la década de los 90 y bajo el impulso del denominado “Consenso de Washington”, varios Estados en el tercer mundo “remodelaron” sus economías, otorgando un papel relevante a la iniciativa privada y el mercado. Pero, al mismo tiempo, implementaron un proceso de reforma estatal cuyo objetivo más importante consistía en “achicar” el Estado, transfiriendo algunas de sus competencias –fundamentalmente la administración de ciertos servicios públicos– a manos privadas. Este proceso fue reputado como una especie de “descentralización”, aún cuando en los hechos solamente se trataba de una “privatización”.

Está fuera del alcance de este trabajo evaluar el proceso de “privatización” de empresas y servicios públicos, pero sí es posible afirmar que no se trató de una descentralización en el sentido estricto del término. Y es que la descentralización va más allá de las nociones tecnocráticas vinculadas con los niveles de eficiencia que deben poseer las entidades gubernamentales. En realidad, se trata de un proceso complejo que, al adquirir determinadas formas, genera diferentes consecuencias en el Estado y la sociedad civil.

B) Formas de la descentralización

La descentralización es un proceso político–administrativo, por medio de cual se transfiere a los órganos territoriales de gobierno, parte o la totalidad de la autoridad o funciones que detenta el Estado. Según sea el nivel y la naturaleza de la transferencia que se realiza, la descentralización puede ser política o administrativa. No es un fin, sino un medio para lograr la obtención de mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de cometidos públicos, pero también para acercar el poder al ciudadano, posibilitando así la participación ciudadana en los asuntos públicos (Calderón Suárez 2003).

Ahora bien, se pueden distinguir tres formas de descentralización: la *administrativa*, que incluye la desconcentración territorial y funcional de agencias estatales; la *descentralización política*, que consiste en la transferencia de competencias a organizaciones territoriales, funcional y políticamente autónomas y; la *descentralización económica*, que en sentido estricto es un proceso de privatización de empresas y servicios públicos (Von Haldewang 1990, págs. 61-77).

La descentralización política implica una redistribución del poder político entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, que involucra atribuciones de carácter administrativo, de gobierno y legislativas. Desde un punto de vista más técnico, la descentralización política viene a ser la transferencia de poder de decisión a las entidades subnacionales, para la provisión y la producción de bienes públicos. Naturalmente, para que esas decisiones sean operativas, se hace necesaria la transferencia de competencias que permitan a las entidades descentralizadas definir, con grados razonables de flexibilidad, el destino del gasto público (Calderón Suárez 2003, pág. 7).

Varios rasgos destacan como característicos de la descentralización política: sistemas y mecanismos de elección de autoridades políticas en el ámbito local; mecanismos de participación de la comunidad en el proceso de adopción de decisiones; autonomía normativa y la constitución de un sistema local de organizaciones políticas que no pueden equipararse, en su magnitud y alcance, con los partidos políticos nacionales.

Entonces, la descentralización política implica la delegación de competencias, por parte del Estado central, a organismos políticos electos por el voto popular, que tienen un ámbito jurisdiccional en un territorio determinado. Destaca la idea que al descentralizar competencias políticas se pretende ampliar los espacios de participación ciudadana a nivel local y regional, creando oportunidades para que las sociedades de las entidades subnacionales puedan gestionar, de forma más eficiente, sus demandas e intereses.

Por su parte, *la descentralización administrativa* es la transferencia a las entidades subnacionales, de competencias operativas para decidir sobre la provisión y producción de bienes y servicios públicos. Dichas competencias, generalmente están a cargo de las autoridades electas y funcionarios locales responsables de dichas áreas. (Calderón Suárez 2004, pág. 8).

Ahora bien, se ha desarrollado el concepto de *descentralización democrática* para diferenciarla, en primer término, de la desconcentración administrativa. Dicha descentralización supone una transferencia de funciones y competencias, desde la administración central, hacia las autoridades territoriales, regionales o locales con el propósito de aumentar su autonomía, reducir su dependencia de la administración central y redistribuir el poder. Bajo este concepto, se pretende que las autoridades territoriales sean reconocidas legalmente y cuenten con autonomía en los procesos de adopción de decisiones (Crook y Manor 1998, pág. 20). Además, se requiere que las autoridades que reciben esos niveles de autonomía, sean representativas de la población que las elige y rindan cuentas de sus acciones a esas poblaciones mediante mecanismos específicos (Manor 1999, pág. 13).

En este contexto, surge inevitablemente una clara relación entre descentralización y democratización, como un proceso que incorpora al escenario político a una mayor cantidad de grupos y organizaciones que promueven los intereses y demandas de las sociedades locales y regionales.

En los hechos, la política deja de ser una actividad exclusiva de élites localizadas en los centros de poder nacional más importantes, para desplazarse hacia grupos y organizaciones locales que tienen la posibilidad de construir lazos más directos con la sociedad local. Surgen nuevos liderazgos políticos, con el potencial de coadyuvar a los procesos de fortalecimiento de las instituciones democráticas.

C) Descentralización como democratización

Cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación de grupos y organizaciones locales, se propicia la formación de múltiples centros de poder funcionales a la consolidación de la democracia. En términos concretos, se avanza hacia una “poliarquía” (Dahl, (a) 1991, pág. 271 y ss. / (b) 1989). Por esta razón, los procesos de descentralización encuentran resistencias formidables en regímenes políticos de orientación centralista.

Paradójicamente, la poliarquía tiene el potencial de reforzar el sentimiento de pertenencia social al Estado, ya que los múltiples centros de poder deben cooperar y coordinar entre sí para mantener sus prerrogativas. En este esquema, las tendencias hacia la disgregación de la unidad estatal –si es que existen– se minimizan.

Ahora bien, una descentralización “democrática” debe comprender: 1) participación ciudadana efectiva que, entre otras cosas, aliente la constitución de organizaciones y liderazgos políticos locales; 2) un sistema normativo que regule la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales; 3) una transformación real de la estructura institucional del Estado central; y 4) un sistema electoral subnacional con capacidad de regular los procesos electorarios democráticos en el ámbito territorial específico.

1. Participación ciudadana efectiva

El concepto de participación ciudadana adquiere, en el mundo moderno, un papel y un significado muy importantes en la democratización y progreso de la sociedad. La participación es considerada como una de las estrategias para el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La participación ciudadana en el proceso de descentralización del Estado es fundamental, porque establece una interrelación más cercana de la ciudadanía con el gobierno local, regional o departamental para incidir, sobre todo, en su constitución –a través de elecciones– para exigir derechos, cumplir obligaciones, influenciar sus procesos decisorios y controlar su gestión (Molina 2003).

La participación política democrática se combina con la participación social de las organizaciones, grupos comunitarios e individuos en el proceso más cotidiano del ejercicio del poder en los espacios locales, sin perder finalmente su carácter político.

La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación

pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia (Ziccardi 2005).

Por lo tanto, los procesos de descentralización democrática tienen la virtud de fortalecer la democracia participativa. El propósito es generar condiciones para el establecimiento de espacios ciudadanos que permitan a las organizaciones y actores sociales participar en la toma de decisiones, la gestión pública local, la fiscalización de los programas y proyectos del gobierno central y de las entidades subnacionales.

2. Sistema normativo para la transferencia de competencias y recursos

Alrededor del “centralismo”, se generan problemas de eficiencia en la gestión estatal que repercuten en todos los niveles de actividad de las poblaciones que se ubican en la periferia de la sede del poder central. Pero, al mismo tiempo, es muy difícil implementar un proceso cuyo objetivo sea mejorar la calidad de la democracia. Por eso, se descentraliza auténticamente cuando se desplaza o transfiere el poder, la autoridad y grados más altos de autonomía a las entidades subnacionales que incluyen, por supuesto, competencias administrativas, financieras, de programación, planificación y evaluación, etc. Es decir, se transfieren responsabilidades a los titulares de ámbitos político-territoriales más próximos al ciudadano a quien va dirigido el servicio público o la acción gubernamental (Pérez y Farra 1999). Un elemento fundamental para complementar adecuadamente el contexto normativo es la dotación de recursos, tanto para el desarrollo del proceso como para el cumplimiento de las competencias en las unidades hacia las que se orienta la descentralización.

La descentralización no es un proyecto viable si hay ausencia de un tipo de organización o estructura política que contemple la representatividad, legitimidad y relativa autonomía de las autoridades o instancias de gobierno subnacional. Asimismo, implica una transformación institucional profunda; en primer lugar, en el nivel de la normatividad formal. Se requiere, entre otras cosas, una Ley Marco de Descentralización o al menos un proyecto de ley que proporcione elementos suficientes para avanzar en la descentralización (Monge 2003).

En síntesis, se requieren normas e instituciones específicas para realizar la descentralización. El contenido de ambas debe guardar relación con una vocación descentralizadora que limite las tendencias centralistas y, sobre todo, evite el tutelaje de los poderes centrales sobre el proceso.

3. Transformación institucional del Estado

No puede hablarse de descentralización, en ningún sentido, si la transformación normativa no involucra cambios en los organismos estatales. Dicho en otras palabras, la forma que

adquiere la estructura orgánica del Estado define la profundidad de los procesos de descentralización.

Naturalmente, las nuevas instituciones y normas que tienen por objeto regular el proceso descentralizador sufren el impacto de la tensión entre las fuerzas democratizadoras y nuevas formas participativas de hacer política, con la naturaleza de los regímenes centralistas, partidos políticos y burocracia estatal que, de todas formas, buscan controlar el proceso de descentralización con formas tradicionales (clientelistas) de hacer política.

Éste es un punto central para determinar si la descentralización finalmente precipita niveles incrementados de autonomía o, en cambio, las normas e instituciones están diseñadas para facilitar el predominio del poder central. Sin embargo, existe también la posibilidad que, en función de la cultura política prevaleciente, las entidades subnacionales repliquen las prácticas centralistas en el ámbito de su territorio, precipitando el fracaso de la descentralización democrática.

4. Sistema electoral subnacional

Los gobiernos locales debidamente organizados son más eficientes que los gobiernos centrales para evaluar los requerimientos y necesidades locales, los efectos de sus realizaciones y, particularmente, para promover la participación ciudadana en su desarrollo. Sin embargo, es necesario contar con un modelo de organización y funcionamiento político-administrativo que permita obtener un mayor control político local, expresado en un sistema electoral democrático, directo y representativo con partidos y actores políticos locales independientes, y una sociedad civil fortalecida y deliberante con amplia participación ciudadana (Starckmann 2003).

Precisamente por esta razón, una descentralización democrática contempla la constitución de un sistema electoral subnacional, administrado por una autoridad electoral también subnacional. Esto no supone la creación de entidades electorales paralelas a la que regula el ámbito nacional, sino el establecimiento de criterios de coordinación y autonomía suficientes para que la autoridad electoral subnacional administre de forma más efectiva el desempeño de las organizaciones y actores políticos locales.

III. AUTONOMÍA COMO AUTODETERMINACIÓN CIUDADANA

A) Enfoques teóricos

El concepto de autonomía ha sido trabajado desde diversos enfoques que exploran sus características en el ámbito público, pero también en el privado. En lo público, porque tiene

efectos sobre la institucionalidad del Estado, similares a los que se observan en los procesos de descentralización. Por eso, en este nivel, la autonomía es relativamente equiparable a descentralización. En lo privado –y aquí está el verdadero valor de la autonomía–, porque genera las condiciones para el ejercicio de la autodeterminación ciudadana, tan importante para comprender el valor de la autonomía moral de los individuos que viven e interactúan en un sistema democrático.

“Se entiende por autonomía la potestad para dirigirse a sí mismo, sin intervención de terceros; ella tiene una dimensión funcional consistente en el libre y expedito cumplimiento de las funciones otorgadas, y una dimensión operativa que permite hacer cumplir las decisiones adoptadas”².

En opinión de Rawls, el concepto de autonomía se adscribe a la noción de libertad. Se es autónomo en la medida que puede ejercerse la libertad en tres aspectos: 1) tener poder moral para dar forma, para revisar y perseguir la consecución de una concepción del bien; 2) constituirse en fuente autenticadora de las propias demandas y; 3) asumir la responsabilidad en la consecución de los propios fines. En consecuencia, Rawls distingue dos tipos de autonomía: la autonomía racional que no es, como tal, un ideal en absoluto sino una manera de modelar la idea de lo racional; y, la autonomía plena, definida como un ideal político y una parte del ideal más completo de una sociedad bien ordenada. Es decir, mientras la autonomía plena –la autonomía política– es privativa de los ciudadanos, la segunda se construye a través de la forma en que las partes deliberan a través de sus representantes y, por ello mismo, es pública (Rawls 1993).

En criterio de Habermas, se debe destacar la dimensión pública de la autonomía, tomando en cuenta que la autonomía política no es una simple copia de la autonomía moral. De esta forma, la idea de autolegislación cobra, para la formación de la voluntad colectiva, el significado de autonomía política. Así, Habermas valida, por una parte, la organización política y, por otra, el derecho positivo que le asiste como producto de la decisión libre y responsable de los sujetos políticos, es decir, de los ciudadanos. En teoría se reafirma el principio de soberanía popular, al mismo tiempo que destaca uno de los elementos más importantes de la dimensión pública de la autonomía. Sólo el régimen democrático, en sociedades también democráticas, realiza efectivamente la noción de autonomía (Habermas 1998).

Ahora bien, en casos específicos, el concepto de autonomía se complementa con una determinada estructura institucional.

2 Informe de la Comisión de la Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado Chileno, acerca del proyecto de ley de reforma constitucional que crea el Ministerio Público, evacuado el 8 de abril de 1997, contenido en el Diario de Sesiones del Senado, sesión 39ª, p. 4565. Citado por Zúñiga Urbina en la revista IUS ET PRAXIS, Año 13, Santiago, 2007.

En la doctrina española, la autonomía está ligada a la descentralización política, muy propia del “Estado Integral” de la II República y del “Estado de las Autonomías” actual. En el ámbito del Derecho administrativo español, se coincide en el carácter polisémico del concepto de autonomía y la carencia de un significado dogmático preciso. Así el concepto autonomía es empleado por la Constitución española para referirse a las Comunidades Autónomas, Municipios, Provincias y Universidades. Pareja Alfonso, inspirado por Santi Romano y M. S. Giannini, sostiene como definición común de autonomía: “...una cualidad de un sujeto, una organización, consistente en una cierta (derivada y limitada) capacidad de autorregularse, quedando su configuración entregada a la Constitución y el ordenamiento jurídico” (Zúñiga Urbina 2007, pág. 2.228).

En la doctrina iuspublicista alemana contemporánea, la autonomía opera en el Estado y en la sociedad civil. En el Estado, la autonomía concierne a la forma de organización “intraestatal” que se expresa a través de la descentralización, en la que emergen entidades públicas o personas de derecho público que gozan de un mínimo de independencia y autodeterminación, por una parte, y de legitimación democrática, por otra. En la sociedad civil, la autonomía concierne a ciertas categorías de asociaciones de carácter profesional o económico. Por último, en la doctrina iuspublicista francesa contemporánea, la autonomía –post reforma del Estado y de su administración en el gobierno de Mitterrand– debe referirse, necesariamente, a las colectividades locales y territoriales (Municipios, Departamentos, Regiones). Por lo tanto, desde este enfoque, la autonomía es esencialmente limitada y se desenvuelve en las coordenadas de la descentralización administrativa territorial, a través de colectividades locales y territoriales que gozan de libre administración de sus recursos y un ordenamiento propio, a lo que se une la personalidad moral (Zúñiga Urbina 2007, pág. 2.229).

B) Autonomía como autodeterminación

Los enfoques revisados y que no presentan notables diferencias entre sí, señalan expresa o tácitamente una vinculación entre la autonomía y la autodeterminación. Es una vinculación entre lo público y lo privado que encuentra su expresión más acabada en las instituciones y prácticas que promueven efectivamente el ejercicio de las libertades ciudadanas.

En este sentido, la autonomía pública tiene como requisito indispensable la autonomía privada (autodeterminación), ya que ella le permite constituirse como voluntad realmente libre. Por su parte, no podría asegurarse una regulación consensuada de la autonomía privada si el ciudadano no puede hacer uso adecuado de la autonomía pública que, a su vez, debe necesariamente estar inserta en el marco del Estado de derecho que tiene por finalidad garantizar la autonomía privada y la igualdad jurídica de los ciudadanos. La noción de autonomía resulta impensable desde concepciones no pluralistas y antidemocráticas; restarle

espacio a la autonomía política de los ciudadanos supone, en última instancia, negar la posibilidad de construir una sociedad justa (Habermas 1998).

Además, la autodeterminación es al mismo tiempo una expresión de la “libertad positiva” (libertad de querer) cuyo ejercicio es fundamental para la democracia como sistema de gobierno. Las decisiones ciudadanas, especialmente las que están vinculadas con su destino en comunidad –por ejemplo, elección de representantes o autoridades– deben gozar de esta característica.

Por lo tanto, la autonomía establece las condiciones para que los ciudadanos en sociedades democráticas tengan la capacidad de “autodeterminación”, es decir, las facultades necesarias –establecidas por la ley y expresadas en instituciones concretas– para definir el camino de su desarrollo personal y colectivo.

Por supuesto, en el interior de un Estado democrático las autonomías deben adquirir una configuración normativo–institucional que, sin afectar la integridad de aquél, permitan desplazar, efectivamente, poder de decisión, recursos, capacidades legislativas, competencias, etc., a las autoridades, representantes y ciudadanos de los niveles subnacionales.

C) Institucionalización de la autonomía

En este punto, se debe diferenciar la obligación que tiene el Estado democrático de proteger los derechos y garantías políticas entre los que se halla la autodeterminación ciudadana, de la forma concreta que adquiere un proceso autonómico que reconfigura la organización estatal. Es decir, las instituciones del Estado de derecho tienen la finalidad de asegurar el ejercicio efectivo de la autonomía política de ciudadanos socialmente autónomos. Naturalmente, es preciso que esto se exprese en programas legislativos que circulen a lo largo y ancho de la sociedad para que, a través de la estabilización de expectativas y la realización de fines colectivos, pueda desarrollar su fuerza de integración social (Habermas 1998).

Es preciso retener la idea que si no existe predisposición social para ejercer los derechos y libertades que promueve la democracia, es muy difícil desarrollar algo parecido a un sistema autonómico porque las instituciones son, de alguna manera, el reflejo de la cultura política de una sociedad.

La descentralización del poder del Estado central, transfiriendo competencias, recursos y amplias facultades de decisión a entidades subnacionales, requiere de un complejo normativo–institucional que, a su vez, sólo puede prosperar si existen las condiciones socio–políticas adecuadas que incluyen el ejercicio consciente de la autodeterminación ciudadana.

Por supuesto, es también posible que el alcance de dicha transferencia sea muy limitado, de tal modo que el gobierno central retenga las mayores competencias y tutele el proceso de autonomía.

Pero también existe la posibilidad que las demandas por mayores grados de autonomía política, en el marco de sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad, tenga como objetivo una mayor participación de la población en la redistribución de los recursos. En este caso, la gran pregunta es si un proceso de descentralización resolverá adecuadamente dichas demandas, además, tomando en cuenta que las condiciones de pobreza y desigualdad plantean trabas efectivas al ejercicio de los derechos y garantías políticas, restringiendo por consiguiente la posibilidad de autodeterminación ciudadana.

La institucionalización de un sistema de autonomías, es un proceso complejo que no se limita a la reorganización territorial del Estado, a la cesión de competencias, recursos y facultades de decisión, sino que debe contemplar el estado de la cultura política que prevalece en la sociedad. Así, las sociedades en las que predomina una cultura política democrática pueden asumir el reto que plantea la autonomía ya que perciben a ésta como una prolongación natural de su libertad moral y autodeterminación. En cambio, en sociedades donde predomina una cultura política escasamente democrática o autoritaria, es muy difícil esperar que la autonomía surta los efectos para los que ha sido instituida.

IV. EL CASO BOLIVIANO

El 19 de julio de 2010, fue promulgada por el presidente del Estado Plurinacional la “Ley Marco de Autonomías y Descentralización” (LMAD), Ley N° 031. La norma forma parte de las cinco leyes previstas por la segunda disposición transitoria de la Constitución Política del Estado (CPE) y que, en teoría, deberían promover la nueva institucionalidad del Estado Plurinacional.

Amerita, entonces, analizar esta norma desde los enfoques teóricos revisados para develar su naturaleza, así como señalar las características de algunas innovaciones que se plantean en el campo de las denominadas autonomías indígenas. Por último, conviene revisar la viabilidad institucional de este instrumento normativo.

A) Enfoque doctrinal

El espíritu de la LMAD no difiere en su orientación de los procesos descentralizadores realizados, por ejemplo, en Chile, Colombia o Guatemala. Bolivia es un Estado Unitario con autonomías, menciona el Art. 1 de la CPE. Precisamente por esta razón, y más allá del

complejo entramado de entidades autónomas que se plantea, existe un fuerte control del gobierno central sobre el proceso de transferencia de competencias y recursos.

La LMAD establece un tipo de autonomía fuertemente tutelada por el gobierno central. Este fenómeno se repite en los países mencionados que para conservar el carácter unitario del Estado, recurren a una serie de disposiciones para garantizar que el gobierno central mantenga la supremacía sobre los aspectos esenciales de las políticas económicas y sociales.

Las razones que se arguyen son las siguientes: a) que no se pueden transferir mayores competencias y recursos a entidades subnacionales que todavía no desarrollan capacidades de gestión pública adecuadas y, b) que una descentralización política o la elección de autoridades subnacionales podría quebrar la unidad del Estado y avanzar hacia una especie de federalismo que colocaría en tela de juicio, precisamente, la unidad del Estado.

En todo caso, especialmente en el caso chileno, el avance de la descentralización ha sido lento pero seguro, promoviendo un desarrollo relativamente equilibrado de las regiones y preparando el terreno para mayores grados de autonomía política.

Ahora bien, la LMAD en los papeles parece más avanzada e innovadora que cualquier otra norma similar planteada en Latinoamérica, pero en su orientación específica es incluso más conservadora que los marcos normativos desarrollados, por ejemplo en Chile y Colombia.

Entre los principios que establece la LMAD (Art. 5), no figura el concepto de “autodeterminación”. Si lo que se pretende es avanzar hacia la consolidación de un sistema autonómico, es preciso destacar la importancia de la libertad de decisión y acción que deben tener las entidades subnacionales y los ciudadanos que forman parte de éstas, al momento de determinar la forma que adquirirá su desarrollo en el marco de sus características propias determinadas por el lugar donde residen (municipio, departamento, nación y pueblo indígena originario campesino). Al parecer, esta importante omisión no es casual y es consecuente con la idea de centralidad gubernamental.

Entre las curiosidades de la LMAD, sobresale el principio de la “Lealtad Institucional” (Art. 5, numeral 15) que menciona: “El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen, promoviendo el diálogo en torno a las medidas susceptibles de afectarles negativamente, y facilitando toda información pública necesaria para su mejor desempeño; respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas”.

En los hechos, se trata de una especie de recomendación cuya finalidad esencial es precautelar, en primer lugar, las prerrogativas del nivel central del Estado. En realidad, dicho principio es completamente innecesario si tenemos en cuenta que la LMAD define las competencias de cada una de las entidades territoriales autónomas, sus responsabilidades y las relaciones entre cada una de ellas, por lo que exigir “lealtad” es simplemente irrelevante.

La organización territorial planteada por la LMAD sigue el modelo español de autonomías locales, con la introducción de una nueva entidad denominada “territorio indígena originario campesino”, neologismo reconocido por la CPE para resaltar el carácter indígena popular del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS). Probablemente ésta sea la novedad más relevante que trae la LMAD, cuyo análisis merece un apartado especial.

El régimen de competencias no se diferencia mucho de los que se han introducido en otros países de Latinoamérica en el marco de procesos de descentralización. Sin embargo, resalta el hecho de que la LMAD no incluyera una sección que regule el importante tema del pacto fiscal, necesario para la transferencia de recursos del nivel central a las entidades autónomas para la adecuada realización de dichas competencias.

Una descentralización administrativa que tome a la ligera la cuestión de los recursos y, por supuesto, la capacidad de las entidades subnacionales para desarrollar gestión pública se puede tornar, en el corto plazo, intrascendente.

La figura de una autonomía fuertemente “tutelada” por el nivel central del Estado se confirma con las instancias del Órgano Ejecutivo, dedicadas exclusivamente a este tema. De este modo, existe un Ministerio de Autonomía, institución que contradice el espíritu de la autonomía y la descentralización, ya que estaría considerando que el proceso autonómico es un área más de administración del gobierno central.

Naturalmente, en países con descentralización administrativa y política (Chile, Colombia y Guatemala, entre otros), se han constituido secretarías o instancias de coordinación entre las entidades subnacionales y el gobierno central. En ningún caso, dichas instancias tienen rango de ministerio, ya que el objetivo central es generar condiciones para el desarrollo de capacidades técnicas de gestión en el ámbito local o regional.

En cambio, la LMAD, aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, establece dos instancias adicionales de control sobre el proceso autonómico. En primer lugar, se crea el Consejo Nacional de Autonomías (Art. 123) que está conformado por: 1) la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional que además preside este consejo; 2) tres ministros del Órgano Ejecutivo Plurinacional (de la Presidencia, Planificación del De-

sarrollo y de Autonomía); 3) las gobernadoras o gobernadores de los nueve departamentos; 4) cinco representantes de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia; 5) cinco representantes de las autonomías indígena originario campesinas y, 6) una o un representante de las autonomías regionales.

El Art. 121 de la LMAD menciona que “el Consejo Nacional de Autonomías es una instancia consultiva permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas”.

Llama la atención que la composición del citado Consejo no exprese el peso de cada instancia de gobierno. De este modo, frente a los cuatro representantes del Órgano Ejecutivo (incluido el Presidente), los municipios sólo puedan acreditar cinco delegados, siendo que su número excede los 330 en todo el país.

La LMAD, además, crea otra instancia denominada “Servicio Estatal de Autonomías” (Art. 125), “entidad pública descentralizada bajo tuición del Ministerio de Autonomía, con personalidad jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria”. Sus atribuciones, establecidas en el Art. 129, párrafos I, II, III y IV, abarcan el ámbito competencial, económico financiero, normativo y de información.

Ahora bien, llama poderosamente la atención que la LMAD no se pronuncie acerca de la Agencia para el Desarrollo de las Macro Regiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), institución creada recientemente por el Órgano Ejecutivo para “promover e impulsar el desarrollo estratégico económico y social de las Macro Regiones y Zonas Fronterizas de forma articulada a los planes y políticas públicas (Decreto Supremo N° 0538).

El sentido común indica que esta agencia debería estar inserta en la LMAD y vinculada al Consejo Nacional de Autonomía. En los hechos, la ADEMAF es una instancia paralela a las autonomías Departamentales, Regionales, Municipales e Indígenas, que se sustenta en el concepto de “Macroregión”, definido en el Decreto N° 0538 como: “aquél espacio territorial que articula regiones afines ecológicamente, culturalmente y de vocación productiva, y que en términos político administrativos corresponden a uno o más departamentos”. Si esto es así, ¿para qué alentar la constitución de un complejo sistema de autonomías que, en teoría, incorpora a departamentos, regiones, municipios y pueblos indígenas, si de todos modos existe una entidad superior que puede operar al margen de las entidades autónomas?

Pero, además, la ADEMAF tiene amplias competencias que van desde la promoción, formulación, coordinación y supervisión de planes, programas y proyectos de desarrollo ejecutados por los ministerios sectoriales y las diversas entidades del Órgano Ejecutivo a

nivel Central del Estado en las macroregiones y zonas fronterizas, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, hasta la administración directa de esos planes, programas y proyectos.

En los hechos, la LMAD instituye un complejo institucional que otorga al Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional (gobierno central), la “tutela” absoluta sobre las autonomías. En este sentido, cabe preguntarse si el sistema de autonomías ha sido diseñado para que las regiones, departamentos, municipios y pueblos indígena originario campesinos se hagan cargo de su propio desarrollo a partir de instituciones específicas, ¿para qué plantear estas instancias de control exagerado y que contradicen el espíritu de la autonomía?

B) Autonomías indígenas

La LMAD está en consonancia con el enfoque pro indígena de la Constitución Política del Estado ya que dedica una parte importante de su normativa a establecer las bases de la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Entonces, cabría pensar que la norma está diseñada para facilitar el acceso de los pueblos indígenas a las autonomías, en legítimo ejercicio de los derechos especiales que les reconoce la Constitución en la que sobresalen dos ideas: “libre determinación y territorialidad”, es decir, soberanía sobre el territorio.

Específicamente, la CPE afirma en el Art. 30, Parágrafo II, numeral 4, que las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de “libre determinación y territorialidad”.

La LMAD menciona en su Art. 6, Parágrafo III: “Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.- Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas. Se encuentran asentadas en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son los Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena, de acuerdo a lo establecido en el Art. 2, el Parágrafo I del Art. 30 y Art. 32 de la Constitución Política del Estado”.

Por otra parte, el Art. 43 de la LMAD (Carácter de lo Indígena Originario Campesino) afirma: “Lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia cuya existencia es anterior a la colonia, cuya población comparte territorialidad, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias; y así se denominen solamente como indígenas o

como originarios o como campesinos, pueden acceder en igualdad de condiciones al derecho a la autonomía establecido en la Constitución Política del Estado, en sus territorios ancestrales, actualmente habitados por ellos mismos y en concordancia con el Art. 1 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo. El pueblo afroboliviano está incluido en estos alcances, en concordancia con el Art. 32 de la Constitución Política del Estado”.

Ambos artículos de la LMAD no ratifican claramente la “libre determinación” y la “territorialidad” de los pueblos y naciones indígena originario campesinos. La sutil omisión probablemente tiene el propósito de impedir que dichos pueblos ejerzan con plenitud la soberanía territorial que la CPE les reconoce, ya que podrían colocar en peligro la unidad y autoridad del Estado.

Precisamente esta preocupación fue señalada con anterioridad. Sosteníamos que “al parecer, el propósito de quienes redactaron el anteproyecto oficialista de Ley Marco de Autonomías, fue “reconfigurar” completamente, y en función de criterios étnicos muy discutibles, la fisonomía territorial del Estado boliviano. Sin embargo, dicha reconfiguración podría abrir, en el sentido literal de la frase, las “puertas del infierno” (Varnoux 2009, pág. 472).

Al parecer, los funcionarios que redactaron la LMAD se percataron de este inconveniente ya que se suscitaron varios eventos en los que comunidades campesinas, alegando los derechos que les reconoce la CPE, reclamaron la “propiedad”, “control” y “usufructo” de los recursos naturales (especialmente minerales e hidrocarburos) que subyacen en sus territorios ancestrales.

Y es que si se pretende preservar la unidad del Estado y el control de éste sobre las rentas que genera la explotación de recursos naturales para beneficio de toda la sociedad, no se puede admitir que otra entidad –así sea una nación o pueblo indígena originario campesino– tenga la posibilidad de ejercer derechos exclusivos sobre esos recursos.

El problema radica en que la razón de la unidad y soberanía territorial del Estado quiebra la noción de “autonomías indígenas” tal como están planteadas en la CPE. Es más, la LMAD establece un procedimiento –fuertemente tutelado por entidades del gobierno central– para acceder a las autonomías indígenas.

Dicho procedimiento exige, principalmente, la certificación por parte del Ministerio de Autonomía del carácter “ancestral” del territorio indígena donde se pretende crear una autonomía indígena. El Art. 56 de la LMAD (Requisitos para el Acceso a la Autonomía Indígena), Párrafo I dice: “De manera previa a la iniciativa establecida en el Art. 50 de la presente

Ley, el Ministerio de Autonomía deberá certificar expresamente en cada caso la condición de territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones demandantes según lo establecido en el Parágrafo I del Art. 290 de la Constitución Política del Estado”.

Sobre al particular, cabe preguntarse: ¿por qué una entidad del gobierno central como el Ministerio de Autonomía debe certificar el carácter ancestral del territorio indígena?, ¿tiene mapas o referencias prehispánicas de los territorios y pueblos que habitaron esta parte del mundo?

Y es que desde un punto de vista objetivo, ninguna comunidad indígena en Bolivia podría demostrar que el territorio que actualmente ocupa corresponde a su jurisdicción ancestral, puesto que durante la colonia nunca se levantó un mapa de las etnias indígenas. Además, la mayoría de los pueblos indígenas fueron “reducidos” a sitios que, generalmente, no coincidían con su territorialidad previa. Asimismo, el proceso de mestizaje “cultural” fue tan intenso que resulta incluso anecdótico solicitar la acreditación de cosmovisiones y prácticas precoloniales. En todo caso, probablemente sólo la arqueología podría dar pistas acerca de los usos y costumbres de esos pueblos.

En este punto, se ratifica el espíritu de la LMAD en el sentido de que el gobierno central controle, directamente, todo el proceso autonómico y particularmente indígena. Y esto porque, en primer lugar, se pretende evitar la multiplicación de conflictos con el tema de la “libre determinación” y la “territorialidad”, así como el delicado tema del control de los recursos naturales³.

Ahora bien, si el pueblo indígena originario campesino consigue que el Ministerio de Autonomía certifique que su territorio tiene una calidad de “ancestral”, la LMAD prevé más requisitos.

El Art. 57 (Viabilidad Gubernativa) de la LMAD establece que: “La viabilidad gubernativa se acredita con la certificación emitida por el Ministerio de Autonomía, que contemplará la evaluación técnica y comprobación en el lugar, del cumplimiento de los siguientes criterios:

³ El día 27 de septiembre de 2010, campesinos de la comunidad de Zongo, a 56 kilómetros de la ciudad de La Paz, procedieron a cerrar una válvula de agua de una planta hidroeléctrica de la Corporación Boliviana de Energía Eléctrica, que contribuye con el 25,4% de la energía eléctrica del país. Esta medida dejó sin luz, por varias horas, a seis regiones del país. Las cerca a 10.000 personas que viven allí, desean constituirse en una autonomía indígena y reclaman una serie de demandas muy concretas relacionadas con infraestructura vial, hospital y escuela. Una de las personas que protagonizaron el hecho afirmó que la comunidad era “dueña” de los recursos naturales (básicamente el agua) del lugar. El gobierno llegó con una comisión “negociadora” para superar el conflicto y amenazó con procesar a los responsables ya que vulneraron derechos establecidos en la Constitución. Matutino Página Siete del día miércoles 29 de diciembre de 2010, sección Sociedad, págs. 35–36. El hecho confirma los temores ya planteados cuando se aprobó el proyecto de Constitución Política del Estado y ratifica la convicción del Estado Plurinacional de “tutelar” la cuestión de las autonomías indígenas.

- 1) Organización. La existencia, representatividad y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena originario campesino(s), que incluya la totalidad de las organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos.
- 2) Plan Territorial. La organización deberá contar con un plan de desarrollo integral de la(s) nación(es) o pueblo(s) indígena originario campesino(s) que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. El plan deberá incluir estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes. El plan deberá contemplar la estructura demográfica de la población”.

Obviamente, para muchas naciones y pueblos indígena originario campesinos será imposible cumplir los requisitos exigidos por la LMAD. Los más perjudicados serán aquellos cuya densidad demográfica es muy baja y no cuenta con algo parecido a “viabilidad gubernativa”. Si la Constitución Política del Estado pretendió “visibilizar” a estas comunidades humanas, la LMAD tiende a “invisibilizarlas” restituyendo las condiciones de marginación de las que fueron objeto en el pasado.

Entonces, ¿qué naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán optar a las autonomías indígenas? Posiblemente un pequeñísimo porcentaje que cumplan los exigentes requisitos que establece la LMAD.

Pero la “tutela” del gobierno central sobre el acceso de los pueblos indígenas a las autonomías, también se expresa en la aprobación de sus estatutos. La LMAD dice en el Art. 53 (Proyecto de Estatuto Autonomo o Carta Orgánica), Parágrafo I, numeral 5, lo siguiente: “En el caso de la conformación de una autonomía indígena originaria campesina, en un territorio indígena originario campesino, su titular convocará a la conformación de un órgano deliberativo, o su equivalente, para la elaboración y aprobación del proyecto de estatuto mediante normas y procedimientos propios bajo la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)”⁴.

4 Sólo los pueblos indígenas de tierras bajas –fundamentalmente Santa Cruz y el Beni–, aglutinados en torno a la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), observaron la LMAD en el tema de las autonomías indígenas. No estuvieron de acuerdo que sus estatutos aprobados por usos y costumbres, no deban requerir un referéndum aprobatorio ni el visto bueno del Tribunal Constitucional. Incluso organizaron una marcha desde el Beni hacia La Paz, con el objeto de conseguir atención del gobierno y de la Asamblea Legislativa a sus demandas. Tras largas negociaciones, apenas se modificó este punto, permitiendo a los pueblos indígenas aprobar sus estatutos según sus usos y costumbres, pero a condición que sean ratificados por un referéndum entre los habitantes de la circunscripción indígena demandante de autonomía. Llama la atención que las organizaciones campesinas e indígenas del Occidente del país no se hayan pronunciado siquiera sobre el particular.

En este punto, existe una contradicción entre lo que plantea la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y lo que dispone la Ley del Régimen Electoral Plurinacional. La primera no asigna dicha tarea al SIFDE, la segunda sí. Entonces, ¿cuál es válida o cómo han interpretado esas normas los funcionarios del Ministerio de Autonomía que redactaron la LMAD?

Además, da la impresión que el SIFDE se coloca sobre los Tribunales Electorales Departamentales y asume atribuciones que devalúan la debida autonomía de gestión de esas entidades electorales, además de supervisar directamente el proceso de aprobación de los estatutos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos que busquen convertirse en autonomías indígenas.

En este sentido, los pueblos indígenas están habilitados para redactar sus estatutos según usos y costumbre propias, pero deben remitir este proyecto al Tribunal Constitucional y, finalmente, realizar un referéndum aprobatorio supervisado por el SIFDE. El proceso mismo muestra una tendencia a reputar a esos pueblos como “menores de edad”, como poblaciones sujetas a la tutela de las instituciones del gobierno central.

C) Viabilidad institucional de la LMAD

Tal y como está planteada la LMAD, carece de los atributos para dar origen a un complejo institucional de entidades autónomas que tengan la capacidad financiera, administrativa, legislativa y política para dinamizar el desarrollo en el ámbito departamental, regional, local o indígena. Es decir, su viabilidad institucional está condicionada a la voluntad del gobierno central y no a las capacidades de los gobiernos departamentales, municipales e indígenas.

El gran problema es la injerencia del nivel central del Estado en el proceso autonómico. Por supuesto, esto no resulta extraordinario en un país que tiene una larga tradición centralista pero, además, en el marco de una sociedad que se halla más cómoda esperando que el Estado le provea la mayoría de sus necesidades.

Probablemente y para ser justos, en la medida que la sociedad boliviana madure y ejerza de un modo más efectivo su autonomía moral y su autodeterminación, podrá cristalizar un sistema de autonomías en el que desarrolle sus capacidades para resolver los problemas derivados de la pobreza y la desigualdad.

Hoy día existe el potencial para que ello ocurra, especialmente en las regiones del Oriente y entre los pueblos indígenas de esa región, ya que por muchos años sufrieron el abandono del gobierno central y, por esta misma razón, fortalecieron sus capacidades democráticas de autodeterminación.

V. CONCLUSIONES

A modo de conclusiones, y en virtud a la evaluación teórica desarrollada, puede mencionarse que la descentralización del Estado impulsa la democratización de las sociedades, y la autonomía promueve la autodeterminación ciudadana.

La descentralización estimula las facultades de deliberación de grupos y organizaciones locales, y propicia la formación de múltiples centros de poder que coadyuvan a la consolidación democrática.

En este sentido, se establece una clara relación entre descentralización y democratización, como un proceso por el que el sistema político incorpora al escenario político a una mayor cantidad de grupos y organizaciones que promueven los intereses y demandas de las sociedades locales y regionales.

Los enfoques teóricos han incorporado la noción de descentralización “democrática”, cuyas características más importantes tienen que ver con una participación ciudadana efectiva que dinamice la vida política en las regiones y contribuya a formar liderazgos locales comprometidos con la democracia. Al mismo tiempo, esa descentralización está vinculada con un sistema normativo que regule la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, de tal modo que puedan cumplir el objetivo de acercar el Estado al ciudadano. Todo este proceso, propicia una transformación de la estructura institucional del Estado que, incluso, alienta la constitución de sistemas electorales subnacionales –en coordinación con una entidad electoral nacional– para regular la competencia entre nuevas organizaciones y agrupaciones políticas de nivel regional y local.

Ahora bien, la evaluación teórica permite establecer una relación virtuosa entre autonomía y autodeterminación. La autodeterminación es una expresión de la “libertad positiva” (libertad de querer), cuyo ejercicio es fundamental para la democracia como sistema de gobierno. Las decisiones ciudadanas, especialmente las que están vinculadas con su destino en comunidad –por ejemplo, elección de representantes o de autoridades– deben gozar de esta característica.

En este sentido, la autonomía establece las condiciones para que los ciudadanos se “autodeterminen”, en el sentido de ejercer las facultades que la ley les reconoce, para definir por sí mismos el camino que adoptará su desarrollo personal y colectivo.

Esta revisión teórica, nos permite analizar los aspectos más importantes de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización aprobada por el gobierno del Estado Plurinacional bo-

liviano, en julio de 2010. Y si bien la Ley parece innovadora e introduce las autonomías indígena originario campesinas, está diseñada para que el gobierno central tenga el control del proceso autonómico.

Es decir, las autonomías en Bolivia están “tuteladas” por el centralismo en una situación paradójica ya que el espíritu de las mismas apunta a descentralizar efectivamente competencias y recursos para que los ciudadanos en los departamentos, regiones, municipios y pueblos indígenas construyan por sí mismos los pilares más importantes de su desarrollo humano, social y político.

Y si bien la LMAD repite la orientación indigenista de la Constitución Política, el gobierno central se asegura de supervisar la constitución de autonomías indígenas con la exigencia del cumplimiento de requisitos complejos, que dejan a las naciones y pueblos indígenas originario campesinos en una situación parecida a la de “menores de edad” con respecto a sus “tutores”.

Por estas razones, la viabilidad de la institucionalidad autonómica en Bolivia no está del todo asegurada. Es probable que el proceso de su implementación contribuya a generar situaciones de tensión y conflicto con las regiones y los pueblos indígenas. Esto amerita una revisión profunda de la LMAD y, si es necesario, la corrección de sus aspectos más polémicos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN SUÁREZ, JORGE, (2003): *Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central*, UPD-OEA-BID.

CROOK, RICHARD C., MANOR JAMES, (1998): *Democracy and Decentralization in South-East Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press.

(a) DAHL A., ROBERT, (1991): *La Democracia y sus Críticos*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

(b) DAHL, A. ROBERT, (1989): *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Buenos Aires, Editorial REI

ETIENNE DE LA BOÉTIE, (2009): *El Discurso de la Servidumbre Voluntaria*, La Plata, Argentina, Terramar Ediciones.

GREPPI, ANDREA, (2006): *Concepciones de la Democracia en el Pensamiento Político Contemporáneo*, Madrid, Editorial Trotta.

HABERMAS, JÜRGEN, (1998): *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso*, Madrid, Editorial Trotta.

PÉREZ, EDELMIRA Y FARRA, ADELAIDA (1999): *Descentralización, municipio y desarrollo rural. Retos para la participación ciudadana*. Santa Fe de Bogotá, 1ª ed. Pontificia Universidad Javeriana; Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales.

MANOR, JAMES, (1999): "The Political Economy of Democratic Decentralization". Washington, D.C., The World Bank.

MOLINA, CARLOS HUGO, (2003). *Participación Ciudadana y Descentralización*, en: Calderón Suárez Jorge, *Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central*, UPD-OEA-BID.

PÉREZ, EDELMIRA Y FARRA, ADELAIDA, (1999): *Descentralización, municipio y desarrollo rural. Retos para la participación ciudadana*. Santa Fe de Bogotá, 1ª ed. Pontificia Universidad Javeriana; Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales.

MONGE, GUIDO, (2003): “Normatividad y Política Local en: Calderón Suárez Jorge, Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central”, UPD-OEA-BID.

RAWLS, JOHN, (1993): *Teoría de la Justicia*, México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica.

RIVERA, ROY, (2000): *La descentralización y la modernización sin fin*, Costa Rica, FLACSO.

SOTO, DAVID, (2003): “La Descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía”, en revista Ópera N° 003; Universidad Externado de Colombia; Bogotá, págs. 133-152); Restrepo, Darío, (2003): “El Futuro de la Descentralización en Colombia”, Universidad Nacional de Colombia; Waissbluth, Leytón e Inostroza (2005): “La Descentralización en Chile (1990-2005): Asignatura Pendiente”, Universidad de Chile.

STARCKMANN, MOISÉS (2003): “Sistemas Electorales Locales”, en: Calderón Suárez Jorge, *Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central*, UPD-OEA-BID, 2003.

VARNOUX, MARCELO (2009): *Excursión Sobre las Autonomías Indígenas*, en *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.

VON HALDEWANG, CHRISTIAN, (1990): “Hacia un Concepto Politológico de la Descentralización del Estado en América Latina”, Revista EURE, Vol. XVI, N° 50.

ZICCARDI, ALICIA, (2005): “Descentralización, capacidades locales y participación”. Conferencia presentada en el Seminario Internacional *Construyendo la democracia desde abajo: descentralización, iniciativas locales y ciudadanía*, organizado por el Woodrow Wilson Center for Scholars, Fundación Interamericana y FLACSO, Guatemala.

ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO (2007): “Autonomías Constitucionales e Instituciones Contramayoritarias (a Propósito de las Aporías de la Democracia Constitucional)”, en Revista IUS ET PRAXIS, Año 13.



Capítulo 1

Aspectos Económicos de Descentralización y Autonomía

Thomas Otter

Aspectos Económicos de Descentralización y Autonomía

Thomas Otter *

Director de ECI – Gestión para el Desarrollo Humano

Resumen

El presente artículo ofrece un primer análisis de los principales aspectos económicos de la Ley Marco de Descentralización y Autonomías. Más que alcances claros en un sentido económico, la Ley establece normas y reglas de cómo futuras competencias serán distribuidas, sin que todavía exista claridad sobre la distribución final de estas competencias y sus implicancias de financiamiento. A primera vista, una viabilidad financiera no parece estar asegurada sin el establecimiento de impuestos compartidos complementarios a los ingresos por hidrocarburos. Aunque estos hechos parecen establecer limitantes para el inicio de un exitoso proceso de autonomías, experiencias de otros países muestran que los problemas que se visibilizan, principalmente en cuanto a la distribución de competencias y fuentes de financiamiento, son comunes para periodos iniciales de autonomías. La experiencia internacional muestra también que estos problemas pueden ser superados y solucionados a través de procesos democráticos, abiertos y flexibles, que puedan adaptarse a condiciones cambiantes.

Palabras Clave: Bolivia, Descentralización económica, autonomías, LMAD.

I. Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar la nueva Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) desde un punto de vista económico. La intención no es realizar un análisis exhaustivo de toda la Ley, párrafo por párrafo, sino verla en su conjunto y entender, dentro de un panorama general, cuáles son los avances que establece esta Ley en cuanto a los delineamientos de aspectos económicos del proceso de autonomías. Para tal efecto, se selecciona referente a los más importantes aspectos económicos, algunos párrafos ejemplares que sirven para ilustrar el carácter general de la Ley.

El presente texto comienza con una conceptualización de las ideas principales relacionadas a autonomía y economía, y luego introduce a un conjunto de estructuras que habitualmente se considera como necesarias para facilitar un exitoso desempeño de un proceso económico descentralizado. Ante este conjunto de ideas, posteriormente se desarrolla el panorama general que ofrece la Ley de autonomías en cuanto a aspectos económicos.

* Thomas Otter es economista con doctorado por la Universidad de Gottingen, Alemania. Trabaja como consultor independiente para diferentes instituciones de cooperación internacional y del sector privado en temas de desarrollo económico y social, principalmente en América Latina, pero también en Europa Oriental, Asia central y el Sur de África. Ha publicado varios libros, capítulos en libros, artículos en revistas científicas y es coautor de numerosas publicaciones institucionales de agencias de cooperación. Es docente de la Escuela Virtual de Desarrollo Humano para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e investigador asociado al Instituto Iberoamericano de Investigación Económica de la Universidad de Gottingen, Alemania. Reside en Santa Cruz, Bolivia.

Como cada inicio de proceso, también el proceso de autonomías y la Ley en cuestión tiene sus deficiencias. Siendo ésta una característica general de muchos procesos autonómicos (en cuanto a los aspectos de economías), este artículo muestra brevemente la experiencia española que, pese a limitaciones económicas iniciales, se desarrolló exitosamente a lo largo de 20 años. Antes de concluir el artículo, se incursiona en un sistema de diferentes tipos de tributos existentes en diferentes países europeos, que ayudan a asegurar la autonomía fiscal de entidades territoriales autónomas. Entendemos esta última parte del artículo como un aporte a un debate pendiente acerca del futuro financiamiento del proceso de autonomías.

II. Conceptos de autonomía y descentralización

Antes de analizar aspectos económicos de autonomía y descentralización, es necesario establecer algunas definiciones para tener claridad de los conceptos de autonomía y descentralización que son considerados en el este texto.

AUTONOMÍA: Este concepto parte de la noción de identidad, como reconocimiento y conciencia de nuestra memoria y nuestro yo (individual o grupal). Esa memoria es el fundamento de la autonomía, que es la capacidad de aplicar información procedente de nuestro pasado a las nuevas decisiones que tenemos que tomar en el presente, según un estilo de acción propio. En sentido estricto, es la capacidad de darse a sí mismo sus propias normas de acción.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: Es un principio tendencial de organización, caracterizado por la derivación de poderes administrativos que es, además, una derivación del aparato político-administrativo del Estado hacia los efectores del aparato administrativo.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: La descentralización política expresa una idea de derecho autónomo. Su principio es que el poder decisorio, e incluso la potestad legislativa, esté siempre ubicado lo más bajo posible en la escala jerárquica del sistema político, lo más cerca posible de sus destinatarios finales y funcione con su activa participación.

DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL: Consiste en el reconocimiento al órgano correspondiente de competencias específicas o delimitadas sólo a un sector de actividad; es decir, el Estado asigna una función técnica o de servicios a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio. Un ejemplo puede ser una empresa pública.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: Según Wiener (1983), esta forma nace de “la búsqueda de eficiencia en la prestación y el financiamiento de bienes públicos locales y nacio-

nales; significa alcanzar un equilibrio entre los niveles impositivos, los gastos, las transferencias de los gobiernos centrales y los reglamentos impuestos sobre un gobierno local determinado.”

La **DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA** busca favorecer el desarrollo económico en las zonas del interior del país, y ello requiere que el Estado y, sobre todo, los gobiernos regionales y locales establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten con sus recursos, ingenio y audacia en dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos. De esa forma, sí se generan oportunidades de ingresos y empleo en los departamentos y provincias del país.

FEDERALISMO: Sistema de gobierno basado en el principio de la autonomía de los subsistemas. El gobierno nacional ejerce sólo las facultades delegadas por las provincias que conservan un margen amplio de autonomía y, a su vez, respetan la autonomía de los municipios. Es también una técnica de descentralización decisoria que apunta a que la producción de la decisión esté lo más cerca posible del punto de aplicación. Es una fórmula política de gran eficacia cuando un país es demasiado grande y diverso para poder adoptar un sistema unitario.

En el sentido de las definiciones mencionadas, la descentralización administrativa es el elemento común entre autonomía y federalismo. La diferencia entre estos dos radica más bien en sus orígenes y las motivaciones de su existencia, y en las diferentes direcciones de entrega de poder. Esquemas de autonomía nacen habitualmente de sistemas centrales que ceden parte de su poder y lo otorgan a órganos subcentrales (*top-down*), mientras que la teoría del federalismo parte de la idea de que territorios ya establecidos cedan parte de su poder y lo entreguen a un gobierno federal (*bottom-up*).

Sistemas de autonomía o federalismo requieren la creación de estructuras que establecen competencias para órganos centrales/federales y subcentrales/autónomas, de una serie de equilibrios entre tendencias centrífugas y centrípetas, es decir, entre fuerzas que tienden a la “no centralización”, como de aquellas que pretenden mantener la centralidad de las decisiones políticas.

Cuando estas dos tendencias se presentan en Estados que se encuentran en un proceso de transición para construir nuevas instituciones democráticas, o instituciones democráticas diferentes de aquellos preexistentes, se observa habitualmente que ciertas demandas “no centralistas” (autonomía) surgen al mismo tiempo que demandas “nacionalistas”, que pretenden apuntalar la centralidad de las decisiones a ser tomadas en procesos de descentralización de las mismas.

Desde un punto de vista económico, las motivaciones políticas o procesos de construcción de las futuras estructuras de un determinado territorio se dan en un primer momento secundario, siempre y cuando los procesos sean democráticos y apunten a una mejora de las condiciones económicas o productivas en general. Independientemente de si los procesos apuntan a modelos federales o de autonomía y si dentro de esta posible autonomía prevalecen conceptos “no centralistas” o “nacionalistas”, el elemento que en todos los casos determina los resultados económicos es la descentralización.

III. Condiciones necesarias para una exitosa autonomía y descentralización económica¹

Más allá de los procesos políticos que conllevan a la definición de procesos de autonomía, descentralización o federalismo con estructuras similares pero diferentes, y más allá de la precondition de la existencia de una plena democracia que permite ajustar de manera continua el modelo de autonomía a las necesidades del momento, existen unas condiciones generales económicas que deben cumplirse para asegurar el éxito económico del modelo, independientemente de sus estructuras, orígenes o motivaciones políticas. El presente capítulo resume las principales condiciones económicas.

El secreto del éxito de un modelo de autonomía o descentralización fiscal radica principalmente en el equilibrio entre ingresos y gastos, que deben ser suficientes para cumplir con las atribuciones que el proceso de descentralización otorga a las entidades o territorios autónomos.

Los gobiernos o territorios autónomos deben tener un sistema de financiamiento que guarde proporción con las atribuciones y competencias que les han sido transferidas por ley, todo ello dentro de un marco de autonomía y de mayor responsabilidad política (*accountability*) frente a su propia gestión. Este hecho es relevante, toda vez que los sistemas fiscales exigen una adecuada separación de los ingresos fiscales por niveles de gobierno. En este sentido, los impuestos asignados a cada nivel deben ser congruentes con sus correspondientes responsabilidades de gasto.

Cuando nos encontramos bajo un régimen descentralizado, los aspectos de eficiencia y equidad en la Hacienda Pública deben ser analizados no sólo desde una perspectiva personal, sino también regional. En la mayoría de los países los modelos de descentralización no son “completos”. Es decir, si bien en la mayoría de los casos existe una descentralización de funciones correspondiente con sus gastos (servicios), ésta no va acompañada por un grado de descentralización equivalente en los ingresos (impuestos) necesarios para subvencionar estos gastos. El gobierno central tiene mayor posibilidad de recaudación y, por tanto,

¹ El presente capítulo sigue, en general, las ideas expuestas en Escalante (1999).

de acuerdo a sus atribuciones normalmente es “superavitario”, mientras que los gobiernos locales son “deficitarios”. Luego, este modelo obedece a una centralización de la recaudación y a una descentralización de los gastos, constituyéndose en la razón principal para la existencia de transferencias intergubernamentales.

Una segunda razón para la existencia de transferencias intergubernamentales, está vinculada con diferencias en la base tributaria (ingreso o capacidad fiscal) de cada jurisdicción. Una región “rica”, con igual presión tributaria, podría proveer más bienes públicos locales o una igual cantidad de bienes públicos locales con una menor presión tributaria, que una comunidad “pobre”. Esta diferencia tiene connotaciones importantes en términos de “equidad horizontal” regional.

Un proceso de descentralización fiscal totalmente eficiente, requiere que todos los gobiernos locales puedan autosostener financieramente sus necesidades de gasto. Esta característica está asociada con un modelo de descentralización total, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Sin embargo, la incorporación de criterios de equidad implica necesariamente la existencia de un *trade-off* entre eficiencia-equidad. El hecho de otorgar concesiones en términos de eficiencia a favor de consideraciones redistributivas, implica la existencia de transferencias intergubernamentales. Es decir, que las atribuciones de gasto normalmente vienen acompañadas por unas responsabilidades de recaudación menores.

A medida que las ganancias de eficiencia sean mayores, nos encontraremos en modelos económicamente más desarrollados y, por tanto, más sostenibles. Los niveles locales de desarrollo son el determinante fundamental de las divergencias en materia de recaudación local. En este sentido, el nivel urbanismo –característica fundamental del desarrollo– es la variable principal para definir el tamaño de la base tributaria local y, por consiguiente, las posibilidades reales de recaudación. Este hecho, en sí mismo, tiene connotaciones importantes en materia de equidad regional. Se confirma el hecho de que los municipios “ricos” tienen mayores posibilidades en el largo plazo de alcanzar mayores niveles de autonomía fiscal. Por el contrario, los municipios “pobres” están muy limitados para alcanzar niveles razonables de independencia fiscal.

El incrementar los recursos propios requiere de varias precondiciones en el ámbito de las dinámicas locales. De hecho, y tal como se verifica en los modelos planteados en el trabajo, la capacidad institucional, la existencia de una base tributaria, los niveles locales de desarrollo, la capacidad institucional local y la estabilidad política son los determinantes fundamentales. Sin embargo, existen variables y relaciones no cuantificables, y aunque no de manera preponderante pueden de cierta manera también definir pautas para el compor-

tamiento fiscal. Estas variables principalmente se asocian a la predisposición política, la capacidad técnica de las autoridades, la capacidad de concertación y la dinámica existente entre los actores locales.

IV. Autonomía Económica en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 31/2010)

Después de haber considerado conceptos de autonomías y descentralización, al igual que condiciones principales para el éxito económico de la aplicación de sus modelos (fuera cual fuese su estructura), nace la pregunta acerca de ¿qué es lo que ofrece la nueva Ley de autonomías en este sentido?

En su capítulo inicial, la Ley establece una definición de autonomía que contiene al mismo tiempo elementos políticos, administrativos y económicos.

Artículo 6. (DEFINICIONES). A los efectos de esta Ley se entiende por:

II. Respecto a la administración de las unidades territoriales:

3. Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa. En cuanto a los elementos económicos que se pueden encontrar en la nueva Ley, éstos se limitan a la distribución de competencias, la asignación de recursos y mecanismos de coordinación, y de algunas disposiciones transitorias.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 31/2010), en su exposición de motivos menciona que “introduce disposiciones que crean, profundizan y perfeccionan los instrumentos de gobiernos autónomos, que incorporan competencias (...) acompañadas de un financiamiento adecuado, y que mejoran el funcionamiento institucional, reconociendo derechos sociales de los ciudadanos.

Además, se menciona que “el régimen económico financiero previsto en la presente Ley se constituye en el instrumento necesario para viabilizar el cumplimiento de las responsa-

bilidades del Estado con eficacia y eficiencia, promoviendo la adecuada atención de los servicios públicos, particularmente aquellos servicios relacionados con los derechos fundamentales de la población; establece una relación sistémica entre las responsabilidades y competencias en la atención de estos servicios y la asignación de recursos a las entidades territoriales autónomas, corrigiendo la inequitativa distribución territorial de recursos; y contribuye a la implementación coordinada del nuevo modelo económico en todas las entidades territoriales autónomas, promoviendo la pronta obtención de los beneficios de todas las dimensiones de la economía estatal, privada y comunitaria, sin descuidar, a través del nivel central del Estado, la estabilidad económica de mediano y largo plazo, comprometiéndose el fomento del desarrollo social y productivo en todo el país”.

La exposición de motivos menciona además que “el régimen económico y financiero establece los conceptos y los principios de entendimiento común en el nuevo modelo de Estado; señala, de forma explícita e inequívoca, los recursos asignados a la administración de cada entidad territorial autónoma; fortalece la autonomía financiera de los gobiernos autónomos, a través de las disposiciones que regulan la ruta técnica - jurídica para el ejercicio de las competencias exclusivas de gobiernos autónomos para la administración de recursos tributarios (impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales), ampliando la base de su financiamiento recurrente y genuinamente autónomo; y delimita los derechos y obligaciones de los gobiernos autónomos sobre los recursos de crédito público y sobre sus bienes y patrimonio, en el marco de la Constitución Política del Estado”.

Se concluye que “el régimen económico financiero establece nuevas modalidades de transferencias intergubernamentales; reconoce las transferencias a las entidades territoriales autónomas, que sistemáticamente han constituido la base para la sostenibilidad del financiamiento de sus competencias generales; regula mecanismos para evitar la inequidad en la distribución interdepartamental; desarrolla mecanismos para el fomento del desarrollo productivo; y fortalece la coordinación entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos y entre éstos, a través de lineamientos adecuados para la gestión pública, el proceso presupuestario, y los mecanismos e instituciones que posibiliten la concertación técnica”.

Siguiendo esta exposición de motivos, pareciera ser que todos los requerimientos para la exitosa implementación de una descentralización y autonomía están incluidos en la Ley, ya que se habla de “asignación de competencias con financiamiento adecuado”, “eficacia y eficiencia”, de la “asignación explícita e inequívoca” de recursos y de “modalidades de transferencias”. Sin embargo, una mirada más detallada del texto de Ley muestra que, si bien es cierto que todos los temas mencionados están tratados en la Ley, la misma todavía no muestra mucha claridad sobre tres puntos centrales:

- La definición final de las competencias y de sus alcances.
- Los niveles de financiamiento y cofinanciamiento desde el gobierno central, así como el alcance exacto de las posibilidades de las instituciones y territorios autónomos para el autofinanciamiento.
- Claridad acerca de un periodo de transición (duración y modalidades de transición) para el traspaso de las competencias entre los diferentes niveles del Estado.

Importantes partes de la falta de claridad nacen de la creación de cuatro diferentes tipos de competencias que, si bien pueden separarse claramente según definición, chocan en la práctica con el problema de que puedan aparecer simultáneamente; es decir, no existe claridad en qué momento y referente a cuál competencia temática rige qué tipo de competencia.

A. Competencias

La Ley establece cuatro diferentes tipos de competencias: i) privativas; ii) exclusivas; iii) concurrentes y; iv) compartidas.

Artículo 6. (DEFINICIONES). A los efectos de esta Ley se entiende por:

II. Respetto a la administración de las unidades territoriales:

4. Competencia.- Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el artículo 297 de la Constitución Política del Estado.

Todas las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes deben ser asumidas obligatoriamente.

Artículo 64. (COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS).

I. Todas las competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado a las entidades territoriales autónomas y aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que les sean transferidas o delegadas por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional deben ser asumidas obligatoriamente por éstas, al igual que aquellas exclusivas del nivel central

del Estado que les corresponda en función de su carácter compartido o concurrente, sujetas a la normativa en vigencia.

El cumplimiento de competencias concurrentes le corresponde a las entidades territoriales en forma simultánea con el gobierno central. Si bien esta disposición parece ser clara, desde un punto de vista económico (de gasto), el problema nace del hecho de que el alcance de estas competencias no es claro, ya que recién en un futuro indeterminado la distribución de las competencias concurrentes será definida por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Artículo 65. (COMPETENCIAS CONCURRENTES).

Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención.

La misma falta de claridad, en cuanto al alcance de las competencias, rige para las competencias compartidas.

Artículo 66. (COMPETENCIAS COMPARTIDAS).

I. La Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad exclusiva de fijar por medio de legislaciones básicas los principios, la regulación general de la materia y la división de responsabilidades entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas respecto a determinada competencia compartida, de acuerdo a su naturaleza y escala. (...)

Incluso la Ley abre la posibilidad de que las entidades territoriales pueden convertir sus competencias exclusivas en competencias concurrentes con otras entidades territoriales.

Artículo 73. (COMPETENCIAS CONCURRENTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS).

Las entidades territoriales autónomas que establezcan el ejercicio concurrente de algunas de sus competencias exclusivas con otras entidades territoriales de su jurisdicción, mantendrán la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva estableciendo las áreas y el alcance de la participación de las entidades territoriales en su reglamentación y ejecución.

Es sabido que la Ley 31/2010 establece cuatro tipos de autonomías: i) indígena originaria campesina; ii) departamental; iii) municipal y; iv) regional. La mencionada Ley, bajo el nombre de “alcance de las competencias”, establece 19 áreas temáticas para las cuales se establecen reglas de distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos autónomos.

Alcance de las competencias

- Artículo 81. (SALUD).
- Artículo 82. (HÁBITAT Y VIVIENDA).
- Artículo 83. (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO).
- Artículo 84. (EDUCACIÓN).
- Artículo 85. (TELEFONÍA FIJA, MÓVIL Y TELECOMUNICACIONES).
- Artículo 86. (PATRIMONIO CULTURAL).
- Artículo 87. (RECURSOS NATURALES).
- Artículo 88. (BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE).
- Artículo 89. (RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO).
- Artículo 90. (ÁRIDOS Y AGREGADOS).
- Artículo 91. (DESARROLLO RURAL INTEGRAL).
- Artículo 92. (DESARROLLO PRODUCTIVO).
- Artículo 93. (PLANIFICACIÓN).
- Artículo 94. (ORDENAMIENTO TERRITORIAL).
- Artículo 95. (TURISMO).
- Artículo 96. (TRANSPORTES).
- Artículo 97. (ENERGÍA).
- Artículo 98. (SEGURIDAD CIUDADANA).
- [Artículo 99. (RELACIONES INTERNACIONALES) – competencia exclusiva del gobierno central]
- Artículo 100. (GESTIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES).

Al establecer niveles de competencia sobre 19 áreas temáticas (privativas, exclusivas, concurrentes o compartidas) para cinco diferentes tipos de entidades (el gobierno central y las cuatro autonomías), la Ley establece más de 200 indicaciones acerca de la distribución de competencias concretas. Sin embargo, aunque las normas son claras desde un punto de vista jurídico, desde un punto de vista económico carecen de claridad referente a su alcance real en la práctica. Al desconocer el alcance real de una competencia, que por ende es una tarea, una actividad que debe asumir un ente territorial (muchas veces la prestación de un servicio), todavía no existe claridad referente a las capacidades institucionales y los recursos (financieros y humanos) que requiere el cumplimiento de la competencia.

Tres ejemplos, de los más de 200 que están incluidos en la Ley, pueden dar una impresión del tipo y de la claridad de las normas (desde un punto de vista económico) y de sus posibles implicancias económicas.

El artículo 82, por ejemplo, establece la competencia municipal exclusiva referente a catastros urbanos y además la competencia exclusiva (entre otros) de regímenes de desarrollo urbano. Sin duda, un adecuado catastro favorece a los ingresos municipales (vía impuestos a la propiedad).

Artículo 82. (HÁBITAT Y VIVIENDA).

IV. En el marco de la competencia del Numeral 10 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de organizar y administrar el catastro urbano, conforme a las reglas técnicas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado cuando corresponda.

V. En el marco de la competencia del Numeral 29 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción.
2. Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción.

Mientras que la competencia de catastro, aunque sea compleja puede generar ingresos al municipio, la competencia municipal exclusiva referente al alcantarillado parece sobrepasar muchas veces las capacidades municipales (a no ser que sean financiados por medio de transferencias). En caso de que una municipalidad no pueda asumir esta competencia de facto (por más que sea obligatorio desde un punto de vista legal), pueden generarse “cuellos de botella” en un proceso de desarrollo integral (en lo posible simultáneo), porque la entidad encargada de proveer un servicio determinado simplemente no se encuentra en condiciones para poder hacerlo.

Artículo 83. (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO).

III. De acuerdo al Artículo 20 de la Constitución Política del Estado y la competencia del Numeral 40 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva del alcantarillado y establecimiento de las tasas sobre la misma.

IV. Los gobiernos departamentales tienen la competencia de elaborar, financiar y ejecutar proyectos de alcantarillado sanitario en calidad de delegación o transferencia de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado.

A los gobiernos departamentales se les otorga la competencia exclusiva de promoción de desarrollo rural integral. Pareciera ser que con este tipo de medidas se transfiere una parte de actividades integrales de lo que habitualmente realiza un Ministerio de Agricultura y Ganadería a los departamentos. Aunque este punto es discutible, lo preocupante, desde un punto de vista económico, sería lo que ocurra en el momento de la transferencia de la competencia a la entidad autónoma en un momento en que posiblemente aún no esté en condiciones de asumirla.

Artículo 91. (DESARROLLO RURAL INTEGRAL).

III. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 31, Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen la competencia exclusiva de promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.

Un ejemplo sobre la falta de claridad en cuanto a competencias concurrentes es el manejo de recursos naturales, donde tanto los gobiernos departamentales como municipales tienen la competencia de ejecutar políticas de conservación (sin que se establezca el alcance en cada caso) y se le da la facultad de implementación también a los gobiernos indígena originario campesinos.

Artículo 87. (RECURSOS NATURALES).

IV. De acuerdo a las competencias concurrentes de los Numerales 4 y 11 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias de la siguiente manera:

1. Gobiernos departamentales autónomos:

a) Ejecutar la política general de conservación y protección de cuencas, suelos, recursos forestales y bosques.

2. Gobiernos municipales autónomos:

a) Ejecutar la política general de conservación de suelos, recursos forestales y bosques en coordinación con el gobierno departamental autónomo.

3. Gobiernos Indígena originario campesinos autónomos:

b) Implementar las acciones y mecanismos necesarios de acuerdo a sus normas y procedimientos propios para la ejecución de la política general de suelos y cuencas.

Referente a una necesaria transición del régimen actual de implementación de competencias al nuevo régimen establecido por la Ley de autonomías, no se establece ningún plazo o periodo de tiempo. Sabiendo que el proceso tiene que ser gradual, y en muchos casos será sujeto a negociaciones y acuerdos (para establecer entre las diferentes entidades el alcance real de competencias concurrentes y compartidas), se establece la creación de un Servicio Estatal de Autonomías, institución del gobierno central. Esta entidad, a la fecha de elaboración del presente texto (octubre 2010), aún no existe y no se espera que sea creada antes del inicio del año 2011. A partir de su creación, transcurrirá otro periodo de tiempo considerable hasta que dicha institución sea operativa y pueda asumir sus tareas.

Artículo 67. (GRADUALIDAD EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS).

I. El Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con las instancias del nivel central del Estado que correspondan y las entidades territoriales autónomas, apoyará el ejercicio gradual de las nuevas competencias de estas últimas, para lo cual podrá diseñar y llevar adelante programas de asistencia técnica.

B. Régimen financiero

Referente al régimen financiero, se les otorga autonomía económica financiera a las entidades. Por lo menos formalmente, se cumple así una condición necesaria para la exitosa implementación de un modelo económico descentralizado, sujeto, sin embargo, a la disponibilidad de recursos.

Artículo 102. (LINEAMIENTOS GENERALES).

La administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas se ejercerá en sujeción a los siguientes lineamientos:

2. Autonomía económica financiera, para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros, en el ámbito de su jurisdicción y competencias.

También, en cuanto a la variedad de posibles fuentes de financiamiento, desde un punto de vista de condiciones económicas necesarias, se establece una amplia variedad que puede ayudar a garantizar la anteriormente otorgada autonomía financiera, así como la posibilidad de contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de las competencias asumidas. A continuación, solamente el ejemplo de los departamentos. La variedad de posibles fuentes de financiamiento para municipios, regiones y gobiernos indígenas originarios campesinos es similar.

Artículo 104. (RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS DEPARTAMENTALES). Son recursos de las entidades territoriales autónomas departamentales, los siguientes:

1. Las regalías departamentales establecidas por la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes.
2. Los impuestos de carácter departamental, creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, de acuerdo al Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 299 y en el Parágrafo III del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado.
3. Las tasas y las contribuciones especiales creadas de acuerdo a lo establecido en el Numeral 23, Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado.
4. Las patentes departamentales por la explotación de los recursos naturales de acuerdo a la ley del nivel central del Estado.
5. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.
6. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
7. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a lo establecido en la legislación del nivel central del Estado.
8. Las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), y los establecidos por ley del nivel central del Estado.
9. Aquellos provenientes por transferencias, por delegación o transferencia de competencias.

Muchas de las competencias que en el futuro deben ser asumidas por las entidades autónomas, requieren de coparticipación de inversión pública de diferentes niveles de gobierno, por lo menos en cuanto a las competencias concurrentes y compartidas. También, en cuanto a este punto no hay claridad todavía, ya que se establece que una futura ley especificaría la distribución correspondiente.

Artículo 114. (PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS).

VII. La distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado.

Conforme a ideas y conceptos generales en diferentes esquemas de descentralización, en cuanto a la necesidad de contar con recursos compensatorios o subsidiarios para regiones de menor desarrollo y con menor capacidad y potencial de autofinanciamiento, se establece la creación de un Fondo Solidario (cuyo futuro funcionamiento estará sujeto a una ley especial). Al igual que muchas otras actividades de entidades autónomas, también el Fondo Solidario debe ser financiado con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), siempre y cuando estos ingresos superen un determinado nivel mínimo. Con ello, se genera una competencia adicional por los recursos del IDH y, además, la constitución del Fondo Solidario, por ende la disponibilidad de sus recursos no está asegurada.

FONDO DE DESARROLLO PRODUCTIVO SOLIDARIO

Artículo 117. (OBJETO). El nivel central del Estado, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, establecerán un Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, con el objeto de promover el desarrollo productivo a través del financiamiento de proyectos estratégicos, contribuyendo a una distribución más equitativa de los beneficios de la explotación de recursos naturales, en todo el territorio nacional.

El Fondo de Desarrollo Productivo Solidario será implementado a través de ley específica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en sujeción a lo establecido en el presente Capítulo.

Artículo 118. (RECURSOS). Los recursos para el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario provendrán de recaudaciones del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), adicionales a las establecidas en el Presupuesto General del Estado y generadas cuando los precios de exportación de gas natural para los contratos vigentes, superen los parámetros establecidos en la ley específica.

Artículo 119. (MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN). El Fondo de Desarrollo Productivo Solidario se implementará a través de tres mecanismos o componentes: un mecanismo solidario, un mecanismo de reserva y estabilización y un mecanismo de fomento al desarrollo productivo.

I. El mecanismo solidario del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario deberá contribuir al financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales menos favorecidos en la distribución de recursos económicos, considerando criterios de equidad en la asignación de recursos.

II. El mecanismo de reserva y estabilización acumulará recursos en cada gestión fiscal en que se registren recaudaciones adicionales, según lo establecido para la operación del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, con el objeto de reducir la variabilidad de los ingresos que financian gastos prioritarios del Estado, en gestiones en las que se registren recaudaciones fiscales reducidas.

III. El mecanismo de fomento al desarrollo productivo, tiene el objeto de contribuir al desarrollo armónico en todos los departamentos, buscando la igualdad de oportunidades para los habitantes del país a través del financiamiento de proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico productivo y que sean implementados de forma coordinada entre las entidades territoriales autónomas o entre éstas y el nivel central del Estado. La asignación de los recursos de este mecanismo considerará criterios que favorezcan a los departamentos con menor grado de desarrollo económico y social entre otros parámetros pertinentes.

C. Disposiciones transitorias

Finalmente, la Ley 31/2010 establece una serie de disposiciones transitorias. Las más importantes, desde un punto de vista económico, se refieren a fuentes específicas de financiamiento y montos (relativos) de transferencias (y sus mecanismos de distribución entre las entidades territoriales). Además, se establece el permiso genérico de que dichos recursos pueden ser usados para que se asuman las funciones (competencias) establecidas en esta Ley. Sin embargo, también se establece el plazo de vigencia de un año para estas disposiciones transitorias.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA.

I. Para el financiamiento de sus competencias y de acuerdo a lo señalado en la presente Ley y disposiciones legales en vigencia, las entidades territoriales autónomas municipales y las

entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, percibirán las transferencias del nivel central del Estado por coparticipación tributaria, equivalentes al veinte por ciento (20%) de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Gravamen Aduanero, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior.

II. Las transferencias por coparticipación tributaria señaladas en el Parágrafo anterior, se distribuirán de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma, en función a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda.

III. La coparticipación tributaria destinada a las entidades territoriales autónomas será abonada automáticamente por el Tesoro General del Estado, a través del Sistema Bancario, a la cuenta fiscal correspondiente de la entidad territorial autónoma.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA.

Se mantiene el Fondo Compensatorio Departamental creado por la Ley N° 1551, de 20 de abril de 1994, con el diez por ciento (10%) de la recaudación en efectivo del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, en favor de las entidades territoriales autónomas departamentales que se encuentren por debajo del promedio de regalías departamentales por habitante, de acuerdo a lo establecido en la normativa del nivel central del Estado en vigencia. En caso de exceder el límite del diez por ciento (10%) su distribución se ajustará proporcionalmente entre los departamentos beneficiarios. El Fondo Compensatorio Departamental se registrará en lo que corresponda por lo establecido en el Decreto Supremo N° 23813, de 30 de junio de 1994 y disposiciones conexas, mientras no se promulgue una legislación específica del nivel central del Estado.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA OCTAVA.

El veinticinco por ciento (25%) de la recaudación en efectivo del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, se transferirán a las entidades territoriales autónomas departamentales, de acuerdo a la normativa vigente. La distribución de estos recursos, se efectuará de la siguiente manera: cincuenta por ciento (50%) en función del número de habitantes de cada departamento y cincuenta por ciento (50%) en forma igualitaria para los nueve departamentos.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA NOVENA.

I. Los límites de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, deberán ser establecidos por ley específica de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Entre tanto serán aplicables los siguientes Numerales:

1. Para las entidades territoriales autónomas departamentales y regionales, se establece como porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento el quince por ciento (15%) sobre el total de ingresos provenientes de regalías departamentales, Fondo de Compensación Departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados.
2. Para las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originarias campesinas, se establece como porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento, el veinticinco por ciento (25%), que para efectos de cálculo se aplica sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000 (HIPC II). Para financiar los gastos de funcionamiento, sólo se pueden utilizar los recursos específicos y los de coparticipación tributaria.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMA.

Las entidades territoriales autónomas que reciban recursos de transferencias por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) podrán utilizarlos en el ámbito de sus competencias, en conformidad a la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes.

Por lo menos para el plazo de un año, las disposiciones transitorias dan un marco estimativo de disponibilidad de recursos. Sin embargo, no existe todavía ningún estudio de costo que compare esta disponibilidad de recursos (más aquellos recursos departamentales o municipales) con el nivel de costos que implica el cumplimiento pleno de todas las competencias asignadas a las entidades (ni siquiera existe para las competencias exclusivas, ya que referente al costo de competencias concurrentes y compartidas, recién puede haber seguridad referente a los costos implicados una vez que se defina el alcance de la concurrencia o del comportamiento).

V. Elementos y efectos de una descentralización económica, el ejemplo España²

Como se ha mostrado, la viabilidad de una autonomía o descentralización económica depende ampliamente de una consistencia entre las competencias y los recursos. Tam-

² Este capítulo sigue los lineamientos generales de González (2006).

bién hemos visto que precisamente referente a este punto, la Ley 31/2010 ofrece poca claridad, tanto en cuanto al alcance real de las competencias, como a la continuidad y el nivel de financiamiento disponible. Desde este punto de vista, la futura viabilidad de la autonomía económica de las entidades territoriales parece no estar muy bien preparada. Sin embargo, esta característica, como punto de partida, parece ser común para varias experiencias referente al inicio de la implementación de modelos autonómicos. Una breve mirada a la experiencia española puede ayudar a ver cómo, pese a los problemas de inconsistencia entre competencias y financiamiento, el modelo español fue implementado exitosamente, principalmente porque está basado en un sistema democrático, flexible y cambiante, precondition para el éxito económico ya mencionado al inicio del presente texto.

Desde hace dos décadas, España comenzó a implementar un proceso de autonomías (en primera instancia política) en reconocimiento de ciertas diferencias territoriales. El concepto de autonomías, se aplica sobre un modelo no cerrado que queda abierto a la modificación de cuestiones básicas (como por ejemplo niveles de coparticipación en lo recaudado por impuestos nacionales), que permiten su continua evolución. De esta forma, se acepta un Estado con principios de autogobierno territoriales dentro de una realidad plural y heterogénea.

El sector público español comporta una transformación muy nítida: se pasa de manera continuada de un modelo muy centralizado a uno muy similar al modelo federal, pero que es peculiar y propio de España. De una parte, el gasto público gestionado por la Administración Central que alcanzaba el 90% del total en el año 1978, desciende al 50% el año 2004 (gonzales 2006, pág. 143); el porcentaje de las comunidades autónomas en el gasto público se sitúa en el año 2004 en el 35% (Ídem); y las entidades locales que se movían en el 9,5% en 1978 (Ídem), pasan a disponer del 15% en el año 2004 (Ídem). Es decir, la Administración Central cede el 40% del gasto, que se dirige a las comunidades autónomas (aumento del 35%) y en menor medida a los entes locales (aumento del 5,5%), (Ídem).

El marco de la transmisión de poderes, lo establecía de manera ambigua la Constitución Española cuando, al definir de manera abierta el proceso, especifica en el artículo 149 lo siguiente “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”.

Basado en este punto de inicio se generó un doble proceso paralelo, el de descentralización competencial y de descentralización financiera. Aunque hoy se considera como un proceso políticamente y económicamente exitoso, tuvo que enfrentar enormes dificultades de acuerdo y constantes revisiones y reformas.

Una de las ideas que rige para el proceso autónomo y de descentralización en España fue la de igualar y de lograr que los ciudadanos, conscientes de los niveles de disparidad económica, pudieran poseer y disfrutar de aquellos servicios públicos en igualdad de condiciones. Por eso, las transferencias del Estado a las comunidades autónomas deberán garantizar dichas prestaciones.

Los instrumentos utilizados fueron la participación en los ingresos del Estado y el Fondo de Suficiencia. Este último, equivalía a una transferencia de la hacienda central de un importe por la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma y los recursos obtenidos por la suma de los tributos cedidos y la participación territorializada.

A. La autonomía fiscal

Siempre se ha demandado, por parte de las comunidades autónomas, que el modelo territorial español debería constatar una mayor autonomía fiscal. Esto es, un nivel de autonomía real tanto en el campo de los gastos como en el de los ingresos; y que serían las propias comunidades autónomas las que asumieran la responsabilidad fiscal tanto de equilibrar dichos gastos e ingresos, como de asumir deudas en función de las competencias asumidas y posibilidades financieras.

Pero, en la realidad, las comunidades autónomas no gozaron de una plena autonomía, sino que todavía se encontraban dependientes de la Hacienda Central, que actuaba o descentralizando parte del gasto, o delegando capacidad de ingresos. El significado de esta actitud fue la de incrementar los márgenes de maniobra de las comunidades autónomas, mediante incremento de previsiones de ingresos en los presupuestos en el campo de los recursos autonómicos y la reclamación constante y permanente de nuevos recursos económicos vía transferencias del Estado, para poder compensar de esta manera la merma de sus necesarios ingresos autonómicos.

Por tanto, el hecho de poner en marcha un proceso autonómico en su doble vertiente de incremento de competencias y autonomía financiera, chocaba y mostraba su falta de coherencia. El reflejo de esta asintonía muestra que no había correlación entre el mayor nivel de competencias asumidas (con su evidente correlato en el campo del gasto) con la capacidad recaudadora propia. La historia ha demostrado que, en el primer ámbito, se produjo una mayor autonomía; mientras que en el segundo de los apartados, la dinámica fue muy reducida y rígida.

B. La solidaridad y la compensación inter-territorial

La Constitución Española como el tratado de la Unión Europea, incorporan el término solidaridad en su articulado. Asimismo, se hace mención de manera reiterada a conseguir “un desarrollo armonioso”; a “garantizar niveles de prestación equivalentes en todo el territorio”; y se pone como objetivo “las políticas de cohesión y de convergencia”, a objeto de evitar que se produzcan desajustes y desequilibrios territoriales; y, por tanto, que existan situaciones de discriminación o marginación por territorios donde residen los ciudadanos o se ubiquen las empresas. El principio de la redistribución interregional, tiene como origen el principio de la igualdad.

Por medio de la solidaridad, se instrumentalizan mecanismos que tratan de aportar aquellos montantes presupuestarios para incentivar y nivelar las desigualdades y disparidades existentes. El modelo español contaba, desde sus inicios, con el Fondo de Compensación Interterritorial que demostró paliar tímidamente dichas desigualdades, aunque también mostraba cómo comunidades autónomas ricas percibían más inversiones públicas que las comunidades menos desarrolladas. Posteriormente, los mecanismos para profundizar en las políticas de solidaridad, igualdad y justicia social han estimulado un incremento del gasto público total por habitante en aquellas comunidades menos desarrolladas, ya sea por la vinculación con los fondos comunitarios, o por políticas estrictamente nacionales. Prueba de ello es el balance de dichos fondos. Se puede afirmar “en términos globales que los fondos recibidos de la UE fueron muy importantes, pasando de suponer un 1,69% al 10,9% (González 2006, pág. 149) de los recursos totales de los que han dispuestos las comunidades”.

C. Principales efectos del proceso de descentralización económico en España

Resulta bien cierto que cualquier proceso de descentralización estimula las dinámicas de transformación de la estructura territorial de un Estado y supone un evidente aumento de los gastos públicos, en la medida que cada parte de dicho territorio desee mantener la concepción del “Estado Providencia” y lograr aumentar la satisfacción de los ciudadanos en lo que atañe a la oferta de los servicios públicos.

El proceso español no ha sido ninguna excepción a esta dinámica, pero a la vez que aumentaba la proporción de gastos públicos, también incrementaba la presión fiscal. Dos datos son relevantes: a) el gasto público pasó del 24% del PIB en 1975 al 31% en 1980 y al 40% en el año 2000; y b) y la presión fiscal también se incrementó, desde el 20% en 1975, al 25% en 1980 y al 36% en el año 2000 (González 2006, pág. 150).

El aumento de las responsabilidades por parte de cada comunidad autónoma, se traduce por una sustitución de los anteriores niveles de gobierno y por la delegación de funciones en aquellos ámbitos que se transfieren y abarcan dominios tan dispares como la educación, sanidad o la protección del medio ambiente. Pero del proceso llevado a cabo, destacamos dos rasgos, a) los mecanismos de financiación autonómica han ido por detrás de la asunción de competencias; y, b) los gastos de las comunidades han ido incrementándose en porcentajes por encima a las transferencias presupuestarias percibidas. Estas afirmaciones permiten extraer dos conclusiones muy rotundas: en primer lugar, ha facilitado el hecho de acortar los diferenciales entre las comunidades en lo que concierne a los recursos propios per cápita; y, en segundo lugar, las propias comunidades han llevado a cabo políticas con presupuestos propios sin atender a los montantes financieros estipulados en la negociación de transferencias o en las estimaciones de la recaudación de los impuestos propios.

Esta tendencia a asumir mayores gastos por persona que los ingresos propios de que se disponen, y que los propios ingresos sean dispares entre las comunidades autónomas, aunque a partir del 2002 tiendan a igualarse, son dos de las notas más singulares de la experiencia de los comportamientos de las comunidades.

Ambas tendencias son lógicas en los supuestos de procesos abiertos y flexibles, ya que los gobiernos desean prestar atención y servicios a sus ciudadanos en los máximos niveles conocidos; esto es, superar el mínimo nivel garantizado y, sobre todo, aquél que estaba recogido en la negociación de transferencias. Ello ha supuesto que se gaste por encima de la responsabilidad asumida, provocando un creciente incremento del endeudamiento.

La segunda de las tendencias, muestra los comportamientos singulares de cada Gobierno Autonómico. En algunas comunidades se desea mejorar la eficiencia interna, se seleccionan las prioridades y se apuesta por la mejora de servicios públicos concretos; teniendo para ello la inexcusable obligación de reclamar o acudir a mayores necesidades de financiación.

Los resultados de dicho proceso de descentralización son evidentes.

- a) Cada vez es mayor el grado de autonomía fiscal permitido a las comunidades autónomas. Siguiendo a S. Lago-Peñas (2001) y Lago-Peñas y Th. Madiès (2005), los ingresos fiscales que revierten a las comunidades (incluidos el IVA y los impuestos especiales) se aproximaban al 77%, y si excluimos el IVA y los impuestos especiales se reducen al 36,2%, lo que ampara el hecho de que las comunidades todavía no poseen un poder autonómico sobre dichos impuestos (González 2006, pág. 151).

- b) La evaluación de los resultados, en lo que atañe a las políticas de redistribución interpersonal, muestra resultados concluyentes. Los resultados mostrados por Lago-Peñas (2001) explicitan que los sistemas de distribución y de prestaciones alcanzan un mayor grado de redistribución a medida que discurre el periodo desde 1967 a 1993. La redistribución media era del 10% en el periodo 1967-1975; del 23%, en el 1977-85 y; del 27%, en 1987-93 (González 2006, pág. 151).
- c) Los modelos de financiación que entraron en vigor en el año 2002, preveían una situación de statu quo en términos de financiación por habitante en relación al año base de 1998. La aplicación del sistema aumenta las desigualdades de los recursos fiscales y, en consecuencia, las transferencias recibidas por las comunidades. Los cambios más profundos se deben a las revisiones periódicas de los sistemas de financiación, ya que cada comunidad observa cómo sus recursos dependen de la evolución de las bases fiscales y de las tasas de variación de los ingresos del Estado. En consecuencia, aquellas comunidades con tasas de crecimiento más altas que la media se benefician de más recursos por habitante en términos comparativos, y viceversa.
- d) La imbricación de las economías regionales con la economía española es cada vez mayor. Si comparamos la evolución del PIB per cápita español desde 1980 con la dispersión del PIB per cápita regional, el escenario es positivo. Existe una disminución de las disparidades regionales, aunque dicha reducción no es homogénea. A. Rodríguez-Pose y Ugo Fratesi (2002, 2004), y Rodríguez Pose y Petrakos, G. (2004), afirman que existen dos etapas consecutivas: una, de fuerte convergencia y, la segunda, de estabilización y de ligero retroceso en la convergencia.

Estos datos sirven para afirmar dos cuestiones: a) mayor acompañamiento de las economías regionales a los promedios españoles; y, b) no parece percibirse tendencia alguna de pérdida de posición relativa de las comunidades autónomas en lo tocante a la creación de riqueza de la economía española. Las consecuencias son las siguientes: a) los beneficios regionales están en función de muchas variables, no achacables en exclusiva al sistema autonómico; y, b) la especialización sectorial, la competitividad, el desarrollo tecnológico, el capital humano, entre otros muchos factores, son los que hacen diferenciar a las regiones ganadoras del resto.

Otra de las consecuencias relacionadas y vinculadas a este proceso de descentralización autonómica, se manifiesta en la creciente concentración de la producción y del empleo en España. Los últimos años han mostrado que el proceso de concentración ha sido más intenso en el empleo y en la producción que en la población, lo que alienta los procesos de movilidad y de las dinámicas de polarización. Entre 1985 y 2004, las diez provincias más

productivas de España incrementaron su participación en el PIB a un 24% y la cantidad de mano de obra empleada en ellos creció en 37%. Al mismo tiempo, las diez provincias menos productivas, en el mismo periodo, perdieron 50% de su participación en el PIB y la mano de obra empleada cayó en más de 60% (González 2006, pág. 152).

D. Conclusiones de economía política del ejemplo español

El proceso autonómico y la descentralización económica, se caracterizan por varios rasgos de enorme relevancia. En primer término, hay que considerar que el proceso llevado a cabo subrayó la credibilidad de los compromisos y de los pactos políticos alcanzados, a pesar de las protestas, reticencias y la no-suscripción de acuerdos entre partidos políticos o entre gobiernos autonómicos que, al final, no llegaron a constituir un problema grave ni generaron efectos negativos de envergadura a lo largo del proceso. Por tanto, la valoración es positiva. Incluso teniendo en cuenta la negociación constante para asumir más tareas de gobierno y más volumen de financiación.

En segundo lugar, las reglas de funcionamiento estuvieron siempre en constante transformación, cambiando de manera significativa a lo largo del periodo, tanto en lo que atañe a la capacidad competencial y normativa, que fue y es fruto del debate interno del Estado, como en las nuevas competencias, atribuciones y fondos derivados del proceso de construcción europea.

En tercer término, las nuevas necesidades de financiación de algunos servicios que reclaman nuevas inversiones, tales como los educativos (derivados de la Estrategia de Lisboa), sanitarios (consecuencia del proceso de envejecimiento de la población) y de asistencia social (repercusión directa de las nuevas dinámicas de la inmigración y de la polarización territorial), exigen crecimiento de gasto.

En cuarto lugar, el comportamiento gastador de las comunidades autónomas ha sido moderado a pesar de las mayores exigencias por parte de los gobiernos regionales, no llegando a apreciarse fuertes distorsiones económicas ni sobre-dimensionamiento abusivo de las nuevas administraciones autonómicas que pudieran ser objeto de denuncia y obligatoriedad de recambio.

Como quinto aspecto, resaltar que las nuevas realidades económicas y políticas, junto a nuevas expectativas y opciones de desarrollo, generaron nuevas claves organizativas. Se apuesta por extender y aumentar las desigualdades en la prestación de servicios públicos, a poseer diferentes competencias fiscales y disponer de incentivos diferenciados, con las evidentes repercusiones en distintos ámbitos. Estas nuevas presiones vendrán dadas desde

la esfera política, como desde los ámbitos de las empresas y de los mercados que exigen adecuarse y adaptarse a los efectos derivados de la globalización. Por tanto, los grados de eficiencia medidos por las decisiones públicas adoptadas, presentan un ratio más elevado que al comienzo del período. Las claves podrían residir en evitar las distorsiones fiscales y un elevado ritmo y velocidad homogeneizante en el reparto de competencias y asunción de responsabilidades fiscales por parte de las comunidades autónomas, que evitan la competencia por abajo y la necesidad de mantener marcos de negociación conjuntos y no bilaterales.

En sexto lugar, la mayor participación en la nueva organización facilita la evaluación y la rendición de cuentas públicas, lo que evita despilfarros y desajustes propios, estimulando y propiciando una mayor transmisión de información a los ciudadanos.

El séptimo punto, hace referencia a que el nuevo modelo organizativo dio salida a cuestiones relacionadas con la historia, cultura e idioma de ciertas comunidades, a efectos de su fomento y desarrollo.

Asimismo, entre las valoraciones positivas, es preciso destacar el hecho de que el sector público no solamente debe alcanzar una dimensión acorde con el contexto y las coyunturas de orden político y electoral, sino que se le exige eficacia.

Finalmente, la mayor autonomía ha permitido a las comunidades autónomas abrir nuevas reflexiones sobre los nuevos desafíos de la globalización, de los recortes de los montantes financieros europeos, de las dinámicas de desregulación y de la emergencia de un potente sector privado transnacional.

En términos generales, el carácter abierto y deliberadamente ambiguo del proceso autonómico español ha mostrado una gran capacidad de acomodación a las nuevas circunstancias europeas e internacionales, de responder con rapidez a las necesidades políticas, de imprimir una amplia intensidad en los cambios que afectaban a la capacidad de funcionamiento de las comunidades autónomas y ha subrayado las normas de equilibrio, cohesión y solidaridad dentro de la amplia heterogeneidad puesta en práctica.

VI. Autonomía fiscal y potestad tributaria de los gobiernos subcentrales³

Aunque todavía no existe claridad acerca de las posibilidades de entidades territoriales autónomas cómo incrementar sus ingresos propios para poder hacer frente a futuros costos de las autonomías, el proceso de autonomías ya iniciado requiere de debate e ideas para asegurar

³ Este capítulo muestra la categorización de la OECD según García (2009).

su viabilidad. Como se vio anteriormente, hasta que no haya disposiciones contrarias, la principal fuente de financiamiento de las entidades autónomas son el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), de los cuales diferentes territorios autónomos tienen diferentes niveles de participación.

Después de cinco años de crecimiento continuo, los ingresos que el Estado percibe por la explotación y comercialización de los hidrocarburos disminuyeron en 13% en la gestión 2009, alrededor de \$US 344 millones menos con relación a 2008, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas. En forma específica, los impuestos IDH e IEHD, que deben financiar las autonomías, mostraron comportamiento diferente, con una caída fuerte del IEHD y una menor reducción del IDH (que además provee la parte principal de ingresos).

Tabla 1:

Recaudaciones por IDH e IEHD

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Ingreso tributario (millones de Bolivianos)					
IDH	0	2.328	5.497	5.954	6.644	6.465
IEHD	1.147	1.886	2.000	2.383	2.530	1.791
	Crecimiento anual de ingresos tributarios (%)					
IDH			136,1	8,3	11,6	-2,7
IEHD			6,0	19,2	6,2	-29,2

Fuente: Ministerio de Economías Finanzas Públicas.

El futuro comportamiento de los ingresos por hidrocarburos, depende principalmente de dos factores, los volúmenes de producción (y exportación) y el nivel de precios. En cuanto a precios, a lo largo del año 2010 Bolivia sintió un impacto positivo del alza del precio internacional del petróleo, que se traduce en mayores recursos para el Estado. Los ingresos presupuestados por el IDH se incrementaron de Bs. 4.554 millones a Bs. 5.656 millones, según el Presupuesto General del Estado 2010 Reformulado. De esta manera, las regiones, a través de las gobernaciones, municipios, universidades, fondo indígena y Tesoro General de la Nación (TGN) verán incrementados sus ingresos por IDH y regalías hidrocarburíferas en un 25%, en global, con relación a lo presupuestado a principios del año 2010.

Los recursos captados por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), se distribuyen entre los departamentos del país y el Tesoro General de la Nación, como establece el Decreto Supremo 28421, en su artículo 2. Departamentos productores: los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca reciben 12,5% cada uno, del valor total recaudado en efectivo. Estos recursos se destinan a favor de las prefecturas departamentales (Total, 50%).

Los departamentos no productores: los departamentos de Beni, Pando, La Paz, Oruro y Potosí reciben un 6,25% cada uno, del valor total recaudado en efectivo (Total, 31,25%).

El Fondo Compensatorio es destinado a los municipios y universidades de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz –departamentos que agrupan a más del 70% de la población nacional–, mediante el fondo compensatorio de 5% del total recaudado.

El Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas, Pueblos Originarios y Comunidades Campesinas recibe un 5% del valor total recaudado en efectivo al desarrollo de pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas.

El Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional recibe un 5% de los recursos del IDH a un Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional, como una política de masificación del uso del gas natural en el país. Este fondo es administrado por el Ministerio de Hidrocarburos.

El TGN otorga un monto, mediante asignación presupuestaria anual, a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, para que estas instituciones destinen los recursos a programas y proyectos específicos, excepto a gasto corriente o pago de salarios.

Si bien la Ley de Autonomías establece que las normas establecidas en el Decreto mencionado seguirán en vigencia por un periodo de transición de un año (que termina en julio de 2011), ya al inicio de octubre de 2010 un proyecto de ley elaborado por el gobierno central (por el Ministerio de Hidrocarburos) en La Paz, plantea asignarle al Gobierno Nacional parte de las regalías e IDH, que hoy sólo se distribuye entre prefecturas, alcaldías y universidades.

Para el financiamiento de sus futuras actividades autónomas, las regiones tendrán que enfrentar tres inseguridades, cambios (reducciones) en el nivel de sus ingresos por, i) cambios en los niveles de producción (ya que se espera que la exportación a Brasil, principal comprador del gas boliviano, se reducirá dado que Brasil ha iniciado una estrategia de autosuficiencia energética para dejar de depender del gas de Bolivia); ii) cambios de ingresos por cambios en los precios internacionales; y, iii) cambios en los porcentajes de distribución de los ingresos disponibles entre los diferentes niveles del Estado.

Ante esta inseguridad, un incremento de recaudaciones propias es una estrategia prioritaria para los territorios. Sin embargo, el único espacio que abre la Ley de Autonomías para ello es el gravamen de productos o bienes que no cuentan con gravamen de Impuestos Nacionales (que de hecho es la gran mayoría) y, además, no podrá ser creado ningún impuesto autónomo previo a la aprobación de una ley nacional que reglamente dicha actividad. Con estas dos limitaciones, en la actualidad, las regiones autónomas aún no tienen posibilidades

de autofinanciamiento y seguirán dependiendo de los ingresos por hidrocarburos que de hecho son transferencias desde el gobierno central.

Ante esta realidad, la planificación creativa de lo que podrían ser en un futuro fuentes alternativas o complementarias de financiamiento, es de fundamental importancia. A continuación se muestran experiencias de diferentes países europeos, sistematizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), referente a la posibilidad de financiamiento y autonomía tributaria de entidades autónomas. Presentamos estas experiencias como insumo para el debate y planificación de una autonomía tributaria, más allá de los ingresos por hidrocarburos.

A. Una taxonomía de la autonomía tributaria

El término “autonomía tributaria” recoge varios aspectos de la libertad que tienen los Gobiernos Subcentrales (GSC) sobre sus impuestos propios. Dicho término comprende elementos como el derecho de los gobiernos subcentrales a introducir o abolir un impuesto, a establecer tipos impositivos, a definir la base imponible o a otorgar beneficios y deducciones fiscales a personas físicas o sociedades. En cierto número de países, los impuestos no se asignan a un nivel específico de gobierno sino que son compartidos entre los gobiernos centrales y subcentrales. Tales acuerdos para compartir impuestos, impiden cualquier control por parte de un único gobierno subcentral sobre los tipos y bases tributarias, pero los GSC pueden negociar colectivamente la fórmula de reparto con el gobierno central. La abundancia de acuerdos institucionales implícitos o explícitos, tiene que ser cubierta por un grupo de indicadores que sean simultáneamente apropiados (que recojan todos los aspectos relevantes de la autonomía tributaria), precisos (que midan estos aspectos correctamente) y fiables (que permanezcan estables a lo largo del tiempo).

La OCDE, estableció un esquema de indicadores para categorizar los alcances de diferentes tipos de tributos que se aplican en diferentes países europeos por GSC. Una revisión de este esquema por autoridades centrales y de entidades territoriales autónomas bolivianas, puede ofrecer una valiosa contribución para el debate pendiente y toma de decisiones para asegurar la viabilidad financiera del proceso de autonomía ya puesto en marcha.

El esquema aplicado se basa en cinco categorías principales (Tabla 2). Dichas categorías se ordenan decrecientemente desde la máxima potestad tributaria a la mínima. La categoría “a” representa un poder discrecional total sobre los tipos y las bases imponibles, la categoría “b” poder sobre los tipos impositivos (esencialmente representan el caso de los impuestos en forma de recargos), la categoría “c” poder sobre las bases imponibles, la categoría “d” acuerdos para compartir impuestos y la categoría “e” ningún poder discrecional sobre tipos o bases imponibles. La categoría “f” representa los impuestos inclasificables. Para captar mejor los

detalles institucionales más específicos se han subdividido las cinco categorías en subcategorías: dos para las categorías “a” y “b” y tres para la categoría “c”. Se prestó especial atención a los acuerdos para compartir impuestos, donde se establecieron cuatro subcategorías para representar las variadas reglas e instituciones que determinan y modifican los propios acuerdos de reparto. En conjunto, se establecieron 13 categorías para recoger toda la variedad de modalidades de autonomía tributaria que existe en los países de la OCDE. Como la categoría “f” o “inclasificable” se usa apenas, el universo de la potestad tributaria parece estar bien reflejado en esta taxonomía. Los indicadores no tienen en cuenta qué nivel de gobierno recauda los impuestos, al no ser relevante para el concepto de autonomía tributaria.

Tabla 2.

Taxonomía de la potestad tributaria

a.1 a.2	El GSC receptor puede fijar los tipos impositivos y cualquier beneficio fiscal sin consultar con un nivel superior de gobierno. El GSC receptor puede fijar los tipos impositivos y cualquier beneficio fiscal consultando con un nivel superior de gobierno.
b.1 b.2	El GSC receptor puede fijar los tipos impositivos sin que existan límites superiores o inferiores a dichos tipos establecidos por un nivel superior de gobierno. El GSC receptor puede fijar los tipos impositivos dentro de límites superiores o inferiores establecidos por un nivel superior de gobierno.
c.1 c.2 c.3	El GSC receptor puede establecer beneficios fiscales pero sólo en la forma de reducciones sobre la base imponible. El GSC receptor puede establecer beneficios fiscales pero sólo en la forma de deducciones de la cuota a pagar. El GSC receptor puede establecer beneficios fiscales de cualquier tipo.
d.1 d.2	Existe un acuerdo para compartir impuestos en el que el GSC determina el reparto de los ingresos. Existe un acuerdo para compartir impuestos en el que el reparto de los ingresos sólo puede modificarse con el consentimiento del GSC.
d.3 d.4	Existe un acuerdo para compartir impuestos en el que el reparto de ingresos está determinado por la legislación que puede ser cambiada unilateralmente por un nivel superior de gobierno, pero con una frecuencia menor que una vez al año. Existe un acuerdo para compartir impuestos en el que la distribución de ingresos se determina cada año por un nivel superior de gobierno.
e.1	Otros casos en los que el gobierno central establece los tipos y bases de los impuestos de los GSC.
f.1.	No se aplica ninguna de las categorías anteriores.

Fuente: OCDE (1999).

Nota: Esta es la clasificación utilizada en el ejercicio de recogida de datos pero podría ser necesario clarificarla en el futuro. Por ejemplo, la subdivisión de la categoría “c” no puede aplicarse a los impuestos sobre las ventas (incluido el IVA), donde los conceptos de reducciones en la base imponible y deducciones en la cuota a pagar no existen (en el sentido en el que se utilizan en los impuestos sobre las rentas). También podría ser más apropiado matizar la definición de la categoría “d.3” para decir que los cambios son normalmente menos frecuentes que una vez al año, cuando puede que no existan restricciones legales específicas sobre la frecuencia de dichos cambios.

B. Acuerdos para compartir impuestos

Ya que la creación de impuestos autónomos choca con la limitante de que su capacidad recaudadora será limitada (ya que el impuesto sólo se recauda en el territorio autónomo), los impuestos compartidos parecen ser la mejor opción para una exitosa implementación de las autonomías. Además, la idea de impuestos compartidos va mano a mano con el concepto de competencias concurrentes y compartidas.

Los impuestos compartidos son acuerdos por los que los ingresos tributarios se dividen verticalmente entre gobiernos centrales y subcentrales, así como horizontalmente entre gobiernos subcentrales. En un acuerdo para compartir impuestos, un GSC considerado individualmente, no tiene potestad para establecer tipos o bases fiscales; sin embargo, los GSC pueden negociar colectivamente un cambio en la fórmula de reparto o en los tipos impositivos. A menudo, los acuerdos para compartir impuestos contienen elementos de nivelación fiscal horizontal. Los acuerdos para compartir impuestos se han convertido en un medio de proporcionar recursos fiscales a los GSC, al mismo tiempo que se mantiene un control central sobre los agregados fiscales. El reparto de impuestos supone típicamente menos autonomía para los GSC que los impuestos autónomos y puede también alterar el modo de actuar de los GSC y sus resultados fiscales. Tanto por razones estadísticas como analíticas, es necesaria una distinción cuidadosa entre ambas formas de asignación subcentral de recursos.

C. Transferencias intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales proporcionan recursos financieros adicionales a los GSC, rellenando así el desfase entre ingresos tributarios propios y necesidades de gasto. Los objetivos principales de las transferencias intergubernamentales pueden dividirse de modo aproximado en subsidios de los servicios de los GSC y nivelación de las disparidades fiscales, aunque a menudo estos dos temas se solapan. Un frondoso bosque de transferencias intergubernamentales ha crecido, con transferencias que presentan diferentes propósitos y diferentes efectos sobre el comportamiento de los GSC. Las reglas y condiciones adjuntas a las transferencias intergubernamentales varían ampliamente, desde transferencias que proporcionan una autonomía completa y que se aproximan a los impuestos compartidos, hasta transferencias sobre las que el gobierno central ejerce un estrecho control. Los párrafos siguientes dan una visión de conjunto de las transferencias desde el punto de vista del donante, una clasificación de las variadas condiciones adjuntas a las transferencias y las áreas políticas para las que se utilizan las mismas.

VII. Conclusiones

Hemos mostrado cómo descentralización económica (fiscal) y administrativa son elementos comunes de diferentes estructuras “no centrales”, sean estos federales o autonómicos. Más allá de diferencias conceptuales, también se fundan en diferentes bases históricas o ideológicas. Independientemente de estas diferencias, el éxito económico de su implementación depende de la existencia de un modelo económico abierto y flexible, basado sobre valores democráticos, que es lo suficientemente flexible e dinámico de ser adaptado a condiciones cambiantes. Fuera cual fuese la condición determinante externa o interna, la base del éxito económico de un modelo autónomo radica en el equilibrio entre ingresos y gastos, la existencia de transferencias desde el gobierno central para asegurar este equilibrio y la aplicación del concepto de subsidiariedad, para evitar desigualdades innecesarias que se generan en un proceso de descentralización económica automáticamente.

Una breve exploración semántica de la Ley 31/2010 muestra que la palabra autonomía aparece 688 veces en el texto, la palabra descentralización solamente siete veces, la palabra subsidiariedad aparece una sola vez y, alternativamente, se menciona el principio de solidaridad 12 veces. Aunque las cifras mencionadas no constituyen un indicador sólido o profundo, dan una idea de que se trata de una ley de autonomía donde sus demás aspectos sólo se consideran marginalmente.

Como es de esperar, ya que se trata de un texto legal –y habitualmente textos legales establecen reglas y normas y no indicadores económicos–, la Ley no establece alcances en cuanto a competencias y financiamiento para su cumplimiento. Más bien establece normas y reglas, muchas de ellas hasta el momento poco claras en cuanto a sus consecuencias económicas. Frecuentemente, la Ley acude al recurso de establecer que una futura ley definirá mayores detalles.

Es visible que en el proceso de redacción de la Ley se prestó mucho más importancia a la definición de competencias que a los aspectos de su financiamiento, o de establecer disposiciones transitorias que garanticen una rápida y dinámica implementación de la Ley.

Plazos para la implementación no existen (más allá de que las disposiciones financieras tienen vigencia de un año), la principal instancia para la definición del alcance de competencias concurrentes y compartidas (el futuro Servicio Estatal de Autonomías) aún no existe (octubre 2010), y tampoco existe un estudio que compara a nivel global o para determinadas entidades territoriales cuáles serían sus futuros ingresos versus el costo esperado de la implementación de las competencias exclusivas (obligatorio), además de los probables costos que nacerán de las competencias concurrentes y compartidas (aún no definido). El

mismo nivel de falta de certeza se tiene frente al Fondo de Solidaridad. No se sabe aún qué nivel de gasto tendrá que asumir y cómo se comporta esta necesidad ante las posibilidades de financiamiento. El IDH, también principal fuente de financiamiento para la autonomía fiscal de las entidades territoriales, fue identificado como fuente de financiamiento para el Fondo Solidario. Se genera de esta manera una competencia adicional por estos recursos. El hecho de que, por lo menos hasta el momento, los ingresos por hidrocarburos constituyen la columna financiera de todo el proceso de autonomía económica es preocupante, en vista de la posible inestabilidad de estos ingresos en el futuro. En vista de esta inseguridad, se mostraron en el texto algunos ejemplos europeos de creación de autonomía fiscal por otras fuentes impositivas.

En general, la Ley de Autonomías, desde un punto de vista económico, plantea más inseguridades y preguntas que ofrece soluciones y seguridades para la toma de decisiones en el futuro. Sin duda, las entidades territoriales comenzarán a asumir las competencias exclusivas, cuyo cumplimiento es obligatorio, precisamente para dar cumplimiento a la Ley. Pero, dado de que los procesos de transición no están claros ni claramente establecidos, es de esperar que se genere una amplia variedad de procesos de transferencia de competencias a otras entidades, que puedan generar una serie de problemas de prestación de servicios, que tengan impactos económicos y sobre el desarrollo, negativos.

La visibilidad financiera de las futuras autonomías, por el momento, sólo parece ser viable a través de la transferencia de impuestos compartidos, más allá de los ya existentes ingresos por hidrocarburos, cuyo futuro nivel está inseguro.

Pese a todas estas limitaciones, en su conjunto, el inicio del proceso de autonomías en Bolivia, en cuanto a sus aspectos económicos, no parece ser extraordinariamente diferente a otras experiencias en el mundo, entre ellos el ejemplo de España que, pese a importantes limitaciones económicas iniciales, pudo ser implementado exitosamente. Más allá de los detalles estructurales, o de alcance de competencias o de aspectos fiscales, lo que ha asegurado el éxito de la experiencia española a lo largo de dos décadas fue el hecho de tratarse de un sistema democrático, abierto y sujeto a permanentes cambios y ajustes (principalmente de una continua ampliación de las autonomías económicas desde el gobierno central hacia las comunidades autónomas, con consecutiva ampliación de las competencias y de sus fuentes de financiamiento, en la medida en que crecieron las capacidades de las instituciones autónomas para la implementación de sus competencias, o en la medida en la cual la dinámica de un desarrollo económico exitoso requería la ampliación de las autonomías.

VIII. Bibliografía

BERGVALL, D., C. CHARBIT, D. KRAAN, and O. MERK (2006): “Intergovernmental grants and decentralized public spending”, *OECD Journal of Budgeting*.

BLÖCHLIGER, H Y RABESONA, J., (2009). *La autonomía fiscal de los gobiernos sub-centrales, una actualización*, Paris, OECD.

BLÖCHLIGER H AND D. KING, (2006): “Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments”, *OECD Economic Studies* 43.

BOTHE, M., (1983): “Federalismo y Autonomía”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11, 1983, págs. 81-95.

CONSEJO DE EUROPA, (2008): “Member States’ Practices for the Funding of New Competences of Local Authorities”, *draft report*, Strasbourg.

DE MELLO, L., (2007): “Local Government Finances: The Link between Intergovernmental Transfers and Net Worth”, Economics Department Working Paper No. 581, OECD.

ESCALANTE, S., (1999). *Autonomía fiscal de los gobiernos locales: una revisión de determinantes*. La Paz, Mimeo.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2010). Ley 31/2010, Ley Marco de Descentralización y Autonomías.

GARCÍA, C. E IGLESIAS, A., (2009): “El federalismo fiscal y la autonomía local y regional en la ampliación de la Unión Europea”. *Revista de Economía Mundial* 22, págs. 51-72.

GONZÁLEZ, F., (2006). *Efectos de la descentralización económica*. Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías, # 10, Cajamarca.

LAGO PEÑAS, S., (2001): “Redistribución y estabilización macro-económica en las regiones españolas, 1967-1993”. *Hacienda Pública Española*, N° 158.

LAGO PEÑAS, S. Y MADIES, TH., (2005): “Le nouveau fédéralisme financier en Espagne: une analyse critique”. *Revue de l’OFCE*. juillet, págs. 373-396.

OECD (1999). *Taxing powers of state and local government*, Tax policy studies No 1, Paris.

OECD (2007). *National Accounts of OECD Countries 1993-2006*, Paris.

OECD (2007). *Revenue Statistics 1965-2006*, Paris.

RODRÍGUEZ POSE, A. Y FRATESI, U., (2002): "Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU". *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*. Department of Geography and Environment. LSE.

RODRÍGUEZ POSE, A. Y FRATESI, U., (2004): "Between Development and Social Policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. *Regional Studies*, February, págs. 97-113.

RODRÍGUEZ POSE, A. Y PETRAKOS, G., (2004): "Integración Económica y desequilibrios territoriales en la UE". *Eure*. Nº 89. págs. 63-80.

WIENER, S. L., (1983): "Some evidence of the effects of the separation of spending and tax decisions", *Journal of Political Economy*, 91, págs. 126-140.

Capítulo II

Poniendo en marcha a las Autonomías

***Un panorama inicial acerca de pasos
endientes para la implementación
de la Ley Marco de Autonomías y
Descentralización***

Thomas Otter y Mónica Cortez

Poniendo en marcha a las Autonomías Un panorama inicial acerca de pasos pendientes para la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

*Thomas Otter * y Mónica Cortez ***
ECI – Gestión para el Desarrollo Humano

Resumen

En general, las posiciones, opiniones y preocupaciones comunes para los cuatro tipos de autonomías, referente a la LMAD y al proceso que se visualiza de acá en adelante, encontramos cuatro puntos principales:

- La preocupación por la falta de claridad acerca del alcance de las competencias y de su costo asociado.
- La preocupación por la falta de claridad acerca de las fuentes de financiamiento y de sus capacidad de generar los recursos necesarios.
- La visible intención del Gobierno Central de supervisar y reglamentar la implementación de las autonomías y la determinación de su alcance final con una profundidad que no corresponde a procesos de autonomía.
- La preocupación acerca de la falta de voluntad política de ofrecer desde el Gobierno Central la apertura y flexibilidad necesarias que se requiere para la definición de muchas cuestiones y problemas no resueltos, acerca del proceso de implementación de las autonomías.

Palabras Clave: Descentralización, autonomías, tipos de autonomías, competencias.

I. Introducción

Bolivia enfrenta hoy un nuevo desafío histórico. La puesta en marcha de los procesos de implementación de la Ley de Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), constituye un paso fundamental para el establecimiento de una plataforma institucional que favorezca el desarrollo equitativo de las distintas regiones y comunidades del territorio nacional. Si bien entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos subsisten diferentes visiones en la manera de encarar el proceso autonómico, no obstante, se comparte

* **Thomas Otter** es economista con doctorado por la Universidad de Gottingen, Alemania. Trabaja como consultor independiente para diferentes instituciones de cooperación internacional y del sector privado en temas de desarrollo económico y social, principalmente en América Latina, pero también en Europa Oriental, Asia central y el Sur de África. Ha publicado varios libros, capítulos en libros, artículos en revistas científicas y es coautor de numerosas publicaciones institucionales de agencias de cooperación. Es docente de la Escuela Virtual de Desarrollo Humano para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e investigador asociado al Instituto Iberoamericano de Investigación Económica de la Universidad de Gottingen, Alemania. Reside en Santa Cruz, Bolivia.

** **Mónica Cortez** es comunicadora con Maestría en Gestión de Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya. Trabaja como consultora independiente para diferentes instituciones de cooperación en temas de desarrollo y de comunicación. Ha trabajado en temas de descentralización con la cooperación alemana (GTZ). Reside en Santa Cruz, Bolivia.

la convicción de que este momento brinda una oportunidad histórica para que los pueblos logren una mayor autodeterminación.

El presente capítulo ofrece un panorama inicial de lo que será el camino hacia adelante que tienen que recorrer las diferentes instituciones autónomas, para lograr implementar lo que establece la LMAD y asumir de esta manera sus autonomías. En teoría, los pasos para la implementación de la ley son iguales para todas las instituciones; pero, en la práctica, no es así, dado de que diferentes territorios parten de diferentes condiciones y situaciones de partida.

El panorama que ofrece el presente capítulo se basa en entrevistas, realizadas entre agosto y setiembre de 2010, inmediatamente después de la aprobación de la LMAD a seleccionadas autoridades autónomas. En concreto, fueron entrevistadas autoridades de la Gobernación del Departamento de Santa Cruz, autoridades de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y de la Asamblea Regional de la región Gran Chaco. Dado que las entrevistas fueron realizadas en un periodo breve después de la aprobación de la LMAD, ofrecen nada más apreciaciones preliminares de las autoridades acerca de caminos factibles para la implementación de la Ley, al igual que preocupaciones y dudas sobre el futuro proceso de implementación.

Sin lugar a dudas, las opiniones recogidas no abarcan todo el conjunto posible de futuras alternativas para la implementación de las autonomías, ni se basa en un análisis exhaustivo de las implicancias de la Ley por parte de las autoridades entrevistadas. Se trata de primeras apreciaciones que, aún dado sus limitaciones, tienen alcance suficiente para mostrar algunas ideas, dudas, propuestas y preocupaciones que tienen los diferentes entes autónomos en común, acerca de los primeros pasos que deberán darse para la implementación de la LMAD.

El capítulo abre con una descripción comparativa de los avances que tienen las diferentes instituciones en su propio proceso de autonomía, antes de resumir los lineamientos principales de la LMAD. Entendemos los lineamientos de la mencionada Ley como la oferta que hace el Gobierno Central a las instituciones autónomas en cuanto a espacios de poder cedidos¹. Seguidamente, presentamos el mencionado panorama de primeros pasos para la implementación de las autonomías, así como conclusiones.

II. Diferencias en los avances de procesos autonómicos

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece las bases de la organización territorial del Estado, los tipos de autonomía así como los procedimientos para su aplicación.

¹ Varios aspectos de la LMAD, como por ejemplo los conflictos y dudas acerca de competencias y sus fuentes de financiamiento, también se presentan en el Capítulo 2 de esta publicación. Con el propósito de ofrecer capítulos autocontenidos, cuya lectura comprensiva no requiere lectura de los capítulos anteriores, repetimos las partes más importantes del análisis de la LMAD también en el presente Capítulo.

Contempla la conformación de unidades territoriales a partir de cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena originario campesino.

Para el caso de las *autonomías departamentales*, el proceso autonómico se inicia a ritmos diferenciados. Es así que de los nueve departamentos que componen el territorio nacional, Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija ya cuentan con estatutos económicos que deben ser adaptados a la LMAD y luego someterse a un control de constitucionalidad para, posteriormente, ser aprobados por dos tercios de votos de la Asamblea Departamental. En tanto, La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca y Potosí tienen la tarea pendiente de trabajar en la formulación de sus estatutos autonómicos.

La autonomía departamental está reconocida en el artículo 272 de la Constitución Política del Estado y consiste en la capacidad de un departamento para autogobernarse, eligiendo de manera democrática a sus autoridades; ejerciendo la capacidad de administrar, según sus propias normas y con sus propios órganos, todos los asuntos concernientes a su administración, en el marco de la Constitución Política del Estado y las leyes, y ejercer las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, además de la administración directa de sus recursos propios. Los órganos de los gobiernos autónomos departamentales son dos: Una Asamblea Departamental y un Órgano Ejecutivo presidido por la Gobernadora o Gobernador.

Las *autonomías municipales* tienen, por su parte, aún pendiente la tarea de formular sus respectivas cartas orgánicas de autonomía. Referente a ellas, la Constitución señala en su artículo 283: El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.

Las *autonomías indígenas*, se estrenan en este nuevo proceso. Son 11 los municipios que transitaron de la autonomía municipal a la autonomía indígena mediante consulta popular, realizada el 6 de diciembre de 2009. Estos municipios son: Villa Mojocoya, Huacaya y Tarabuco, en el Departamento de Chuquisaca; Charazani y Jesús de Machaca, de La Paz; Totora, Chipaya, Salinas de Garci Mendoza y Pampa Aullagas, de Oruro; Chayanta, de Potosí y; Charagua, de Santa Cruz. Las autoridades municipales electas en los últimos comicios, de momento desempeñan sus funciones de manera provisional hasta ser reemplazadas por las autoridades que se definen en estatutos de autonomía indígena, de acuerdo a lo establecido en los artículos 289, 290 párrafos II, 292 y 296 de la Constitución Política del Estado.

Referente a las *autonomías regionales*, la Constitución Política del Estado ha establecido un nuevo diseño territorial del país, en el que incorpora conceptos y elementos nuevos.

Entre ellos están la región, la región metropolitana y la región indígena originaria campesina. Una región puede comprender no sólo municipios sino también autonomías indígena originaria campesinas. Por ello, en la gran mayoría de los casos, la región abarca más de una provincia, pero no puede cruzar los límites departamentales (CPE. Art. 280.I).

Específicamente, referente a la autonomía regional, incluida a modo de ejemplo en el presente texto, la *Región Autónoma del Chaco Tarijeño* establece que se podrá: Elegir democráticamente, en las elecciones municipales, a los representantes de cada municipio que conformarán la Asamblea Regional, y contar también con una autoridad ejecutiva. Recibir competencias que el Departamento le confiera por dos tercios de votos de su órgano deliberativo, para reglamentarlas y gestionarlas de manera autónoma. La Constitución Política del Estado no establece competencias propias ni recursos propios para la autonomía regional. Menciona que recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas, y que toda transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos para su ejercicio, (CPE. Art. 280.III, Arts. 281, 282 y 301). La autonomía regional no tiene facultades legislativas, sino solamente normativo-administrativas; es decir, reglamentarias, sobre las competencias que se le confieran (CPE. Art. 281).

III. Lineamientos generales de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Procesos de implementación de regímenes de autonomía son caracterizados por la transferencia de competencias desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Autónomos.

El régimen competencial establecido en la LMAD contempla cuatro tipo de competencias: i) privativas, ii) exclusivas, iii) concurrentes y iv) compartidas.

– *Competencias Privativas*, son indelegables e intransferibles y corresponden sólo al nivel nacional, dado su carácter estratégico y de interés colectivo. Es la reunión de las facultades: Ejecutivas, Legislativas en un sólo órgano de gobierno y forzosamente recae en el nivel nacional.

– *Competencias Exclusivas*, recaen en un solo nivel de gobierno, ya sea en el nacional o autónomo y pueden ser delegables o transferibles entre los diferentes gobiernos. Son facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, pudiendo transferirse estas dos últimas.

– *Competencias Concurrentes*, se comparten entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Autónomo, pero la facultad legislativa corresponde al nivel nacional y sólo se comparten las funciones reglamentarias y ejecutivas.

– *Competencias Compartidas*, están sujetas a una legislación básica nacional que recae en la Asamblea Legislativa Plurinacional y la legislación de desarrollo; la reglamentación y la ejecución corresponden al Gobierno Autónomo de acuerdo a sus características y naturaleza de su jurisdicción (CPE. Art. 297, a, b, c y d).

Todas estas competencias se expanden en 20 sectores: Patrimonio Cultural; Salud; Educación; Hábitat y Vivienda; Agua Potable y Alcantarillado; Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Productivo; Recursos Naturales; Biodiversidad y Medio Ambiente; Planificación, Ordenamiento Territorial; Turismo, Transportes; Telefonía Fija, Móvil y Telecomunicaciones; Recursos Hídricos y Riego; Áridos y Agregados; Relaciones Internacionales; Seguridad Ciudadana; y, Energía.

El Régimen Económico Financiero (Título VI), regula la asignación de recursos a las entidades autónomas y las facultades para su administración y para el ejercicio y cumplimiento de sus competencias. La Ley Marco prevé la regalía departamental y las transferencias provenientes de la renta interna, la renta petrolera y otros recursos.

Referente a regulación y coordinación, por medio de la LMAD se crea el Consejo Nacional de Autonomías, presidido por el titular del Poder Ejecutivo, los ministros de la Presidencia y de Planificación del Desarrollo y de Autonomía, además de los gobernadores y cinco representantes de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), cinco representantes de las autonomías indígena originaria campesinas y un representante de las autonomías regionales.

Además, la LMAD crea el Servicio Estatal de Autonomías, entidad responsable de la coordinación técnica y el fortalecimiento de la gestión autonómica. También habrá un Sistema de Planificación Integral del Estado como instrumento de coordinación programática, económica y social destinado a recoger propuestas de actores sociales. Finalmente, se crearán Consejos de Coordinación Sectorial como instancias consultivas de proporciones de asuntos sectoriales, encabezados por el ministro de cada sector y autoridades competentes de los gobiernos autónomos.

IV. Posiciones preliminares de algunos gobiernos autónomos ante la LMAD

Al inicio del presente capítulo, presentamos en formato de recuadros resúmenes del contenido de entrevistas realizadas para recoger reacciones iniciales de los gobiernos autónomos ante la recientemente aprobada LMAD. Se reflejan opiniones recogidas en la Gobernación de Santa Cruz, en la CIDOB² y en la Región Autónoma Gran Chaco.

² Referente a la autonomía indígena ya que hasta el momento de redacción del presente documento (octubre de 2010) no se había constituido ningún Gobierno formal de Autonomía indígena originaria campesina.

Opinión 1:

Autonomía Departamental – El ejemplo de la Gobernación de Santa Cruz de la Sierra (Opiniones de la Gobernación)³

Constitución

Según opiniones encontradas en la Gobernación de Santa Cruz, existen problemas estructurales y contradicciones referentes al tema autonómico (por ejemplo, hay competencias exclusivas que se asignan simultáneamente a diferentes niveles de Gobierno), ya en la CPE, que es perfectible en este sentido. Pese a las críticas mencionadas a la Constitución, en la gobernación se hace énfasis en que se reconoce a la CPE en todo su alcance, sin estar de acuerdo necesariamente con cada uno de los detalles establecidos en el cuerpo legal.

Cuando se aprobó la Constitución, en la gobernación de Santa Cruz se tenía la esperanza de que las leyes posteriores que deben desarrollar lo establecido en la CPE (entre ellos la LMAD), trataran de corregir algunas contradicciones referentes a las autonomías.

Tras un análisis preliminar de la LMAD se considera que tal posible proceso de corrección no ha tenido lugar. Se considera más bien que la Ley Marco de Autonomías, retrocede con relación con lo que ya había avanzado en la misma CPE. Por ejemplo, en el tema de la definición de las categorías competenciales que se superponen, así como en el hecho de que la Ley Marco pretende subordinar a los gobiernos autónomos a instancias del Ejecutivo. Por ejemplo, en el caso de que haya conflictos de competencias, la LMAD le otorga al Servicio Estatal de Autonomía el carácter de juzgar y definir antes que las partes puedan dirigirse al Tribunal Constitucional, instancia donde deberían dirimirse este tipo de conflictos, según el entendimiento de la Gobernación, que considera que no corresponde la intervención de una institución del Poder Ejecutivo del gobierno central en este campo.

Competencias

Para lograr una definición específica del alcance real de muchas competencias que se otorgan de manera simultánea a diferentes niveles del gobierno, condición necesaria para asegurar la prestación continua de servicios de calidad a los ciudadanos, se tendrá que trabajar en múltiples acuerdos entre las diferentes instancias del gobierno; por ejemplo, en servicios de sanidad y agropecuarios.

También, para poder asegurar la prestación de servicios en salud hace falta llegar a un acuerdo múltiple (por lo menos entre el gobierno central, el gobierno departamental y

³ Entrevistados: Oscar Ortiz Antelo, Secretario de Coordinación Institucional y Desarrollo Autonómico de la Gobernación de Santa Cruz y Eliane Capobianco, asesora legal.

los gobiernos municipales) referente a la distribución final de las responsabilidades y la implementación de servicios. Pero antes de poder llegar a este tipo de acuerdos, hace falta contar con estudios económicos para determinar el costo de la prestación de los servicios y estudios de fuentes de financiamiento. Desde la Gobernación se reclama la falta de un costeo, competencia que debió haberse hecho antes de la aprobación de la LMAD.

Como la LMAD no establece plazos, en los cuales los gobiernos autónomos tienen que asumir las competencias asumidas, ni establece procedimientos para la transición de las competencias de un nivel de gobierno a otro, desde la Gobernación de Santa Cruz se busca establecer un proceso que mejor responda a las necesidades de la población. La Gobernación ya ha iniciado un proceso de definición de priorización de competencias, comenzando su análisis sobre el conjunto de competencias exclusivas (entre ellas la atención exclusiva de los establecimientos de salud del tercer nivel).

Más allá de priorización de competencias exclusivas, la Gobernación ve la necesidad de trabajar en forma conjunta en otras áreas temáticas en las que intervienen competencias de diferentes gobiernos, creando la necesidad de coordinación entre la Gobernación, municipios y las comunidades indígenas.

Financiamiento

Referente al problema del financiamiento de competencias, en la Gobernación se considera que no es posible financiar el cumplimiento de todas las competencias asignadas sin la participación de impuestos nacionales o a través de la creación de ingresos departamentales adicionales. Si bien la LMAD abre espacios para que ambas propuestas puedan ser llevadas a la práctica, existe un problema de coordinación en el sentido de que los gobiernos autónomos deben y quieren hacerse cargo (por lo menos de sus competencias exclusivas) en el corto plazo, sin contar con recursos financieros adicionales⁴. La creación de nuevos tributos departamentales se ve limitada a la aplicación o bienes o servicios que aún no cuentan con gravamen por Impuestos Nacionales (es una cantidad limitada) y, además, requiere de una autorización (de cumplimiento de la normativa) por el gobierno central. Estas dos limitaciones hacen esperar que la creación de tributos autónomos sea un proceso lento que genere una reducida cantidad de ingresos adicionales.

4 De acuerdo a la LMAD, son ingresos propios de las entidades departamentales autónomas y descentralizadas los siguientes: a. Los recursos departamentales establecidos en el artículo 341 de la Constitución Política del Estado: 1. Las regalías departamentales creadas por ley; 2. Las patentes departamentales sobre los recursos naturales; 3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos; 4. Los legados, donaciones y otros ingresos similares; b. Los impuestos de carácter departamental, creados de acuerdo a lo definido en el numeral 22, parágrafo I del artículo 300 de la Constitución Política del Estado; c. Las tasas y contribuciones especiales de carácter departamental, creadas de acuerdo a lo establecido en el numeral 23, parágrafo I del artículo 300 de la Constitución Política del Estado.

Gobernabilidad

Además de la tarea de encontrar un camino viable en medio de un panorama poco claro referente a competencias y su financiamiento, en la Gobernación se ve posibles problemas de gobernabilidad ya que la LMAD no determina la solución de problemas de establecimiento de límites geográficos. Adicionalmente, en la Gobernación se está trabajando en la modificación de los estatutos de autonomía ya aprobados para el Departamento. La principal modificación que tienen que sufrir los estatutos es una adecuación al nuevo régimen de competencias que establece la LMAD.

Opinión 2:

Autonomía Regional – El ejemplo de la Región Gran Chaco⁵

(Opiniones de la Asamblea Regional)⁶

Pasos pendientes en el proceso de autonomía regional

La asamblea (órgano legislativo de la Autonomía Regional) ya está reconocida como entidad autónoma a través de la Ley 017/2010⁷. Lo primero que se requiere para poder poner en marcha a la autonomía regional son estatutos autonómicos. A fines de agosto del 2010 un acto público que daba inicio oficial al proceso de redacción del estatuto autonómico. La asamblea de autonomía regional espera poder presentarle a la población un borrador completo del estatuto para fin de año. Al inicio del próximo año el borrador de estatutos será presentado al tribunal de control constitucional. En la región se espera contar con la aprobación de los estatutos de parte del tribunal constitucional para marzo del 2011. Una vez que se cuente con esta aprobación la región tiene 120 días para someter el documento a votación popular vía un referéndum de la población. De ser así, para mediados del 2011 estarán constituidas formalmente las instituciones de la autonomía regional que trabajará en el segundo semestre 2011 en planificación para tener un presupuesto y plan operativo para el 2012 para finalmente poder iniciar la implementación de proyectos desde la autonomía regional en enero del 2012.

La mencionada Ley 017/2010 otorga competencias y funciones transitorias que corresponden a la región por un periodo transitorio a los departamentos, pero una vez aprobado el Estatuto de Autonomía Regional las competencias y funciones deben ser pasados a la instituciones de la región.

5 Los municipios Villamontes, Yacuiba, Caraparí.

6 Entrevistados: José Luis García, Presidente de la Asamblea Regional Gran Chaco; Jorge Arias, asistente del presidente.

7 Ley transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas del 24 de mayo de 2010.

En la Asamblea Regional se entiende que es la misma asamblea que debe solicitar a las Gobernación (de Tarija) la transferencia de competencias y que una vez que la región cuente con un estatuto aprobado la asamblea departamentales no podrá negarse de entregar las competencias solicitadas

Competencias

La LMAD le da potestad a la región de solicitar aproximadamente una docena de competencias a las gobernaciones. Para la región, de acuerdo a un análisis preliminar, entre los más interesantes están infraestructura (también para salud y educación), desarrollo productivo, planificación y presupuesto. Si bien en la región no se ha definido aún cuáles serían las competencias a solicitar, ya que por el momento la prioridad operativa radica en la elaboración y aprobación de los estatutos, en el futuro la selección de competencias será definida de acuerdo al siguiente criterio. La intención de las autoridades regionales es poder fomentar el desarrollo de su región a través de la autonomía con mejores resultados comparado con el periodo en el cual el desarrollo de la zona fue atendido por el gobierno central en La Paz.

La idea de las autoridades regionales es asignar de mejor manera y a través de priorización más eficiente de los recursos disponibles (los recursos financieros previstos para la región son el 45% del 11% de las regalías departamentales). En un principio, las autoridades regionales no tienen previsto la creación de recursos adicionales. Presumen que el volumen de recursos disponibles fuera suficiente para financiar sus futuras competencias, considerando que lo gastarían de manera más eficiente que la gobernación o el gobierno central.

Autonomía, se entiende en la Región Gran Chaco, no como una gestión sin cooperaciones. Dado de que la institucionalidad regional va a ser reciente y la capacidad de implementación de actividades no va a basarse en largas experiencias, en la región se visualiza el futuro autónomo a través de la implementación de actividades y políticas que afectan al mismo tiempo a departamentos, a la región y a municipios, por medio de la figura de competencias y proyectos concurrentes.

Opinión 3:

Autonomía indígena originaria campesina – El ejemplo de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano

(Opiniones de la CIDOB)⁸

Estatutos

“No se puede hablar de autonomía indígena si los pueblos indígenas no acceden a un espacio

⁸ Entrevistado: Adolfo Chávez, presidente de la CIDOB.

territorial saneado, titulado y reconocido por las leyes del Estado. Sin territorio no hay autonomía”, reflexiona Adolfo Chávez, presidente de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). El líder originario cree que la regularización de los territorios indígenas es, en ese contexto, el primer paso para la construcción de las autonomías indígenas.

La Constitución Política del Estado define la Autonomía Indígena Originario Campesina, como “el autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.

A partir de la consulta popular de diciembre de 2009, un total de 11 municipios decidieron convertirse en autonomía indígena. Estos municipios son: Villa Mojocoya, Huacaya y Tarabuco, en el Departamento de Chuquisaca; Charazani y Jesús de Machaca, de La Paz; Totorá, Chipaya, Salinas de Garci Mendoza y Pampa Aullagas, de Oruro; Chayanta, de Potosí y; Charagua, de Santa Cruz.

La elaboración de sus estatutos autonómicos, en el plazo de 360 días a partir de su constitución, es la tarea por delante de este grupo de autonomías indígenas. Sin embargo, existe cierta divergencia respecto del procedimiento de aprobación de los estatutos. Mientras la LMAD prevé “normas y procedimientos propios” y, posteriormente, también la vía del referéndum, la dirigencia indígena cree que la figura del referéndum no resulta apropiada a las costumbres de los pueblos indígenas. En tal sentido, el líder de la CIDOB recuerda el derecho a la autoidentificación y autodenominación, planteado en la plataforma de demandas presentada al Gobierno Nacional en ocasión de la VII Marcha Indígena por el Territorio, la Autonomía y la Defensa de los Pueblos Indígenas. “Queremos dominio de nuestro territorio, sin estorbar a nadie. Estamos capacitados para asumir el nuevo rol que nos da este nuevo tiempo de cambio”, señala el dirigente de la CIDOB.

La conclusión del saneamiento y titulación de todos los territorios indígenas, la atención a la demanda del pueblo ayoreo para garantizar el territorio de los indígenas de esta etnia no contactada, la nulidad de las concesiones forestales, mineras y otras que afectan a los pueblos indígenas en sus territorios, así como el respeto en la legislación agraria de los Territorios Indígenas, forman parte de la mencionada plataforma de demandas autonómicas.

Recursos

Una de las preocupaciones latentes detectadas en los nuevos gobiernos autónomos guarda relación con la provisión de recursos financieros para poner en práctica la serie de derechos y obligaciones concedidas por la LMAD.

En la causa indígena, tampoco está presente dicha preocupación. “Tenemos que contar con recursos para llevar adelante nuestros proyectos. El Estado debe garantizarnos que vamos a poder realizar y desarrollar lo que piden y necesitan nuestros pueblos indígenas”; destaca, al respecto, el líder de la CIDOB.

Según la Ley Marco de Autonomías, los recursos de las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas consisten en impuestos asignados a su administración; tasas, patentes y contribuciones especiales, creadas por las entidades autónomas indígena originario campesinas; ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos; así como legados, donaciones y otros ingresos similares. La Ley también contempla recursos procedentes de créditos y empréstitos internos y externos, las transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de recursos naturales, establecidas mediante normativa vigente y la ley del gobierno autónomo departamental; recursos provenientes por transferencias, por delegación o transferencia de competencias e incluso recursos por transferencias de coparticipación tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

No obstante, la Ley Marco de Autonomías prevé en sus disposiciones transitorias, que el financiamiento de las entidades territoriales autónomas municipales y las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, se realizará mediante las transferencias del nivel central del Estado por coparticipación tributaria, equivalentes al veinte por ciento (20%) de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Gravamen Aduanero, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior.

Consulta Previa

Un tercer elemento considerado clave para lograr el respeto a los territorios indígenas, representa la Consulta Previa. Este derecho, establecido en la Constitución Política del Estado, busca garantizar la participación plena de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan a sus territorios.

Según la CPE, en su artículo Cuarto sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, establece que deben ser “consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”. Asimismo, en el artículo 403

se reconoce la integralidad del territorio indígena, “que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios”.

Para el dirigente de la CIDOB, la Consulta Previa es un tema ciertamente sensible que requiere, ante todo, de la voluntad política de las autoridades para su efectiva puesta en marcha. El dirigente recuerda las movilizaciones indígenas realizadas en contra del proyecto carretero Villa Tunari – San Ignacio, como una muestra palpable de la alta sensibilidad política que desnuda el tema. “Todo pasa por una voluntad política de las autoridades, para interpretar el nuevo escenario de cambio (...) nosotros tenemos capacidad de gestión y sentimos confianza en nuestra capacidad para consolidarnos como autónomos”, apunta el dirigente.

En términos generales, el líder indígena aplaude el inicio de un nuevo proceso autonómico, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, aunque el mismo no sea “ni tan práctico ni descentralizado”.

Voluntad política y un trabajo coordinado, sobre la base de consensos, es fundamental para lograr un proceso exitoso hacia la consolidación de las autonomías indígenas, destaca el presidente de la CIDOB.

V. Conclusiones

En general, las posiciones, opiniones y preocupaciones comunes encontradas en los ejemplos que representan a los cuatro tipos de autonomías referente a la LMAD y al proceso que se visualiza de acá en adelante, encontramos cuatro puntos principales:

- La preocupación por la falta de claridad acerca del alcance de las competencias y de su costo asociado.
- La preocupación por la falta de claridad acerca de las fuentes de financiamiento y de su capacidad de generar los recursos necesarios.
- La visible intención del gobierno central de supervisar y reglamentar la implementación de las autonomías y la determinación de su alcance final con una profundidad que no corresponde a procesos de autonomía.
- La preocupación acerca de la falta de voluntad política de ofrecer, desde el gobierno central, la apertura y flexibilidad necesarias que se requieren para la definición de muchas cuestiones y problemas no resueltos, acerca del proceso de implementación de las autonomías.

En general, las posturas comunes de los cuatro grupos señalan que existía un proceso autonómico que ya estaba en marcha antes de la aprobación de la nueva CPE, que contaba con una orientación mucho más fuerte hacia una autonomía y descentralización en base a mayor independencia y menor supervisión y reglamentación desde el gobierno central. La nueva LMAD cambia este enfoque en uno más centralizado.

Referente a los pasos pendientes para la implementación de autonomías, figuran la aprobación o adaptación de estatutos autonómicos y la intención de comenzar a asumir las actividades autonómicas atendiendo, en primer lugar, competencias exclusivas (por ejemplo, tercer nivel de establecimientos de salud para las gobernaciones).

A los potenciales conflictos (entre las entidades autónomas) que pueden nacer de la disputa por competencias y recursos, se podrá sumar en el futuro un segundo campo de conflicto que puede nacer de un posible desempeño de procesos autonómicos inferior a lo esperado (en cuanto a la capacidad de proveer servicios), además de la fuente de conflictos que nacen de los conceptos diferentes que maneja el gobierno central y los gobiernos autónomos en cuanto a las características y alcances que debe tener una autonomía y cuál sería el papel de un gobierno central en estos modelos.

Todas estas preguntas nacen ante la ausencia de definición de procedimientos de transición y transferencia de competencias. Ante esta realidad, es de esperar que cada departamento, región, municipio o representación IOC comenzará a negociar de manera independiente con el gobierno central y, posiblemente, tal vez con propuestas y enfoques diferentes acerca de un mismo tema (por ejemplo, cómo encarar la transferencia de competencias y recursos acerca del desarrollo productivo).

Si se piensa lo anteriormente dicho, desde un punto de vista de autonomías libres e independientes, sería precisamente esta diversidad de enfoques y soluciones de la cual vive la autonomía, siempre y cuando las diferentes soluciones propuestas aseguran la finalidad última del servicio público, que es la prestación de servicios eficientes con resultados visibles. Sin embargo, dado el espíritu centralista de la LMAD es difícil esperar que el gobierno central adopte una posición abierta acerca de los procesos de transferencia de competencias. Más bien, se puede esperar el inicio de procesos regulatorios, aún no previstos en la LMAD, cuya implementación pueda enlentecer aún más el proceso de autonomías.

VI. Bibliografía

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2010). Ley 031/2010. Ley Marco de Autonomía y Descentralización.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2010). Ley 017/2010. Ley transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2009). Constitución Política del Estado.

Capítulo V

**Naturaleza y Materias Críticas
de la Ley Marco de Autonomías y
Descentralización:**

**Legados, rigideces y perspectivas para
el proceso de autonomías**

Vladimir Ameller Terrazas

Naturaleza y Materias Críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:
Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías.

*Vladimir Ameller Terrazas **

La Paz, septiembre de 2010

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

PERSPECTIVA DEL ANALISIS

POR MANDATO Y A CONSECUENCIA DE LA CPE

LMAD MAS PARA LA BOLIVIA FORMAL QUE PARA LA REAL

I. LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

EL MARCO COMPETENCIAL PARA LOS 16 SECTORES

¿TUTELA EN LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES Y COMPARTIDAS?

COMPETENCIAS SECTORIALES: DESARROLLOS Y VACIOS

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES PARA ARTICULOS SELECCIONADOS

II. LA AUTONOMIA FISCAL

¿ANTIGUO MODELO DE FINANCIAMIENTO PARA UN NUEVO MODELO DE ESTADO MULTIAUTONOMICO?

EL DESAFIO DEL PROXIMO REGIMEN FISCAL Y FINANCIERO VÍA UN PACTO FISCAL

III. LA AUTONOMIA TERRITORIAL

LA REGION Y LA MACROREGION, ¿NUEVO ESPACIOS DE GESTION PÚBLICA O NUEVAS UNIDADES TERRITORIALES?

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

* Ingeniero Comercial en Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Graduado (summa cum laude) de la Maestría en Descentralización y Desarrollo Local de la UDLA-Quito/Ecuador. Ex- Director Nacional de Planificación, Coordinador de la Oficina Técnica de Descentralización. Ex - Jefe de la Unidad de Economía y Finanzas Municipales y Desarrollo Institucional del Viceministerio de Participación Popular. Trabajó desde el inicio del proceso de la descentralización. También fue parte del equipo redactor de la Ley del Diálogo Nacional 2000. Trabajó en UNICEF, fue consultor del Banco Mundial, BID, GTZ, USAID y otros organismos internacionales. Actualmente es Asesor Técnico del Componente Descentralización del PADEP-GTZ.

El autor agradece los valiosos comentarios realizados a una versión preliminar del presente ensayo a Carlos Rocabado, Diego Chávez y Oscar Lora.

ABSTRACT

Al revisar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, no queda duda que la complejidad técnica del régimen autonómico es un legado de la Constitución Política del Estado y su trabado proceso de negociación y final aprobación, además de ser la fiel expresión del clima de desconfianza política en el país; la tensión entre los intentos de tuición desde el centro y también los de no subordinación desde la periferia; la visión heterogénea y hasta contradictoria al interior del propio gobierno nacional y la relación impredecible de éste con el resto de los gobiernos autónomos; las demandas sobre-corporativizadas y los clásicos comportamientos feudales sectoriales y regionales; la presión permanente de las representaciones no territoriales, y también la improvisación y casi inexistente capacidad técnica de una gran cantidad de actores aparentemente estratégicos para las autonomías.

El largo y valioso proceso de construcción de una Ley Marco de Autonomías para la Bolivia Plurinacional y Autónoma, los importantes avances en la creación de una nomenclatura específica para el régimen, la precisión y ampliación del régimen competencial, la creación de múltiples mecanismos de coordinación intra, supra e intergubernamental, así como las contribuciones a una mejor gestión presupuestaria con responsabilidad fiscal, se ven opacados por la intromisión de artículos con redacciones explícitamente dirigidas al control administrativo y financiero de las Entidades Territoriales Autónomas, la incorporación de más actores en la gestión del territorio y al procesamiento judicial expedito de sus máximas autoridades.

La exclusión de los elementos centrales del régimen fiscal-financiero y un tímido desarrollo de la participación y el control social en la LMAD, ambas sin así esperarlo, logran revalorizar la naturaleza revolucionaria del proceso de descentralización territorial de hace 16 años. Con certeza, la Ley de Participación Popular fue más para aquella realidad de 1994, de lo que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización lo es hoy para el contexto del 2010. Sólo es posible comprender este inicio del Régimen de Autonomías en Bolivia, como parte de un proceso complejo, extenso y costoso, pero no por ello menos esperado en el tránsito del Estado Descentralizado al Estado Plurinacional y Autónomo.

“No pudiendo cambiar los hombres, se cambian sin tregua las instituciones”. Jean Lucien Arréat

Palabras Clave: Descentralización, autonomías, competencias, LMAD, financiamiento.

INTRODUCCIÓN

La Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), posiblemente sea una de las leyes más representativas del actual contexto nacional, pues se constituye en fiel reflejo del ambiente de susceptibilidad que hoy Bolivia vive en su tránsito “formal” del Estado Unitario al Estado Plurinacional y Multi-Autonómico o de diversas formas de Autonomía como lo señala la Constitución Política del Estado (CPE). Con seguridad, en materia de descentralización, no existe otra ley que exprese con tanta exactitud el clima de desconfianza política; la tensión entre los intentos de tuición desde el centro y de no subordinación desde la periferia; la visión heterogénea y hasta contradictoria al interior

del gobierno nacional y su relación impredecible de éste con el resto de los gobiernos autónomos; las demandas sobre-corporativizadas y los clásicos comportamientos feudales sectoriales y regionales; la presión permanente de las representaciones no territoriales, y también la improvisación y casi inexistente capacidad técnica de una gran cantidad de actores aparentemente estratégicos para las autonomías, aún más visible en el tratamiento y aprobación final de la LMAD, carencia camuflada detrás de los discursos altisonantes y vacíos sobre autonomía expresados por la mayoría de los líderes políticos en estos últimos 7 años.

Convengamos que la promulgada LMAD no es ni más centralista ni más autonomista, sino que a partir del 19 de julio del 2010 existirán interpretaciones más centralistas o más autonomistas de la LMAD. Nada es celestial o terrenal por naturaleza, todo está sujeto a una interpretación limitada y siempre subjetiva; que nos impide conocer la “realidad”, sólo somos capaces de capturar las apariencias y percibir el clima del proceso de construcción y del resultado final expresado por la referida ley.

A ello, sumemos el tradicional comportamiento de los actores políticos, que se expresa en una vocación abiertamente descentralizadora cuando se está fuera del centro, es decir, cuando se hallan en el plano local-regional; sin embargo, estos mismos actores se convierten en centralistas y concentradores cuando tienen el poder y el ejercicio de éste desde el nivel central. Para una muestra de ello, recordemos la trabada negociación de la Ley de Hidrocarburos del año 2005 o la chantajeada Ley del Diálogo Nacional del año 2001.

No queda duda que la complejidad técnica del régimen autonómico es un legado de la CPE, que debe ser entendida como un resultado no buscado pero sí hallado por el sistema político de aquel momento, producto de la negociación y escasa confianza entre los “negociadores” en circunstancias de alta tensión política del año 2008. Impacto que hoy demanda en la construcción del Régimen Autonómico, una alta tecnología institucional, que resulta ser todo un reto tanto para la sociedad boliviana en su grado conocimiento y madurez, así como para el Estado y su capacidad institucional de atención y respuesta.

PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS

El análisis general de la oferta gubernamental se realiza desde la plataforma de aquello que podría ser más favorable para un Estado Autonómico y no para un Estado con Autonomías. Por ello, este sesgo en la perspectiva de análisis supone el reconocimiento de lo que es útil y valorable para construir las autonomías, rescatando la experiencia probada de aquello que “funcionó” desde 1994 hasta el año 2008, con el Estado unitario y descentralizado, y

lo que supone una nueva etapa, ahora más ambiciosa y radical, propia de un Estado Multi-Autonómico y Penta-gubernamental que quebró el monopolio legislativo del gobierno central, que dispone de autoridades elegidas por el voto popular, que cuenta con fuentes de financiamiento y que ejerce la administración de su jurisdicción territorial, elementos incorporados a lo largo de toda la Tercera Parte de la CPE.

El análisis, si bien se concentrará en lo que señala el texto -su denotación-, hará un mayor énfasis en su connotación, fundamentalmente por las implicancias para el futuro y el desarrollo del nuevo modelo estatal. Esta revisión omite, justificadamente, el ambiente y tensiones de su construcción, discusión y proceso final de aprobación de la propia Ley y se focaliza exclusivamente en su resultado final.

Otra de las características del análisis que sigue sobre la LMAD, será la de concentrarse sólo en algunos aspectos, quizá a juicio del autor, los claves, sin entrar en los detalles y rigurosidad necesaria, que se entiende son tratados en otros capítulos del presente libro, pero que tienen la virtud de identificar las fortalezas y debilidades de las temáticas críticas que la LMAD desarrolla. Esta condición limita la posibilidad de atender la multiplicidad de temas y la complejidad de las áreas que trata, dejando de lado, con seguridad, otras dimensiones que podrían merecer igual o más atención.

Una de estas dimensiones premeditadamente soslayadas es el controvertido Título IX que hace referencia a la Suspensión Temporal y Destitución de las Autoridades Departamentales, Regionales y Municipales, una incorporación de hecho innecesaria para una Ley de las características de LMAD y dirigida al procesamiento judicial expedito de sus máximas autoridades. El Título es recuperado de la Ley 017 transitoria para el régimen de autonomías, donde en su versión original, estaba dirigida sólo a Gobernadores; posteriormente, en su ingreso a la LMAD, es orientada a suspender o iniciar procesos contra autoridades ejecutivas y legislativas de las ETAPara concluir, el autor está consciente de que sería un exceso pretender realizar en este corto espacio, un análisis riguroso de la ley -ni tampoco fue la idea original-. Lo central es intentar formular desde una mirada técnica y neutralmente posible, una descripción de los avances e innovaciones que permitan consolidar la apuesta (salida) autonómica que los actores políticos decidieron en estos tres últimos años para el Estado boliviano, pero también por otra parte, visibilizar las limitaciones y amenazas que presenta la Ley orgánica de mayor jerarquía aprobada hasta ahora por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP)¹.

¹ La Ley Marco es una ley distinta, aprobada por 2/3 de los votos de los asambleístas de la ALP, y distinta a las Leyes Ordinarias, Leyes Básicas, Leyes de Desarrollo y Leyes de Compatibilización Legislativa, creadas por el nuevo Régimen Autonómico.

POR MANDATO Y A CONSECUENCIA DE LA CPE

Por mandato de la Constitución Política del Estado (CPE), la LMAD desarrolla y amplía el contenido de la Tercera Parte de Organización y Estructura Territorial del Estado. Literalmente el texto constitucional expresa que su finalidad es regular el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas².

En este sentido, los 9 Títulos, 149 artículos, 6 disposiciones adicionales, 17 disposiciones transitorias, una disposición abrogatoria, una disposición derogatoria y 3 disposiciones finales, cumplieron con su cometido ampliamente, no sólo porque desarrollaron varias áreas con bastante precisión en varios casos, sino también, porque incursionaron en otras áreas de imprescindible desarrollo para este nuevo constructo de organización estatal llamado autonomía; áreas como la determinación de las bases de la organización territorial, el procedimiento de acceso a la autonomía y el marco general de la participación y el control social de las entidades territoriales autónomas (ETA).

Una lectura positiva de esta ampliación temática, supone el descubrimiento del laberinto de los temas que desata la CPE, como lo sugiere un marco institucional autonómico inédito, de alta tecnología científica y costoso financiamiento para las frágiles capacidades de la hacienda del Estado boliviano. Además, la imperiosa necesidad de precisar las competencias, la conformación de la mayor cantidad de espacios de coordinación intra, supra e intergubernamental, o la gestión presupuestaria y la responsabilidad fiscal, son elementos que hablan bien sobre la intencionalidad de la Ley.

Una lectura menos positiva, presume concebir la LMAD como un instrumento político del nivel central del Estado, para tornar las autonomías en un proceso controlado y con fuerte participación del gobierno central en la ya congestionada gestión territorial³, al ingresar por ejemplo en áreas como la cuestionada suspensión temporal y destitución de autoridades de las ETA o la postergación de un régimen fiscal, tarea que parecía insoslayable en la agenda autonómica.

Ambas lecturas están presentes a cada momento en una Ley extensa, redactada, en detalle en varios de sus títulos, pero todavía general en muchos otros. Sin duda, como en todo proceso de esta naturaleza, se percibe a veces la existencia de fuerzas descentralizadoras y

² CPE. Art.271

³ En el espacio municipal, es posible hallar simultáneamente autonomías indígena originario campesino, una región y una gobernación departamental. Sin contar con la posibilidad abierta de una Macroregión construida desde arriba por el gobierno nacional.

otras concentradoras y tutelares. Debido a las limitaciones de información sólo podemos analizar a la luz del producto final llamado LMAD, identificando sus implicaciones en base a la letra muerta del texto.

Bajo este razonamiento por momentos la LMAD, genera la sensación de estar imaginada para un estado unitario de los 70's y no para un Estado Multi-Autonómico propio del siglo XXI.

De alguna forma, se pone en evidencia que no aparece todavía el Estado Multiautonómico señalado por la CPE en su Parte Tercera, y que sigue vigente o no termina de morir el Estado Unitario descentralizado. Dos conceptos distintos. El primero supone una lógica y vocación descentralizadora que modifica la forma de construcción del Estado y gestión del territorio, donde múltiples gobiernos electos gobiernan y coordinan intergubernamentalmente la administración de los servicios públicos; en cambio la segunda, es la perpetuación del Estado centralista, vertical e intervencionista que piensa el país desde el centro para y sin la periferia y que además, funcionaliza el proceso de autonomía sólo cuando responde a sus intereses. Desafortunadamente, esta tensión está presente a lo largo de toda la Ley. Sin embargo, cabe por otra parte, valorar la vocación descentralizadora de la LMAD en los diferentes capítulos, expresada en orientaciones para fortalecer la coordinación intersectorial y la articulación intergubernamental, mediante instancias como el Consejo Nacional de Autonomías (CNA) o los Consejos Sectoriales. Sin embargo, esto no es suficiente. No se observan mecanismos prácticos que estimulen comportamientos asociados a las sinergias en la provisión y prestación de servicios públicos, a la gestión intergubernamental, al cofinanciamiento de inversiones, el desarrollo económico local o la coordinación fiscal, en otras palabras operando la política pública del nuevo Estado Plurinacional, a través de las ETA y con ellas.

LMAD PARA LA BOLIVIA FORMAL Y NO PARA LA REAL

Uno de los valores predominantes con mayor arraigo en la cultura boliviana es la búsqueda de soluciones a nuestros seculares problemas a través de la formulación de leyes y toda clase de dispositivos normativos. No es menos cierto que además, estamos en un periodo de extrema producción legislativa y normativa. Si bien la cifra de disposiciones del nuevo marco legislativo generada por el nivel central es relativamente alta, su problema no radica tanto en el número como en la forma de concebir esta legislación. En general, con una tendencia a ejercer el poder del Estado contra la sociedad y con explícito detalle en la legislación desde el centro hacia la periferia; caracterizándose por ser punitiva, homogenizante y restrictiva; sintiéndose totalmente la ausencia de salidas imaginativas y real comprensión de los problemas de un mundo globalizado e interdependiente, las cuales transitan por

atacar al origen y no a la consecuencia; que suponen pensar más en el estímulo y no en el castigo, en el reconocimiento y no en la sanción, ello responde al convencimiento de que es posible orientar el comportamiento del individuo y de las instituciones para que su accionar sea el de mayor beneficio para el bienestar común.

Esa predisposición a llenar con legislación todos los vacíos en la construcción de una sociedad y su Estado, por lo pronto no termina de encontrar un pacto y acuerdos estables; y se concentra más bien en delimitar el accionar de la sociedad con una vocación coercitiva y de imposición, patrón que al parecer no cambiará en los próximos años, por hallarse el Estado Plurinacional en su fase de diseño y tránsito.

Una segunda característica de la cual no escapa la LMAD, es su direccionamiento a lo que se llama la economía normativa, es decir centrada en la legislación del deber ser y no del ser. Lo que se legisla no reconoce lo “que es”, y se pierde en lo que muy difícilmente “será”. Se legisla para el país formal, pero no para el país real. La LMAD debería incorporar elementos de la economía positiva, que reconoce que la Bolivia Plurinacional en muchos casos todavía vive al “margen de la ley”.

Algunos ejemplos que ilustran lo anteriormente apuntado pueden encontrarse en la conformación de un Servicio Estatal de Autonomías (SEA) tecnocrático e imparcial, con funcionarios públicos que ingresen y se mantengan por sus atributos profesionales y no por razones político-partidarios. O el reto que supone los mecanismos de coordinación intergubernamental con agendas técnicas, pero conducidos por actores políticos, o las (sobre) expectativas que causa la formulación de las Cartas Orgánicas y Estatutos Autonómicos y un resultado que justifique su financiamiento, movilización social y posibles conflictos. En materia administrativa, obligar a que las ETA envíen mensualmente su ejecución presupuestaria –por medio físico y magnético– al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), cuando más de 250 municipios no cuentan con conectividad o servicios de transporte regulares; lo señalado, resume algunos de los aspectos que sustentan la hipótesis formulada. Se legisla para un país inexistente que se encuentra fuera de aquella “realidad” legislada por la LMAD.

Así del amplio conjunto de materias que cubre la LMAD, se escogieron tres materias para realizar un análisis técnico que se presenta a continuación. El primero, tiene que ver con el amplio desarrollo de la autonomía administrativa, vía su desarrollo en la ley Marco, de las competencias señaladas por la CPE. Una segunda materia sobre la autonomía fiscal, y la propuesta para el financiamiento, la gestión presupuestaria y la responsabilidad fiscal. Y finalmente, la autonomía territorial, por la importancia que el texto de la LMAD le concede a la región y las posibilidades de conformar adicionalmente macro-regiones.

I. LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

EL MARCO COMPETENCIAL SECTORIAL

El Régimen Competencial establecido por el Título V de la LMAD, interpreta, precisa y amplía el Capítulo Octavo de la Tercera Parte de la CPE (Estructura y organización territorial del Estado). El gran avance se manifiesta en el desarrollo de 16 sectores, definiendo los alcances y restricciones al ejercicio de las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas con y entre las (ETA). El régimen determina la gradualidad asistida a cargo del Servicio Estatal de Autonomía (SEA) y la posibilidad de resolución por la vía administrativa –en primera instancia- de los conflictos competenciales, para que, una vez agotada la vía conciliatoria, derivarlas al Tribunal Constitucional Plurinacional. Determina la forma en que las Autonomías Regionales, recibirán el traspaso de competencias, así como las especificidades entre la transferencia y la delegación competencial.

También introduce una cláusula de garantía estatal para la prestación de los servicios públicos, en el sentido de entregar el poder al gobierno central para intervenir en determinado servicio público, cuando éste no sea prestado en el territorio que tenga la obligación de ejercerlo. Posteriormente, desarrolla tanto las competencias exclusivas de cada ETA, como la distribución de materias y funciones competenciales en el caso de las competencias compartidas y concurrentes.

El Artículo 64 de la LMAD determina tres aspectos centrales, que quedaron irresueltos en la CPE; uno, la obligatoriedad de asumir las competencias constitucionales y aquellas que se les transfiera o delegue posteriormente a las ETA. Este es un punto a favor del proceso de autonomía, y un acierto de la LMAD, pues en esta norma las competencias son definidas y su ejecución es inmediata y obligatoria, desterrando el concepto de “gradualidad” o de “acreditación”, principios generalmente usados para controlar y dosificar la responsabilidad administrativa sobre la ejecución de determinada competencia. Un segundo aspecto, está en el financiamiento de las competencias con el mismo esquema fiscal que viene operando desde hace un tiempo atrás y finalmente, la responsabilidad de las autoridades en la ejecución de estas, sujetas a los sistemas de gestión pública y control gubernamental establecidos en la ley, así como al control jurisdiccional.

Sin embargo, una seria limitante en el tema competencial es la disparidad y profundidad con la cual se trataron algunos sectores respecto de otros. Es más, el lenguaje utilizado por los sectores al interior de la LMAD no fue armonizado, y existe una importante cantidad de verbos imprecisos como “promover”, “apoyar” y “coordinar”⁴, todos de uso indiscrimina-

4 El verbo “Promover” es mencionado 19 veces, “Apoyar” 5 oportunidades y “Coordinar” en 9 ocasiones.

do en varios de los sectores, que mantiene la duda de saber específicamente la función que representan en el ciclo de la gestión de la competencia⁵.

Si bien existe una mejora sustancial en la redacción y precisión de muchas ambigüedades generadas por la CPE, todavía persisten estas interrogantes sobre la verdadera distribución de competencias que se realizó ahora con la LMAD.

La disímil profundidad del trabajo y la desigual técnica en la formulación en la mayoría de las competencias sectoriales, es preocupante para un país donde el centro cada vez deberá legislar menos. No obstante, sería injusto desconocer que existen algunos sectores trabajados con bastante detalle y una buena utilización de la técnica de asignación competencial, como ser Salud, Gestión de Riesgos y Atención de Desastres Naturales -competencia nueva⁶-y Turismo, donde en esta última, se logró desenredar la confusión que originaba la CPE, cuando establecía que los gobiernos autónomos, departamentales, municipales e indígena originario y campesinos podían por ejemplo, al mismo tiempo, formular políticas de turismo.

A manera de sugerencia en esta materia, existen tres formas de enfrentar este tema en el mediano plazo; por un lado, corregir la LMAD con otra ley del mismo calibre; por otro, orientar a que las Cartas Orgánicas y los Estatutos Autonómicos logren aclarar y “aterrizar” las competencias asignadas en su redacción y finalmente, la tercera, que ello se resuelva en los Consejos Sectoriales de Coordinación, previstos en la LMAD.

¿TUTELA EN LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES Y COMPARTIDAS?

Uno de los aspectos que caracteriza al proceso boliviano de autonomía es la refinada división de competencias fijadas por la CPE. Son cuatro tipos de competencias: privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes⁷. Inédita clasificación para la corta experiencia boliviana en descentralización, que se destaca por las amplias fronteras de legislación que concede a las ETA (salvo a la ETA-Región), tanto en las competencias exclusivas como en las compartidas, y de igual forma, amplios márgenes de reglamentación (y ejecución) en las exclusivas de cada ETA, en las concurrentes y por supuesto también en las compartidas. Si su sola lectura resulta complicada, con gran margen de certeza su aplicación será, por lo menos, controversial.

5 Este es un concepto de competencia ligado a la ejecución, donde define el ciclo de la gestión de la competencia que puede estar ligado a planificar, programar, ejecutar, monitorear y evaluar, entre otras.

6 LMAD Art.100.

7 CPE. Art. 297.I.

Un muestra de ello, es la polémica que se puede dar en la competencia compartida ⁸: “Servicios de Telefonía fija, móvil y de telecomunicaciones”, pudiendo, en un futuro muy próximo, además de tener cuatro leyes formuladas por diferentes formas de autonomía –departamental, municipal e indígena originario campesina- y el nivel central del Estado; podrían además, tener simultáneamente cuatro reglamentaciones, e inclusive 4 maneras distintas de ejecutar la competencia⁹. Si bien esto forma parte de la “relojería” institucional que debe ser diseñada, la LMAD se precipita, y antes de observar el comportamiento (y sus consecuencias) legislativo y normativo multinivel, interpreta lo dispuesto por la CPE; primero, determinando mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional(ALP), qué ETA puede legislar y cual no, lo que no estaba señalado en la CPE, y por el contrario, el texto constitucional dejaba entender que todas las ETA podrían hacer legislación de desarrollo; y segundo, reduciendo la atribución legislativa de desarrollo de las ETA a funciones nada importantes en torno a la competencia. En la LMAD, y tomado siempre el ejemplo de la competencia de telefonía y telecomunicaciones, los gobiernos autónomos municipales tienen reducido su “poder” legislativo, pues éste se reduce a la sencilla y tarea de autorizar donde instalar torres y soportes de antenas para las telecomunicaciones. Estamos entonces ante una forma de injerencia y retorno en la “práctica” de la competencia al sector de telecomunicaciones.

Evidentemente, las competencias compartidas son un tipo de competencia con alta potencialidad para causar conflictos, ya que todos podrían legislar y reglamentar sobre una misma competencia, que congestionará y, posiblemente, inviabilizaría su ejecución en el territorio. De hecho y como ejemplo de lo que puede ocurrir cuando el nivel central del Estado se inmiscuye a seguir oficiando de operador, pueden suscitarse episodios como los observados recientemente, con el uso de los decretos supremos a cargo del gobierno nacional. Si no se cambia la forma de su redacción y sus contenidos, generarán mucho más problemas que los que se tuvo con los festejos cívicos de las ETA¹⁰.

Por ello, uno de los primeros elementos que llama atención en el título V del régimen competencial es el cambio en las “reglas de juego” respecto de las competencias concurrentes

⁸ CPE, Art. 299.I.2.

⁹ El mismo artículo dispone tres facultades para la división de competencias, la legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

¹⁰ Carlos Rocabado con un fino sentido del humor escribió, en un artículo denominado: Participación Popular, Q.E.P.D., lo siguiente ante el conflicto en La Paz por la conducción de las fiesta julianas del 2010: “...Un Decreto Supremo, por encima de la tradición y de las leyes, ha otorgado la preparación de las efemérides julianas a la gobernación departamental; la Ley Municipal 002/2010, de rango superior a un decreto, que a falta de gaceta se ha publicado en prensa, ha ratificado que estas fiestas son de competencia del municipio. La conciliación no ha venido de la mano del nuevo Servicio Estatal de Autonomías, el cual según la LMAD estaría encargado de que tales controversias no lleguen al Tribunal Constitucional Plurinacional, sino de las manos del Canciller David Choquehuanca. Y vaya confusión, esta competencia que fue exclusiva, que por un momento ha sido una competencia concurrente, termina siendo una competencia compartida, y en ningún caso hablo constitucionalmente. A buenas horas llega la LMAD. ¡La LPP ha muerto, que viva la LPP! ¡Jallalla LMAD!”

y compartidas. En el caso de la primera, las concurrentes¹¹, porque determina extrañamente lo siguiente: “Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado que para ejercer las facultades reglamentaria y ejecutiva... “. Por una parte, ¿Cómo se explica en el texto lo de “manera simultánea”?; ¿Cómo entender que el nivel central se entromete de oficio y sobre-complejiza la gestión de las competencias concurrentes, incorporando ahora y sin así disponerlo la CPE, al gobierno nacional –sector- a reglamentar y ejecutar también competencias concurrentes cuando ello no está previsto así? Lo dispuesto por la CPE lo circunscribía al nivel central del Estado a legislar y no a participar de la reglamentación y ejecución.

Por otro lado, a continuación señala que la “...Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención”. Es decir, la ALP, vía una ley distribuirá las responsabilidades de una competencia, determinando cual ETA reglamenta y ejecuta y cual no lo hace.

Sin perjuicio de lo anterior, donde es más llamativo la participación del nivel central a la forma de gestión de las competencias, es sin duda en las denominadas competencias compartidas¹², donde si bien se define los alcances de lo que es una Ley básica -regulación general de la materia y la división de responsabilidades entre el Nivel Central del Estado y las ETA-, con la LMAD queda curiosamente, a criterio del gobierno nacional definir quién legisla y quién no en una competencia compartida. En otras palabras, donde la CPE deja interpretar que todos los gobiernos autónomos podrán formular legislación de desarrollo; con sorpresa observamos que la LMAD, manifiesta que una Ley del Estado Plurinacional será la que vaya a señalar que ETA tiene la atribución de legislar y cual no¹³. Se eliminará la atribución legislativa de una o todas las ETA, según lo disponga una Ley de la ALP, materia que un contexto altamente político como el boliviano, podría ser utilizada para fortalecer ciertos gobiernos autónomos a contramano de otros.

Sin embargo, este aspecto bien podría entenderse como un mecanismo que intenta impedir un caos en materia de gestión de la competencia compartida, donde simultáneamente múltiples autonomías legislan y reglamentan sobre una misma competencia, pudiendo estos gobiernos autónomos no solo generar legislación de desarrollo inconexa, sino también su-

11 LMAD. Art. 65. (Competencias Concurrentes) Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención.

12 Art. 66 Competencias compartidas

13 Art.66.I. “...Asimismo determinará a qué entidades territoriales autónomas les corresponde dictar legislación de desarrollo, resguardando obligatoriamente las definidas para las autonomías indígena originaria campesinas establecidas en el Párrafo II del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado”

perpuesta y con la amenaza permanente de conflictos inter-jurisdiccionales en la ejecución de la misma. Lo que justificaría leyes de compatibilización (ex – armonización) a cargo del nivel central, y que nos lleva a otra conclusión importante: Si el diseño en el reparto de facultades legislativas y reglamentarias ex - ante es el adecuado, la necesidad de leyes de compatibilización para la legislación autonómica en un futuro próximo será mínima.

Sin embargo, lo que llama la atención es la forma vertical y poco coordinada de interpretar la CPE y disponer esta nueva distribución, cuando lo esperado y consecuente con un Estado autonómico sería impulsar un proceso de coordinación intergubernamental, donde la forma de implementar la autonomía sea vía el diálogo y el consenso con el resto de gobiernos autónomos, y por supuesto con los distintos sectores del nivel central del Estado. Un consejo de coordinación intergubernamental, debería ser el espacio para discutir y diseñar la nueva institucionalidad, o como lo prevé la LMAD, sería conveniente poner en marcha a la brevedad posible el Consejo Nacional de Autonomía¹⁴, o finalmente, a través del trabajo del SEA, que se espera sea un órgano ejecutivo de alta capacidad y experticia técnica en la materia.

Si bien la superposición y congestión gubernamental parece ser las futuras constantes del proceso autonómico, la verticalidad y la escasa coordinación no parecen ser el mejor camino para resolver las múltiples amenazas de fragmentación y gestión aislada del territorio a cargo de múltiples gobiernos.

Sintetizando, el análisis de los artículos 65 y 66 de la LMAD plantean graves dificultades para el desarrollo de las competencias concurrentes y compartidas:

- En el caso de las competencias concurrentes, se abre la posibilidad al nivel central de formular reglamentación y ejecución sobre éstas al igual que el resto de la ETA. Aspecto no previsto en la CPE¹⁵, y que, por tanto, sólo contribuirá a generar mayor caos y congestión ante la reglamentación simultánea a ser emitida por varios gobiernos, y por supuesto en el “aterrizaje” de varios gobiernos autónomos en un mismo territorio.
- En materia de competencias compartidas, la LMAD genera una fuerte polémica al determinar que será una ley de la ALP, la que determine cuál de las ETA pueda legislar y cual no. Es decir, restringe a criterio del nivel central del Estado, la atribución de elaborar legislación de desarrollo a cargo de las ETA. Pues si bien, el artículo confirma que el nivel nacional formula legislación básica y el resto de los gobiernos autónomos pueden

14 Art. 122. El Consejo Nacional de Autonomías es una instancia consultiva y se constituye en la instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas.

15 Art. 297.3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva

de manera simultánea, formular legislación de desarrollo y reglamentación en estas siete competencias¹⁶, dicha condición se ve ahora supeditada a la decisión del nivel central vía una Ley de la ALP.

Al parecer recién ahora, los actores estratégicos de las autonomías, comienzan a comprender que el modelo de competencias establecido por la Parte Tercera de la CPE; en cuanto a división, distribución, atribuciones, funciones y financiamiento competencial es mucho más complejo de lo que se podía percibir y estimar a fines del año 2008, cuando se arribaron a los acuerdos de Cochabamba que viabilizaron la aprobación del texto constitucional. Actualmente, recién se cae en razón que la operación de semejante arquitectura administrativa, financiera y política, demandará inexploradas capacidades de diálogo, negociación y gerencia pública para el Estado y la sociedad boliviana, que además, supone un alto costo de transacción, que difícilmente puede desconocerse, observando el contexto altamente politizado y sobre-electoral, refrendatorio y plebiscitario de los últimos cinco años.

Esta disputa o guerra territorial por el ejercicio de la autonomía¹⁷, no sólo podría darse con los municipios y departamentos “opositores”, sino también contra todos aquellos que independientemente del color político, comiencen a asumir sus competencias y se encuentre en “terreno” con variadas colisiones, superposición competencial y descoordinación institucional.

Con mayor razón en un proceso donde las autonomías emergentes como las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOCs) y las Regionales disputan, simultáneamente, el mismo ámbito de gestión de las Autonomías Municipales y Departamentales: de una forma u otra, fortalecer a estas autonomías emergentes, supone el debilitamiento o extinción de las autonomías prevalentes. Este fenómeno es particularmente notorio en el tema regional, donde toda competencia o financiamiento solicitado por la autonomía regional, supone, según la Ley 017 Transitoria y la LMAD, la transferencia y delegación desde el gobierno departamental, tanto de la competencia administrativa como del financiamiento, en un plazo no mayor a 120 días¹⁸.

Si bien se podría entender que un escenario territorial donde múltiples autonomías puedan legislar, reglamentar y ejecutar una misma competencia, es necesario organizar y determi-

16 Art. 297.4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

17 Ameller, Vladimir. La Autonomía Regional y Municipal en la configuración del nuevo Estado en Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado. Konrad Adenauer Stiftung, Editorial Presencia, 2009.

18 LMAD, Art. 74.I. La asamblea departamental aprobará por dos tercios (2/3) de votos del total de sus miembros el traspaso de competencias a las autonomías regionales que se constituyan en el departamento, en el plazo de ciento veinte (120) días a partir de la solicitud.

nar ciertas pautas institucionales que atenúen y reduzcan las posibilidades de conflicto y no aquellas que las exacerban, la forma utilizada en la LMAD, no parece ser la mejor en una estructura estatal en tránsito al estado Multiautonómico. Se habría esperado mayor coordinación e intercambio técnico con las ETA, para que de manera al menos informada, como corresponde en un estado con varios gobiernos – que legislan, que eligen a sus autoridades y que ejercen administración territorial- se busque una salida dialogada y acordada para todas las partes involucradas.

COMPETENCIAS SECTORIALES: DESARROLLOS Y VACIOS

La LMAD aporta a una mayor precisión en la organización del Estado y al establecimiento de la división y asignación competencial que en su forma ideal debería conducir al sector público a una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, con mayor capacidad de respuesta, que brinde protección contra la inestabilidad económica o crecientes disparidades en la entrega y calidad de los servicios públicos.

En materia de competencias, la LMAD realiza un esfuerzo importante por organizar y “aterrizar” a los sectores para la gestión pública (descentralizada) autónoma, y dar un marco común general de operación a los múltiples gobiernos autónomos. Es necesario valorar las importantes precisiones y esfuerzos por mantener una línea coherente y una nomenclatura más o menos homogénea en las materias competenciales de los sectores. Asimismo, cabe apreciar el esfuerzo por esclarecer y simplificar el vocabulario utilizado en las competencias sectoriales, a pesar de sus especificidades propias.

Se distingue también, la intención por delimitar los campos de acción sectoriales utilizando los infinitivos: “dirigir”, “formular”, “ejecutar” o “diseñar” que aparecen a lo largo de los 16 sectores desarrolladas por la ley. Sin embargo, y para ser ecuanímenes en la apreciación, también se aprecian zonas grises que todavía no terminan de simplificar las ambigüedades heredadas de la CPE.

Dentro de las competencias desarrolladas en la LMAD, del área social se desarrollaron tres sectores: Salud, Hábitat y vivienda, Agua potable y alcantarillado. En materia de apoyo a la producción se desarrollan: Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, Turismo, Transportes, Áridos y agregados, Desarrollo productivo y Desarrollo rural integral. Asimismo, el desarrollo sostenible, vía las competencias en Recursos Naturales; Biodiversidad y medio ambiente; Recursos hídricos y riego y finalmente, otros sectores asociados a los recursos y a servicios públicos generales, como Planificación y Ordenamiento territorial.

Sin embargo, uno de los grandes descuidos de la CPE, fue haber olvidado la gestión del riesgo que en la práctica la operan en el territorio los Gobiernos Municipales y algunas

Gobernaciones Departamentales. Inequívocamente, su ejecución funciona mejor en el plano municipal y departamental que en el nivel nacional, y la redacción de estos ámbitos en la LMAD responde afortunadamente, al reconocimiento de una competencia que se viene prestando, fundamentalmente en aquellas zonas expuestas a un mayor riesgo natural o de origen antrópico.

Los sistemas de alerta temprana, protocolos de respuesta, construcción y reconstrucción son áreas de trabajo que en el plano local lograron mayores avances en estos pocos años de descentralización de lo que el nivel central no pudo concretar en décadas. La LMAD realiza un acto de justicia al reconocer una nueva competencia para el nivel central y las ETA. Posiblemente la Gestión de Riesgos y Atención de Desastres sea uno de los sectores mejor desarrollados técnicamente en la redacción de la LMAD¹⁹. Si bien esta asignación competencial debería haber estado acompañada de la fuente de financiamiento²⁰, no se puede desconocer que su incorporación formaliza aquello que viene operando adecuadamente, especialmente en las tierras bajas del país.

A continuación se presenta una clasificación por área de las competencias desarrolladas, y una visibilización de los vacíos y nuevas competencias para las ETA, señaladas por la LMAD.

RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LA LMAD: DESARROLLOS, VACÍOS E INCORPORACIONES

Área/Sector	Competencias desarrolladas	Competencias No desarrolladas (Vacíos)	Competencias Nuevas para las ETA
Social	Salud; Hábitat y vivienda; Agua potable y alcantarillado.	Educación (Básica, Media y Superior); Deportes; Derechos (Niñez y Adolescencia; Mujeres) Protección Social (tercera edad, indígenas, entre otros);	
Económica Productiva	Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones; Turismo; Transportes; Áridos y agregados; Desarrollo productivo; Desarrollo rural integral.	Energía; Relaciones Internacionales.	

¹⁹ LMAD, Art. 100.

²⁰ CPE, Art. 305. Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.

Desarrollo Sostenible	Recursos Naturales; Biodiversidad y medio ambiente; Recursos Hídricos y Riego;		
Servicios Generales y otros	Planificación; Ordenamiento territorial.	Seguridad Ciudadana, Culturas.	Gestión de Riesgos y Atención de Desastres (Art. 100; I.10; II.7;III.12).

Fuente: LMAD. Elaboración propia.

Así como existen sectores bien desarrollados, donde es evidente la intención por una parte de ordenar e interpretar la tercera parte de la CPE; y por otra, sintonizar la “bajada” de las materias competenciales a las ETA, también es importante destacar que existen otras competencias que no fueron desarrolladas, cuatro de ellas nombradas en la LMAD (Educación, Energía, Relaciones Internacionales y Seguridad Ciudadana). No obstante, existen otras competencias que vienen operándose en el plano local, como parte de la política social de los gobiernos municipales, y que no son desarrolladas por el título V de la Ley. Por el ejemplo: Derechos y Protección de la Niñez y Adolescencia, Deportes, Culturas y las Redes de Protección Social.

Obsérvese que se reclama su presencia, porque son sectores que operan en el ámbito local desde la Ley de Participación Popular, y que han logrado prestar tanto bienes -como ser infraestructura, mobiliario, equipamiento y recursos humanos-, como servicios, a través de las Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia así como los Servicios Legales Integrales, las unidades municipales de deportes, entre otros, que cubren la ausencia del Nivel Central y sus limitaciones de “presencia” en el territorio.

Otro aspecto notorio en el desarrollo competencial a cargo de la LMAD, estriba en que no se utiliza la clasificación por tipo de facultad presente en el artículo 297 de la CPE, sino que en el desarrollo de las 16 sectores, se mezclan funciones, con buenos deseos, e infinitivos como “coordinar”, “promover” o “impulsar”, que podrían ser adecuadas para la CPE, como una forma de hallar formas no tan específicas y más generales que requieran un posterior desarrollo sobre ellas. Pero en el caso de la LMAD, la redacción demandaba –y se esperaba- mayor trabajo en la organización y precisión del campo de acción para las competencias. Especialmente en la facultad “ejecutiva” que declara la constitución y que la LMAD no llega a definir en qué consiste. ¿Qué significa ejecutar para el nivel central y las ETA? ¿Comprende planificar, programar, administrar, monitorear y evaluar qué función de la competencia?, ¿Quizá podría incluir hasta el financiamiento? La LMAD no aclara estas interrogantes.

De igual forma, hubiese sido muy útil y complementario para el ejercicio competencial definir qué es legislación básica, qué es legislación de desarrollo, qué significa legislación de ordinaria, qué implica legislación marco, qué supone la reglamentación, y fundamentalmente la ejecución del nivel central o de una ETA, como se ha mencionado anteriormente²¹. Definir estas funciones en el marco de lo que significa la gestión pública habría podido facilitar la definición de una malla competencial bajo criterios generales y ordenadores para los sectores.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES PARA ARTICULOS SELECCIONADOS

Con la motivación de brindar nuevos elementos para la discusión y mejora de la LMAD, a continuación se analizan varios artículos de la LMAD, y se realizan observaciones en términos del cumplimiento del mandato de la CPE y en otros casos haciendo notar sus inconsistencias técnicas. Asimismo, identificándose aquellos errores que se consideran de concepto en algunos términos utilizados en la redacción de ley, para luego sugerir una recomendación para su posterior tratamiento. En la mayoría de los casos, estas recomendaciones (que implican correcciones) sólo podrán ser abordadas mediante una Ley de Modificaciones a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

ALGUNAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES A LA LMAD

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN	RECOMENDACIÓN
Art. 19. II. (REGION) La región como espacio territorial para la gestión descentralizada forma parte del ordenamiento territorial, que podrá ser definida por el gobierno autónomo departamental.	La región no puede ser parte del ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial como un instrumento de planificación para el uso y ocupación del territorio. La región si puede formar parte de la organización territorial. Dos conceptos distintos que se utilizan de manera equivocada en la LMAD.	Si bien es sencillo reemplazar el término ordenamiento” por el de “organización”, el problema es la confusión que puede generar en el tratamiento normativo-reglamentario de la materia.

²¹ El Art. 66 de la LMAD, intenta esbozar los significados.

<p>Art. 60. (NATURALEZA JURÍDICA).El estatuto y la carta orgánica están subordinados a la Constitución Política del Estado y en relación a la legislación autonómica tiene preeminencia.</p>	<p>Dos aspectos en este artículo. Uno de ellos, si bien el artículo 410 de la CPE señala una misma jerarquía, la LMAD determina que existe una preeminencia, que por cierto parece razonable, pues no se puede esperar que una ley sectorial modifique un legislación con mayor legitimidad y constitutiva de un gobierno autónomo. Segundo, al señalar que tienen preeminencia, no queda claro de qué tipo y sobre cual legislación.</p>	<p>Este buen intento de generar un degradé jerárquico del controvertido artículo 410 de la CPE, requiere precisar el sujeto en la oración, para que no quede duda que las CO y los EA tiene mayor jerarquía que cualquier Ley Básica, Marco, de Desarrollo o ley Ordinaria Sectorial. Cabría corregir la redacción de la siguiente forma: "...tiene preeminencia, sobre ésta"</p>
<p>Art. 65. (COMPETENCIAS CONCURRENTES). Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponden a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención.</p>	<p>Según lo dispuesto por la CPE, el Nivel Central no tiene facultades reglamentarias y ejecutivas para el ejercicio de las competencias concurrentes. La CPE señala enfáticamente que es atribución de las ETA reglamentar y ejecutar. Además, el otro aspecto llamativo de la CPE, es determinar que todas las ETA pueden reglamentar y ejecutar, porque la LMAD, dispondrá quien reglamenta y ejecuta y quien no determinada competencia concurrente.</p>	<p>Eliminar de la redacción de la LMAD "de manera simultánea con el nivel central del Estado"</p>

<p>Art. 66. (COMPETENCIAS COMPARTIDAS).</p> <p>I. La Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad exclusiva de fijar por medio de legislaciones básicas los principios, la regulación general de la materia y la división de responsabilidades entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas respecto a determinada competencia compartida, de acuerdo a su naturaleza y escala. Asimismo determinará a qué entidades territoriales autónomas les corresponde dictar legislación de desarrollo, resguardando obligatoriamente las definidas para las autonomías indígena originaria campesinas establecidas en el Parágrafo II del Art. 304 de la Constitución Política del Estado.</p>	<p>Al igual que en las concurrentes. El presente artículo transgrede la CPE, señalando que el nivel central del Estado hará Ley Básica para el sector, y que el resto de las ETA, formulan legislación de desarrollo y reglamentación. Sin embargo, la LMAD, a contra ruta de la CPE, determinará en una Ley Básica de la ALP quien legisla y quien no, determinada competencia. Sin duda es una invitación a la discrecionalidad del nivel central a favor o en contra de determinado sector o determinada ETA.</p>	<p>Eliminar parte del texto del artículo, desde “...Asimismo determinará a que entidades territoriales autónomas...”, en adelante.</p>
<p>Art. 68. (COMPATIBILIZACIÓN LEGISLATIVA). En caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales o el interés general del Estado, la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad de establecer, por medio de ley, los principios necesarios para llevar a cabo la compatibilización normativa.</p>	<p>El título alude a Legislación pero en todo el desarrollo del artículo se habla de normativa. Conceptos distintos. El primero tiene que ver con leyes (lo legislativo), el segundo hace referencia a normas (lo reglamentario). Según la CPE, un nivel de gobierno tiene la facultad de reglamentar, que generalmente se acepta como la emisión de normas-reglamentos-vía decretos o resoluciones u ordenanzas, según el tipo de servicio público.</p>	<p>Corregir la Redacción, homogenizando e título con el contenido del artículo. Salvo que lo que se quiera compatibilizar sean la atribución normativa que se desprende de la legislativa, previamente.</p>

<p>Art. 75. (TRANSFERENCIA). La transferencia total o parcial de una competencia implica transferir su responsabilidad a la entidad territorial autónoma que la recibe, debiendo asumir las funciones sobre las materias competenciales transferidas. La transferencia es definitiva y no puede ser, a su vez, transferida a una tercera entidad territorial autónoma, limitándose en todo caso a su delegación total o parcial. La transferencia se hará efectiva cuando las entidades territoriales autónomas emisora y receptora la ratifiquen por ley de sus órganos deliberativos”.</p>	<p>El artículo utiliza de forma indistinta la transferencia o el traspaso de la responsabilidad. Además, menciona “funciones” sobre las materias competenciales transferidas. Es decir, incorpora la palabra funciones, sin definir en toda la extensión de la Ley, cuales son estas funciones competenciales. Para incrementar estas dificultades se menciona las “materias competenciales” que es un nuevo término tampoco explicado por la LMAD.</p>	<p>Establecer un título que establezca definiciones centrales sobre la terminología y la nueva nomenclatura para el Régimen Autonomático boliviano.</p>
<p>Art. 81.I.4. (SALUD) Ejercer la rectoría del Sistema Único de Salud en todo el territorio nacional...</p>	<p>Es idéntico al artículo Art.81. III.1. b. “Ejercer la rectoría en salud en el departamento para el funcionamiento del Sistema Único de Salud, en el marco de las políticas nacionales. Las rectorías no pueden estar en varios gobiernos, menos en un competencia actualmente concurrente, que previa a la CPE era exclusiva municipal, en materia de infraestructura y equipamiento</p>	<p>En una competencia concurrente, solo el Gobierno nacional formula leyes y las ETA la reglamentación y ejecución de la competencia. La recomendación es acogerse a lo dispuesto por la CPE.</p>

<p>Art. 81.III.c. (SALUD) Proporcionar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del tercer nivel.</p>	<p>Se transfiere de manera incon-sulta la competencia de una ETA (GM) a otra ETA (Gobernación), sin la participación de ninguno de ellos. Desconociendo la complejidad que suponen los Hospitales especializados de capital de Departamento. Sin considerar los costos de las mejoras, ampliaciones, equipamientos, sistemas e ítems realizados por las municipalidades, o los costos de traspaso, capacitación, despidos y nuevas contrataciones.</p>	<p>Si bien técnicamente por la naturaleza, escala y alcance espacial de los servicios de salud, el municipio no era en “teoría” la mejor instancia de administración de servicios de alta tecnología, la forma de modificar, sin duda no fue la mejor, o mejor dicho propia de un Estado con varios gobiernos que deben considerarse como tales. Ojalá una ley sectorial “concertada” pueda evitar un posible colapso en los próximos meses de los hospitales de tercer nivel en las capitales de departamento, ahora a cargo de inexpertas gobernaciones en la materia</p>
<p>Art. 82 (HÁBITAT Y VIENDA) II. 1. c) Diseñar y ejecutar proyectos habitacionales piloto de interés social, conjuntamente con las unidades territoriales autónomas.</p>	<p>Equivocación de concepto. No se puede diseñar y ejecutar proyectos habitacionales con unidades territoriales, no son órganos públicos estatales.</p>	<p>Reemplazar en el artículo “entidades” por “unidades” territoriales</p>
<p>Art. 83 (SALUD) II. K. Monitorear, supervisar y evaluar el desempeño de los directores, equipo de salud, personal médico y administrativo del departamento en coordinación y concurrencia con el municipio.</p>	<p>Error conceptual. Se coordina y se persigue concurrencia con el órgano público, no con el municipio. Es más la CPE, crea el concepto general de Entidades Territoriales Autónomas (ETA) para todos los gobiernos autónomos</p>	<p>Corregir sustituyendo “Gobierno Autónomo Municipal” en vez de Municipio.</p>

<p>Art. Artículo 85. (TELEFONÍA FIJA, MÓVIL Y TELECOMUNICACIONES). Respetando el régimen general y las políticas sancionadas por el nivel central del Estado, los gobiernos municipales autorizarán la instalación de torres y soportes de antenas y las redes.</p>	<p>Una competencia compartida, donde las ETA tienen atribuciones de proveer legislación de desarrollo, ¿Se limita a los Gobiernos Municipales Autónomos a autorizar donde se instalan torres y soportes de antenas y redes?</p>	<p>Redefinir con el sector de Telefonía, los alcances de la legislación de desarrollo, las facultades de reglamentación y de ejecución, así como la división de las funciones competenciales contenidas bajo esta última facultad.</p>
<p>Art. 88. (BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE). De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 11, Párrafo II del Artículo 302 de la CPE los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de administrar áreas protegidas municipales en coordinación con los pueblos indígenas originario campesinos cuando corresponda.</p>	<p>Dos temas. Uno de forma, no existe numeral 11 del párrafo II del artículo 302. Tema de fondo. Esta es una competencia exclusiva municipal que por la forma obligatoria de coordinación con los PIOCs, se vuelve de inmediato en concurrente, alterando lo determinado por la CPE.</p>	<p>Cambiar el párrafo de “I” en vez de “II”; y también, corregir esta transgresión a la división y asignación competencial de la CPE.</p>
<p>Artículo 89. (RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO) II.1.a. Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego de manera concurrente y coordinada con las entidades territoriales autónomas. Concluidos los proyectos de micro riego con municipios y autonomías indígenas originaria campesinas, éstos podrán ser transferidos a los usuarios, de acuerdo a normativa específica.</p>	<p>Una competencia exclusiva nacional se elabora, financia y ejecuta de manera concurrente con las ETA, sin mediar de por medio una coordinación intergubernamental. Por otra parte, parece ser que se confunde riego (competencia exclusiva nacional) con sistemas de microriego (competencia exclusiva municipal). El nivel central no debería concluir proyectos de microriego, porque no es su competencia.</p>	<p>De forma coordinada con el sector establecer el cumplimiento de la división y distribución competencial definido en la CPE.</p>

<p>Artículo 93. (PLANIFICACIÓN) I.3. Formular y aplicar el Plan General de Desarrollo en base al plan de gobierno y a los planes sectoriales y territoriales. El Plan será de cumplimiento obligatorio por parte de todos los actores, entidades públicas y entidades territoriales autónomas.</p> <p>I.4. Coordinar los procesos de planificación de los municipios y de las autonomías indígena originaria campesinas, en coordinación con los gobiernos departamentales.</p>	<p>La Planificación no es una competencia. No se conoce plan alguno formulado sobre la base de la planificación sectorial o de la planificación territorial de las ETA. Un segundo aspecto, surge si efectivamente el PGD será de cumplimiento obligatorio para las ETA, siendo estas autónomas. ¿No sería más apropiado diseñar incentivos y una oferta diferenciada para lograr la convergencia de las ETA?</p> <p>Un aspecto adicional, es el liderazgo del nivel central para coordinar los procesos de planificación municipal y el IOC en coordinación con los gobiernos departamentales. Una suerte de tutela del departamento y del nivel central sobre el resto de las ETA.</p>	<p>Esta “competencia” necesita ser reformulada en los términos de construcción de un Sistema de Planificación Integral Autonómica, que articule tanto el Sistema de Planificación Sectorial como el Sistema de Planificación Territorial, asignaturas, por ahora pendientes.</p>
<p>Artículo 94. (ORDENAMIENTO TERRITORIAL) I.1. “...la elaboración de planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo departamentales, municipales y de las autonomías indígena originaria campesinas...”</p>	<p>Se cambia el concepto universalmente aceptado del Ordenamiento Territorial. Excluyendo la ocupación del territorio, y señalando sólo la competencia de uso del suelo. Limitación que no se hace visible para las Autonomías IOC, quienes si tienen tanto el uso como la ocupación del territorio, como competencia.</p>	<p>Difícil realizar una recomendación, ante la evidencia de una decisión política. La competencia de ocupación del territorio es ampliamente atractiva, porque implica organización y desplazamiento de nuevos asentamientos humanos en el territorio nacional.</p>

<p>Art. 96 (TRANSPORTES) VII.5. La competencia exclusiva municipal en transporte urbano, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano, se la ejercerá en lo que corresponda en coordinación con la Policía Boliviana.</p>	<p>Es curioso que en una competencia exclusiva se instruya coordinación obligatoria con otra institución o ETA. Problema que se arrastra desde la CPE, cuando señala para los gobiernos municipales, la competencia exclusiva de sistemas de microriego en coordinación con los pueblos indígenas, originario campesinos (CPE. Art.302.I.38).</p>	<p>Rectificar está equivocada redacción, que no hace más que confundir y contribuir al conflicto inter-jurisdiccional.</p>
--	---	--

Elaboración: Propia.

Fuente: Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización.

II. AUTONOMÍA FISCAL

¿ANTIGUO MODELO DE FINANCIAMIENTO PARA UN NUEVO MODELO DE ESTADO MULTIAUTONÓMICO?

La LMAD abroga las leyes 1551 de Participación Popular y 1654 de Descentralización Administrativa pero no su régimen fiscal; un régimen que en su momento, de forma audaz e inédita, estableció para la Bolivia centralista y traumada con la posibilidad de la “división” –sinónimo de federalismo en los 80’s e inicio de los 90’s-, un modelo que transformó profundamente el régimen fiscal del Estado definiendo una estructura de impuestos nacionales coparticipables en un 20% para los Gobiernos Municipales, 5% para las Universidades y el restante 75% para el Tesoro General de la Nación; además clasificó por primera vez los 8 ingresos nacionales, los ingresos departamentales, sobre la base del 11% de las Regalías; introdujo dos nuevos ingresos para los departamentos como el 25% del Impuesto Especial sobre la Venta de Hidrocarburos y Derivados (IEHD) y un porcentaje variable del Fondo Compensatorio Departamental (FCD) -si el departamento se hallaba debajo de la media nacional por distribución de regalías-. Por otra parte, también definió como ingresos municipales la transferencia del 100% de la recaudación del Impuesto a la Propiedad de Bienes (IPB) y a la Transacción de estos (IT) para el dominio tributario exclusivo municipal, como se puede colegir, toda una revolución fiscal y redistributiva del ingreso.

En el caso municipal, la fórmula de reparto de la coparticipación tributaria fue –y es- por habitante en cada jurisdicción municipal, determinándose inclusive un margen máximo de 15% de los recursos de la coparticipación tributaria al gasto corriente y el restante 85% a la

inversión pública municipal²². Finalmente, también se estableció que los proyectos en ejecución de competencia exclusiva municipal, sean transferidos del gobierno nacional a los Gobiernos Municipales los proyectos en ejecución con sus pasivos y también, las fuentes de su financiamiento.

Hoy a 16 años de aquel lejano 20 de abril de 1994, después de analizar el título VI del Régimen Económico Financiero de la LMAD, la Ley de Participación Popular (LPP) brilla aún más, y por otra parte, sin así esperarlo, opaca al conservador esquema fiscal sugerido por la LMAD. Con certeza, la Ley de Participación Popular fue más para aquella realidad de 1994, de lo que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización lo es hoy para el contexto del 2010.

No obstante esta afirmación, es necesario valorar algunos avances en ciertos campos del régimen fiscal de la LMAD que están acertadamente formulados, incorporando los conceptos de sostenibilidad financiera, autonomía económica y financiera, equidad con solidaridad, lealtad institucional de las ETA con el Nivel Central y entre ellas, para la implementación de cualquier medida que implique un efecto negativos sobre cualquier otra entidad territorial:

- La LMAD crea una nomenclatura especial para aplicar en el desarrollo posterior del régimen de autonomías. Se valora la incorporación de ciertos principios del régimen fiscal en el artículo 5, como el de Subsidiaridad, Lealtad institucional y Provisión de Recursos Económicos. De igual forma, en el artículo 102, se halla el corazón teórico de lo que será el régimen fiscal de la autonomía vía el desarrollo de los lineamientos generales.
- Las disposiciones sobre el régimen “económico financiero” apuntan a integrar y consolidar a las ETA a la operación del Sistema de Presupuesto de la Ley 1178 de administración y control gubernamental.
- La determinación expresa sobre el respeto a las decisiones de los órganos deliberativos en la aprobación del presupuesto corresponde a los ingresos y gastos de las ETA. Señalando que una vez aprobados por los cuerpos legislativos, los presupuestos no pueden ser modificados por otras instancias sin la autorización del gobierno autónomo.²³ Indispensable medida para el respeto de un órgano legislativo y no la dependencia de un técnico ministerial. Gran avance de la Ley.

22 Estas fuentes de financiamiento cubrían las responsabilidades de gasto transferidas –y no delegadas en materia competencial, de los hospitales de 1er, 2do y tercer nivel y los centros de salud, centros educativos inicial, primario y secundario, campos deportivos, infraestructura de micro-riego y caminos vecinales, casas de cultura, bibliotecas y museos. Conformándose de esta manera el conjunto de competencias exclusivas municipales.

23 LMAD. Art. 114.X. Una vez aprobado por el Órgano Deliberativo del gobierno autónomo, el presupuesto institucional de una entidad territorial autónoma no podrá ser modificado por otra instancia legislativa o ejecutiva, sin la autorización del correspondiente gobierno autónomo, a través de los procedimientos establecidos por las disposiciones legales en vigencia.

- La afirmación clara y explícita sobre el no reconocimiento y menos salvataje a las malas administraciones financieras de las ETA. Los déficits fiscales de las ETA no serán financiados por el nivel central del Estado. Los gobiernos autónomos se hacen responsables de su inapropiada forma de administración financiera²⁴.
- Se otorga a las ETA la posibilidad de establecer mecanismos de estabilización de sus ingresos, y atenuar las posibles fluctuaciones a las cuales está expuesto el financiamiento del Estado en su conjunto²⁵. Importante medida pero de difícil cumplimiento, porque permite atenuar el grado de vulnerabilidad a la cual ya están expuestas las ETA con la alta volatilidad de sus ingresos y dependencia de las transferencias del nivel central –también volátiles–, posiblemente vía la conformación de fondos de amortiguación que les permita tener al menos una tasa mínima de gasto autónomo asegurada. Por otra parte, también es posible pensar en un esquema de reordenamiento y especialización de fuentes de financiamiento de las ETA, que vía la sincronía de gasto rígido²⁶ o inflexible con ingresos menos fluctuantes, por ejemplo.
- Se conformará un fondo de desarrollo productivo y solidario, que dispondrá en su operación de tres mecanismos, uno de solidaridad, un segundo de reserva y estabilización y un tercer mecanismo de fomento al desarrollo productivo. Fondo de alta necesidad, especialmente en el caso de no poder modificarse sustancialmente el modelo de transferencias sistemáticas y no condicionadas vigente²⁷. Desafortunadamente con una enorme amenaza para su no establecimiento²⁸, que estriba en que su factibilidad depende de una subestimación de los precios mundiales de los hidrocarburos a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Es decir, depende de las recaudaciones adicionales a las establecidas en el Presupuesto General del Estado, que en los últimos años, siempre han sido sobredimensionadas en su proyección²⁹.

En resumen, son un conjunto de importantes avances para la consolidación de un sistema fiscal mejor estructurado para las autonomías. Sin embargo, es evidente que existen todavía

24 LMAD Art, 115.IV. En ningún caso el nivel central del Estado asumirá el financiamiento del déficit fiscal que pudieran presentar los estados financieros de las entidades territoriales autónomas.

25 Idem. IV. Los gobiernos autónomos podrán establecer la implementación de mecanismos de previsión de recursos a objeto de atenuar las fluctuaciones de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales.

26 GTZ. La Construcción del Estado Autonómico: Elementos para el debate y la concertación. En la sección: Opciones para la sostenibilidad del financiamiento del Estado Multiautonómico. Plural Editores, 2010.

27 Idem. En la sección: El modelo boliviano de descentralización fiscal.

28 LMAD Art.117. El nivel central del Estado, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, establecerán un Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, con el objeto de promover el desarrollo productivo a través del financiamiento de proyectos estratégicos, contribuyendo a una distribución más equitativa de los beneficios de la explotación de recursos naturales, en todo el territorio nacional.

29 LMAD, Art. 118. Los recursos para el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario provendrán de recaudaciones del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), adicionales a las establecidas en el Presupuesto General del Estado y generadas cuando los precios de exportación de gas natural para los contratos vigentes, superen los parámetros establecidos en la ley específica.

rigideces y que se desaprovechó una oportunidad inmejorable de establecer al menos ciertas bases de financiamiento para el nuevo modelo fiscal en la LMAD, que podrían haberse asentado sobre las siguientes materias:

- a. En lo **tributario**, se percibe la ausencia y necesidad de contar con una nueva clasificación, distribución y coparticipación de los ingresos tributarios. Asignación de dominios tributarios exclusivos y compartidos, transferencia de potestades tributarias, poderes tributarios y/o poderes administrativos sobre determinados tributos, poderes de control y coactividad fiscal hacia las ETA. Así como la creación o la cesión –total o parcial- de determinados impuesto para las Autonomías Departamentales y las Autonomías Indígenas Originario Campesinas, que parten en esta “carrera” hacia la autonomía plena, sin posibilidad alguna de realizar esfuerzo fiscales propios. Por otra parte, la coparticipación, cesión o definición de sobretasas como formas explotación de dominios tributarios, podrían haberse constituido en una buena forma de “negociar” con las ETA, la disminución paulatina de las transferencias intergubernamentales y fijar las bases para que el gasto autónomo dependan en un mediano plazo, más del ingreso autónomo y los esfuerzos propios y menos de las transferencias del nivel central del Estado.
- b. En el marco de las **Transferencias Fiscales Intergubernamentales**, se esperaba tener bases distintas para revertir, o al menos mitigar, la alta inequidad y desincentivos a la gestión territorial eficiente, provocada por el actual patrón de transferencias fiscales y, por lo tanto, puedan próximamente, sentar las bases para promover la autonomía plena y una mejor prestación y cobertura de los bienes y servicios públicos en Bolivia. Entre otros aspectos, se aguardaba la definición de las fuentes de financiamiento –sean contributivas o no-, y sus usos permitidos. Así como el establecimiento de un conjunto de factores de distribución, donde no sólo figuren la cantidad de gente (población) su estado de carencia (pobreza) o la fortuna de ser o no zona productora (azar); referencias que hasta el día de hoy vienen siendo el patrón dominante para las transferencias fiscales intergubernamentales; sino de otras complementarias, que podrían incorporarse, por medio un modelo fiscal más transparente, sostenible y equitativo, con incentivos a la eficiencia y cumplimiento de metas de desarrollo, al desempeño institucional y/o al esfuerzo relativo fiscal de las ETA.
- c. En materia de **endeudamiento sub-nacional**, más allá de incorporar a las ETA a la esfera del sistema de crédito público enmarcado en la Ley 1178; concediendo la posibilidad de acceso a las ETA a los mecanismos de financiamiento de mercado, se aguardaba que sobre la base de los avances y experiencias en la legislación de endeudamiento pre-LMAD, se desarrolle un mecanismo de financiamiento con condiciones de acceso y administración claras y mecanismos más expeditos de acceso al financiamiento más

barato como bonos, opciones futuras, y otros instrumentos financieros actualmente ocupadas por algunos gobiernos sub-nacionales y propios del siglo XXI.

- d. En materia de **coordinación fiscal**, se abrigaba la esperanza, como en todo Estado con múltiples autonomías y gobiernos, de contar con un Consejo de Coordinación Tributaria y Fiscal, que podría haber sido un espacio para la coordinación intergubernamental de las materias financieras y fiscales al interior del nivel nacional, y también, con las y entre las ETA.

Desafortunadamente, ninguna de estos cuatro componentes básicos para modelar el financiamiento del Estado y las autonomías fue modificada por la LMAD. Al parecer, el peso del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) se habría hecho sentir en el tratamiento de la LMAD, pues los temas importantes como los contenidos generales para la Ley de Clasificación de Ingresos, La ley Reforma Tributaria y Dominios Tributarios, Ley de Transferencias Intergubernamentales y más de media docena de leyes que tienen que ver con el diseño del nuevo régimen fiscal-financiero de las ETA, fueron postergados. Todas ellas quedaron como futuras leyes “sectoriales” y a ser trabajadas por MEFP, y no así en un marco legislativo ordenador donde la LMAD podría haber establecido las condiciones generales y orientadoras del marco institucional para el régimen fiscal³⁰.

Para la autoridad fiscal, tradicionalmente reacia a la descentralización, y no sólo en Bolivia, sino en casi todas las experiencias a nivel mundial; el promover la autonomía fiscal no es comprendida como una forma de compartir cargas y responsabilidades y de estimular comportamientos deseados a través de la formulación de marcos legislativos donde ganen todos, tanto el nivel central del Estado como las ETA.

¿Por qué se mantuvo el esquema fiscal existente? Algunas de hipótesis que asoman son las siguientes: (i) La falta de voluntad política genuina de los actores (nacionales y sub-nacionales) por considerar una profunda redistribución de los recursos públicos en el país; (ii) La precaria situación del Tesoro General del Estado, que impediría al nivel central considerar “ceder” recursos a favor de las ETA; (iii) La CPE establece la tarea de diseñar importantes leyes fiscales antes del Pacto Fiscal, que podrían considerarse como determinantes

30 La LMAD menciona sólo para la parte fiscal y financiera, los siguientes mandatos a ley a ser desarrollados:

- Ley de Clasificación de Impuestos y Legislación Básica de Regulación: un año (Art. 9/1/2 – Disposición Transitoria Segunda).
- Ley de Endeudamiento: sin fecha (Art. 104/7 – Disposición Transitoria Quinta).
- ¿Ley de Transferencias?: sin fecha (Art. 110 / III).
- Ley de Gestión Pública: sin fecha (Art. 113 / I).
- Ley de Distribución y Financiamiento de Inversión Pública, Gasto Corriente y Funcionamiento de las ETA: sin fecha (Art. 114 / VII).
- Ley del Fondo de Desarrollo Productivo y Social: sin fecha (Art. 117).
- Ley de Responsabilidad Fiscal: sin fecha (Disposición Transitoria Sexta).
- Ley de Gastos de Funcionamiento: sin fecha (Disposición Transitoria Novena).

o condicionamientos para un pacto con menor campo de acción; (iv) El poder del MEFP para la promulgación futura de leyes que regularán el funcionamiento fiscal, reservándose el derecho a tratarlas como materias sectoriales.

Por ello, como lo sostiene el recordado Joan Prats, la autonomía es diferente a la descentralización, es decir:

“Lo que sustenta a un gobierno autónomo es una comunidad humana viva, asentada en un territorio determinado, que tiene la voluntad inequívoca, mayoritariamente sostenida en el tiempo, de auto-gobernarse dentro del Estado, que quiere auto-dirigirse políticamente en el marco de sus competencias e intereses y que, para ello, ha reclamado y ha visto reconocido su derecho a la autonomía”.

Para el pleno ejercicio de la autonomía un aspecto central son los márgenes de libertad de acción y toma de decisiones de los Gobierno Autónomos. La definición de los límites de actuación puede ser un factor central para limitar o potenciar el diseño político, administrativo y fiscal.

No obstante, en el ámbito fiscal-financiero de la LMAD se observan en varios artículos que legislan los procesos de planificación, presupuestación, ejecución y rendición de cuentas, una evidente intencionalidad de intervenir en materias de administrativas y financieras que cualquier régimen autonómico podría considerar como domésticas. Veamos algunas de ellas:

- La LMAD arremete contra las fuentes de financiamiento de la ETA, estableciendo vía las disposiciones transitorias, la incorporación del curioso término recaudaciones “en efectivo” para todas las transferencias del nivel central a las ETA. Ello implica un cambio en la legislación Pre-LMAD, porque su impacto era una merma estimada entre 20% a 25% de los recursos coparticipables –aquellos de participación popular-, pero ello no considera que ahora, todas las fuentes de financiamiento se someten a esta nueva disposición, como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), Regalías entre otros que con certidumbre incrementan este porcentaje. Esta precisión del término “efectivo” fue incorporada deliberadamente para que el nivel central se financie con cargo a fuentes de financiamientos definidas y acordadas para las ETA; es una forma astuta de legalizar lo que el nivel central del Estado, venía realizando desde hace varios años: financiarse vía emisión de papeles, otorgando crédito fiscal a los contribuyentes, evitando así que las ETA se beneficien del pago de los tributos, y a partir de ahora beneficiándose de un mayor volumen de recursos.

- Con la ratificación del débito automático se mantiene el mecanismo más impopular aplicado a Gobiernos Municipales y ex –Prefecturas, que a contramano de ser reglamentado en su utilización para casos de alta importancia y de naturaleza excepcional, parece universalizarse en su uso. Vieja práctica que con la LMAD se amplía en su alcance al incumplimiento de convenios y obligaciones contraídas por las ETA, o por daños ocasionados al patrimonio nacional en cualquiera de las jurisdicciones territoriales³¹, lo que genera materia “justificable” que autorice el debito automático de las cuentas fiscales de las ETA³² con sólo una solicitud del ejecutivo nacional.
- Se mantienen -hasta que una nueva ley reglamente al respecto- los criterios de condicionamiento para el gasto corriente y gasto de inversión que hace 16 años se comprendían en la etapa de arranque de la descentralización, hoy parecen una limitación a contramano de una efectiva autonomía de las entidades territoriales; criterios que por cierto, no se aplican a la estructura del Gobierno Nacional que continua creciendo en gasto corriente y en cantidad de entidades públicas³³. Si la idea es mantener controlado el gasto corriente en la ETA y estimular la inversión hacia áreas estratégicas de interés nacional, existen sin duda en el siglo XXI, otras formas más creativas para reorientarla. Lo que lleva a cuestionar ¿Desde el nivel central del gobierno se pretende determinar cómo se distribuye y financia el gasto autónomo de las ETA?³⁴
- Se determina que las escalas salariales y planilla presupuestaria se hallen en el marco de los criterios y lineamientos de la política salarial del gobierno nacional. Norma homogenizante, no diferenciadora para un régimen de múltiples autonomías. Conociendo que las canastas, necesidades y finalmente decisiones de gasto de cada ETA debería estar sujeta a la capacidad financiera de cada entidad territorial autónoma, y no a la legislación unilateral determinada por la autoridad fiscal.
- Se establece que los gobiernos autónomos tienen la obligación de entregar su ejecución presupuestaria sobre los recursos, gastos corrientes e inversión pública en medio magnético e impreso hasta el 10 de cada mes. Aspecto de imposible cumplimiento, en el cual se insiste a pesar de la evidencia empírica. Primero, porque no existe conectividad en más de 250 municipios; segundo, porque se carece de la capacidad para procesar y obte-

31 Posiblemente incorporada por los actos vandálicos de toma de instituciones públicas que se dieron en algunos departamentos de la denominada “media luna”. Lo que significaría que más allá de que se concluyan las investigaciones en casos similares, de debite de las cuentas de la ETA, los recursos para reparar los daños, asumiendo pre-sentencia, que el gobierno autónomo es responsable de estos daños al patrimonio del Estado.

32 LMAD, Art.116.

33 Según el PGN 2010, las instituciones públicas crecieron de 473 a 519 entre el 2005 y el 2010.

34 LMAD, Art. 114.VII. La distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado.

ner resultados útiles de este ejercicio de simple acopio de información que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas históricamente realiza³⁵.

- El congelamiento de cuentas fiscales y suspensión de firmas autorizadas, también podrá ejecutarse a petición del Ministerio de Autonomía por conflictos de gobernabilidad ante la existencia de una dualidad de autoridades³⁶. Acá el procedimiento normado y establecido hasta ahora vigente, se modifica. Esto debido a que la normativa preveía un tiempo prudente para documentar la denuncia, espacios para el descargo sobre la misma, emisión de un informe del poder ejecutivo, y su remisión al Senado Nacional para su revisión y posterior resolución. Las posibilidades para congelar cuentas a simple denuncia, sin un procedimiento que regule este mecanismo de control fiscal, se convierte en una amenaza más para la gestión pública de las ETA.
- Las autoridades tanto ejecutivas como legislativas de las ETA, están obligadas mas allá de su legitimidad otorgada por el voto de su jurisdicción y su calidad de máxima autoridad de un gobierno autónomo a presentarse “personalmente” en la ciudad de La Paz, para brindar información y respuestas que fuesen requeridas por cualquier miembro de la ALP³⁷. Además, tanto los reglamentos generales de diputados como de senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional ya lo incorporan como una parte del procedimiento regular³⁸. Problemática disposición para que las autoridades electas por el voto ciudadano, dependientes de un órgano deliberativo con capacidad legislativa deban rendir cuentas personalmente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), lo que muestra una fuerte intromisión del cuerpo legislativo nacional que supera aquella dispuesta por la CPE a los cuerpos legislativos autonómicos. Toda una estructura autónoma con procedimientos definidos de rendición de cuentas, con mecanismos ex – ante y ex – post para tal efecto, podrían ser superados por la decisión de un diputado que demanda que el Alcalde de Santa Cruz o el Presidente del Concejo de Santa Rosa del Abuna, se hagan presentes en la ALP a rendir cuentas ante el poder central. Qué situación más difícil para las autoridades electas por voto popular, para justificar ante su pueblo un viaje a la ciudad de La Paz. Parece un retroceso, al igual que en la época del exacerbado centralismo pre-Ley de Participación Popular, a concurrir ante el nivel central a rendir informes ante las autoridades nacionales y no ante sus propios órganos legislativos o su rendición de cuentas ante sus ciudadanos.

35 LMAD Art.114.IX.2. La ejecución presupuestaria mensual sobre los recursos, gastos e inversión pública, en medio magnético e impreso, hasta el día 10 del mes siguiente, de acuerdo a las disposiciones legales en vigencia.

36 Idem. XII.

37 LMAD, Art.135.III. Asimismo las autoridades de los gobiernos autónomos están obligadas a presentarse personalmente a brindar la información y respuestas que fuesen requeridas por la Asamblea Legislativa Plurinacional

38 Cfr. Reglamento General de la Cámara de Diputados (Art.23/b); Reglamento General Cámara de Senadores (Art.146/II)

- La disposición transitoria donde se menciona el Pacto Fiscal, subordina a un censo de población la realización de este pacto, como si la variable poblacional fuera la única y más importante para definir un pacto fiscal, que supone un alcance y dimensión mayor a simples criterios de reparto fiscal. Un Pacto Fiscal serio sugiere al menos, la participación y discusión de los actores estratégicos de las autonomías, para acordar sobre los derechos y deberes para financiar el Estado y como se obtienen los recursos, como se reparten los ingresos, así como el monitoreo del cumplimiento y la vigilancia de estos acuerdos. Además, tal cual se colige de la redacción de la LMAD, este pacto constituye solamente una posibilidad, pues no tiene carácter vinculante para la implementación del régimen autonómico³⁹.
- En todo el desarrollo del Título VI, Régimen Económico Financiero, más allá de la solidaridad y la equidad como principios de referencia para todo el título, no existan por lo menos mencionados, la posibilidad de pensar en otros criterios de distribución de las rentas, como por ejemplo el desempeño y obtención de resultados, cumplimiento de metas de gestión o esfuerzo fiscal, o al desarrollo del principio de eficiencia, una de los pilares centrales en la teoría económica para plantear la descentralización del Estado.
- A pesar de que en varios países con procesos avanzados de descentralización, se cuenta con una institucionalidad específica para la coordinación fiscal y financiera intergubernamental. La LMAD no muestra ninguna señal para conformar un mecanismo intra, supra e intergubernamental.
- La LMAD muestra injerencia en materia de proyectos concurrentes acordados entre gobiernos –nacional o autónomos-, donde se supone que la participación es voluntaria, y de mediar diferendos estos se arreglen entre las partes involucradas; sin embargo, en caso de incumplimiento ente acuerdos o convenios de ETA, se solicitara al Ministerio responsable de las finanzas públicas debitar los recursos automáticamente a favor de las entidades beneficiadas⁴⁰.

Como corolario, se puede afirmar que cambió la Constitución transitando de un estado unitario a uno autonómico; cambió la organización y la estructura territorial; cambiaron las competencias y las formas de autonomía; sin embargo, lo que no cambia y se mantiene incólume es el modelo fiscal y de financiamiento del Estado y los fuertes mecanismos de control administrativo, financiero y presupuestario.

39 LMAD Disp. Tran. XVII. II. En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden.

40 LMAD, Art. 112. IV. En caso de incumplimiento a las disposiciones señaladas, se faculta a la entidad afectada a solicitar al Ministerio de Autonomía la exigibilidad del compromiso asumido; en caso de incumplimiento a los acuerdos y convenios, este último solicitará al ministerio responsable de las finanzas públicas del nivel central del Estado debitar los recursos automáticamente a favor de las entidades beneficiadas.

Ya se había postergado su tratamiento en la CPE, de forma contradictoria con el amplio y detallado trabajo en el marco de la división y asignación competencial, y se esperaba que la LMAD pudiera reparar esta omisión; sin embargo a pesar de que hubo intentos en los borradores previos que circularon del Proyecto de Ley, en el resultado final fue otro.

EL DESAFIO DE PROXIMO REGIMEN FISCAL Y FINANCIERO

Desde el siglo pasado el Estado Boliviano sufre el síndrome del extractivismo, las fuentes de financiamiento no se modifican para un Estado mono-productor, continúan siendo las mismas, es decir el aprovechamiento de recursos naturales sin valor agregado; y las formas de explotación también, dependencia de los precios internacionales y no de la capacidad y tecnología en los procesos de producción, en general, sin valor agregado.

Al parecer existen dos razones de fondo para no haber abordado la reforma al sistema de financiamiento del régimen de autonomías tan inequitativo tanto desde la equidad personal como de la equidad regional a partir de la Ley de Hidrocarburos. La primera son las enormes sensibilidades que existen sobre la participación y beneficios de las rentas de los recursos naturales; y la segunda, el alto control que mantiene la autoridad en materia fiscal sobre el sistema de explotación y comercialización de los recursos naturales, en especial en el sector de hidrocarburos, por el dominio sobre la declaración de ingresos por esta materia, por el poder en los ajustes a las variaciones de los precios internacionales, la forma de su inscripción en el presupuesto nacional, los criterios de reparto y distribución sobre bases de ingresos “efectivas”, y finalmente, la determinación de distintos usos vía la normativa vía decretos supremos del sector.

El próximo régimen fiscal, vía Pacto Fiscal o no, deberá enfrentar los altos y crecientes costos de múltiples formas de autonomías, que no sólo exteriorizados en el crecimiento de la burocracia estatal (más cuerpos ejecutivos y legislativos, además de otros poderes jurisdiccionales autónomos, imprescindibles para su funcionamiento –como el Tribunal Constitucional, o el Órgano Electoral-), sino también en la construcción de más infraestructura, mayor equipamiento y mobiliario, más sistemas administrativos financieros y no financieros; sin descuidar el costo del diseño, la legislación, la reglamentación y operación multinivel; los costos de transferencia, delegación y asunción competencial, además de los costos impostergables de los consejos de coordinación intergubernamentales, por la amenaza latente del conflicto vía duplicidades y superposiciones inter-jurisdiccionales producto de la multiplicidad de gobiernos ejerciendo su autonomía en un mismo territorio.

La clave consistirá no sólo determinar (o estimar) el costo del desmontaje, el diseño y, qui-

zará el mayor, el costo que supone la implementación misma de las autonomías⁴¹. Lo ideal para el diseño de un modelo fiscalmente acorde a un proceso autonómico, es una revisión a fondo, ojalá vía un pacto fiscal intergubernamental, no sólo del financiamiento de las autonomías, sino del sistema tributario en su conjunto que debe ser el pilar del financiamiento del Estado. En ella, debería redefinirse la carga fiscal “correcta” en términos de equidad, que considere los aportes de los diferentes gobiernos, los departamentos y las personas, además de tomar en cuenta la forma en la cual van a financiar la prestación y calidad de los bienes y servicios públicos. Este acuerdo debería incluir, además otras medidas para la ampliación de la base y mejor fiscalización tributaria, materias que hasta hoy, desafortunadamente y a pesar de la reciente promulgación de la LMAD, permanecen descuidadas⁴².

Un sistema de financiamiento autonómico es más que una estructura institucional de transferencias fiscales intergubernamentales, es un acuerdo político al que concurre la sociedad y los actores autonómicos para establecer las bases sobre las que desean construir y regular su convivencia en el largo plazo; determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y financian, cómo se hacen viables y sostenibles. Esto supone construir marcos institucionales, organizacionales y financieros acordes a las necesidades y posibilidades del Gobierno Nacional y las ETA⁴³.

Si ello no fuera posible, resulta indispensable incorporar en las próximas leyes Post-LMAD nuevos acuerdos y criterios de distribución para las transferencias fiscales intergubernamentales a las ETA, superando los insuficientes criterios demográficos y geográficos que actualmente imperan, por indicadores de desempeño institucional, cumplimiento de metas, resultados de gestión concurrente y/o esfuerzos fiscales relativos, que no sólo repararán las profundas asimetrías inter-regionales e inter-personales, sino que también, tendrán mayor impacto en la calidad del gasto del nivel central y de las ETA de otra forma, será altamente improbable devolver al modelo de autonomía fiscal, mayor equidad, sostenibilidad y principalmente, eficiencia en los próximos años.

III. AUTONOMIA TERRITORIAL

LA REGION Y LA MACROREGION, ¿NUEVO ESPACIOS DE GESTION PÚBLICA O NUEVAS UNIDADES TERRITORIALES?

Si bien la organización territorial del Estado dispuesta por la CPE y la LMAD mantiene en general los contenidos para la creación de unidades territoriales de la antigua Ley

41 Lo estamos viviendo actualmente, al soportar todo el costo que supone la transferencia del tercer nivel de atención del sector salud a las Gobernaciones.

42 Semanario PULSO 6.6.10. Ameller, Vladimir. El Alto costo que (re) siente el Régimen Autonómico.

43 GTZ, La Construcción del Estado Autonómico: Elementos para el diálogo y la concertación. Plural Editores, 2010.

2150 de Unidades Político Administrativas, sobrevalorando todavía el criterio demográfico como el único referente para la creación de unidades territoriales, también establece que será el referéndum la forma por la cual se resuelvan los conflictos de límites una vez se agote la vía conciliatoria entre los territorios en conflicto. Sin duda una salida rápida y pragmática, pero de un costo incalculable para el Estado. Existen cientos de conflictos de límites para los cuales durante años fue imposible hallar una salida concertada. Ahora los actores territoriales pueden apelar uso del mecanismo del referéndum jurisdiccional para su resolución.

Sin embargo, uno de los elementos más polémicos en la CPE fue, es y será en su implementación el tema de las regiones⁴⁴ y los gobiernos autónomos regionales. Si bien la Autonomía Regional no es conceptualmente una forma de autonomía, su viabilidad definida por la CPE, estaba en duda por la alta congestión territorial que provoca en el departamento, por la inexistencia de competencias políticas y administrativas, pero también por la ausencia de bases fiscales para su financiamiento y desarrollo.

Con el agravante de que el fortalecimiento de la región y su gobierno autónomo regional, supone inversa y proporcionalmente el debilitamiento de Gobierno Departamental, que se ratifica con la Ley transitoria 017 donde se le transfiere a la Autonomía Regional de manera directa aproximadamente 74 millones de dólares sin ninguna competencia⁴⁵. Y vía la LMAD determina que la gobernación departamental tiene 120 días para transferir las competencias solicitadas –con su respectivo financiamiento-. Es decir, una vez que la Asamblea Regional sesione y solicite la transferencia o delegación de las competencias exclusivas del departamento, no queda más que seguir el procedimiento administrativo para traspasar la competencia con su financiamiento, sin importar las capacidades, la escala o naturaleza de las competencias o sus implicaciones en la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, tanto la Ley transitoria como la LMAD, a contramano de lo que se esperaba, que se suponía era poner candados y ralentizar la vorágine regional en el ya complejo Estado con múltiples autonomías, hace todo lo contrario: potencian la región y la hace crecer, inclusive más allá de lo que se podría esperar para la Autonomía Indígena Originaria y Campesina, que paradójicamente en el desarrollo de las competencias de la LMAD, no se toca el artículo 30 de la CPE respecto de la consulta y los derechos de los Pueblos y Naciones Indígenas Originario Campesinos en los beneficios directos de los Recursos Naturales.

44 La primera región autónoma es creada en Bolivia, mediante la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio. A partir del 6 de diciembre del 2008 se conforma la Autonomía Regional de la Provincia Gran Chaco. Con 17.528 km² y 169.455 habitantes.

45 PGN 2010.

Por un lado, se define a la región como objeto, algo ambiguo y de alta responsabilidad de gestión pública, tecnología institucional y demanda de capital social, como lo que puede suponer “optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral”, persiguiendo se constituya en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública. Y por otra parte, le asignan ocho objetivos a la región, de donde se rescatan dos ideas centrales⁴⁶: (i) Por un lado armonización para la concertación y concurrencia en este espacio territorial y por otra, (ii) Optimizar la planificación al interior del departamento. No menudas tareas para la más inexperta y cuestionada forma de autonomía.

BOLIVIA: CONFORMACIÓN DE LAS REGIONES



DESDE ARRIBA

LMAD. Art. 22.III. El nivel central del Estado podrá conformar macro-regiones estratégicas como espacios de planificación y gestión, por materia de interés nacional sobre recursos naturales.



DESDE ABAJO

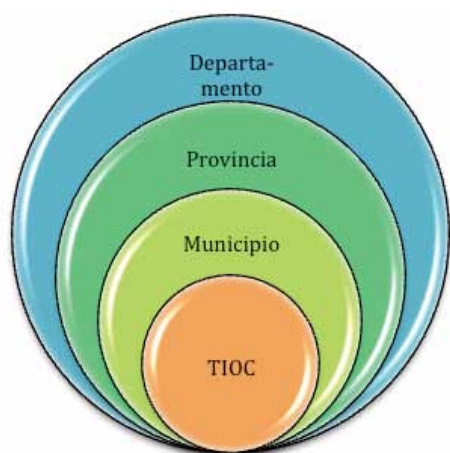
CPE. Art. 280. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales..., se constituirá como espacio de planificación y gestión.

Parece una sobrecarga en cuanto a las reales capacidades de la región, desde su diseño inicial, traspasándole una responsabilidad tan esquiva y difícil para cualquier ETA, que sin gestión previa y menos experiencia sobre la naturaleza de una competencia, asuma el rol para la gran debilidad que se arrastra en sus 16 años la descentralización en Bolivia, carente de coordinación intergubernamental, de inversión supramunicipal, supra-departamental, de potenciamiento de la inversión privada o comunitaria, ausente del cofinanciamiento de las inversiones entre gobiernos. A la Autonomía Regional, la más débil e inexperimentada forma de autonomía, se le otorga la alta responsabilidad de resolver la debilidad más notoria y clásica de los estados descentralizados: La fragmentación; donde Bolivia no es la excepción. Altas responsabilidades, que sitúan en una no desdeñable encrucijada al gobierno autónomo regional.

Si bien el artículo 269 de la CPE, determina que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, la formulación de la LMAD en el Capítulo II de Espacios de Planificación y Gestión, modifica sustancialmente esta forma de organización.

⁴⁶ Art. 20 LMAD.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEFINIDA POR LA CPE



CPE. Artículo 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

Si bien el artículo de requisitos para la conformación de la región⁴⁷ ratifica que las regiones se crean desde “abajo” como una forma de agregación de municipios y provincias⁴⁸ –y también vía los territorios IOCs, en algunos casos- “por lo establecido por la CPE, la LMAD señala que “...unidades territoriales con continuidad geográfica que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas y con una vocación común para su desarrollo integral...”. Sin embargo, lo curioso es que el siguiente artículo⁴⁹ determina que el gobierno nacional también puede crear aquello que ha denominado Macroregiones. Es decir, ahora es posible crear nuevas regiones desde “arriba” y sólo limitadas en el accionar del gobierno nacional con el verbo ambiguo de “... debiendo coordinar con...” las ETA⁵⁰. Entonces el Estado boliviano con la CPE y la LMAD, se podría interpretar, que transita de cuatro unidades territoriales a seis.

Los espacios de gestión se multiplican, no sólo los cuatro que ya se definen en la CPE, sino incorporando dos más, y llegando a seis, con la región y la macro región; este último entra en acción cuando el gobierno nacional así lo disponga, con la amenaza de originar con su operación, mas superposiciones, burocracia y altos costo de transacción y de funcionamiento para el territorio donde se determine conformar. El único resguardo valorable para las Macroregiones que superen los límites departamentales, es el de no poderse convertirse en regiones.

47 Art. 21 LMAD.

48 Artículo 280. I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.

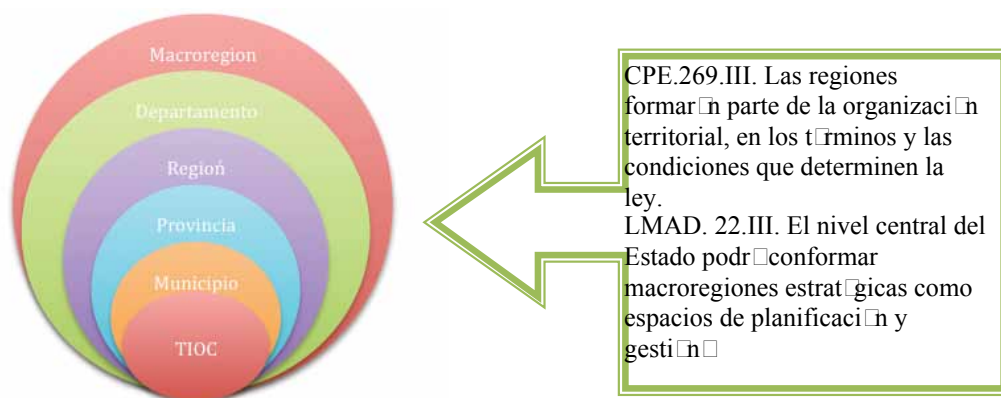
49 Art. 22.III. LMAD

50 Art. 22. IV. LMAD. El nivel central del Estado podrá conformar macroregiones estratégicas como espacios de planificación y gestión, por materia de interés nacional sobre recursos naturales, debiendo coordinar con los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos que la integren. En ningún caso aquellas macroregiones que trascienden límites departamentales podrán constituirse en autonomía regional.

Así, la LMAD, siendo una Ley Marco, parece ajustarse al decreto de creación de este organismo estatal denominado Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas – ADEMAF⁵¹, y no al revés, como se podría esperar.

Estableciendo con esta Agencia para el Desarrollo un actor tan o más importante que el rol que tenga el propio Gobierno Autónomo Regional, Municipal, el Gobierno IOC e inclusive el Gobierno Departamental señalado por la CPE; Agencia que de inicio partió con una asignación directa de Bs. 10 millones del Tesoro General para el desarrollo de Macroregiones que serán definidas por el Ministerio de Planificación del Desarrollo⁵².

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DESPUES DE LA LMAD



En otras palabras, el ya conflictuado y sobrecargado territorio, anegado por diversos espacios de gestión y con la presencia múltiples actores estatales, todo ello bajo la forma de gobiernos autónomos, deben además, contar (coordinar) con un inesperado actor del gobierno nacional en el departamento.

51 Decreto Supremo 0538 del 3 de junio del 2010, de creación de la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas – ADEMAF

52 D.S. 0538. Artículo 7.- (Funciones).

- a) Promover, formular, canalizar, coordinar y supervisar los planes, programas y proyectos de desarrollo ejecutados por los Ministerios sectoriales y las diferentes entidades del Órgano Ejecutivo a nivel Central del Estado en las Macroregiones y Zonas Fronterizas, de acuerdo al PND.
- b) Identificar y priorizar las demandas sectoriales y territoriales, canalizar iniciativas de programas y proyectos propuestos por las organizaciones sociales, locales y regionales, coordinando su evaluación e implementación con las entidades del Órgano Ejecutivo y los Gobiernos Autónomos. c) Promover iniciativas estatales para impulsar actividades económicas productivas en el marco del PND. d) Fortalecer la presencia y la gestión pública del Órgano Ejecutivo a nivel central del Estado en las Macroregiones y Zonas Fronterizas.
- e) Administrar y gestionar programas estratégicos para Macroregiones y Zonas Fronterizas de las mismas.
- f) Efectuar el seguimiento a los proyectos estratégicos del PND y aquellos que implemente el Órgano Ejecutivo en la Macroregiones y Zonas Fronterizas. g) Difundir y socializar la información generada sobre la gestión del desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas, en coordinación con los Ministerios de Planificación del Desarrollo y de la Presidencia.

En el caso de la Región, como la del Gran Chaco, la LMAD diseña el régimen de la región para asumir de inmediato la naturaleza, las responsabilidades administrativas y las fuentes de financiamiento de los Gobiernos Departamentales Autónomos. Previamente a la LMAD, fueron fortalecidas en la Ley Transitoria para el funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas⁵³, que si bien fue pensada como transitoria, curiosamente todavía sigue vigente. Sin embargo, su efecto potenciador del Gobierno Regional se puede observar bajo dos aspectos centrales: (i) la transferencia de aproximadamente \$us.74 millones por regalías hidrocarburíferas, ahora, de forma directa y sin ninguna responsabilidad de gasto a la región del Gran Chaco⁵⁴ y (ii) determinando un apoyo extraordinario para la instalación y el funcionamiento de la Asamblea Regional⁵⁵.

Éstas son las reales implicaciones fiscales de mantener cinco gobiernos en un mismo territorio; sin duda, una situación insostenible en el tiempo, que podría situar a Bolivia, nuevamente, en el penoso escenario de postularse próximamente a un HIPC III o IV para recibir la condonación de su deuda externa.

Las Autonomías Regionales podrían crecer en la medida que se debilite el Gobierno Departamental, generándose desde el inicio una relación inversa y conflictiva, entre el fortalecimiento de una a costa del debilitamiento de la otra. Con la incorporación de la Macrorregión, definitivamente se pone en riesgo la viabilidad del Estado en su responsabilidad para atender y proveer bienes y servicios públicos de la forma más participativa, transparente, pero fundamentalmente, eficiente.

CONCLUSIONES

La Bolivia Multi-autonómica y Penta-gubernamental adoptada por la CPE, constituye un hito en la historia del Estado Boliviano y, porque no decirlo, de América Latina en su conjunto, pues la transformación de la estructura y organización territorial de Bolivia, establece quizá sea el país con el proceso de descentralización más profundo desatado en la región en los últimos tiempos.

53 Ley 017 Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas del 24 de mayo del 2010. todavía sigue vigente, establece de manera curiosa varios elementos que llaman la atención respecto de la voluntad política del gobierno central por fortalecer estos espacios territoriales al interior del departamento, sin medir las consecuencias de los costos y externalidades negativas que podrían generar su presencia en el ámbito sub-nacional.

54 Ley 017, 17 II. Los recursos asignados a la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija mediante Ley N° 3038 de 29 de abril de 2005, Decreto Supremo N° 29042 de 28 de febrero de 2007 y Decreto Supremo N° 0331 de 15 de octubre de 2009, administrados por las autoridades provinciales del Gran Chaco, pasan a administración directa de los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo de la Región, quienes rendirán cuentas de los mismos ante la Asamblea Regional del Chaco Tarijeño.

55 Ley 017, Art.16. C) El presupuesto para la instalación y el funcionamiento de la Asamblea Regional, será financiado con los recursos asignados a la Provincia Gran Chaco de acuerdo a Ley.

El largo y valorable proceso de construcción de una Ley Marco de Autonomías y Descentralización, los avances importantes en la precisión del régimen competencial, la creación de múltiples mecanismos de coordinación intra, supra e intergubernamental, así como las contribuciones a la gestión presupuestaria y la responsabilidad fiscal, se ven opacadas por la intromisión de artículos con redacciones explícitamente dirigidas al control administrativo, presupuestario y financiero de las ETAS, a la incorporación de más actores en la gestión del territorio y al procesamiento judicial expedito de sus máximas autoridades.

El escaso trabajo del tema fiscal y financiero y la general redacción sobre la participación y el control social en la CPE, se reproduce en la LMAD. La enorme expectativa por un cambio profundo en la forma de financiamiento del nuevo Estado y el Régimen de Autonomías, deberá, aguardar un incierto un Pacto Fiscal para el 2012 o 2013, cuando esperemos que las actitudes tanto del nivel central como de los departamentos y municipios, sean distintas a la disposición desfavorable mostrada hasta ahora para a flexibilizar sus posiciones respecto de la redistribución del excedente económico y de los criterios de reparto.

En síntesis, se deslucen los avances en ciertos ámbitos de la propia ley mejor trabajados y los esfuerzos por hallar el camino en este laberinto planteado por el régimen de las autonomías. La LMAD deja la sensación de haber dejado pasar una oportunidad inmejorable para avanzar, vía las autonomías, en el proceso de profundización y afianzamiento de la descentralización en Bolivia, pero no por ello, extinguiendo la esperanza de lograr un efectivo tránsito hacia un Estado Plurinacional y Autónomico

BIBLIOGRAFÍA

Gaceta Oficial. Varios Números. Ley 017 Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas del 24 de mayo del 2010.

Ley 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización del 19 de julio de 2010.

Decreto Supremo 0538 del 3 de junio del 2010, de creación de la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas – ADEMAF

GTZ/Padep. La Construcción del Estado Autnómico: Elementos para el debate y la concertación. Plural Editores, 2010.

*Naturaleza y Materias Críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización:
Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías*



Capítulo V

Autonomías Territoriales y Descentralización Administrativa

Carlos Böhrtr Irahola

Autonomías Territoriales y Descentralización Administrativa

Carlos Böhrh Irahola *

Carlos Böhrh Irahola

Resumen

La autonomía no es sino un régimen de descentralización avanzado, que da lugar a un sistema que combina descentralización administrativa con descentralización política. Este trabajo focaliza su atención en la descentralización administrativa, cuyo régimen en la nueva Constitución y en la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización* contiene importantes y efectivos cambios, tanto cuantitativa como cualitativamente. Comparado con el diseño del período anterior, gana en cantidad porque se incrementa el catálogo de materias remitidas a los niveles subnacionales, incluidas las entidades territoriales autónomas recién creadas (gobiernos indígena-originarios y regiones) y es superior cualitativamente porque –además de añadir poder político a la transferencia de potestades técnico administrativas– la naturaleza y profundidad de las nuevas competencias transferidas contribuyen, asimismo, a elevar la intensidad de la descentralización administrativa, involucrando a importantes sectores y áreas de la gestión pública.

Palabras Clave: Autonomía territorial, Descentralización administrativa, esquema competencial.

I. Introducción

Dejando atrás la confrontación política que en torno a la autonomía se desató en los años 1997 y 1998, el artículo 1° de la Constitución Política caracteriza al Estado boliviano como “Estado unitario..., descentralizado y con autonomías”. Esta definición otorga sustento a la “estructura y organización territorial” del país y al régimen de los gobiernos territoriales autónomos que conforman la Tercera Parte del texto constitucional (Arts. 269 a 305). Esas disposiciones de la *Ley Fundamental*, y otras más naturalmente, en realidad recogen las demandas descentralizadoras que, desde décadas anteriores, latían en varios de los departamentos del país, así como las exigencias de autogobierno y libre determinación de los pueblos indígenas y originarios.

Bolivia apenas está iniciando el tránsito hacia el nuevo entramado político institucional que resultará de la instalación y consolidación de los gobiernos territoriales autónomos. El

* Abogado, egresado de Economía y M.Sc. en Ciencias Sociales, FLACSO, México. Investigador, consultor y docente universitario en la UMSA y la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha sido diputado y senador en varios períodos constitucionales, Embajador de Bolivia ante la República Popular de China y Prefecto de Oruro. En las funciones parlamentarias, participó activamente en la elaboración de la Constitución de 1994 y en la de 2008, hoy vigente, así como en la aprobación de la Ley de Participación Popular y la de Descentralización Administrativa. Ha publicado varios libros, entre ellos *Itinerario de un conflicto* (1986), *Crisis política, cultura e ideología* (2002), *Elecciones 2002. Resultados y transformaciones* (2002), *Reingeniería constitucional en Bolivia. Poder Judicial, Tomo II*, (2004), *Hacia una Constitución democrática, viable y plural*, en colaboración con Carlos Romero y Carlos Alarcón (2008), *Autonomías. Se hace camino al andar* (2009), en colaboración con Carlos Romero; y *Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia*.

viejo Estado centralista, pese a encontrarse herido de muerte y agónico, no ha desaparecido del todo todavía. Su extinción, seguramente, se irá produciendo *pari passu* a la implementación práctica de los nuevos moldes estatales.

Sin perder de vista el carácter transicional del escenario, en este documento analizaremos el régimen de descentralización administrativa en el marco de la autonomía, perspectiva que implícitamente posiciona cierta diferenciación entre ésta y aquella, asumiendo así el hecho de que no son una y la misma cosa, aunque es cierto también que la autonomía abarca a la descentralización administrativa, pero no se agota con ella.

El abordaje del tema se realizará mediante la comparación de los regímenes de descentralización delineados en la Constitución de 1967, acompañada de las reformas de 1994, y en la *Carta Magna* de 2009. El alcance de la descentralización administrativa y la distribución competencial son los ejes analíticos privilegiados para el estudio, los que, empero, resultarían insuficientes si no revisásemos la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización* (LMAD). Este estudio debería ser complementado con una aproximación a la base financiera de la nueva gestión pública descentralizada, sin embargo, haremos uso de la licencia de no abordar este crucial tema porque, en este libro, la evaluación de la dimensión financiera de la autonomía fue encomendada a otros expertos.

En suma, el “objeto de estudio”, es decir, la descentralización administrativa en el marco de la autonomía, dado lo incipiente de su implementación práctica, será abordado mediante la contrastación de los diseños contenidos en la Constitución de 1967–1994, acompañada de sus leyes de desarrollo, por un lado, y en la *Norma Suprema* de 2009 y la LMAD, por otro.

II. Autonomía y descentralización administrativa

No existe consenso universal sobre lo que debe entenderse por descentralización administrativa y menos todavía sobre los rasgos que la caracterizan. Son notorias las diferencias que revelan, al respecto, Fraga y Cabanellas, para citar algunos administrativistas extranjeros, y en nuestro medio autores como Dermizaky y Urenda Díaz, algunas de cuyas afirmaciones tuvimos oportunidad de cuestionar, aunque sólo tangencialmente, en un anterior trabajo nuestro (Böhrt 2004, pág. 131).

Para Gabino Fraga, la descentralización “consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”, de manera tal que, según este ilustre maestro mexicano, el “único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están

sujetos a los poderes jerárquicos” (Fraga 1997). Guillermo Cabanellas, por su lado, despliega una concepción laxa cuando considera que la descentralización es un “sistema administrativo que deja mayor o menor amplitud de acción, en lo provincial (léase “departamental” en Bolivia) o municipal, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que interesan en la esfera de su jurisdicción territorial a organismos dependientes de una rama o especialidad” (Cabanellas 1979, T. II, pág. 643). Al margen de los cuestionamientos que podrían formularse contra la visión de este prolífico abogado hispano argentino, un acierto indudable merece ser destacado: la lectura de la descentralización en términos de sistema administrativo que ayuda a trascender la concreción de las transferencias competenciales.

En la academia boliviana, Pablo Dermizaky, en una línea flexible semejante a la del autor del *Diccionario Enciclopédico* y repitiendo a Marcel Waline, sostiene que la descentralización administrativa “consiste en disminuir los poderes de decisión del gobierno central o de sus agentes, en determinadas materias, para trasladarlos a los representantes de los intereses locales o especiales” (Dermizaky 1999, pág. 84), visión ésta que, empero, no le impide al ex presidente del Tribunal Constitucional enjuiciar severamente a la *Ley de Descentralización Administrativa*¹. Con otra lectura, más exigente, el abogado cruceño Juan Carlos Urenda intenta dejar sentado que “el concepto universalmente entendido de descentralización administrativa consiste en: (i) la transferencia de competencias administrativas de carácter decisorio a (ii) personas jurídicas distintas, cuyos funcionarios, sin bien son (iii) pasivos al control de tutela por parte de los agentes del Estado, no están sometidos al deber de obediencia jerárquica respecto a éste, siendo frecuentemente (iv) elegidos por los ciudadanos interesados (Urenda 2003, pág. 129). Esta lectura, claramente trasunta reivindicaciones regionales y políticas largamente acuñadas, lo que, por supuesto, no les resta valor, aunque sí convoca a contextualizar adecuadamente su entendimiento.

Contrariando la afirmación de Urenda, los diversos criterios que acabamos de reseñar demuestran que no existe un concepto de descentralización universalmente aceptado, lo que pone en primer plano la necesidad de relativizar el valor semántico de la noción de descentralización y de rescatar su contenido histórico. Esta aproximación al tema permite sostener, siguiendo el razonamiento de Roversi-Monaco, que centralización y descentralización son “directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos”, es decir, adquieren sentido final en la praxis, en el momento en que se conciben respuestas políticas y administrativas para atender demandas sociales concretas, en un espacio y tiempo determinados (Bobbio 2000, pág. 471 y Böhrh 2004, pág. 130). En esta perspectiva y recordando que, al margen de las diferencias teóricas, el significado del vocablo “descentralizar” continúa siendo el de transferir a determinadas entidades o corporaciones algunas competencias y actividades que antes ejercía el gobierno central, es posible

¹ Ley 1654 de 28 de julio de 1995.

sostener que la descentralización es un sistema de organización administrativa basado en la transferencia del gobierno central a órganos menores, independientes o dependientes, ubicados en circunscripciones territoriales determinadas, del poder de decidir sobre aspectos que integran la función administrativa de ciertos servicios públicos y sobre el diseño y ejecución de los planes y proyectos de desarrollo económico y social de la jurisdicción territorial respectiva².

En suma, cuando hablamos de descentralización administrativa, se encuentran involucradas siempre tres dimensiones: a) un sistema administrativo o modalidad de organizar las actividades administrativas; b) la transferencia de ciertas potestades desde el gobierno central a órganos territoriales o funcionales menores, que podrían ser independientes o dependientes de aquél. La mayor o menor dependencia de los órganos receptores implica gradación en la ruptura del principio de obediencia jerárquica, de manera tal que a mayor ruptura de la relación de dependencia mayor será también la descentralización administrativa y, c) la naturaleza eminentemente administrativa de las facultades transferidas, ya que lo que se descentraliza es la capacidad de decidir sobre los aspectos técnicos y económicos, vale decir, el despliegue práctico de las materias y actividades involucradas en la remisión; capacidad que, como se sabe, se expresa a través de la reglamentación y ejecución.

Vistas así las cosas, ¿existen diferencias entre la descentralización administrativa y la política? Conforme acabamos de ver, la primera involucra competencias y atribuciones administrativas *stricto sensu*, las cuales se transfieren del centro a la periferia, en tanto que la descentralización política consiste en el ejercicio de la potestad legislativa por ciertos órganos subnacionales del Estado, regulando a través de ella la ejecución de sus competencias y el funcionamiento administrativo de su circunscripción territorial. Por ello, hace varios años atrás, afirmamos que la descentralización política implica la existencia de múltiples centros de decisión con capacidad de definir los *bienes públicos* e implementarlos (Böhrt 2004, pág. 134). La descentralización política, en suma, se expresa a través de la facultad de crear derecho positivo, con el que se cubren también las funciones administrativas.

Y ¿qué debe entenderse por autonomía?, o mejor, ¿qué relaciones existen entre ella y la descentralización administrativa? El régimen autónómico se basa, precisamente, en el ejercicio de la potestad legislativa y de competencias administrativas plenas por parte de unidades territoriales subnacionales no sometidas al gobierno central bajo el principio de obediencia jerárquica. La autonomía se expresa a través del ejercicio efectivo de la facultad de legislar, es decir, como expresión práctica de la descentralización política, la que permite configurar un escenario de desempeño pleno de las competencias administrativas

² Retomamos aquí el esfuerzo de formalizar el concepto de descentralización que realizamos a principios de la década, adecuándolo naturalmente a las condiciones históricas concretas actuales (Böhrt 2001, pág. 8).

sobre ciertas materias. Razonando en términos semejantes, Juan Carlos Urenda afirma que “las autonomías (departamentales) son una resultante de la descentralización administrativa territorial y la descentralización política (normativa) también territorial, restringida o limitada por normas de vigencia nacional...” (Urenda 2003, pág. 150).

Por último, para concluir el encuadre teórico, cabe precisar que en este documento los lectores encontrarán, únicamente, una aproximación al componente de descentralización administrativa que subyace en el diseño del nuevo Estado boliviano autonómico.

A. Antecedentes de la descentralización administrativa

Después de más de 100 años de ausencia en los textos constitucionales, la organización territorial fue objeto de regulación en la Constitución de 1961, cuyo artículo 107 establecía que el territorio nacional se encontraba dividido en departamentos, provincias y cantones³. Poco menos de seis años después, en febrero de 1967, la “Asamblea Constituyente” sancionó una nueva Constitución, que incorporó las siguientes disposiciones:

RÉGIMEN INTERIOR

Artículo 108. El territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones.

Artículo 109. En lo político administrativo el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los Subprefectos en las Provincias y a los Corregidores en los Cantones.

Las atribuciones, condiciones y forma de elegibilidad para estos cargos, así como la duración de sus períodos, serán determinadas por ley.

Artículo 110. El Gobierno Departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la ley.

RÉGIMEN MUNICIPAL

Artículo 200. El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de Departamento habrá un Concejo Municipal y un Alcalde. En las provincias, en sus secciones y en los puertos habrá juntas municipales. Los alcaldes serán rentados.

³ La Constitución de 1851 suprimió del texto constitucional la sección dedicada al territorio y subsumió el tema en el ámbito de la gestión política. Tuvieron que transcurrir prácticamente 110 años para que, en 1961, reaparecieran las disposiciones constitucionales relativas al territorio.

En los Cantones habrá Agentes Municipales.

Los miembros de los Concejos y Juntas Municipales serán elegidos mediante sufragio popular según el sistema de lista incompleta y por el período de dos años.

Los Alcaldes serán elegidos por los respectivos Concejos o Juntas Municipales, por el período de dos años.

Con estos textos comenzaron la espera y las luchas de los movimientos cívicos y élites departamentales procurando llevar a la práctica las previsiones constitucionales. El objetivo era la sanción de la Ley de Descentralización Administrativa⁴, la que, empero, recién pudo materializarse 30 años después. Nadie podía imaginar por entonces que la transferencia de poderes y atribuciones comenzaría por una ruta no prevista en la *Carta Magna* de 1967, cuyo texto fue modificado una vez más en los primeros días del mes de agosto de 1994.

Pero, las movilizaciones “regionales” no cayeron en saco roto. El mes de enero de 1993, en el contexto de la exhausta administración de Jaime Paz e inicio de la campaña electoral de ese año, el Senado aprobó “en grande” el proyecto de *Ley de Descentralización* que los Comités Cívicos habían concertado con el gobierno a lo largo de 1992. El documento, empero, no pudo cubrir las restantes etapas legislativas, pasando a los archivos del Congreso Nacional.

Contra las expectativas generadas por las decisiones del Senado, Gonzalo Sánchez de Lozada, desde el inicio de su mandato presidencial, introdujo nuevas tendencias en el ámbito de la organización administrativa boliviana, comenzando por la *Ley de Ministerios* (Ley 1493 de septiembre de 1993) y la creación de secretarías de Estado por áreas temáticas. Al parecer, dos directrices orientaron las innovaciones: primero, adecuar la vieja estructura gubernamental intervencionista al modelo de libre mercado en trance de consolidación y; segundo, elevar la eficiencia del aparato burocrático por la vía de concentrar las decisiones en tres grandes ministerios temáticos, que aglutinaron los antiguos órganos sectoriales. Se crearon, así, tres grandes espacios administrativos: el Ministerio de Desarrollo Humano, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el de Desarrollo Económico, los que inmediatamente fueron satirizados por la inventiva popular como “superministerios”.

La gran concentración de competencias en los nuevos espacios institucionales, al margen de la intención que haya podido animar a Sánchez de Lozada, diseminó en el país una fuerte sensación de híper centralización administrativa, al punto que, en las regiones alejadas del centro político, los superministerios pasaron a ser vistos como la “centra-

⁴ A lo largo de los años 70, 80 y parte de los 90 del siglo pasado se produjeron múltiples “movilizaciones regionales” (así se las llamaba por entonces) en todos los departamentos del país, especialmente en Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, cuyos Comités Cívicos y élites pasaron a liderar las demandas descentralizadoras.

lización dentro de la centralización” (Böhrh 2001, pág. 5). Lo cierto es que, al finalizar la gestión de 1993, la orientación del nuevo gobierno se desnudó contrario al avance logrado por los Comités Cívicos con la aprobación del proyecto de ley en el Senado el mes de enero.

El año 1994, empero, llegó con importantes novedades. El gobierno hizo público el anteproyecto de la denominada *Ley de Participación Popular*, cuyo texto proponía cuatro importantes innovaciones: **a)** municipalizar el territorio boliviano, disponiendo, para ello, que las secciones de provincia constituyeran la jurisdicción territorial de los municipios⁵; **b)** abrir el escenario político de los municipios a las organizaciones populares, lo que exigía el reconocimiento estatal de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas y, en las áreas urbanas, de las juntas vecinales; **c)** que la distribución territorial del ingreso fiscal se realizara bajo el “principio de distribución igualitaria por habitante”, buscando de ese modo “corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales”⁶, y **d)** transferir a los municipios importantes competencias administrativas relacionadas con la infraestructura de educación, salud, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego.

Claramente, la línea política del gobierno apuntaba a conducir la descentralización administrativa por cauces diferentes a los señalados en la Constitución de 1967, sobre los cuales venían trabajando los Comités Cívicos de los nueve departamentos. La reacción de estos últimos no se hizo esperar: reunidos en Tarija, el mes de marzo, rechazaron el proyecto de ley. Sánchez de Lozada, pese a todo, imponiendo su visión de las cosas, consiguió la sanción legislativa del documento, promulgándolo el 20 de abril de 1994, como *Ley de Participación Popular* (LPP), N° 1551, dando inicio, de ese modo, al proceso de descentralización administrativa en Bolivia. Lo hizo bajo modalidades no previstas en la Constitución, es verdad, pero tampoco estaban prohibidas por ella. Veremos más adelante qué implicancias competenciales tuvo para los gobiernos municipales la innovadora norma.

Si bien la Ley 1551 no portaba inconstitucionalidad alguna, su diseño, empero, no terminaba de concordar con la Constitución, la que, inobjetablemente, asociaba la descentralización con la existencia de gobiernos departamentales. El siguiente paso, consecuentemente, no podía sino consistir en la introducción de ajustes al texto constitucional, tarea

5 La municipalización del territorio, en realidad, era una insistente demanda de los gobiernos municipales, cuyos miembros, a partir de 1985, eran elegidos por voto popular. La fuerza de esa reivindicación había crecido tanto que en la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional (N° 1473) se había incluido el mandato de que la totalidad del territorio nacional fuese reordenada en función de jurisdicciones municipales (ver la reforma prevista para el artículo 203 de la CPE). Conviene recordar también que, hasta esos días, existían municipios únicamente en las capitales de los departamentos, provincias y cantones.

6 Vid artículo 2 c) de la Ley de Participación Popular.

facilitada por el hecho de encontrarse ya sancionada la ley declaratoria de la necesidad de la reforma⁷.

Sin embargo, antes de entrar al análisis de la reforma constitucional de 1994, conviene prestar atención aquí a un componente de la LPP íntimamente relacionado con la descentralización: el modelo de financiamiento fiscal territorial que ella implantó. La Ley cambió el procedimiento de determinación de la masa de ingresos a ser distribuida, así como las alícuotas de coparticipación. Hasta antes de la vigencia de las innovaciones, los sujetos pasivos tributaban en la jurisdicción en la que tenían registrado su domicilio principal, lo que daba lugar a sesgos en la liquidación y distribución de los tributos, debido a que las empresas del país tenían domicilios urbanos, especialmente en la ciudad de La Paz, donde se encontraban registrados la mayoría de los grandes contribuyentes. Dos consecuencias derivaban de ello: coparticipación marginal de los municipios provinciales y transferencia de tributos a favor del Departamento, del municipio de la ciudad y de la Universidad de La Paz. La LPP decidió corregir esos sesgos adoptando el sistema de bolsa única para todos los tributos nacionales sujetos a distribución, al margen de la jurisdicción en que ellos se recaudaban e implantando el procedimiento de coparticipación “en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal” beneficiaria y según la base poblacional departamental, en el caso de las universidades⁸.

En el ámbito de las alícuotas de coparticipación, la Ley 1551 introdujo también una importante innovación: transfirió a los municipios los recursos que, hasta entonces, captaban los departamentos. La *Ley de Reforma Tributaria*, N° 843, de 1986, asignaba a los departamentos el 10% de los rendimientos generados por siete gravámenes⁹; a las municipalidades otro 10% y a las universidades el 5%. La LPP, en cambio, eliminó las remesas a los tesoros departamentales y dispuso que los gobiernos municipales pasaran a coparticipar con el 20% de los rendimientos totales generados por ocho impuestos nacionales¹⁰. Las universidades, por su parte, no soportaron otro cambio que no fuera el del procedimiento de cálculo, explicado en el párrafo anterior.

Pero, las innovaciones no se quedaron ahí, fueron transferidos asimismo al dominio municipal los importantísimos impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y a

7 Esta ley, signada con el número 1473, fue promulgada el 1° de abril de 1993. Debe recordarse que, según las normas anteriores, la reforma constitucional se iniciaba con la aprobación legislativa de la declaración de necesidad de los cambios constitucionales.

8 Los artículos 19 a 22 de la LPP fueron los encargados de delinear el nuevo modelo de coparticipación tributaria.

9 El artículo 89 de la Ley 843 autorizaba la coparticipación de los departamentos, municipios y universidades en los rendimientos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), régimen complementario del IVA (RC-IVA); Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), denominado esos días “renta presunta de las empresas”; Impuesto a las Transacciones (IT); Impuesto a Consumos Específicos (ICE) y, renta aduanera (GA). La lista se completaba con el Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPB) y el llamado “Impuesto Especial a la Regularización Impositiva”, que tuvo vigencia transitoria durante la gestión 1986.

10 A partir de la LPP, la bolsa común se alimentaba con los recursos generados por el IVA, RC-IVA, IU, IT, ICE, GA, el Impuesto a las Sucesiones y el Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE).

la propiedad de vehículos automotores, motonaves y aeronaves¹¹, los cuales, andando los años, se convirtieron en fuente fundamental de ingresos para algunos municipios, como los de las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Por todo ello, no resulta aventurado afirmar que, en efecto, la *Ley de Participación Popular* dio inicio a la descentralización administrativa en Bolivia.

A lo largo de los siguientes meses de mayo, junio y julio, el Parlamento boliviano se dedicó a procesar un conjunto importante de reformas constitucionales; entre ellas, las destinadas a adecuar el texto de la *Norma Suprema* con la situación creada por la LPP. Los artículos 109, 110 y 200 fueron modificados en los términos siguientes:

RÉGIMEN INTERIOR

Artículo 108. El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.

Artículo 109.

- I. En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República.
- II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.
- III. Sus demás atribuciones se fijan por ley.
- IV. Los Senadores y Diputados podrán ser designados Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo.

Artículo 110.

- I. El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa.
- II. En cada Departamento existe un Concejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la ley.

¹¹ Según la Ley 843, estos gravámenes eran parte de los ingresos nacionales, sujetos a coparticipación, bajo el título de "Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes" (IRPB).

RÉGIMEN MUNICIPAL

Artículo 200.

- I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.
- II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial.
- III. El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde.
- IV. Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por ley. Los agentes municipales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios.
- V. Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos.
- VI. Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviere la mayoría absoluta, el Concejo tomará a los dos que hubieren logrado el mayor número de sufragios válidos y entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos válidos del total de miembros del Concejo [...]

Los cambios introducidos en el ámbito del gobierno y administración departamentales, claramente implicaban un retroceso hasta diseños semejantes a los de las Constituciones del siglo XIX. De ese modo, la reforma constitucional confirmó que la vía escogida por el equipo de Sánchez de Lozada para impulsar la descentralización administrativa era la de los municipios, ocupándose de definir, con bastante precisión, el alcance de la “autonomía municipal”. La orientación, profundidad y quilates reales de las modificaciones se aprecian en el siguiente cuadro:

CUADRO 1 – CONSTITUCIONES DE 1967 Y 1995 RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	
CONSTITUCIÓN 1967	CONSTITUCIÓN 1994 (1995)
1. Organización territorial Departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.	1. Organización territorial Departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.

<p>2. <u>Gobierno departamental (GD)</u></p> <p>2.1. Existe el GD.</p> <p>2.2. Titular del GD: Prefecto.</p> <p>2.3. Forma de nominación del Prefecto: elección popular, a definirse en ley.</p> <p>2.4. Régimen de descentralización administrativa, a definirse en ley.</p> <p>2.5. Órgano colectivo: no existe.</p>	<p>2. <u>Gobierno departamental (GD)</u></p> <p>1.1. No existe GD. Sustituido por el “Poder Ejecutivo (PE) a nivel departamental”.</p> <p>1.2. Titular del PE departamental: Prefecto.</p> <p>1.3. Forma de nominación del Prefecto: designado por el Presidente de la República.</p> <p>1.4. Régimen de descentralización administrativa, a definirse en ley.</p> <p>1.5. Órgano colectivo: Consejo Departamental.</p> <p>1.6. Forma nominación: a definirse en ley.</p>
<p>3. <u>Gobierno Municipal</u></p> <p>3.1. Jurisdicción territorial: a determinarse por ley.</p> <p>1.2. Gobierno autónomo, integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Capitales Departamento: Concejo y Alcalde. ➢ Provincias: Junta Municipal y Alcalde. <p>1.3. Alcance de la autonomía: impreciso.</p> <p>1.4. Forma de nominación del Alcalde: indirecta, a cargo del Concejo Municipal.</p> <p>1.5. Forma nominación Concejo: elección popular.</p>	<p>3. <u>Gobierno Municipal</u></p> <p>3.1. Jurisdicción territorial: a determinarse por ley.</p> <p>1.2. Gobierno autónomo, integrado por Concejo Municipal y Alcalde, en todos los niveles territoriales.</p> <p>1.3. Alcance de la autonomía: claro y preciso.</p> <p>1.4. Forma de nominación del Alcalde: elección popular e indirecta por el Concejo Municipal.</p> <p>1.5. Forma nominación Concejo: elección popular.</p>

Fuente: Textos oficiales de las Constituciones de 1967 y 1995.

La eliminación del Gobierno Departamental y su sustitución por esa imprecisa noción del “Poder Ejecutivo a nivel departamental” conlleva, efectivamente, un retroceso en el constitucionalismo boliviano hasta el texto de 1871, según el cual el “gobierno superior en lo político, administrativo y económico de cada departamento [residía] en un magistrado con la denominación de Prefecto, dependiente del Poder Ejecutivo”¹², lo que no fue obstáculo, empero, para mantener vigente la autorización constitucional de la descentralización administrativa, cuyo régimen, siguiendo la línea de 1967, dependía todavía de una ley especial. Pero el retroceso no fue absoluto, la reforma aportó también una innovación que sentaría las bases para la futura despersonalización de las entidades de gobierno del nivel intermedio: creó el Consejo Departamental.

No cabe duda que, en esta materia, la reforma de 1994 tuvo como principal directriz la necesidad de perfeccionar las bases constitucionales de la LPP, al menos eso sugiere la precisión con la que quedó definida la “autonomía municipal” (v. Art. 200.II). La preocupación de fondo, empero, del equipo que, a la cabeza de Sánchez de Lozada, dirigía al gobernante Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) esos días, apuntaba a cerrar cualquier po-

¹² Ver el artículo 101 de las Constituciones de 1880 y 1878 y artículo 90 de la Constitución de 1871. La denominación de “gobierno departamental” se incorporó en la Ley Fundamental de 1938.

sibilidad de que surgieran en las *regiones* gobiernos departamentales diferentes u opuestos al poder central¹³.

Fue así que entre la municipalista LPP y la reforma constitucional –que eliminó el gobierno departamental– desbrozaron el camino para que, un año después, el 28 de julio de 1995, se sancionara la *Ley 1654 de Descentralización Administrativa* (LDA), materializando de ese modo la norma especial largamente anunciada desde 1967. El último quinquenio del siglo XX, por tanto, fue el escenario de inicio del proceso de transferencia de competencias del nivel central del Estado a los niveles territoriales subnacionales; proceso que, como cualquier otro que entraña transformaciones estructurales, estuvo y está jalonado de contradicciones, marchas y contramarchas.

En términos no del todo rigurosos, el primer artículo de la LDA define que “la descentralización del Poder Ejecutivo a nivel departamental [...] consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional”. Pese a la falta de precisión conceptual, está claro que no se trataba de la descentralización del nivel intermedio (como parece sugerir la primera frase) sino, antes bien, de la transferencia de competencias y atribuciones del nivel nacional a favor, precisamente, de los órganos departamentales, configurando, de esa manera, lo que la Constitución denominaba el “Poder Ejecutivo a nivel departamental”, cuya estructura resultaba siendo la Prefectura (v. Art. 3º), la que, a su vez, se encontraba conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental, inscritos en un escenario de relaciones de poder asimétrico y desfavorable para este último. El Prefecto, designado por el Presidente de la República y, en consecuencia, subordinado a él, contaba con autorización legal para ejercer 23 atribuciones y competencias, detalladas en el artículo 5º de la LDA. Volveremos sobre esto más adelante.

El Consejo Departamental era el “órgano colegiado de consulta, control y fiscalización [...] de los actos administrativos del Prefecto” (Art. 10 de la LDA). Rol sobre el cual conviene remarcar que el Consejo podía fiscalizar únicamente los actos resultantes de las funciones administrativas, y en ningún caso las actividades derivadas de las competencias políticas, relativas a la seguridad y al orden interno del departamento, en las que el Prefecto dependía de las políticas y decisiones tomadas en el nivel nacional.

13 El autor de este trabajo participó en la mesa política de concertación de la Ley de Reforma Constitucional como jefe de bancada del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). La Comisión trabajó alrededor de 15 días, en el domicilio particular de Sánchez de Lozada la mayoría del tiempo. A lo largo de esas enredadas reuniones, se repetía incesantemente en boca del Presidente la exigencia de evitar que las “fuerzas centrífugas” que existían en el país se fortalecieran a través de los gobiernos departamentales, poniendo así en peligro -insistían los emenerristas- la “unidad de la patria”. Ningún argumento pudo hacer cambiar de opinión a Goni, ni siquiera la huelga de hambre que los nueve comités cívicos del país declararon en los palcos de la Cámara de Diputados, a partir de los últimos días del mes de julio, en un desesperado esfuerzo por evitar la eliminación de los gobiernos departamentales.

Pero, si el Prefecto dependía, bajo relación jerárquica, del Presidente de la República y se limitaba a ejecutar las decisiones políticas y de seguridad adoptadas en el nivel central, ¿qué alcance real tenía, entonces, la descentralización administrativa normada por la Constitución y la LDA? Para responder esta pregunta se requiere realizar una revisión, así sea esquemática, de la situación imperante en la administración pública que operaba en los departamentos hasta antes de la vigencia de la Ley 1654.

Incluyendo los aportes de la LPP, cuatro tipos de entidades actuaban en el territorio departamental: a) los órganos desconcentrados y dependientes de los ministerios del Poder Ejecutivo nacional, tales como las unidades o Direcciones Departamentales de Educación; Salud; Agricultura y Asuntos Campesinos; Industria y Comercio y Caminos; para citar algunos ejemplos; b) la Corporación Regional de Desarrollo, cuya misión era la de formular la política de desarrollo del Departamento¹⁴, planificar ésta y ejecutar proyectos de infraestructura física; c) el Prefecto, encargado de garantizar el orden interno y la seguridad del departamento, es decir, de la administración política y d) los gobiernos municipales autónomos, con jurisdicción en las secciones de provincia desde la LPP¹⁵, la que, además, amplió sus competencias en grado importante, conforme acabamos de ver.

La Ley 1654 cambió la matriz institucional que operaba en los departamentos, simplificándola del siguiente modo: a) disolvió las “entidades públicas descentralizadas sin fines de lucro” y las dependencias desconcentradas del nivel nacional en las áreas de asistencia social, deportes, cultura, turismo, desarrollo agropecuario, caminos y el registro de comercio, marcas y patentes, transfiriendo esas competencias a las Prefecturas (v. Art. 25); b) la LDA, además, delegó a estas últimas la gestión de los recursos humanos y de las partidas presupuestarias de los sectores de educación y salud; y, c) disolvió las Corporaciones de Desarrollo, concentrando en las Prefecturas la administración política y la gestión del desarrollo departamental, incluidos, naturalmente, los sectores transferidos y delegados al nivel intermedio¹⁶.

Pocos meses después, en diciembre de 1995, se transfirieron al nivel intermedio las competencias del área de la gestión ambiental. El Decreto Supremo 24176, a tiempo de aprobar los reglamentos de la Ley del Medio Ambiente, entre ellos el *Reglamento General de Gestión*

14 Las Corporaciones fueron creadas en los años 70 del siglo pasado mediante el Decreto Ley 9195, de 30 de abril de 1970, más conocido como Ley General de Bases del Poder Ejecutivo, y del Decreto Ley 10460, de 15 de septiembre de 1972, que estableció la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la situación jurídica de las Corporaciones Regionales de Desarrollo no era del todo clara, razón por lo que el artículo 28 de la LPP se tomó el trabajo de formalizar su creación, pese a que ellas venían operando desde los años 70.

15 El desarrollo del régimen de los gobiernos municipales autónomos se inició con la “Ley Orgánica de Municipalidades”, N° 696, de 10 de enero de 1985, dio un salto importante con la LPP y, en las postrimerías del siglo pasado, se hizo más compacto a través de la “Ley de Municipalidades”, N° 2028, de 28 de octubre de 1999.

16 Debido a la dependencia jerárquica del Prefecto y a la debilidad de las transferencias competenciales, la mayoría de quienes se han ocupado del tema en Bolivia, calificaron al sistema boliviano como mera desconcentración administrativa, antes que descentralización. Eso afirman, entre otros, Juan Carlos Urenda (2003), Dermizaky (1999) y Franz Barrios S. (2008), aunque debe aclararse que este último desarrolla una conceptualización más compleja de la desconcentración y de la descentralización, diferente a la de los otros dos autores.

Ambiental, entregó a las Prefecturas las potestades propias de la autoridad departamental medioambiental¹⁷. Y, en los últimos días de la gestión, el Decreto Supremo 24206, emitido el 29 de diciembre, creó la Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible, confiándole las tareas operativas de la gestión ambiental prefectural.

Por último, al despuntar prácticamente el siglo XXI, el 20 de noviembre de 2000, la *Ley de Unidades Político Administrativas*, N° 2150, depositó en manos de las Prefecturas la condición de autoridad administrativa de primera instancia en todos los procesos de creación, reposición o supresión de provincias, secciones de provincia y cantones.

Volvamos a la interrogante que dio paso a este brevísimo esbozo del derrotero seguido por la “descentralización administrativa”. No resulta difícil coincidir con quienes piensan que la LDA no fue lo suficientemente agresiva en el diseño del régimen de descentralización, pero ello no debe impedirnos identificar los cambios por ella aportados, ni las transferencias competenciales que, bajo su amparo, expandieron las funciones de las Prefecturas en tanto órganos de gobierno del nivel intermedio. Al fin y al cabo, a estas alturas, encontrándonos en la fase de construcción del Estado con autonomías territoriales y pese a la validez académica que todavía podría tener ese debate, poca utilidad práctica ofrece ya la discusión sobre la naturaleza descentralizadora o de mera desconcentración de la LPP y de la LDA.

B. La descentralización administrativa en la nueva Constitución

“Estado Unitario..., descentralizado y con autonomías” proclama el artículo 1° de la Constitución, erigiendo así la plataforma que le permitirá al artículo 272 disponer, con un grado apreciable de precisión, que la autonomía entraña la elección directa de las autoridades de las unidades territoriales, la administración de sus recursos económicos y el “ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva” por los gobiernos autónomos.

A la luz del marco teórico delineado páginas atrás, estas disposiciones del artículo 272 no hacen otra cosa que identificar los componentes propios de la descentralización política (potestad legislativa y elección democrática y popular de las autoridades) y los de la descentralización administrativa (ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva y, naturalmente, administración de sus recursos). De la combinación efectiva de ambas dimensiones resulta la autonomía. Ésta, dijimos anteriormente, se materializa través de la legislación propia, la que, por su parte, potencia y viabiliza el desempeño pleno de las competencias administrativas.

¹⁷ Ver los artículos 5 y 8 del Reglamento General.

La reglamentación, o emisión de normas y reglas destinadas a facilitar la aplicación de las leyes en un entorno concreto, da inicio al momento administrativo de la gestión pública¹⁸. Las acciones de reglamentación abonan el terreno para el ejercicio de las facultades ejecutivas, conformadas por un conjunto de actividades técnicas, administrativas e institucionales mediante las cuales se produce el despliegue práctico o aprovechamiento de las materias (servicios y bienes públicos). El ejercicio de los poderes ejecutivos da lugar a las denominadas cinco funciones administrativas básicas: planeación, organización, gestión de recursos humanos, dirección y control.

Innegablemente, resulta importante la transferencia de la capacidad reglamentaria, lo mismo que la de tomar decisiones en los ámbitos de las cinco funciones administrativas; sin embargo, el uso práctico de esas capacidades no podrá eludir la obligación de respetar las reglas establecidas en la normativa emanada del nivel “superior”, menos todavía ir más allá de estas últimas, bajo pena, por supuesto, de ser invalidadas por ilegales. Visualizar esta relación funcional entre la legislación, de un lado, y la reglamentación y ejecución, por otro, ayuda a percibir con claridad las diferencias que separan a la descentralización política de la descentralización administrativa. La descentralización administrativa es importante y útil para que los actores de los niveles territoriales “inferiores” decidan sobre aspectos cruciales de su vida cotidiana, pero nunca dejará de estar subordinada al poder mayor de la legislación.

A la hora de comparar el tratamiento de la descentralización administrativa que hace la nueva Constitución con el de la situación anterior, no deben perderse de vista estas relaciones esenciales entre las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, tampoco la ubicación territorial de los titulares de cada una de ellas, sobre todo, los vínculos de subordinación que reatan las actividades reglamentarias y ejecutivas a los mandatos legislativos. En última instancia, al adoptar la Constitución el modelo autonómico lo que hace es concentrar en manos del mismo titular las tres potestades, transportando así la descentralización al límite de sus potencialidades políticas y administrativas. Es esta una característica esencial que separa a la descentralización administrativa de la nueva Constitución de la descentralización que estaba siendo impulsada por la LPP y la LDA. Se trata, en todo caso, de una diferencia de calidad, puesto que entrega a las unidades territoriales el poder de corregir, por sí mismas, los defectos prácticos de la gestión pública.

Esta diferencia cualitativa aparece asociada, además, a otros dos caracteres: una metódica clasificación constitucional de las competencias y una mayor complejidad en la

18 En otro estudio analizamos la necesidad de expandir el concepto de legislación, al punto que, dadas ciertas condiciones, abarque a la normativa reglamentaria, sin que ello impida que en otros escenarios, esta última continúe fiel a su naturaleza tradicionalmente administrativa. Esta demanda de ajustes conceptuales se percibe nitidamente cuando se analizan los componentes de las llamadas competencias compartidas y concurrentes (Böhrh 2010).

organización territorial. No sólo que la Constitución perfecciona la descentralización administrativa con poderes políticos sino que, al agrupar las competencias en exclusivas, compartidas y concurrentes, introduce también matrices particulares de distribución territorial de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva para cada una de las materias. Estos moldes de distribución de facultades son, o pueden ser, variables, según las materias y conforme a distintas combinaciones entre el componente territorial y la transferencia de potestades, sin perjuicio de que se trate de materias clasificadas dentro de una misma categoría de competencias. Estas características del régimen competencial, naturalmente, no estaban presentes en el anterior escenario de descentralización, al menos no con la intensidad que hoy muestra. A decir verdad, no podían estarlo, porque ese tipo de combinaciones entre territorio y poderes de decisión es propio de los Estados con unidades territoriales autónomas y de los federales.

La gran variabilidad de las matrices de distribución territorial de competencias es lo que enfrenta el Título V (Régimen Competencial) de la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*, especialmente su Capítulo III, dedicado precisamente a identificar los alcances diferenciados de ciertas competencias. Lo que hacen los artículos de este capítulo (81 a 100) es desarrollar, con enfoque territorial y prestando atención a la naturaleza técnica de cada una de las materias, las potestades y funciones que le corresponde ejercer a cada uno de los niveles de gobierno, ordenando y transparentando, de ese modo, la gestión pública interterritorial de los servicios públicos y los recursos naturales e institucionales.

Los catálogos competenciales inscritos en los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución muestran, a ratos, quizá con demasiada frecuencia para algunos, una complejidad remarcable, puesto que distribuyen territorialmente no sólo los poderes de decisión sobre una materia particular, sino también sus componentes funcionales. Varios son los casos en los que se asigna la potestad para establecer el régimen que orienta la gestión de una materia a un nivel territorial; la de definir políticas al mismo nivel, sea en términos de exclusividad o compartiendo la facultad con otro nivel territorial o más de uno y, al mismo tiempo, encomienda las actividades ejecutivas a dos o más actores territoriales. Veamos un par de ejemplos.

Técnicamente, la construcción de viviendas se encuentra indisolublemente relacionada con la infraestructura de los servicios sanitarios básicos (agua potable y alcantarillado), al punto que carece de toda racionalidad pensar en la edificación de casas sin dichos servicios. Ahora bien, según los numerales 30 y 36 del artículo 298.II. de la Constitución, el nivel central del Estado tiene potestad exclusiva para establecer las “políticas de servicios básicos” y las “políticas generales de vivienda”, mientras que la construcción

misma de las viviendas corresponde a las entidades territoriales autónomas, dado que la materia “vivienda y vivienda social” figura en el catálogo de competencias concurrentes (Art. 299.II.15), lo cual implica que la legislación emana del nivel central, en tanto que la reglamentación y ejecución corresponden a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA). Nótese, además, que el texto constitucional reconoce al nivel central únicamente la capacidad de formular “políticas **generales** de vivienda”, lo que, implícitamente, deja abierta la puerta para que las ETA, poniendo en práctica la facultad reglamentaria, establezcan **políticas particulares**, apropiadas para su entorno y condiciones concretas. Pero hay más todavía. Si bien las políticas de servicios básicos serán establecidas por el nivel central, la gestión de los servicios propiamente y la fijación de las tasas para esos servicios forman parte de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, incluida la legislación, por supuesto.

Frente a este escenario verdaderamente complejo de la gestión pública de la vivienda y los servicios sanitarios básicos, y ante la posibilidad cierta de que, en la producción cotidiana de leyes en los niveles nacional, departamental, municipal e indígena-originario se generen normativas contradictorias y traslapes competenciales, la LMAD busca esclarecer la matriz de distribución competencial, regulando en detalle lo que les correspondería hacer a los órganos de gobierno de los diferentes niveles territoriales (v. Arts. 82 y 83).

Situación semejante se encuentra en el área de las telecomunicaciones, cuyo “**régimen general**”, por mandato del artículo 298.II.2 de la CPE, será aprobado, en exclusividad, por el nivel central. Este régimen *–general*, hay que repetirlo– deberá evitar contradicciones esenciales con el artículo 299.I.2 de la CPE que cataloga los “servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones” entre las competencias concurrentes, es decir, con la autorización constitucional para que los gobiernos departamentales y municipales reglamenten y gestionen esos servicios. A nadie escapa, seguramente, que las disposiciones de ambos artículos suscitan interrogantes cruciales: ¿quién establecerá el régimen particular de las telecomunicaciones?, ¿si los servicios de telecomunicaciones responden a competencias concurrentes, significará ello que los gobiernos departamentales reglamentarán el funcionamiento de los mismos en su jurisdicción?, de ser así, ¿qué implicancias tendrá ese hecho para las empresas nacionales que operan los servicios? Bien, éstas y otras interrogantes es lo que la LMAD, a través de su artículo 85, intenta responder.

Los dos ejemplos anteriores muestran, innegablemente, la complejidad adquirida por la descentralización administrativa, así como sus diferencias cualitativas en relación al régimen anterior. Es tal la brecha que separa a ambos sistemas que si utilizáramos el lenguaje de la nueva Constitución para caracterizar las modalidades de gestión a que daba lugar la descentralización orientada por la LPP y la LDA, tendríamos que decir

que gran parte de las materias involucradas en las transferencias, sino todas, operaban bajo competencias concurrentes entre el nivel central y uno de los niveles territoriales subnacionales, dado que la potestad legislativa, en todos los casos, pertenecía al Estado central, en tanto que la ejecución corría a cargo de los órganos departamentales o municipales.

En suma, la descentralización administrativa en la nueva Constitución, debido a la presencia colateral de la autolegislación, goza de características cualitativamente superiores a las que marcaban la gestión pública enmarcada por la LPP y la LDA. Ambos sistemas administrativos incorporan la descentralización, pero la que comienza a desarrollar en nuestros días goza de potencialidades mayores y entraña posibilidades ciertas de reformar la administración pública boliviana en profundidad. Sin embargo, aquí hay que apresurarse a señalar que, por el momento, se trata de potencia no de acto.

Además de las diferencias cualitativas entre uno y otro escenario de descentralización, existen también diferencias cuantitativas que resultan del número de materias involucradas en las transferencias competenciales, las que, por razones de método, abordamos en detalle en el subtítulo que sigue.

III. Distribución territorial de competencias

La Constitución transfiere hoy a las entidades territoriales autónomas un número sustancialmente mayor de materias que las afectadas en el período anterior, develando este hecho las diferencias cuantitativas entre uno y otro momento de la descentralización. Analizaremos a continuación los catálogos competenciales de los órganos de gobierno de los niveles departamental y municipal, utilizando para ello el recurso metodológico de comparar los vigentes en la etapa preautonómica con los que figuran ahora en la *Norma Suprema*.

A. Competencias del nivel departamental

Por las razones expuestas en la reseña de los antecedentes históricos de nuestro tema, el estudio comparado de las competencias departamentales se basa, por un lado, en las leyes 1654 y 1700, fuentes de las competencias de las Prefecturas descentralizadas y, por otro lado, en los catálogos competenciales de las Gobernaciones desplegados en los artículos 300 y 299 de la Constitución. Para facilitar el análisis se construyó la planilla de comparación del Cuadro 2. En las columnas de ella se encuentran los catálogos competenciales de la Constitución y de la Ley 1654, y en las filas las competencias equivalentes, sea por similitud o afinidad. El contenido del cuadro autoriza a extraer las siguientes conclusiones:

1. La cantidad de competencias transferidas a los gobiernos departamentales es notoriamente mayor en el actual régimen constitucional que en el anterior. A través de las leyes 1654 y 1700, hasta diciembre de 2009, las Prefecturas intervenían en veintidós (22) materias y actividades resultado de la descentralización, frente a un total de cincuenta y ocho (58) que los gobiernos departamentales pueden ahora administrar, de las cuales treinta y seis (36) son exclusivas, seis (6) compartidas y otras dieciséis (16) concurrentes. Consecuentemente, las gobernaciones autónomas asumirán la responsabilidad de un paquete competencial mayor en un 263% al del período de la descentralización simple. Y para los espíritus especialmente exigentes, puede reducirse la comparación al ámbito de las *materias* sometidas a exclusividad, manteniéndose aún en ese caso una carga de responsabilidades más abultada en un 163%.
2. No obstante, en la LDA figuran once (11) competencias que no tienen correlato directo en los catálogos de la Constitución, cuyo detalle aparece al final de la planilla. No obstante, esos ítems se encuentran cubiertos por otras disposiciones constitucionales o, implícitamente, forman parte de otra u otras fórmulas, tal como se detalla en el cuadro. Al parecer, sólo dos de ellas, definitivamente, no serán cubiertas por los nuevos órganos departamentales: operar como intermediario entre el nivel central y los municipios y “registrar la personalidad jurídica de las comunidades campesinas y pueblos indígenas”¹⁹, aunque se desprende de suyo que esas actividades salieron del ámbito departamental no por un designio centralizador sino debido al fortalecimiento del autogobierno municipal y al reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas.
3. Vale la pena mencionar aquí que en el momento de la promulgación de la Ley 1654, la lista de *materias* transferidas incluía el registro de las sociedades comerciales, otros actos de comercio, marcas, diseños, patentes, licencias y otros derechos (v. incisos s y t del artículo 5°), actividades que fueron devueltas al nivel central en septiembre de 1997, a través de la *Ley de Organización del Poder Ejecutivo*, N° 1788. La Constitución actual no modificó esta situación, dejando esas facultades en manos del Órgano Ejecutivo Nacional.

Integrando en el análisis las asimetrías de calidad abordadas páginas atrás con las contundentes diferencias de cantidad que acabamos de identificar, sin sombra de duda alguna, la conclusión final no puede ser otra que el régimen de descentralización administrativa, en Bolivia, ha dado un salto significativo hacia adelante, lo que permite abrigar la esperanza de que la administración pública departamental mejore sus indicadores de eficiencia y efectividad.

19 Ver las filas 6 y 11 del último segmento del Cuadro 2.

CUADRO 2 - COMPETENCIAS DEPARTAMENTALES Constitución y Ley de Descentralización		LEY DE DESCENTRALIZACIÓN (N° 1654) Artículo 5°	
N°	CONSTITUCIÓN Artículos 200 y 299	N°	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS
1	Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley.		
2	Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.		
3	Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.		
4	Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.		
5	Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesinos.		
6	Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados.		
7	Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la red departamental, incluyendo las de la red fundamental en defecto del nivel central, según normas establecidas por éste.	f)	Construcción y mantenimiento de carreteras de la red departamental, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales
8	Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.		
9	Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento.		
10	Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.		
11	Estadísticas departamentales.		
12	Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.	e)	Registrar la personalidad jurídica a [...] juntas vecinales
13	figas de hierro que desarrollen actividades en el departamento.	e)	Otorgar personalidad jurídica con validez en todo el territorio nacional a las fundaciones, asociaciones, y sociedades civiles, que hubieren establecido domicilio en su jurisdicción
14	Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.	h)	Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios agropecuarios [...]
15	Proyectos de electrificación rural.	f)	Electrificación rural
16	Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria.		
17	Deporte en el ámbito de su jurisdicción.	h)	Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de deportes [...]
18	Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.		
19	Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.	h)	Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de cultura [...]
20	Políticas de turismo departamental.	f) y h)	Promoción del turismo, administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de turismo [...]
21	Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.	f)	Infraestructura de apoyo a la producción
22	Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.		
23	Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.		
24	Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.		
25	Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.		
26	Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.	d)	Administrar los recursos económicos y financieros
		i)	Elaborar el proyecto de presupuesto departamental, conforme al SNP y remitirlo al Consejo Departamental [...]
		j)	Ejecutar el presupuesto departamental, conforme a las normas del SAFCO

27	Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.		
28	Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hermitotecas, etc. departamentales.		
29	Empresas públicas departamentales.		
30	Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niños y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.	f)	Programas de asistencia social
31	Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.	e)	Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo al SISPLAN
32	Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.	v)	Promover la inversión privada en el departamento
33	Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.	e)	Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo al SISPLAN
34	Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales		
35	Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional		
36	Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serán transferidos autónomamente al Tesoro Departamental		
COMPETENCIAS COMPARTIDAS			
37	Régimen electoral departamental y municipal		
38	Servicios de telefónica fija, móvil y telecomunicaciones.		
39	Electrificación urbana		
40	Juegos de lotería y de azar.		
41	Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.		
42	Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.		
COMPETENCIAS CONCURRENTES			
43	Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental	f)	Conservación y preservación del medio ambiente
44	Gestión del sistema de salud y educación.	g)	Administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas a servicios personales de educación, salud [...] según políticas y normas nacionales
45	Ciencia, tecnología e investigación.	f)	Investigación y extensión técnico-científica
46	Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.		Formular y ejecutar proyectos de inversión pública en rehabilitación de cuencas y tierras forestales. LEY 1700.
47	Servicio meteorológico.		
48	Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.		
49	Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.		
50	Residuos industriales y tóxicos.		
51	Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos	f)	Infraestructura de riego
52	Proyectos de riego.		Formular y ejecutar proyectos de inversión pública en rehabilitación de cuencas y tierras forestales. LEY 1700.
53	Protección de cuencas.		
54	Administración de puentes fluviales		
55	Seguridad ciudadana.	e)	Conservar el orden interno en el departamento
56	Sistema de control gubernamental		
57	Vivienda y vivienda social.		
58	Agricultura, ganadería, caza y pesca		
OTRAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE LA LEY 1654			
1	Implicito en CPE y IMAD	a)	Cumplir y hacer cumplir la CPE, las leyes, los decretos y las resoluciones
2	Implicito en condición de MAE del Gobernador (art. 279 de CPE)	b)	Ejercer la representación legal de la Prefectura, de acuerdo a los alcances de la ley.
3	Implicito en las competencias exclusivas 2 y 35	f)	Programas de fortalecimiento municipal
4	Artículo 300-II CPE e implícito en competencias exclusivas 15, 16, 21, 24, 29 y 31	f)	Otros proyectos de inversión pública concurrentes con los gobiernos municipales
5	Artículos 241 y 242 de la CPE.	a)	Promover la Participación Popular y canalizar las demandas de las organizaciones indígenas, campesinas y
6		l)	Canalizar las demandas, gestiones y relaciones de los gobiernos municipales
7	Artículo 300-II de CPE e implícito en condición de MAE del Gobernador (art. 279 de CPE)	m)	Dietas resoluciones administrativas, suscribir contratos y convenios, delegar y desconcentrar funciones
8	Implicito en condición de MAE del Gobernador (art. 279 de CPE)	n)	Resolver los recursos administrativos que se interpongan en materia de su competencia
9	Corresponde a los Estatutos, definir la forma de designación de subprefectos, corregidores, etc.	o) y p)	Designar a los subprefectos, corregidores y personal dependiente de la Prefectura
10	Artículo 341.6 de la CPE.	q)	Gestionar créditos para inversión
11	Según los artículos 289 y 296 de CPE la AIOCC cultre este tipo de actividades	r)	Registrar la personalidad jurídica de las comunidades campesinas y pueblos indígenas [...]

LEY 1654: CPE y Ley de Descentralización N° 1654 de 28 de julio de 1995. Elaboración propia de Carlos Böhr. Los números a la izquierda de las competencias indican el numeral respectivo de los artículos 299 y 300 de la CPE y 5° de la Ley 1654.

B. Competencias del nivel municipal

La evolución de la descentralización administrativa vía municipios registró importantes avances en el período preautonómico, tanto en el incremento de actividades como en el grado de compactación normativa que confirieron a los gobiernos municipales la LPP y la *Ley de Municipalidades*, N° 2028 (LM). La maduración de la descentralización en el nivel local, en todo caso, fue mayor que la alcanzada por las Prefecturas, gracias, entre otros factores, a esa solidez adquirida por su marco jurídico, al desarrollo institucional de las Alcaldías y al fortalecimiento de su base financiera²⁰.

Siguiendo el método anterior, el estudio de las variaciones competenciales de los municipios se realizó a través de una planilla comparativa, en cuya construcción, empero, se introdujeron variantes. Debido, precisamente, al mayor desarrollo de la base legal municipal, se decidió utilizar como eje comparativo inicial el catálogo competencial de la LM, lo que explica el por qué de su ubicación en la columna de la izquierda²¹. Finalizado el cruce del mandato de la LM con los listados de los artículos 302 y 299 de la Constitución, en sentido inverso, se volvieron a cruzar las competencias constitucionales con la Ley 2028, cuyos resultados aparecen en los últimos segmentos de la columna de la derecha. La planilla así construida se encuentra en el Cuadro 3, de la que se extrae importante información demostrativa de que también en el nivel municipal la Constitución transfiere más materias a los gobiernos locales que la LM.

20 La Ley 1551 amplió la coparticipación municipal del 10% al 20% de los impuestos nacionales y, al mismo tiempo, ensanchó el dominio tributario municipal con los impuestos sobre la propiedad de inmuebles y vehículos. Un poco más adelante, el año 2005, la Ley 3058 de Hidrocarburos, a tiempo de crear el IDH, destinó a los municipios un poco menos del 24% de los rendimientos del nuevo impuesto, porcentaje que prácticamente se duplicó en 2007 cuando, gracias al Decreto Supremo 29322, pasaron a captar el 43% del IDH.

21 En la planilla comparativa del nivel departamental (Cuadro 2), se utilizó como pivote la lista de competencias del artículo 300 de la CPE.

CUADRO 3 - COMPETENCIAS MUNICIPALES
Constitución y Ley de Municipalidades

LEY 2028 Artículo 8°		CONSTITUCIÓN Artículos 302 y 299	
N°	EN MATERIA DE DESARROLLO HUMANO	N°	
1	Planificar y promover el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano y rural del Municipio [...]	2	Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
2	Aprobar, regular, fiscalizar y coordinar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial del Municipio, en concordancia con las normas departamentales y nacionales de acuerdo a criterios técnicos	42	Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional
3	Promover el crecimiento económico en coordinación con la Prefectura Departamental, identificando las potencialidades del Municipio e involucrando para ese propósito a los agentes económicos locales y externos	6	Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas
4	Promover la participación del sector privado, de las asociaciones y fundaciones y otras entidades sin fines de lucro, en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, explotaciones municipales y otras actividades		Las competencias exclusivas 21, 24 y 26 de la Constitución cubren y exceden a ésta
5	Cooperar con las autoridades regulatorias que correspondan para promover y apoyar la explotación y administración de bienes y servicios de dominio público nacionales, de recursos de la Nación y de otros bienes		La competencia exclusiva 35 de la Constitución abarca a ésta, pero es mayor que ella (ver fila 26)
6	Preservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos, ejercer y mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación, conforme a ley	5	Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos
7	Cumplir y hacer cumplir las normas especiales nacionales y municipales de uso de suelo, subsuelo, sobresuelo, agua y recursos naturales	6	Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas
8	Fomentar y participar en la generación de condiciones técnicas y financieras sostenibles destinadas a la construcción de vivienda en el marco de los programas nacionales y departamentales, de acuerdo con el PDM		Vivienda y vivienda social (Competencia concurrente con el nivel central, Artículo 299, IL15 de la CPE)
9	Denunciar las construcciones que no cumplan con la normativa de uso del suelo, subsuelo y sobresuelo, con la normativa urbanística, la de saneamiento básico y otras normas administrativas especiales, nacionales y municipales		(Ver la fila 38 del último segmento de esta planilla) La competencia exclusiva 29 de la Constitución implica que el gobierno municipal legislará, reglamentará y ejecutará en este y otros temas semejantes del "desarrollo urbano"
10	Reubicar, previo proceso, sin que medie expropiación ni compensación alguna, el uso de inmuebles destinados a vivienda, comerciales, industriales o de cualquier otro carácter, que no cumplan y afecten al plan de ordenamiento urbano y territorial, la norma del uso del suelo o cuando el interés público así lo aconseje		En esta materia se aplica también la competencia exclusiva 29 de la CPE
11	Sancionar en el marco de sus competencias los daños a la salud pública y al medio ambiente, ocasionados por las actividades industriales, comerciales o económicas de cualquier tipo que se realicen en su jurisdicción.		Esta competencia depende de la norma que reemplace a la Ley del Medio Ambiente (N° 1.333)
12	Denunciar y demandar la reparación de daños y perjuicios cuando provengan de Municipios vecinos		
13	Ejecutar planes y programas que permitan eliminar o reducir las causas y efectos de los desastres naturales y fueran necesarios, así como coordinar con los órganos nacionales que correspondan para dicho efecto	17	Las competencias exclusivas 5 y 15 de la Constitución cubren estas actividades y otras mayores
14	Promover e incentivar el turismo en el marco de las políticas y estrategias nacionales y departamentales	39	Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad
15	Incorporar la equidad de género en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales		Políticas de turismo local
16	Supervisar el desempeño de las autoridades, personal docente, médico, paramédico y administrativo de los sectores de educación y salud de su jurisdicción; proponiendo la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada, de manera directa o a solicitud de OTBs o del Comité de Vigilancia		Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad
16	Promover y atender, cuando corresponda, los programas de alimentación complementaria y suplementaria de grupos o personas que sean sujetos de subsidios públicos de acuerdo a Reglamento y presupuesto	39	Gestión del sistema de salud y educación, (Competencia concurrente con el nivel central, Artículo 299, IL2 de la Constitución) Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad

17	Preservar los bienes patrimoniales arqueológicos, precolombinos, coloniales, republicanos históricos o religiosos, sean públicos o privados, promover su uso y goce luctativo y restaurar los que sean municipales	16	Promoción y conservación de la cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible municipal
18	Fomentar e incentivar las actividades culturales, artísticas y deportivas	31	Promoción de la Cultura y actividades artísticas en el ámbito de su jurisdicción
19	Promover y fomentar la participación en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo integral de los PIO's y de la mujer en condiciones de equidad		Esta es ahora competencia propia de los gobiernos autónomos indígenas originario campesinos y fue reforzada en el caso de los distritos indígenas por el art. 28 de la LMAD
20	Promover y desarrollar programas y proyectos de apoyo o la unidad de la familia, a la integración social y económica generacional, a la defensa y protección de la niñez, y adolescencia y de la tercera edad	39	Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad
21	Incorporar en los procesos de planificación municipal las necesidades de las personas con discapacidad		
22	Contribuir a la otorgación de prestaciones de salud a la niñez, mujeres, tercera edad, discapacitados y a la población en general, mediante mecanismos de cobertura privados y públicos		
23	Precautelara la moral pública y las buenas costumbres, preservando la libertad e igualdad individuales		
EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA			
24	Construir, equipar y mantener la infraestructura en los sectores de educación, salud, cultura, deportes, microriego, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales	7	Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígenas originario campesinos cuando corresponda
25	Reglamentar, construir, administrar y mantener lugares de esparcimiento público, mercados, mataderos, frigoríficos, mingitorios, cementerios y crematorios públicos en el marco de las normas de uso de suelo	38	Sistemas de microriego en coordinación con los pueblos indígenas originario campesinos.
26	Otorgar en concesión al sector privado y establecer mecanismos de financiamiento para la construcción, equipamiento y mantenimiento de infraestructura y servicios en los sectores mencionados en las dos competencias anteriores, excluyendo las concesiones sujetas al sistema de regulación sectorial	6	Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas
27	Normar, regular y fiscalizar la prestación de servicios públicos y explotaciones económicas o de recursos otorgados al sector privado, en el marco de sus competencias y de acuerdo con normas nacionales	35	Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines
28	Administrar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles del Municipio	40	Servicios básicos así como aprobación de las tasas que correspondan en su jurisdicción
		28	Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial
EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA			
29	Recaudar y administrar los ingresos municipales de carácter tributario y no tributario		Implicito en el artículo 272 de la CPE
30	Generar ingresos otorgando concesiones de uso y disfrute de servicios, obras y explotaciones en sus competencias, exceptuando aquellas que se encuentren bajo el sistema de regulación sectorial	19	Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales
31	Generar ingresos otorgando concesiones de uso y disfrute de la propiedad pública municipal	20	Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal
32	Recaudar las rentas generadas por el uso común (tasas?) de la propiedad inmueble pública municipal	22	[...] Establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones [...] de interés público
33	Establecer limitaciones administrativas y servidumbres a la propiedad, por razones técnicas e interés público	10	Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales
34	Administrar el Sistema del Catastro Urbano y Rural en forma directa o a través de terceros, de acuerdo con normas técnicas emitidas por el Poder Ejecutivo	23	Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto
35	Administrar el Registro y Padrón de contribuyentes, en base al catastro urbano y rural		
36	Conocer los trámites de adjudicaciones, expropiaciones, concesiones, licitaciones, contratos y convenios que los órganos departamentales y nacionales realicen en su jurisdicción y resolver la compatibilidad con el PDM		
37	Expropiar inmuebles por razones de necesidad o utilidad pública o cuando no cumplan una función social, previa indemnización justa, mediante Ordenanza Municipal	22	Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por Ley [...]
38	Supervisar el uso de equipamiento, mobiliario, material didáctico, medicamentos, alimentos y otros insumos de los servicios de educación y salud bajo su tuición, así como suministrar y administrar dichos bienes		Gestión del sistema de salud y educación. (Competencia concurrente con el nivel central. Artículo 299.11.2 de la Constitución)

39	Autorizar, reglamentar, controlar y supervisar el funcionamiento de juegos recreativos	32	Espectáculos públicos y juegos recreativos
40	Conocer y resolver los asuntos administrativo - financieros municipales	23	Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto
EN MATERIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR			
41	Representar y defender ante las Superintendencias sectoriales el interés y derechos de los usuarios de su jurisdicción afectados por las empresas concesionarias de servicios	37	Políticas que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal
42	Establecer un sistema de control de calidad, calificación bromatológica y de niveles y condiciones de sostenibilidad ecológica para los productos producidos, comercializados o transportados en su jurisdicción	13	Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal
43	Supervisar el cumplimiento de las normas y condiciones higiénicas de sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios, y sancionar su quebrantamiento, en coordinación con el Poder Ejecutivo		
44	Decomisar y destruir sin derecho a compensación alguna, los bienes de consumo humano o animal que generen o puedan generar condiciones patológicas de cualquier naturaleza en las personas o animales; así como los productos destinados a cultivos vegetales que amenacen generar alteraciones genéticas		
EN MATERIA DE SERVICIOS			
45	Otorgar en concesión, controlar, regular y planificar la prestación de obras, servicios públicos y explotaciones económicas en su jurisdicción, cuando tengan competencia para ello	40	Servicios básicos, así como aprobación de las tasas que correspondan en su jurisdicción.
46	Proveer los servicios de agua potable y alcantarillado cuando no existan condiciones para concesionarlos		Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos. Competencia concurrente 9
47	Regular, fiscalizar y administrar directamente, cuando corresponda, los servicios de asseo, manejo y tratamiento de residuos sólidos	27	Aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos en el marco de la política del Estado.
48	Controlar y administrar, cuando corresponda, la prestación del servicio de alumbrado público	30	Servicio de alumbrado público de su jurisdicción
49	Reglamentar y supervisar los espectáculos públicos, la publicidad comercial y la propaganda vial, mural o por cualquier otro medio que se genere o difunda en su jurisdicción	32	Espectáculos públicos y juegos recreativos
50	Coordinar la prestación de los servicios de transporte con la Superintendencia sectorial correspondiente	33	Publicidad y propaganda urbana
51	Organizar y reglamentar en coordinación con la Policía Nacional, el tránsito y vialidad de su jurisdicción, en cumplimiento de normas nacionales especiales e internacionales que sean aplicables; regular y registrar los vehículos en general y la emisión de placas de su jurisdicción	18	Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano
52	Organizar, administrar y reglamentar los Servicios Legales Integrales de protección a la familia, mujer y 3ª edad	39	Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad
53	Organizar y Reglamentar las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, conforme al Código de la materia		Competencia implícita y cubierta también por la exclusiva 36 de la Constitución
54	Requerir el auxilio de la fuerza pública (artículo 9, III)		
COMPETENCIAS EXCLUSIVAS MUNICIPALES NO CONTEMPLADAS EN LA LEY 2028 (Art. 302 CPE)			
1		1	Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley
2		3	Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos municipales en las materias de su competencia
3		4	Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales
4		8	Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos locales
5		9	Estadísticas municipales
6		11	Áreas protegidas municipales en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas al efecto
7		12	Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria
8	Cubierto por la Ley del Deporte, N° 2.770 (Julio de 2004)	14	Deporte en el ámbito de su jurisdicción
9	Implícito en la competencia 6 de Ley 2.028, Reforma Ley 1.333	15	Promoción y conservación del patrimonio natural municipal. Coincide con las competencias concurrentes 1 y 4

10				Proyectos de infraestructura productiva
11				Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias
12				Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros municipales
13				Empresas públicas municipales
14				Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos
15				Promover y suscribir convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios
16				Constituir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias, así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas
17				Aridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígenas originario campesinos, cuando corresponda
18				Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio municipal en asociación con las entidades nacionales del sector.
19				COMPETENCIAS COMPARTIDAS CON EL NIVEL CENTRAL (Art. 299.I CPE)
20				1 Régimen electoral municipal
21				3 Electrificación urbana
22				4 Juegos de lotería y de azar
23				5 Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado
				6 Establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal
				COMPETENCIAS CONCURRENTES CON LOS OTROS NIVELES (Art. 299.II CPE)
24				1 Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental
25				2 Gestión del sistema de salud y educación
26				3 Ciencia, tecnología e investigación
27				4 Conservación de suelos, recursos forestales y bosques
28				5 Servicio meteorológico
29				7 Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos
30				8 Residuos industriales y tóxicos
31				10 Proyectos de riego
32				11 Protección de cuencas
33				13 Seguridad ciudadana
34				14 Sistema de control gubernamental
35				15 Vivienda y vivienda social
36				16 Agricultura, ganadería, caza y pesca

FUENTE: CPE y Ley de Municipalidades N° 2028 de 28 de octubre de 1999. Elaboración propia de Carlos Böhrt. Los números a la izquierda de las competencias indican el numeral respectivo del artículo 8° de la Ley 2028 y de los artículos 302 y 299 de la Constitución.

1. Según la *Ley de Municipalidades*, los gobiernos ediles eran titulares de cincuenta y cuatro (54) competencias, situándose por debajo de la asignación prevista en la Constitución vigente, la que adjudica un total de sesenta y tres (63) competencias, resultantes de sumar cuarenta y tres (43) exclusivas, seis (6) compartidas y, al menos, catorce (14) competencias concurrentes, todas detalladas en los catálogos de los artículos 302 y 299 de la CPE. En síntesis, la LM enlista para los órganos del nivel local nueve (9) *materias* menos que la *Carta Magna*.

La comparación global de las competencias, empero, no permite tener una idea precisa de las variaciones entre uno y otro catálogo. Por ello, se decidió identificar cuáles de las competencias asignadas por la nueva *Ley Fundamental* no formaban parte del mandato de la LM. En esta tarea se enfrentaron dificultades mayores debido a que, manifiestamente, las listas competenciales se encuentran redactadas en base a códigos conceptuales diferentes, lo que, felizmente, no fue obstáculo para que en el estudio se lograra una aceptable compatibilización de las nóminas contrastadas, al punto que se pudieron identificar cinco (5) competencias del artículo 8° de la Ley 2028 no asignadas hoy a los gobiernos municipales por la CPE, a saber:

- 1.1 Cooperar con las autoridades regulatorias que corresponden para promover y apoyar la explotación y administración de bienes y servicios de dominio público nacionales, de recursos de la Nación y de otros bienes y servicios en su jurisdicción **(I. 5)**.
- 1.2 Contribuir para la otorgación de prestaciones de salud a la niñez, a las mujeres, a la tercera edad, a los discapacitados y a la población en general, mediante mecanismos privados y públicos de otorgamiento de coberturas y asunción de riesgos colectivos **(I. 22)**.
- 1.3 Precautelar la moral pública y las buenas costumbres, preservando los derechos a la libertad e igualdad individuales **(I. 23)**.
- 1.4 Conocer los trámites de adjudicaciones, expropiaciones, concesiones, licitaciones, contratos y convenios que los órganos e instituciones departamentales y nacionales realicen en su jurisdicción y resolver la compatibilidad con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas de desarrollo [...] **(III. 8)**.
- 1.5 Decomisar y destruir sin derecho a compensación alguna para los infractores, los bienes de consumo humano o animal que generen o puedan generar condiciones patológicas de cualquier naturaleza en individuos o poblaciones humanas o animales, así como los productos destinados al cultivo vegetal que generen o puedan generar condiciones de alteración genética de dichos seres vivos que se encuentren en su jurisdicción **(IV. 4)**.

La ausencia de la primera se explica por la desaparición del sistema regulatorio y porque este tipo de actividades, hoy, pasaron al ámbito de la coordinación intergobiernos. La tercera (2.3.), seguramente será, de todos modos, cubierta por los gobiernos municipales haciendo uso de su potestad legislativa o remitiendo los casos al Ministerio Público, cuando corresponda. Podría decirse que la cuarta (2.4.), perdió actualidad debido a la autonomía adquirida por todos los gobiernos territoriales, lo que determina que esta facultad se haya trasladado asimismo al área de las relaciones intergubernamentales.

La no inclusión de la segunda (2.2.) entre las obligaciones de los gobiernos municipales, podría generar algunos problemas en el futuro. Sin embargo, la LMAD cubre algunas regulaciones al respecto (Art. 81) y se encuentra vigente todavía la *Ley del Seguro Universal Materno Infantil* (SUMI), N° 2426, con obligaciones municipales semejantes, así como otras disposiciones conexas. Y, para concluir, la inexistencia en la CPE de una competencia equivalente a la 2.5 crea un vacío que amenaza eliminar la capacidad para “destruir sin derecho a compensación” cualquier bien nocivo decomisado, el que, empero, puede ser rápidamente cubierto con legislación en el marco de las facultades reconocidas por los numerales 13 y 37 del artículo 302 de la Constitución.

2. Vistas las diferencias desde la Constitución, se confirma una vez más que el régimen de descentralización administrativa subyacente en el modelo autonómico es significativamente más amplio que el de las leyes 1551 y 2028. Alrededor de veintidós (22) competencias nuevas añade la Constitución a los gobiernos municipales, de las cuales once (11) serán ejercidas como exclusivas, cuatro (4) compartidas y siete (7) concurrentes. Si bien todas ellas se encuentran claramente identificadas en los segmentos finales del Cuadro 3, vale la pena reproducir aquí, al menos, las once exclusivas:

- 2.1 Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y la Ley.
- 2.2 Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos municipales en las materias de su competencia.
- 2.3 Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.
- 2.4 Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos locales.
- 2.5 Áreas protegidas municipales en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas para los gobiernos municipales.

- 2.6 Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.
- 2.7 Proyectos de infraestructura productiva.
- 2.8 Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
- 2.9 Empresas públicas municipales.
- 2.10 Áridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda.
- 2.11 Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio municipal en asociación con las entidades nacionales del sector.

Salta a la vista que se trata de importantísimas competencias que fortalecerán el desempeño de los gobiernos municipales preponderantemente en tres áreas: el desarrollo productivo, incluida la transferencia de recursos municipales a los actores privados (2.7, 2.8 y 2.9); la construcción de infraestructura pública (2.4, 2.6 y 2.11) y la capacidad de tomar decisiones políticas (2.1 y 2.2). No cabe duda que la descentralización administrativa gana en profundidad y fuerza.

Ahora bien, si visualizamos como un todo único las variaciones en los catálogos competenciales departamentales y municipales y la naturaleza de las nuevas *materias* asignadas a las ETA, es posible afirmar que la importancia de los cambios induce a hablar no únicamente de expansión competencial cuantitativa, sino también de profundidad e incluso de calidad de la descentralización administrativa. En verdad, el incremento de competencias está acompañado de calidad en varias de ellas, pero se trata de una calidad distinta a la transformación cualitativa aportada por la descentralización política, analizada páginas atrás.

C. Competencias de los gobiernos indígena originarios autónomos

Es conocido que la Constitución, además de aportar las innovaciones cualitativas y cuantitativas, que acabamos de analizar, para los niveles departamental y municipal, reconoce las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), lo que, naturalmente, conlleva asimismo una mayor extensión de la descentralización. La constitución y funcionamiento de gobiernos indígena originarios autónomos investidos del poder de organizar la vida y la administración pública en su jurisdicción, según su cosmovisión, normas y procedimientos propios, evidentemente ensanchará la descentralización, no sólo desde el punto

de vista territorial sino también desde el entramado de intereses corporativos que, en todos sus niveles, vehicula siempre el Estado. En nuestro caso, por lo incipiente del proceso y por los niveles más o menos bajos de diferenciación interna de las comunidades indígenas originarias, no es posible identificar todavía cómo tenderán a expresarse esos intereses²², lo que no debe hacernos perder de vista que más pronto que tarde, con seguridad, lo harán.

El reconocimiento de las AIOC entraña la aparición de un nuevo nivel territorial de gobierno, cercano al municipal, cuyas funciones y actividades absorbe, pero definitivamente diferente. Por eso es que el artículo 269.I. de la Constitución incorpora los territorios indígenas originario campesinos a la malla territorial del país. Sea cual fuere el derrotero futuro de los gobiernos indígenas y al margen de los cuestionamientos que pudieran hacerse en su contra²³, lo cierto es que, desde el punto de vista de la descentralización, con su aparición, mayores son las porciones del poder estatal y de competencias administrativas que del centro se transfieren, o deben transferirse, a la periferia.

No obstante, no puede dejar de mencionarse que, en el plano estrictamente administrativo, el número de competencias a ser ejercidas por los gobiernos indígenas originario campesinos, ciertamente, es elevado: ochenta (80) *materias* en total, integradas por las cuarenta y tres (43) competencias exclusivas municipales, otras veintitrés (23) exclusivas de las AIOC, cuatro (4) compartidas y diez (10) concurrentes, todas adjudicadas mediante los artículos 303.I y 304, párrafos I, II y III de la Constitución. A este conjunto, de suyo elevado, podrían añadirse otras más que en calidad de concurrentes podrían derivarles los gobiernos nacional y departamental. Es tan grande la oferta constitucional de competencias para las AIOC y, al mismo tiempo, tan reducido el financiamiento disponible para ellas, así como débiles sus dispositivos institucionales, que es en este nivel donde tendría vigencia práctica el principio de gradualidad, o de disposición, como le denominan en España.

Las exigencias administrativas e institucionales sobre las AIOC muestran tal envergadura que podrían convertirse en una amenaza permanente sobre la estabilidad política de sus órganos de gobierno e, incluso, sobre la sostenibilidad del proceso. Alguna ventaja, al respecto, podrían tener las AIOC originadas en municipios, gracias a la experiencia acumulada en los últimos 15 años de administración municipal, pero hasta esa experiencia podría resultar corta frente a la enorme carga administrativa que la Constitución les asigna y a las demandas a que dan lugar las condiciones reales en las que se debaten gran número de las comunidades indígenas.

22 El nivel de diferenciación social interna varía de pueblo indígena a pueblo indígena y en los demográfica y territorialmente amplios, como los quechuas, aymaras, chiquitanos y guaraníes, incluso de comunidad a comunidad. En el caso de los aymaras, por citar un ejemplo, piénsese en las enormes diferencias que existen entre los comerciantes de la “Huyustus” y de la feria “16 de Julio” de El Alto y los miembros de las comunidades agrícolas de las provincias altiplánicas de La Paz y Oruro.

23 Diversas objeciones a las autonomías indígenas circulan por el país: desde el incremento de las dificultades para la gestión del territorio que ellas entrañarían, hasta la hipotética inviabilidad administrativa por la debilidad demográfica de varios de los pueblos beneficiados.

Pero, volvamos a la descentralización. Ciertamente, la creación de las autonomías indígena originario campesinas determinará la transferencia de importantes elementos del poder del Estado a las comunidades indígena-originarias de base, lo que sumado a los cambios cuantitativos y cualitativos en los niveles departamental y municipal, probablemente termine introduciendo tendencias que apunten a alterar completamente las relaciones Estado-sociedad. En suma, una descentralización administrativa más intensa y profunda que la del período anterior. Frente a esto, todas las argumentaciones en torno a la viabilidad de las AIOC tienen que ver con la efectividad del nuevo modelo de descentralización y con los desafíos de su implementación, y no con su entramado interno. Al fin y al cabo la viabilidad de una reforma, una vez adoptada, sólo se constata en la práctica.

D. Descentralización y región

Otra de las novedades que trajo consigo la nueva Constitución es la de las regiones. Al disponer en su artículo 269.III que las “regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determine la ley”, el texto constitucional pone en primer plano la dimensión territorial del tema y sus implicancias para el sistema administrativo. No es que las regiones sean nuevas en el país²⁴, sino que algunas regiones podrían adquirir la condición de unidades territoriales, inscritas como miembros de la malla territorial política y administrativa con identidad propia. Asimismo, debe dejarse constancia que la concepción de región de la *Ley Suprema* la circunscribe al ámbito departamental en términos muy próximos a los de las Corporaciones de Desarrollo, dejando de lado la idea de las macro regiones, exceptuando a la amazonia, la que cuenta con todo un capítulo en la Constitución²⁵.

¿Qué es una región?

Los artículos 19 y 37 de la LMAD la definen en los siguientes términos:

Artículo 19. (Región)

- I. La región es un espacio territorial continuo conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento, que tiene por objeto optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral y se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública [...].
- II. La región como espacio territorial para la gestión *desconcentrada* forma parte del ordenamiento territorial, que podrá ser definida por el gobierno autónomo departamental.

24 Las Corporaciones Regionales de Desarrollo, en las décadas de los años 70 y 80 del siglo pasado, avanzaron notablemente en la regionalización de sus territorios, destacándose entre ellas la de Chuquisaca (CORDECH), que llegó a diseñar su desarrollo futuro en función de tres regiones: Chuquisaca norte, Chuquisaca centro y Chuquisaca sud.

25 Véase la Cuarta Parte, Título II, Capítulo Octavo, artículos 390 a 392, del texto constitucional.

Artículo 37. (La autonomía regional). La autonomía regional es aquella que se constituye por la voluntad de las ciudadanas y ciudadanos de una región para la planificación y gestión de su desarrollo integral, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la presente Ley. La autonomía regional consiste en la elección de sus autoridades y el ejercicio de las facultades *normativa-administrativa*, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva respecto a las competencias que le sean conferidas por norma expresa.

Dos elementos interesa destacar de estas disposiciones: la región, en tanto espacio de planificación y gestión pública creado por el gobierno departamental, constituye un escenario de *desconcentración* departamental de funciones, dirigido por una autoridad ejecutiva designada por el Gobernador(a), con intervención de la Asamblea Departamental, o sin ella (v. Art. 24.III de la LMAD). En esta perspectiva, las regiones asumirán la condición de unidades hacia las cuales continuará fluyendo el proceso de transferencia de potestades y funciones. Tal parece que, a través de ellas, queda abierta la puerta de posteriores y sucesivas remisiones de poder a la periferia, flujo que se convierte en praxis en el momento de la autonomía regional.

Constituida la región en el marco de la planificación territorial del gobierno departamental, ella puede ingresar al régimen de autonomías, previa aprobación en referendo y cumplimiento de los requisitos exigidos por la LMAD y la futura *Ley de Unidades Territoriales*, adquiriendo por esa vía una cualidad superior a la de mero “espacio de planificación y gestión pública” desconcentrada. La autonomía regional –dice la LMAD– consiste en la elección de las autoridades regionales y en el “ejercicio de las facultades normativo-administrativa, fiscalizadora (Asamblea Regional), reglamentaria y ejecutiva (Ejecutivo Regional) respecto a las competencias que le sean conferidas”. La autonomía regional, por ende, convierte el escenario de desconcentración en uno de nítida descentralización. Podría decirse, entonces, que las regiones autónomas, en el marco de las autonomías departamentales, representan la descentralización dentro de la descentralización. Lógicamente, esta línea de prognosis evolutiva resultaba impensable en los contextos generados por la LPP y la LDA.

En estos días, se encuentra en proceso de constitución únicamente la región autónoma de la provincia Gran Chaco de Tarija, cuyo Órgano Legislativo, con autorización de los artículos 14 y 16 e) y f) de la Ley N° 17²⁶, debe procesar la elaboración y posterior aprobación del Estatuto de Autonomía y solicitar al gobierno departamental la transferencia y/o delegación de competencias. Consecuentemente, nada podemos decir todavía sobre el régimen competencial de este cuarto nivel de autonomías, salvo que, por mandato expreso del artículo 280. III de la *Máxima Norma*, ejercerá las que le sean conferidas por la Asamblea Departamen-

26 Se trata de la denominada Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas, promulgada el 24 de mayo del año en curso (2010).

tal. En el espíritu de la LMAD, esta región debería ser la única en acceder a su creación y al régimen autonómico al margen y antes de la planificación territorial departamental, tal y como se desprende del bloque de constitucionalidad integrado por los artículos 280, 281, 297 y 301 de la Constitución y los artículos 19 a 24 y 37 a 41 de la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*.

Queda todavía un tema por dilucidar. El artículo 37 de la LMAD (transcrito líneas atrás) establece que la Asamblea Regional autónoma ejercerá la “facultad normativa-administrativa”, que, según la propia Ley, consistiría en “normar sobre las competencias que le sean delegadas o transferidas por el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas” (v. Art. 41.IV de la LMAD). Frente a esta disposición, la primera cuestión a discutirse es que el texto de la LMAD –donde la facultad normativa-administrativa aparece al lado de la reglamentaria– no concuerda plenamente con la Constitución, puesto que esta última no detalla el alcance de las potestades del Órgano Ejecutivo y se limita a mencionar esta *sui generis* facultad del órgano deliberante (v. Art. 281 de la CPE). Lo que hace la LMAD, por tanto, es un legítimo desarrollo expansivo de la norma constitucional, pero al realizar tal cosa nos conduce a la necesidad diferenciar entre lo *normativo-administrativo* y lo *reglamentario*.

El segundo aspecto que requiere debate, es si la facultad normativa-administrativa debe ser entendida como sinónimo de la potestad legislativa. Aquí es donde la LMAD amenaza generar cierta confusión, dado que si todas las competencias de las regiones aparecen por remisión, la Asamblea Regional terminará “normando” el conjunto de actividades de la unidad territorial, abriéndose de ese modo la sinonimia entre la legislación y lo normativo-administrativo. Sin embargo, la lectura combinada de los artículos 280.III, 281, 297 y 301 de la Constitución conduce a una conclusión diferente: es innegable que los constituyentes, expresamente, introdujeron una diferencia en el *status* de las autonomías regionales, sobresaliendo el hecho de que ellas son las únicas instancias de autogobierno que no cuentan con un catálogo propio de competencias. Esta diferencia determina la inexistencia absoluta de “competencias exclusivas” propias de las regiones autónomas, debiendo recibir todas por transferencia o delegación (Art. 301) del titular principal, que es el gobierno departamental, en cuyo territorio se constituye la región, y del nivel central del Estado, que podría también remitirles algunas de sus competencias exclusivas. Ahora bien, revisadas las definiciones de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas del artículo 297 de la Constitución, se llega a la conclusión de que, bajo las dos primeras modalidades, no existe posibilidad alguna de transferirse la potestad legislativa a las regiones, ni a ninguna otra entidad territorial autónoma, lo que, empero, sí podría suceder en el tercer tipo, cuya definición muestra un resquicio abierto al efecto. Las competencias compartidas se caracterizan por el hecho de que la denominada “legislación base” emana de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en tanto que la “legislación de desarrollo” nace en los órganos legislativos

de las entidades territoriales autónomas del nivel con el que el gobierno central comparte potestades, de manera que si los órganos del poder nacional, haciendo uso de la autorización subyacente en el artículo 301 de la CPE, decidieran compartir facultades con las regiones, o alguna de ellas, en los hechos les habrían transferido la legislación de desarrollo, caso en el que lo normativo-administrativo sería sinónimo de legislación de desarrollo. Sin embargo, esta posibilidad es teórica, contra la que, en la práctica, parecen alzarse dos cuestiones no desdeñables: primero, si la región, sus competencias y financiamiento salen del gobierno departamental, resulta previsible que en el presupuesto del gobierno regional no existan asignaciones financieras para las competencias compartidas remitidas desde el nivel central, lo cual deja flotando una duda: dadas estas determinantes de la praxis administrativa, ¿será que las transferencias y delegaciones de competencias que de otros niveles territoriales se remitan a la región deban ser refrendadas por la Asamblea Departamental, viabilizando, de ese modo, asignaciones presupuestarias adicionales? Y segundo, ¿qué materias podrían ser transferidas bajo compartición de potestades a la región?: sólo alguna o algunas de las siete enlistadas en el artículo 299.I de la Constitución, de las cuales parecen aptas, por la naturaleza de las mismas, únicamente “servicios de telefonía fija”, “electrificación urbana”, “juegos de lotería y de azar” y “relaciones internacionales”. Sobre estas cuatro materias deberíamos discutir todavía algunos temas relacionados con su viabilidad técnica en manos de la región y la duplicidad con los gobiernos municipales, pero, para los objetivos de este documento, con lo dicho hasta aquí basta.

Volvamos al texto del artículo 37 de LMAD. Si la “facultad normativa-administrativa” no es sinónimo de legislación, salvo el pequeño resquicio en las competencias compartidas, ni de reglamentación, ¿a qué tipo de norma da lugar entonces? No existe una respuesta para esta pregunta en el marco del constitucionalismo y del Derecho Administrativo bolivianos, notablemente ortodoxos y atrasados, en verdad. Por nuestra parte, en el libro *Herramientas para la construcción del Estado autónomico en Bolivia*, siguiendo en parte la doctrina constitucional española, lanzamos ya la idea de que los conceptos de “legislación” y “reglamentación” deben ser reformulados, de manera tal que en el ámbito de la legislación encuentren cabida normas de tipo reglamentario, ya que, al fin y al cabo, lo reglamentario no es sino otro tipo de normatividad. Sólo estas reformulaciones teóricas—cuyo abordaje completo no podemos acometer en este trabajo—nos permitirán entender que, de aquí en adelante, los órganos legislativos subnacionales podrían aprobar leyes que, por depender de normas nacionales, deberían engrosar la esfera reglamentaria y, a la inversa, que cierta normativa reglamentaria emitida por el Órgano Ejecutivo central tenga que ser adoptada como parte de la facultad legislativa. Ambas mutaciones, al parecer, comenzarán a suceder en el ejercicio práctico de las competencias concurrentes detalladas en el artículo 299.II de la Constitución²⁷.

27 Vid supra nota marginal 18.

Permítasenos concluir este análisis afirmando una vez más que, innegablemente, el régimen de descentralización de la nueva Constitución y de la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización* contiene importantes y efectivos cambios, tanto cualitativa como cuantitativamente. Gana en calidad porque a la simple transferencia de potestades técnico administrativas anterior, añade ahora descentralización política y competencias sobre importantes sectores y áreas de la gestión pública, y es superior cuantitativamente porque incrementa el catálogo de materias remitidas a los niveles subnacionales, incluidas las entidades territoriales autónomas recién creadas (gobiernos indígena-originarios y regiones). En suma, desde la calidad del diseño, la cantidad de materias involucradas y la naturaleza de éstas, el renovado régimen de transferencias administrativas, efectivamente, erige grandes desafíos para todos los actores de los niveles territoriales subnacionales, frente a los cuales sólo resta esperar a saber si los protagonistas se encuentran a la altura de los desafíos.

Bibliografía

ALBÓ, XAVIER Y CARLOS ROMERO, (2009). *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*, 3ª Edic., La Paz, GTZ/PADEP.

BARRAGÁN, ROSSANA Y JOSÉ LUIS ROCA, (2005). *Regiones y Poder Constituyente en Bolivia*, Cuaderno de Futuro 21, La Paz, PNUD.

BARRIOS SUVELZA, FRANZ, (2008). *Hacia un Pacto territorial en Bolivia*, La Paz, PNUD Bolivia.

BÖHRT IRAHOLA, CARLOS, (2001). *La descentralización del Estado boliviano: evaluación y perspectivas*, 2ª edic., Oruro, Bolivia, Imp. “Inter Graf”.

(2004). *Reingeniería Constitucional en Bolivia*, Tomo I, 2ª Edic., La Paz, FUNDEMOS.

(2010). *Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia*, La Paz, IDEA Internacional.

BOBBIO, NORBERTO, et. al. (2000). *Diccionario de Política*, 12ª Edic., México, Edit. Siglo XXI.

CABANELLAS, GUILLERMO, (1979). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 14ª Edic., Edit. Heliast.

DERMIZAKY PEREDO, PABLO, (1999). *Derecho Administrativo*, 4ª Edic., Sucre, Bolivia, Edit. Judicial.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, (1992). *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, Edit. Dykinson.

FRAGA, GABINO (1997). *Derecho Administrativo*, 35ª Edic., México, Edit. Porrúa.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, (2009). *Constitución Política del Estado*, La Paz, Edición oficial.

MINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR, (2005). *Compendio normativo sobre descentralización*, La Paz, Imp. “Creativa”.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, (2009). *Derecho Administrativo. Parte General*, 5ª Edic., Madrid, Edit. Tecnos.

SALAME GONZALEZ-ARAMAYO, IVÁN, (1989). *El proceso de descentralización administrativa en Bolivia*, Cochabamba, Bolivia, Edit. Los Amigos del Libro.

URENDA DÍAZ, JUAN CARLOS, (2003). *Autonomías departamentales*, 2ª Edic., Santa Cruz, Bolivia, Edit. El País.

VACA DÍEZ V. D., HORMANDO (1998). *Pensamiento Constitucional Boliviano 1826 – 1995*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados.

Capítulo V I

*La Ley Marco de Autonomías
en el Contexto Fiscal de Bolivia*

José Luis Parada Rivero

La Ley Marco de Autonomías en el Contexto Fiscal de Bolivia

*José Luis Parada Rivero **

Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz

José Luis Parada Rivero

Resumen

En Bolivia, se desarrolló por muchos años el marco institucional de la Hacienda Pública, permitiendo una transparencia en la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, como principal instrumento de aplicación de Políticas Públicas Fiscales y de asignación de recursos.

Con referencia a la descentralización y desconcentración, se promulgaron dos leyes básicas que son la 1551 de Descentralización Administrativa y la Ley de Participación Popular que permitieron un avance muy grande en la asignación de recursos de coparticipación tributaria a los 327 municipios del país, en base al número de habitantes.

Esta Ley eliminó la discrecionalidad en la distribución de fondos y permitió la inclusión de los municipios a la vida económica del país. Luego de 14 años de aplicación de estas medidas, y la elección de prefectos por voto popular, se profundizó el proceso democrático en Bolivia y abrió las perspectivas para trabajar en las Autonomías Departamentales que configuran una nueva institucionalidad pública que se suman a municipios y universidades autónomos.

Estos antecedentes viabilizan la promulgación de la Ley Marco de Autonomías, que tiene como objetivo final que las entidades territoriales autónomas y el nivel central se centren en la coordinación en su implementación para alcanzar un beneficio tangible, de impacto apreciable y de lucha contra la pobreza en Bolivia.

Palabras Clave: Régimen económico, Descentralización fiscal, autonomías.

Análisis Económico De La Descentralización Fiscal El Sector Fiscal Boliviano Y La Nueva Ley Marco De Autonomías Ingresos Y Egresos Presupuesto General Del Estado 2005 – 2009 Y Proyección 2010

INTRODUCCIÓN

La economía boliviana descansa en los sectores extractivos y explotación de los recursos naturales, básicamente en materias primas del sector minero, hidrocarburos y agropecua-

* Economista, actual Secretario de Hacienda del Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz de la Sierra, ex Director Administrativo y Financiero Vicepresidencia de la República - Presidencia del Congreso Nacional, ex Jefe Departamento Estudios Económicos, Unidad de Planificación Regional de CORDECRUZ, Director Consejo de Administración Ingenio Guabirá, Síndico Financiera Regional de Desarrollo (FINDESA), Director Hilandería Santa Cruz S.A.M.

rio; destinados, en su mayor parte, a mercados externos y en menor proporción a cubrir la demanda interna, con la lógica consecuencia de los periodos cíclicos de bonanza y de crisis, que afectan directamente los niveles de ingreso y su impacto en las finanzas públicas.

Uno de los principales problemas de la Gestión Pública Nacional ha sido la falta de capacidad técnica, operativa y política destinada a la generación de excedentes de recursos que se destinen a programas y proyectos de inversión pública, que consoliden un sistema productivo sólido y altamente competitivo que beneficie a la mayor parte de la población boliviana, e impacte en una lucha frontal contra la pobreza e inclusión económica.

La nueva Constitución Política del Estado, establece un nuevo modelo de desarrollo social, económico y político, basado en un Estado Plurinacional con un alto contenido indígena, cultural y étnico. Asimismo, determina un Estado autonómico y para su aplicación, se aprueba la Ley Marco de Autonomías y Descentralización con sus 149 artículos, seis Disposiciones Adicionales y 17 Disposiciones Transitorias, en un ámbito territorial de los nueve departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas.

En el periodo de análisis, compatibilización, discusión y búsqueda de consensos fue notoria la falta de información transparente y fidedigna sobre el área económica y financiera, uno de los aspectos básicos incorporados en la Ley Marco de Autonomías que es la cuantificación de los recursos ejecutados en los últimos tres años de gestión gubernamental y la proyección de los siguientes tres años, marco que hubiera permitido desarrollar un mejor tratamiento del Régimen Económico y Financiero.

Esta limitante, lógicamente genera dudas sobre las posibilidades reales de desarrollo del proceso autonómico boliviano y obliga a buscar los mecanismos más expeditos para poder corregir o, por lo menos, determinar entre los diferentes niveles de autonomías la complementariedad económica y financiera, hasta encontrar un nuevo punto de encuentro de las entidades territoriales autónomas y el Órgano Central, con el objetivo de trabajar seria y ordenadamente un pacto fiscal.

I. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA NACIONAL FISCAL PERIODO 2005 – 2010

Este capítulo tratará de presentar un análisis macro de las finanzas públicas, basado en el comportamiento de las variables de Ingreso y Egreso del Presupuesto General del Estado del periodo 2005 – 2010, aprobado por término Constitucional y permitirá conocer las diferentes etapas y niveles de un relacionamiento estrecho entre políticas públicas aplicadas en los últimos cuatro años por el Órgano Central y su incidencia en el presupuesto

de recursos de las entidades autónomas territoriales, el modelo de desarrollo nacional y el nivel de descentralización técnica – administrativa – presupuestaria y sus perspectivas de sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

A) PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN INGRESOS 2005 – 2010

La economía formal fiscal nacional tiene dos periodos marcados por cuatro años; la primera etapa, 2006 – 2009, con un incremento constante de ingresos como consecuencia de la subida de precios de las materias primas a nivel internacional, con la respuesta de los mercados regionales y mundiales, sobre todo de la Comunidad Andina de Naciones, y los países vecinos (caso de Argentina y Brasil) con la compra de gas y; la segunda, la gestión 2010, muy irregular por el comportamiento cíclico de los precios que afectan directamente los niveles de ingreso en el sector público.

La evolución de los ingresos en el periodo es ascendente, pasando de Bs. 40.543 millones en la gestión 2005, a Bs. 107.511 millones en la gestión 2009, registrando un incremento porcentual en cuatro años de 165.2%.

El análisis abarca globalmente el comportamiento de los ingresos, gastos públicos, las políticas públicas y medidas de política aplicadas por el gobierno central en el área de la Hacienda Pública, hasta el momento de aprobación de la nueva Constitución Política del Estado y las leyes fundamentales, entre la que destaca la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

El Presupuesto General de la Nación es el único documento oficial de ingreso y gasto programado 2006 – 2010, presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y que fue aprobado por término constitucional en el Congreso Nacional. En los últimos cuatro años, no se cuenta con un informe oficial sobre la ejecución presupuestaria anual desagregada, como establecía el artículo 151 de la Constitución Política del Estado.

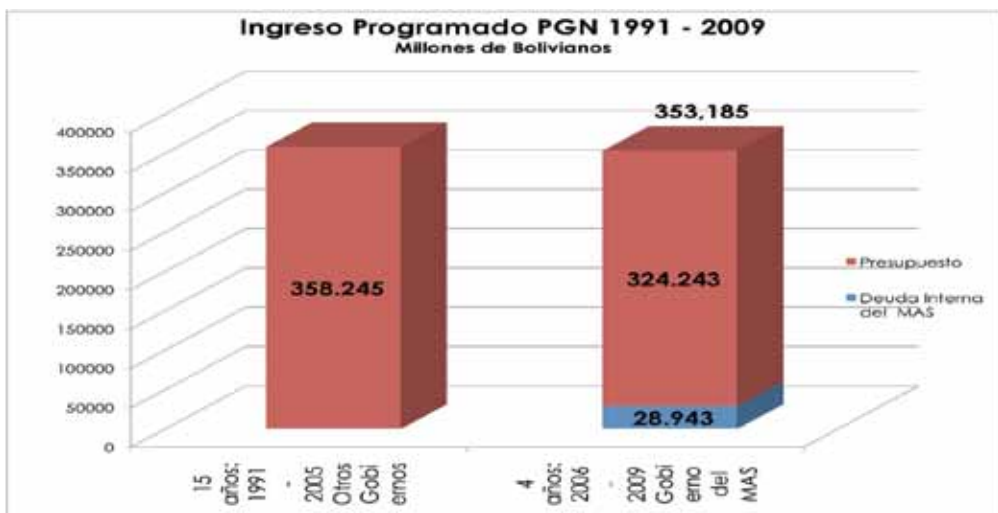
La única información disponible en detalle, corresponde al Programa de Inversión Pública que constituye aproximadamente un 15% del Presupuesto General del Estado, pero del restante 85% sólo se conoce información parcial institucional, que no permite realizar un análisis de comparación de la ejecución real de las Instituciones con los montos programados en sus respectivos presupuestos aprobados, dificultando una evaluación objetiva sobre el impacto de la Gestión Pública de las instituciones, ministerios y empresas estratégicas públicas en la economía nacional.

El análisis, comparación y proyección de las cifras a utilizar están de acuerdo al formato de la presentación oficial del Presupuesto General del Estado al Congreso Nacional, que se

encuentra respaldada en las diferentes Leyes financieras aprobadas en cada periodo en las gestiones 2005-2010 (ver Anexo N° 1).

En el Gráfico N° 1, se observan los Ingresos Programados 2006 – 2009, monto que asciende a Bs. 324.243 millones que, sumado al monto aproximado de contratación de la Deuda Interna en el mismo periodo, de Bs. 28.943 millones, totalizan un ingreso de Bs. 353.185 millones, equivalente a \$US 50,000 millones aproximadamente, con una tasa de cambio de Bs. 7 por dólar. Esta suma es similar a la programada y ejecutada por otros gobiernos anteriores en 15 años, con una relación de un año de gasto contra un periodo constitucional de cuatro años.

Gráfico N° 1



Los ingresos corrientes (recaudaciones tributarias, regalías, donaciones, transferencias), suben de Bs. 23.000 millones en la gestión 2005 a Bs. 70.000 millones en el 2009, y se reducen a Bs. 60.000 millones en el 2010, como efecto de la crisis financiera. El comportamiento ascendente de los Ingresos de Capital fue mínimo con una participación promedio anual de Bs. 1.500 millones.

El Presupuesto General del Estado de la gestión 2010, se incrementa a Bs. 107.964 millones a pesar de la reducción de los ingresos corrientes; sin embargo, para equilibrar el ingreso con el gasto, el gobierno incrementa discrecionalmente los ingresos con el uso de fuentes financieras tanto internas como externas, no identificadas de manera transparente.

Éste es el caso de Fuentes Financieras Internas que de Bs. 12.729 millones en la gestión 2005 se incrementan a Bs. 35.398 millones, equivalente a \$US 5.000 millones. Esta fuente de financiamiento en 2010, representa el 35% del total de los ingresos programados en el

PGE 2010, porcentaje difícil de cubrir dadas las condiciones actuales, salvo que se utilicen las Reservas Internacionales Netas (ver Anexo N° 1).

Este incremento excepcional de ingresos fue acompañado de un crecimiento acelerado y desordenado del Gasto Público, implementado por la vía de la aprobación de la Ley Financiera para cada gestión, ya que se encuentra un nuevo mecanismo de rápida asignación de recursos y liberación de requisitos para ejecutar los gastos públicos y compromisos asumidos por el gobierno central, como es el caso de los fideicomisos y la creación de empresas estratégicas públicas sin ningún control ni fiscalización.

En el mismo periodo se acelera y amplía la discrecionalidad en la aplicación de políticas públicas, recurriendo al endeudamiento interno de corto plazo y condiciones financieras duras para el Estado como son los recursos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), Operaciones de Mercado Abierto (OMAS), emisión de bonos con altas tasas de interés y uso de Reservas Internacionales Netas (RIN), y se dejan o postergan gestiones para la contratación de Deuda Externa en condiciones concesionales; es decir, mejores condiciones de plazos y tasas de interés.

Estas políticas se reflejan en el incremento de la Deuda Interna, que subió de \$US 2.210 millones en diciembre de la gestión 2005, a \$US 5.659,20 millones hasta el 04 de enero de la gestión 2010, política de financiamiento muy costosa para el país y carga pesada para un frágil Tesoro General de la Nación.

B) PRESUPUESTO DE EGRESOS 2005 – 2010

Para un gobierno democrático, el incrementar los gastos en época de bonanza crea falsas esperanzas si no se toman las medidas destinadas a garantizar la sostenibilidad en el mediano y largo plazo, como sucedió en la gestión 2009 con la caída de precios internacionales de las materias primas en sectores fundamentales de la economía nacional, y que se recuperan en minería en el segundo semestre de 2010.

Se observa que el gasto corriente sube de Bs. 22.118 millones el 2005 a Bs. 67.542 millones el 2009, es decir, un incremento de 300% en un periodo muy corto, y este presupuesto se sustenta en fuentes de financiamiento no sostenibles en el mediano plazo (ver Anexo N° 2).

Una de las principales cuentas del gasto corriente corresponde a Sueldos y Jornales, con Bs. 7.378 millones en la gestión 2005 alcanzando la suma de Bs. 15.018 millones el 2010, gasto programado que no se puede reducir con facilidad, porque implicaría bajar los salarios, despidos de empleados públicos generando un problema social e inflexibles al gasto.

Otra partida de gasto que crece aceleradamente es la de Bienes y Servicios (pago de servicios no personales, consultorías, materiales y suministros), pasando de Bs. 4.540 millones el 2005 a Bs. 33.414 millones en el 2009; es decir, un incremento de 592% en cuatro años. Entre las causas que generan este incremento acelerado, está la creación de nuevas empresas estratégicas públicas (YPFB, EMAPA, BOA, CARTONBOL, PAPELBOL, Ministerios, personal adicional en COMIBOL, Huanuni, etc.).

Es necesario observar el gran salto financiero que se proyecta entre las gestiones 2007 y 2008 en la partida de Otros Gastos Corrientes, subiendo de Bs. 126 millones a Bs. 13.532 millones, reasignándose a otras partidas presupuestarias en las gestiones 2009 y 2010, ya que en el PGE de la gestión 2010 se asigna a dicha partida solamente Bs. 4.900 millones.

Se ha aplicado una política agresiva de endeudamiento público, a pesar del incremento excepcional de los ingresos corrientes, donde se observa que el costo anual calculado por Intereses de Deuda Interna en la gestión 2005 ascendía a Bs. 1.374 millones incrementándose el 2008 a Bs. 3.178 millones, equivalentes a \$US 450 millones que tiene que pagar el pueblo boliviano.

Es una gran contradicción que teniendo un aumento de 165.18% en los ingresos generales del país, en cuatro años de gobierno se hubiera duplicado la contratación de la Deuda Interna. Con el pago de intereses de esta deuda contraída, se pudiera cubrir el pago de dos años de la Renta Dignidad¹, antes Bonosol², y diez años del Bono Juancito Pinto³.

Considerando la importancia de la inversión en el desarrollo, los Gastos de Capital en el 2005 registran Bs. 6.555 millones y, en el 2010, alcanzan la suma de Bs. 17.936 millones, manteniendo el mismo porcentaje de aproximadamente 15% con relación al Presupuesto General del Estado aprobado en los últimos 20 años en las Finanzas Públicas Nacionales. Este crecimiento de los Gastos de Capital es inversamente proporcional al crecimiento acelerado de los gastos corrientes, creando un desequilibrio con la inversión pública mínima requerida para mejorar los niveles de crecimiento económico y alcanzar mayores índices de desarrollo humano en la población, generación de empleo y lucha contra la pobreza.

En el presupuesto de ingresos, se observa la partida Otras Fuentes Internas y, por el lado del egreso, Otras Aplicaciones Financieras, donde se las crean como un bolsón financiero que sirve de fuente de ajuste a la ejecución presupuestaria anual.

1 Renta Dignidad. Ley N° 3791 de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad). “La presente ley, tiene por objeto establecer la Renta Universal de Vejez dentro del Régimen de Seguridad Social no Contributivo. La Renta Universal de Vejez es una prestación vitalicia de carácter no contributivo que el estado boliviano otorga a todos sus beneficiarios”.

2 Bonosol. Este bono fue creado en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, mediante el cual se entregaba una renta anual y vitalicia equivalente a Bs. 1.800 a las personas mayores de 65 años.

3 Bono Juancito Pinto. Mediante Decreto Supremo N° 29321 de 24 de octubre de 2007, se establece el marco institucional y los mecanismos técnicos operativos, administrativos y financieros para la entrega del Bono “Juancito Pinto”, instituido como un subsidio de incentivo a la permanencia escolar.

La brecha entre estas fuentes se amplía cada vez más, ya que en la gestión 2005 la diferencia ascendía a Bs. 4.000 millones y, en la gestión 2010, se alcanza una diferencia record de Bs. 15.000 millones. No se cuenta con el respaldo ni la identificación de dónde provienen los fondos, también se desconoce los programas, proyectos o instituciones que se beneficiarán de estos recursos. Este mecanismo contable presupuestario de fuentes financieras, distorsiona el déficit fiscal real en las Finanzas Públicas (ver Anexo N° 2).

Llama la atención que después de cuatro años de superávit fiscal, el PGE 2010 presenta bruscamente el otro extremo, un déficit de 4.5%. La pregunta lógica es cuánto fue el monto monetario acumulado del superávit (no el dato presupuestario), cuál fue su destino y qué sectores se beneficiaron de estas asignaciones.

Además de las consideraciones anteriores, existen factores estructurales que pasan por una rigidez del Presupuesto General del Estado que alcanza a un promedio aproximado del 85% en Gasto Corriente, distribuido fundamentalmente en el pago de salarios a los sectores de Salud, Educación, Defensa, Policía, Deuda Interna y la reforma de pensiones que constituye un costo de \$US 400 millones anuales para el Tesoro General de la Nación, provocando que los ajustes para poder cerrar la brecha del déficit es la reducción de la Inversión Pública.

II) COMPORTAMIENTO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE AJUSTES PRESUPUESTARIOS, CONFISCACIÓN Y REDUCCIÓN DE INGRESOS A LOS DEPARTAMENTOS AUTÓNOMOS

El nivel central rompió con la institucionalidad de la Hacienda Pública y afectó, mediante la emisión de decretos supremos e inclusión de artículos en la Ley Financiera, la descentralización de recursos ocasionando el retroceso de medidas aplicadas en las leyes de Descentralización Administrativa, de Participación Popular y de Hidrocarburos.

El nivel central aplicó discrecionalmente ajustes presupuestarios, confiscación y reducción de ingresos con el único objetivo de cubrir el desfase financiero en el gasto público de la administración central y aliviar la presión al Tesoro General de la Nación, esas medidas se enumeran a continuación:

- a) Confiscación de recursos de las regiones (Prefecturas ahora Gobernaciones) para pagar el bono de la Renta Dignidad, liberando de esta responsabilidad a las empresas capitalizadas que destinaban sus excedentes o utilidades para este propósito. Asimismo, no se conoce el destino de \$US 500 millones convertidos de libre disponibilidad correspondiente a las ganancias en la gestión 2007 de las empresas capitalizadas, que debieron pagar la Renta Dignidad.

- b) Emisión discrecional de notas de crédito fiscal (bonos de deuda para diferir pagos de compromisos a siguientes gestiones de montos presupuestados). Con este mecanismo se confisca Bs. 500 millones a universidades y Bs. 2.000 millones a municipios que, por lógica consecuencia, como contrapartida el Tesoro General de la Nación ahorra Bs. 2.500 millones. En resumen, el flujo neto del TGN se beneficia con Bs. 5.000 millones entre el año 2008 y 2009 de libre disponibilidad.
- c) En la gestión 2008, el nivel central cambia el sistema de pago a municipios, universidades y prefecturas de IDH y regalías, postergando de 30 a 90 días las transferencias de recursos; por tanto, se trabaja con tan sólo nueve meses de ingreso del Presupuesto Programado, creando un desfase en la ejecución de programas y proyectos. Las petroleras presentaban información de producción y ventas, y depositaban automáticamente a todas las instituciones beneficiarias cada 1, 9, 17 y 23 del mes de producción.
- d) En la Ley Financiera, se incorporan artículos contrarios a la Ley del Banco Central y se autorizan préstamos al Tesoro General de la Nación por valor de \$US 2.600 millones, afectando las Reservas Internacionales Netas.
- e) Los recortes, reducción y confiscación de recursos–ingresos a Municipios, Universidades y Prefecturas, afectan directamente la capacidad de contratar préstamos para ejecución de proyectos de desarrollo y, sobre todo, genera en los estados financieros distorsiones negativas con relación a los márgenes de endeudamiento que, en algunos casos, pueden estar al límite de su nivel permitido por ley, situación no atribuible a la institución sino a la excesiva politización de la Hacienda Pública que después emite circulares para control y presentación de la deuda mensual bajo penalidad de congelamiento de cuentas en caso de incumplimiento.

Esta reducción premeditada del margen de endeudamiento de las regiones, cubre parte del sobreendeudamiento contratado por el gobierno central y reduce la eficiencia en la ejecución de programas y proyectos de inversión pública en las regiones.

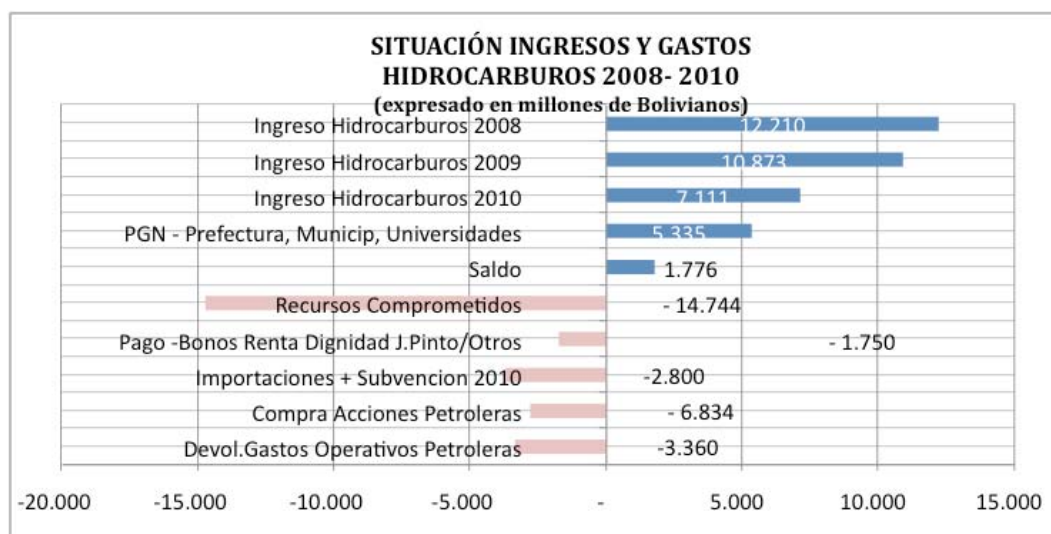
III) COMPORTAMIENTO DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS

Durante cuatro años, la economía nacional giró alrededor del sector de hidrocarburos convirtiéndose en eje político y en una de las principales fuentes de ingreso del Estado; lastimosamente, en este periodo, se observa un estancamiento en la producción y en la inversión sectorial no perceptible por la excepcional subida de precios del petróleo, espejismo que duró dos años, alcanzando su techo máximo en la gestión 2008.

La renta programada en el PGN 2008 ascendía a Bs. 12.210 millones y, por los factores antes explicados, en el Presupuesto 2010 se reduce a Bs. 7.111 millones, es decir, un 43% de reducción. Si descontamos los recursos que se transfieren a las universidades, municipios y gobernaciones, Bs. 5.335 millones, quedaría un saldo de Bs. 1.776 millones.

Si se cumpliera con los compromisos adquiridos de pago de bonos, importaciones de derivados (GLP, gasolinas), subvenciones, compra de acciones de empresas petroleras y devolución de gastos operativos, se observa un déficit de Bs. 14.744 millones, que obligará al gobierno a tomar medidas correctivas o buscar fuentes alternativas para cubrir este desequilibrio en las finanzas públicas, que también afectan a 350 entidades territoriales autónomas (ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2



La economía nacional está sintiendo los efectos de la disminución de ingresos y el sector de hidrocarburos es uno de los más afectados con la politización extrema de las políticas públicas aplicadas, ya que se confirma, con datos oficiales de YPFB, una drástica reducción de los niveles de producción y, por ende, una disminución de los ingresos de las entidades territoriales autónomas.

Las medidas contrarias a la descentralización administrativa se cuantifican en el recorte del IDH a las nueve gobernaciones del país, suma que asciende a \$US 700 millones, recursos que se destinaban en su totalidad al financiamiento de programas y proyectos de inversión pública y cubrían fundamentalmente áreas sociales como salud y educación, además que permitía el apalancamiento de créditos externos con pago de la Contraparte Nacional, que ahora está limitada en las Regiones.

El recorte del IDH de cada Gobernación asciende a Bs. 542 millones equivalente a \$US 77.7 millones y, en el caso de Oruro, La Paz, Cochabamba, Beni, Pando y en su momento Potosí (salvo regalías mineras), que no tienen otros ingresos, complicará el pago de contraparte a proyectos financiados con Créditos Externos, caso de la doble vía La Paz – Oruro o la carretera Cochabamba – Beni y otros anunciados por el gobierno central (ver Anexo N° 5).

Para fines de comparación, presentamos el recorte del IDH a la Gobernación de Santa Cruz, que asciende a \$US 21.4 millones y que se replica en las nueve gobernaciones del país.

Una tercera parte del recorte del IDH a las nueve gobernaciones, se redistribuye entre los 337 municipios del país de libre disponibilidad para nuevos proyectos, alcanzando una suma total en tres años (2008-2009-2010) de Bs. 1.340.517.195 equivalente a \$US 192.326.713, para la ejecución de proyectos de inversión.

En resumen, dos terceras partes del recorte del IDH, se destinan al pago de la Renta Dignidad y, un tercio para Municipios.

IV) LOS IMPUESTOS EN BOLIVIA Y SU DISTRIBUCIÓN

Los Impuestos Nacionales se clasifican en Nacionales, Departamentales, Locales y otros, constituyéndose en la base de las recaudaciones tributarias, las que son el componente importante de los ingresos corrientes programados en el Presupuesto General del Estado y su distribución es la siguiente:

Asignación Actual de Tributos en Bolivia				
Ingresos	Nivel	Nivel	Nivel	Otros
	Nacional	Departamental	Local	
Coparticipación: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB	75%		20%	5% Universidades
Impuestos Locales: IPBI, IPVA, IMT			100%	
Impuesto a las Transacciones Financieras	100%			
Regalías Hidrocarburíferas	33%	67%		
Patentes Hidrocarburíferas			50%	50% Min. Desarrollo Sostenible
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (después de distribución de Renta Dignidad)*	19%	10%	35%	7% Universidades 3.5% Fondo Indígena 25.5% Renta Dignidad
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados	65%	35%		
Regalías Forestales/Aprovechamiento		35%	25%	10% FPDF y 30% Superintendencia Forestal
Regalías Forestales/Desmonte		25%	25%	50% FPDF
Regalías Mineras**		85%	15%	
Patentes Mineras			30%	70% Varios

Nota: Certificados de Crédito Fiscal (Bonos de Corto Plazo) Distorsionan Asignación de Recursos LMAD

FUENTE: VICEMINISTERIO DE DESCENTRALIZACION

La Ley Marco de Autonomías, tiene un gran aporte en el área impositiva y es la potestad legislativa tributaria que tendrán las entidades territoriales autónomas. Con relación a la distribución de los impuestos en las disposiciones adicionales, se establecen las facultades y responsabilidades de las entidades regionales, por ahora postergada hasta la emisión de una ley específica sobre calificación de impuestos.

Las disposiciones transitorias establecen la asignación, uso, distribución y destino de recursos, ratificando la actual composición de las transferencias por concepto de la administración de impuestos y recaudaciones por regalías mineras, y de hidrocarburos.

V) RECAUDACIONES TRIBUTARIAS 2008 - 2010

Para fines de análisis del comportamiento de una de las principales variables de ingreso del PGE, las recaudaciones tributarias totales programadas, se considera el periodo 2008 – 2010, donde se observa un incremento entre 2008 y 2009 de Bs. 5.000 millones y una reducción para 2010 de Bs. 6.500 millones, afectando a municipios, universidades y gobernaciones (ver Anexo N° 3).

La emisión de notas de crédito fiscal, es un mecanismo de confiscación indirecta de los recursos de coparticipación ya que la Ley Marco de Autonomías establece que la coparticipación se realizará sobre la base de la recaudación efectiva y no sobre el total recaudado que incluyen los certificados de crédito público (papeles o bonos de deuda de corto plazo). Los recursos tributarios señalados son la base del sistema que debe garantizar la equidad y solidaridad en todo el país, buscando asegurar que cada entidad autónoma territorial reciba los mismos recursos, proporcional a sus necesidades y ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales para el desarrollo humano. Este sistema consolida un desequilibrio entre entidades autónomas con un porcentaje de sus recursos tributarios definidos y postergando la cualidad legislativa tributaria, lo que amplía la brecha con los ingresos percibidos por el nivel central del Estado.

El manejo discrecional en la emisión de notas de crédito fiscal por parte del gobierno central, perjudicará los niveles de empleo e inversión en las universidades y municipios del país. El aumento desproporcionado en la gestión 2008 y 2009, está destinado a subvencionar y ocultar la ineficiencia de YPFB, ya que los impuestos que las petroleras pagaban en efectivo y coparticipaban; ahora, YPFB los paga con Notas de Crédito Fiscal, mecanismo que posibilita eludir el pago de coparticipación a municipios en un 20% y a las universidades en un 5%, siendo el único beneficiado el Tesoro General de la Nación (TGN) a costa del recorte y pérdida de las entidades territoriales autónomas (ver Anexo N° 3).

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el Servicio de Impuestos Nacionales están recortando recursos a municipios y universidades mediante la emisión de Notas de Crédito Fiscal por encima de los montos programados en el PGN 2008. Hasta la fecha, no se conocen las notas de crédito emitidas al 31 de diciembre 2009.

Si se cumplió con la programación 2009 de emisión de Notas de Crédito Fiscal por Bs. 5.277 millones, la suma de las gestiones 2008 y 2009 alcanzaría la suma de Bs. 10.169 millones, este monto representa el 10% del PGE 2010.

La emisión de Notas de Crédito Fiscal, es otro mecanismo para recortar recursos a universidades, municipios y prefecturas, y paliar los problemas de liquidez del Tesoro General de la Nación y, hasta el 31 de julio del año en curso (2010), no se tiene información oficial sobre el monto emitido en la gestión 2009. Seguramente, en estas emisiones de Notas de Crédito Fiscal está el justificativo de la reducción de las metas de recaudación destinadas a la coparticipación (ver Anexo N° 4).

En resumen, en las gestiones 2008 y 2009 las universidades y municipios son los más perjudicados con esta política de centralización de recursos por concepto de coparticipación tributaria.

VI) LA INVERSIÓN PÚBLICA: DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2005 - 2010

La Política de Administración Presupuestaria aplicada en los últimos cuatro años, no priorizó la ejecución de programas y proyectos de Inversión Pública y se puede observar a continuación, que el monto asignado a este rubro crece cuantitativamente pero en la gráfica se establece que se deteriora la relación Gastos de Inversión con respecto al monto total de los ingresos programados en el Presupuesto General del Estado.

La programación de la inversión por Departamento se puede catalogar como ascendente y las gobernaciones y municipios manejan dos tercios de la misma.

Uno de los departamentos más beneficiados es el de Potosí, pasando de Bs. 424.5 millones en 2005 a Bs. 2.201,6 en 2010, monto cinco veces mayor. Similar incremento se observa en el Departamento de Oruro, pasando de Bs. 242.3 millones a Bs. 1.229.1. El Departamento de Pando presenta el mayor aumento de la inversión en el mismo periodo con siete veces más.

**PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO E INVERSION NACIONAL
2005 – 2010**
(Millones de Bolivianos)

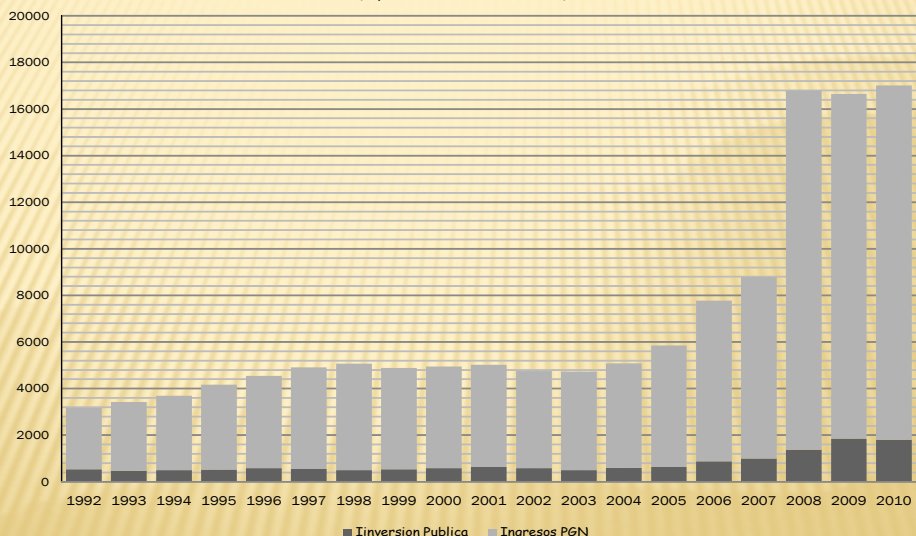
DEPARTAMENTO	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
PANDO	103,0	2,1%	158,0	2,6%	410,8	4,7%	167,6	1,7%	317,5	2,5%	751,0	5,9%
POTOSI	424,5	8,7%	560,8	9,1%	1.070,8	12,2%	1.344,8	13,9%	1.814,9	14,1%	2.201,6	17,4%
LA PAZ	761,5	15,6%	842,3	13,6%	1.302,3	14,8%	1.801,0	18,6%	2.178,2	16,9%	1.596,8	12,6%
ORURO	242,3	5,0%	460,2	7,4%	669,7	7,6%	708,6	7,3%	1.310,8	10,2%	1.229,1	9,7%
BENI	219,6	4,5%	342,8	5,5%	482,6	5,5%	409,8	4,2%	643,8	5,0%	1.513,0	12,0%
SANTA CRUZ	1.189,6	24,4%	1.114,0	18,0%	1.566,8	17,8%	1.518,1	15,7%	1.897,5	14,7%	1.659,3	13,1%
TARIJA	673,3	13,8%	1.010,2	16,3%	1.414,2	16,1%	1.411,2	14,6%	1.837,6	14,2%	2.188,3	17,3%
CHUQUISACA	444,2	9,1%	501,3	8,1%	647,7	7,4%	755,6	7,8%	1.122,3	8,7%	697,8	5,5%
COCHABAMBA	549,9	11,3%	744,1	12,0%	945,8	10,7%	1.214,3	12,6%	1.380,9	10,7%	274,8	2,2%
NACIONAL	277,4	5,7%	454,8	7,3%	295,9	3,4%	333,8	3,5%	396,8	3,1%	534,6	4,2%
TOTALES	4.885,4	100%	6.188,4	100%	8.806,6	100%	9.664,7	100%	12.900,1	100%	12.646,3	100%
PGE	40.543		46.160		58.918		107.511		103.138		105.964	
INV.PUB. / PGE	12,04 %		13,40 %		14,94 %		8,98 %		12,50 %		11,93 %	

Fuente: Min. Economía y Finanzas Públicas

Lógicamente, la reducción del Impuesto Directo a los Hidrocarburos afectó y afectará directamente los niveles de Inversión Pública, ya que la totalidad de estos recursos se destinaban a proyectos de desarrollo en los sectores de salud, educación, caminos y generación de empleos.

Es una prioridad nacional mejorar la relación inversión-gasto corriente, y permitir la generación de excedentes económicos en una lucha frontal contra la pobreza.

RELACION PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION E INVERSION PUBLICA 1992-2010
(Expresado en Millones de Dolares)



VII) LEY MARCO DE AUTONOMÍAS: ANÁLISIS AL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO

Las cifras presentadas sobre el Presupuesto General del Estado programado, permitirán establecer las condiciones mínimas sobre las que se asienta la Ley Marco de Autonomías y trataremos de identificar las debilidades, fortalezas, deficiencias, virtudes, obstáculos y beneficios del contenido del Régimen Económico y Financiero.

La primera conclusión al revisar el título en su conjunto, es que la Ley Marco de Autonomías consolidó las políticas de centralización de recursos aplicadas por diferentes gobiernos, no siendo exclusividad del actual.

La gestión del actual gobierno, profundizó esta política de centralización pasando a la confiscación y recorte de recursos de las regiones para cubrir responsabilidades del nivel central, entre las que se pueden nombrar, el recorte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para pago de políticas nacionales como el caso del Bonosol, ahora Renta Dignidad, y la reducción de ingresos a municipios y universidades mediante la emisión de Notas de Crédito Fiscal, documentos que no se toman en cuenta para el cálculo de la coparticipación.

Estas medidas, redujeron ostensiblemente los recursos destinados a inversión pública.

CAPÍTULO I. OBJETO Y LINEAMIENTOS

El artículo 101. (OBJETO) establece, “El objeto del presente Título es regular el régimen económico financiero en cumplimiento con lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, en el ámbito de aplicación de la presente Ley”.

El artículo 102, establece los siguientes lineamientos:

- 1) Sostenibilidad financiera de la prestación de servicios públicos.
- 2) Autonomía económica financiera.
- 3) Equidad con solidaridad entre todas las autonomías.
- 4) Coordinación constructiva y lealtad institucional de las entidades territoriales autónomas. Nuevo lineamiento no aplicado por el órgano Central en toda su gestión.
- 5) Asignación de recursos suficientes para la eliminación de las desigualdades sociales, de género y la erradicación de la pobreza.

El **CAPÍTULO II**, referente a los **RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS**, en sus artículos 103, 104, 105, 106, 107, no presenta variaciones sig-

nificativas con el sistema de asignación y transferencias en actual aplicación y se establecen como principales fuentes de financiamiento las regalías departamentales, los impuestos de carácter departamental, las tasas y las contribuciones especiales, las patentes departamentales por la explotación de los recursos naturales, ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios y la enajenación de activos, los créditos y empréstitos internos y externos contraídos, las transferencias por coparticipación tributaria de las recaudaciones en efectivo.

Un gran aporte de esta Ley, es la potestad legislativa tributaria que permite la creación de tributos departamentales viabilizando las opciones de nuevos ingresos para financiar las Entidades Territoriales Autónomas.

CAPÍTULO III. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS

Para la administración de recursos, las entidades territoriales autónomas deben constituir e implementar las tesorerías departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas en sujeción a principios y normas emanadas del órgano central.

En el numeral VI, se establece que la contratación de endeudamiento público interno y externo, deberá estar justificada técnicamente sobre los montos, condiciones, plazos y tasas y la capacidad de pago de capital e intereses, debiendo registrar previamente ante el órgano Ejecutivo Central.

En el numeral X, establece que las entidades territoriales autónomas sujetas de crédito público podrán contratar deuda conjuntamente en casos de inversión concurrente, según ley específica del nivel central del Estado.

El numeral XI, prohíbe la concesión de préstamos de recursos financieros entre entidades territoriales autónomas.

CAPÍTULO IV. TRANSFERENCIAS

El artículo 110 establece que las transferencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas constituyen los recursos establecidos mediante la Constitución Política del Estado y la normativa específica para financiar las competencias, obligaciones y responsabilidades.

El numeral II del mismo artículo, permite transferencias entre entidades territoriales autónomas respaldadas en convenios suscritos entre partes.

Otro mecanismo aprobado por la Ley, es la transferencia de recursos públicos, en efectivo o en especie, a organizaciones económicas productivas y a organizaciones territoriales destinadas a estimular el desarrollo productivo y apoyar la seguridad alimentaria, y su uso y destino será autorizado por el órgano legislativo de los gobiernos autónomos.

El numeral III, aplica una restricción ya que las transferencias para el financiamiento de competencias delegadas o transferidas por el nivel central del Estado a entidades territoriales autónomas, serán establecidas mediante norma de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El numeral IV punto 1, establece las transferencias para gastos de funcionamiento de las asambleas departamentales y regionales, ejecutivos seccionales, subgobernadores y corregidores electos por voto popular con plazo hasta el 10 de cada mes, de acuerdo al presupuesto aprobado y según las disponibilidades financieras.

Por otra parte, incluye en el punto 2 una medida que afecta la autonomía en la administración de recursos y especifica que, en caso de incumplimiento de esta transferencia, los afectados pueden solicitar al ministerio responsable de las finanzas públicas efectuar débitos automáticos de las cuentas corrientes fiscales del Órgano Ejecutivo de las entidades territoriales autónomas.

El artículo 112. (COMPETENCIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS CONCURRENTES), establece que el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas definirán el financiamiento para el ejercicio efectivo de las competencias concurrentes y, conjuntamente, establecerán los criterios para su costeo.

En los numerales II y III, autoriza a las entidades territoriales autónomas efectuar acuerdos y convenios para la ejecución de programas y proyectos concurrentes comprometiendo recursos, los cuales deberán ser aprobados por el respectivo órgano legislativo.

En el numeral IV, nuevamente se interviene en la administración autónoma de los recursos, ya que en caso de incumplimiento faculta a la institución afectada a solicitar al Ministerio de las Finanzas Públicas del nivel central del Estado, debitar los recursos automáticamente a favor de la entidad beneficiada.

Comentario: Estos artículos y mecanismos de débito automático por parte del órgano central, puede generar niveles de discrecionalidad con relación a la ejecución presupuestaria de las entidades territoriales autónomas y limitará de sobremanera la firma y confirmación de fondos para convenios y acuerdos, considerando los niveles precarios de ingresos y la incertidumbre que el órgano ejecutivo central garantice la transferencia de la totalidad programada en el Presupuesto General del Estado.

EL CAPÍTULO V. GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y RESPONSABILIDAD FISCAL

El artículo 113, establece que la administración pública de las entidades territoriales autónomas se regirá en el marco de la CPE y disposiciones vigentes.

El numeral II, autoriza a las entidades territoriales autónomas elaborar y aprobar su escala salarial y planilla presupuestaria, en el marco de los criterios y lineamientos de política salarial, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

Comentario: La política salarial del Órgano Central no ha sido la más eficiente ya que privilegió la creación de empresas públicas estratégicas con un alto costo de funcionamiento y de muy baja producción y productividad, y postergó grandes demandas de la parte salarial e incremento de ítems de sectores fundamentales para el desarrollo humano como son Salud y Educación.

Por otra parte, toda aprobación de escala salarial y planilla presupuestaria requiere de una resolución biministerial, interviniendo nuevamente en la conformación de la estructura institucional de las autonomías, centralizando y burocratizando aún más el proceso consolidado en la CPE.

Artículo 114. (PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS)

Este artículo y el 115, merecen atención especial ya que consta de XII numerales y seis incisos relacionados al funcionamiento del principal instrumento financiero de programación y ejecución de recursos de las entidades autónomas, y establece conceptualmente un alto contenido centralista y burocrático del Régimen Económico y Financiero, alejando la posibilidad de una mayor eficiencia en la aplicación de políticas de descentralización técnica administrativas en la ejecución de los recursos regionales.

Por último, en el artículo 115 numeral VII, el nivel central deslinda responsabilidad en el cumplimiento de las transferencias programadas y estimadas de los ingresos nacionales en el Presupuesto General del Estado, debiendo los desembolsos sujetarse a la recaudación efectiva; sin embargo, no emite disposición alguna flexibilizando la formulación y procedimiento para efectuar modificaciones presupuestarias en caso de variaciones de los ingresos de las entidades territoriales autónomas, creando condiciones adversas para una eficiente y eficaz asignación de los recursos disponibles, e induciendo al error o incumplimiento de normas por parte de autoridades que se ven presionadas por los beneficiarios de programas y proyectos que, muchas veces, no comprenden ni aceptan las justificaciones sobre la reducción dispuestas por el Órgano Central y que sale del control de las entidades regionales.

Ésta es la causa para que en municipios pequeños se presenten problemas de gobernabilidad que, en las próximas gestiones, se pueden agudizar por los cambios en los niveles de ingreso, ya sea por el IDH o coparticipación tributaria.

En los numerales I, II, III IV y V se establece que los presupuestos de las entidades territoriales autónomas se rigen por el Plan Nacional de Desarrollo, planes departamentales y el Presupuesto General del Estado. Asimismo, su formulación está sujeta a las disposiciones legales, las directrices y el clasificador presupuestario, emitidos por el nivel central del Estado, los que no cambian el formato burocrático y centralizador de los últimos 20 años.

Por otra parte, incluye una característica especial que también debería tenerla el PGE, que los presupuestos deben garantizar la sostenibilidad financiera de sus competencias en el mediano y largo plazo, y deben incluir la totalidad de los recursos y gastos.

Comentario: La sostenibilidad financiera está íntimamente ligada a la sostenibilidad financiera nacional; por tanto, la responsabilidad es compartida y no sólo de las entidades territoriales autónomas.

La elaboración del presupuesto deberá considerar la integralidad y articulación de los procesos de planificación, programación, inversión y presupuesto, incorporando los mecanismos de participación y control social en el marco de la transparencia fiscal y equidad de género.

El numeral VI, establece: “La ejecución presupuestaria de recursos y gastos, su registro oportuno, es de responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva de cada gobierno autónomo”.

Comentario: Esta atribución se ve coartada por el manejo, muchas veces discrecional, inflexible y moroso de los trámites de modificaciones presupuestarias y el proceso de inscripción en el SIGMA Central, que perjudican el desarrollo de programas y proyectos, sobre todo cuando el Órgano Central no cumple con los techos y proyecciones de ingreso programados en la Ley Financial.

La distribución y el financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado.

La nueva Ley debería establecer parámetros de ingresos basados en la potestad legislativa tributaria y potencial de cada uno de los departamentos y sus entidades territoriales autónomas y, posteriormente, establecer la distribución; caso contrario, se podría inviabilizar la aplicación e implementación de las diferentes competencias asignadas, de acuerdo a la CPE y la Ley Marco de Autonomías.

El artículo 114 numeral IX, establece que los gobiernos autónomos tienen la obligación de presentar a las instancias delegadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado:

- 1) Plan Operativo Anual y el presupuesto anual aprobado por los órganos legislativos departamentales, regionales, municipales e indígena originaria campesinas.
- 2) La ejecución presupuestaria mensual sobre los recursos, gastos e inversión pública, hasta el día 10 del mes siguiente.
- 3) Estados financieros de cada gestión fiscal.
- 4) Información de evaluación física y financiera.

El artículo 114 numeral X, en su primer párrafo obliga a las entidades territoriales autónomas a remitir el Plan Operativo Anual en los plazos establecidos en la norma actual y, en caso de incumplimiento, el Órgano Ejecutivo Central (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), en el marco de sus competencias, efectuará las agregaciones y consolidación en el Presupuesto General del Estado y su presentación a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El numeral X segundo párrafo, considera una disposición de las más avanzadas en el campo autonómico, y tal vez la única de impacto real positivo para las entidades territoriales autónomas en el Régimen Económico y Financiero incluido en la Ley Marco, ya que otorga la potestad de formulación de su presupuesto y que en otros niveles del Estado se respetará esa decisión.

Su cumplimiento permitirá generar un ámbito de concertación y compatibilización en el marco de un proceso de planificación participativo e inclusivo, previo a la presentación del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Plurinacional.

Este trabajo se debe coordinar entre las entidades territoriales autónomas con los órganos rectores de la Hacienda Pública y Planificación, en este caso, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación, orientado a mejorar los niveles de asignación de recursos a programas y proyectos de inversión pública.

Este numeral, textualmente dice:

“UNA VEZ APROBADO POR EL ÓRGANO DELIBERATIVO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO, EL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE UNA ENTIDAD TERRITORIAL AUTÓNOMA NO PODRÁ SER MODIFICADO POR OTRA INSTANCIA LEGISLATIVA O EJECUTIVA, SIN LA AUTORIZACIÓN DEL CORRESPONDIENTE GOBIERNO AUTÓNOMO, A TRAVÉS DE LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS POR LAS DISPOSICIONES LEGALES EN VIGENCIA”.

El numeral XI, por tercera vez reitera que en caso de incumplimiento de las disposiciones establecidas en el artículo 114, se inmovilizarán de forma gradual las cuentas fiscales y se suspenderán las firmas autorizadas, conforme a disposiciones legales del nivel central en vigencia.

Posteriormente, en la misma línea confiscatoria y de intervención en la administración de recursos en las entidades territoriales autónomas, el numeral XII establece otras causales de retención de fondos y determina lo siguiente: “La inmovilización de las cuentas fiscales y suspensión de firmas autorizadas de una entidad territorial autónoma también podrá realizarse en los siguientes casos:

- 1) Por petición del Ministerio de Autonomía a la entidad responsable de las finanzas públicas, en caso de presentarse conflictos de gobernabilidad por dualidad de autoridades.
- 2) Por orden de juez competente”.

Comentario: Estos numerales XI y XII, son los que generan una incertidumbre con referencia a la posibilidad del uso de la Hacienda Pública con fines políticos y que pueda perjudicar a instituciones que no son administradas por autoridades afines al gobierno de turno.

Artículo 115. (SOSTENIBILIDAD FISCAL Y FINANCIERA)

El numeral I textualmente dice: “Las entidades territoriales autónomas deben aprobar sus presupuestos según el principio de equilibrio fiscal y sujetarse a los límites fiscales globales establecidos en concordancia con el marco fiscal de mediano plazo, determinado por el ministerio responsable de las finanzas públicas”.

Comentario: Una de las principales limitantes para determinar el cumplimiento de este artículo, es la falta de información confiable sobre recursos ejecutados en el marco del PGE y las proyecciones financieras avaladas por el ente rector de las finanzas públicas para el mediano plazo, lo que se tiene tan sólo abarca a una gestión, en este, caso recursos programados para el Presupuesto 2011.

El numeral II, incluye en este marco la responsabilidad de fiscalización de las Asambleas Legislativas en el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados de gestión.

El numeral III, establece que el nivel central del Estado en ningún caso asumirá el financiamiento del déficit fiscal que pudieran presentar los estados financieros de las entidades autónomas territoriales.

Comentario: Este artículo debería aplicarse en relación inversa con el Órgano Central y que no vuelva a repetirse la medida de redistribución del gasto, pagando con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de las regiones una política nacional del Bónosol, ahora Renta Dignidad.

Es claro que para lograr un proceso de gobernabilidad fiscal, se debe garantizar que los recursos a nivel tanto departamental como municipal, no sean ni recortados ni confiscados, todo con el objetivo de buscar el equilibrio fiscal a nivel central, ya que de otra manera no se podrá realizar importantes avances en la inversión pública en los gobiernos subnacionales, que son los que ejecutan más del 90% de la misma.

El numeral IV, contempla que los gobiernos autónomos podrán establecer la implementación de mecanismos de previsión de recursos a objeto de atenuar las fluctuaciones de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales.

Comentario: Este artículo abre la posibilidad de que, en caso de contar con excedentes en los ingresos (situación poco probable en la actualidad), las entidades territoriales autónomas puedan aplicar mecanismos de previsión, pero se requiere de una flexibilización en la normativa de formulación y reprogramación del Presupuesto Institucional.

El numeral VII, vuelve a condicionar y lleva a limitar la responsabilidad del Órgano Central y el Tesoro General de la Nación con relación a las proyecciones de ingresos del Presupuesto General del Estado, generando incertidumbre en cada gestión de formulación y, sobre todo, ejecución presupuestaria de las entidades autónomas territoriales, ya que textualmente dice:

“LAS TRANSFERENCIAS PROGRAMADAS Y ESTIMADAS DE LOS INGRESOS NACIONALES PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO, NO CONSTITUYEN COMPROMISOS, OBLIGACIONES O DEUDAS POR PARTE DEL TESORO GENERAL DEL ESTADO, DEBIENDO LOS DESEMBOLSOS SUJETARSE A LA RECAUDACIÓN EFECTIVA”.

Comentario: Con este artículo en vigencia, por equidad y equilibrio administrativo – financiero – presupuestario, se debería incorporar mínimamente otro artículo para que las entidades territoriales autónomas puedan reprogramar sus presupuestos, cuando se presenten variaciones en los niveles de ingresos programados afectados por factores externos al nivel central, departamental, municipal o indígena.

COMENTARIO GLOBAL

La mayor parte de los numerales se considera un retroceso con relación a los avances que se habían alcanzado con la aplicación de las leyes de Descentralización y Participación Popular, abrogadas en la Ley Marco de Autonomías.

El Sistema de Administración y Registro SIGMA, es utilizado discrecionalmente por el nivel central para cerrar o abrir partidas presupuestarias, a pesar de estar inscritas en el presupuesto de las entidades territoriales autónomas y se requiere establecer los parámetros y límites para evitar la intervención central en la normal ejecución de gastos, tanto corrientes como de inversión, de las entidades y minimizar los perjuicios por la retardación en los trámites altamente burocráticos implementados por la Hacienda Pública.

El procedimiento es más complejo y complicado para las entidades autónomas territoriales, cuando el Órgano Central rector no cumple con la proyección de los ingresos programados en la Ley Financial y no se elabora una reprogramación para corregir estas desviaciones no atribuibles a las regiones, y su postergación induce a errores por la inflexibilidad de fuentes de financiamiento y destino de los recursos.

Como ejemplo, analizamos el caso de las gobernaciones donde sus ingresos por Regalías, IEHD, Fondo de Compensación, el 15% se destina al Gasto Corriente y Funcionamiento; el 85%, para gastos de inversión y el IDH, en su totalidad (100%), se destina a proyectos de inversión. Una reducción en cualquiera de las fuentes por parte del gobierno central, obliga a un cambio de fuentes, postergación del flujo de caja, desembolsos a proyectos en un marco casi inflexible de reprogramación en el nivel regional, ya que la formulación del presupuesto no contempla esta alternativa ni la flexibilización de la norma.

Esta falla estructural por parte del Órgano Rector de las Finanzas Públicas en la formulación del Presupuesto General del Estado y aprobación de la Ley Financial, no contemplada en la presente Ley, induce a las entidades autónomas territoriales, muchas veces por presiones o emergencias ya constantes en el país, a buscar mecanismos internos de solución y evitar las sanciones posteriores originadas en el ámbito externo nacional que muchas veces para los organismos de fiscalización no cuentan a la hora de emitir sus informes de control y evaluación.

Artículo 116. (DÉBITO AUTOMÁTICO). El débito automático es el mecanismo de mayor discrecionalidad utilizado para desestabilizar a las entidades territoriales autónomas, medida aplicada unilateralmente por el Órgano Rector de las Finanzas Públicas.

El artículo 115, libera de responsabilidad al gobierno central ya que las transferencias programadas en el PGE, no constituyen compromisos, obligaciones o deudas por parte del Tesoro General de la Nación; sin embargo, se toma atribuciones para ejecutar débitos automáticos sin previo análisis de las recaudaciones o transferencias efectivas, y las priorizaciones programáticas de las entidades regionales.

Este artículo 116, en sus tres numerales y tres incisos es aplicado unilateralmente, inflexible y sin previa consulta con la parte afectada, lo único que busca es el control de los fondos de las entidades territoriales autónomas y será la principal traba para que las diferentes instituciones regionales tomen la decisión de comprometer recursos o firmen convenios, ya sea con el gobierno central, organismos internacionales o entre entidades para la ejecución de proyectos.

Lógicamente, es un factor que retrasará las acciones destinadas a gestionar financiamiento externo, compartido o concurrente para no tener que sufrir estos débitos en forma periódica considerando que el Órgano Central de las Finanzas Públicas establece claramente en el artículo 115 que no garantiza la totalidad de los recursos programados en el PGE.

El artículo 116. (DÉBITO AUTOMÁTICO), en el numeral I, establece como causal el incumplimiento de convenios, obligaciones contraídas y asignadas mediante normativa vigente, además por daños ocasionados al patrimonio estatal por parte de las entidades territoriales autónomas.

El numeral II, establece: “Todo convenio suscrito por una entidad territorial autónoma, (...) debe incluir, por acuerdo de partes, las condiciones y plazos a partir de los cuales se da curso al débito automático, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas”.

El numeral III, incorpora el procedimiento mediante la elaboración de informes técnicos y legales de las partes afectadas para ejecutar el débito automático, pero no incluye como causal atenuante de incumplimiento de las entidades autónomas, la falta de transferencias efectivas por parte del Órgano Central, lo cual puede generar discrecionalidad en su aplicación y distorsionar el flujo de desembolsos programados originalmente en las regiones.

El último capítulo del Régimen Económico y Financiero, corresponde al **CAPÍTULO VI. FONDO DE DESARROLLO PRODUCTIVO SOLIDARIO**

EL artículo 117. (OBJETO), dispone que “El nivel central del Estado, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, establecerán un Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, con el objeto de promover el desarrollo productivo a través del financiamiento de proyectos estratégicos, contribuyendo a una distribución más equitativa de los beneficios de la explotación de recursos naturales, en todo el territorio nacional”.

El Fondo de Desarrollo Productivo Solidario será implementado a través de ley específica de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Artículo 118. (RECURSOS). Los recursos para el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario provendrán de recaudaciones del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), adicionales a las establecidas en el Presupuesto General del Estado y generadas cuando los precios de exportación de gas natural para los contratos vigentes, superen los parámetros establecidos en la ley específica.

Artículo 119. (MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN).

El Fondo de Desarrollo Productivo Solidario se implementará a través de tres mecanismos o componentes. El mecanismo solidario, deberá contribuir a los gobiernos autónomos departamentales menos favorecidos en la distribución de recursos económicos.

El segundo mecanismo, es el de reserva y estabilización acumulando recursos en cada gestión fiscal en que se registren recaudaciones adicionales, con el objeto de reducir la variabilidad de los ingresos que financian gastos prioritarios del Estado, en gestiones en las que se registren recaudaciones fiscales reducidas.

El tercer mecanismo, es el de fomento al desarrollo productivo y tiene el objeto de contribuir al desarrollo armónico en todos los departamentos, financiando proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico y que sean implementados en forma coordinada entre las entidades territoriales autónomas con nivel central.

En este marco, los recursos podrán destinarse a la reconstrucción de infraestructura y la reposición de insumos de emprendimientos productivos, que sean afectados por desastres naturales.

Comentario: La falta de transparencia en los parámetros utilizados en la formulación del Presupuesto General del Estado, sobre todo en lo referente a volumen de producción, exportaciones (Argentina y Brasil), consumo interno y precios de venta, en el sector de hidrocarburos puede generar un fondo forzado y afectar a más de 350 instituciones que se benefician con los recursos de regalías e impuestos a los hidrocarburos entre municipios, universidades y gobernaciones.

Se recomendaría que si se generaran recursos adicionales para el Fondo, se destinen a pagos de contraparte a créditos externos ante la dificultad que tendrán las entidades territoriales autónomas de comprometer recursos ante los recortes del IDH (\$US 700 millones en tres

años, 2008 – 2009 – 2010) para pago de la Renta Dignidad y las recargadas competencias de la CPE y la Ley Marco de Autonomías, especialmente en el sector de salud.

No se deben crear falsas expectativas sobre este Fondo, ya que el gobierno ha reconocido oficialmente que los reservorios de gas y petróleo en el segundo departamento productor de hidrocarburos, se están agotando.

VIII) DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEFINITIVAS, DEROGATORIAS DE LA LEY MARCO RELACIONADAS AL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO

Ante la abrogación de las principales leyes relacionadas con el funcionamiento y financiamiento de aproximadamente 350 entidades territoriales autónomas, como fueron las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, en la Ley Marco de Autonomías se incorpora, mediante disposiciones transitorias, la actual distribución de los recursos a gobernaciones, universidades y municipios consolidando el sistema de transferencias vigente en las diferentes leyes y decretos reglamentarios sobre descentralización y desconcentración, incluyendo los recortes de recursos a las entidades territoriales autónomas en los últimos cuatro años de gestión. Asimismo, en las disposiciones transitorias se posterga por un año la cualidad legislativa tributaria hasta la promulgación de una ley específica sobre clasificación de impuestos.

a. Disposiciones adicionales

Las disposiciones adicionales limitan la implementación de la cualidad legislativa tributaria, tan necesaria en las entidades territoriales autónomas, para generar nuevos recursos ya que la Disposición Adicional Primera establece que la creación de tributos por las entidades territoriales autónomas en el ámbito de sus competencias, se realizará mediante leyes emitidas por su órgano legislativo. Estas normas no podrán establecer procedimientos jurisdiccionales, tipificar ilícitos tributarios ni establecer sanciones.

La Disposición Adicional Segunda, plantea la emisión de informes técnicos en cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado.

b. Disposiciones transitorias

La Disposición Transitoria Primera, reconoce a los gobiernos municipales el dominio tributario y la administración de los impuestos en actual vigencia a su cargo.

La Disposición Transitoria Segunda, posterga la aplicación de la cualidad legislativa tributaria por un periodo mínimo de un año hasta la emisión de una ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación.

Las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta, consolidan, a favor de las entidades territoriales municipales e indígenas el 20% de la coparticipación del monto efectivo recaudado y el 5% para las universidades, manteniendo como base de cálculo la recaudación efectiva y el número de pobladores establecidos en el Censo de Población y Vivienda de 2001. No se participa de la emisión de Certificados de Crédito Fiscal y no se establece límites a la misma.

Disposición Transitoria Séptima. Para las gobernaciones se mantienen el Fondo de Compensación Departamental creado por la Ley 1551, con el 10% de la recaudación en efectivo del IEHD a favor de las entidades territoriales autónomas departamentales que se encuentren por debajo del promedio de regalías departamentales por habitante. En caso de exceder el límite del 10%, su distribución se ajustará proporcionalmente entre los departamentos beneficiarios, cálculo basado en el D.S. 23813.

Disposición Transitoria Octava. El 25% de las recaudaciones en efectivo del Impuesto Específico a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), se transferirá a las entidades territoriales autónomas y se distribuirá: 50% por población y 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos.

Comentario: Este impuesto sufrió una disminución considerable, como efecto de la reducción de la producción de hidrocarburos y derivados que anteriormente abastecía la mayor parte de la demanda interna, excepto diesel.

Disposición Transitoria Novena. Establece los límites de gastos corrientes y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas departamentales y regionales hasta un 15% de los ingresos por concepto de Regalías Departamentales, Fondo de Compensación Departamental e IEHD.

Comentario: Esta disposición, con los actuales niveles de ingreso, creará problemas en las nueve gobernaciones ya que no se consideró el costo de funcionamiento de las Asambleas Departamentales; por tanto, exigirá un gran esfuerzo técnico, financiero y político para enmarcarse en este límite del 15%.

Las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originario campesinas, podrán destinar para Gasto Corriente y de Funcionamiento hasta el 25% de recursos específicos y de coparticipación tributaria.

El numeral II, autoriza a los gobiernos autónomos departamentales financiar hasta un 10% de los recursos departamentales con cargo al 85% de inversión con financiamiento de IEHD, Fondo de Compensación y Regalías para los programas sociales ambientales y otros de acuerdo a lo siguiente:

- 1) Hasta 5% en programas no recurrentes, de apoyo a la equidad de género e igualdad de oportunidades, en asistencia social, promoción al deporte, promoción a la cultura, gestión ambiental, desarrollo agropecuario, promoción al desarrollo productivo y promoción al turismo con respecto a los principios de equidad de género y plurinacionalidad del Estado.
- 2) Podrá destinar recursos hasta completar el 10% para financiar gastos en servicios personales, para los Servicios Departamentales de Educación, de salud, que tengan relación con educación, asistencia sanitaria y gastos de funcionamiento en los Servicios Departamentales de Gestión Social.
 - a) Los gobiernos autónomos departamentales podrán financiar ítems en salud y educación con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), garantizando su sostenibilidad financiera; la escala salarial respectiva, debe ser aprobada por los ministerios correspondientes.
 - b) La sostenibilidad financiera de la creación de ítems en los sectores de salud y educación, de acuerdo a lo establecido en el inciso precedente, será de absoluta responsabilidad de los gobiernos autónomos departamentales.
 - c) Los recursos específicos pueden destinarse a gastos de funcionamiento o inversión, a criterio del gobierno autónomo departamental.

Comentario: Los gobiernos autónomos departamentales y municipales con cargo al IDH, podrán financiar ítems de salud debiendo garantizar su sostenibilidad financiera, la escala salarial debe ser aprobada por el ministerio correspondiente.

Comentario: Los recortes de IDH y reducción de ingresos a las entidades territoriales autónomas inviabilizan el pago de ítems de salud, considerando que, por otra parte, se asignan competencias para atender los hospitales de primer y segundo nivel a municipios y de tercer nivel, a los gobiernos departamentales.

Los recursos humanos en salud, son competencia del nivel central y será uno de los temas más conflictivos en la implementación de la Ley, ya que existe un rezago muy grande en

la asignación de ítems en todo el país y la distribución de costos en los diferentes niveles, requerirá un gran esfuerzo de concertación entre las partes involucradas.

Con la delegación de atender los hospitales de tercer nivel a los gobiernos autónomos departamentales, se tiene un costo alto y reduce la responsabilidad del nivel central.

IX) CONCLUSIONES

A) COMPORTAMIENTO PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2005 – 2010

En cuatro años, el Gobierno Nacional gastó \$US 50.000 millones, monto que otros gobiernos anteriores gastaron en 15 años, relación de un año de gasto contra cuatro, equivalente a un periodo constitucional.

Con fines de equilibrar el gasto público, en el PGE 2010 se incrementa descontroladamente la partida presupuestaria de ingresos de otras fuentes financieras no identificadas al 41% del total del monto programado, alcanzando Bs. 43.000 millones; correspondiendo a fuentes internas Bs. 35.000 millones, equivalentes a \$US 5.000 millones.

Contrario a toda política racional ante el incremento de nuevos ingresos para el Tesoro General de la Nación, la deuda interna sube aproximadamente 200%, con altos costos financieros de corto plazo y que pueden afectar el ahorro de los bolivianos.

Las recaudaciones por impuestos, una de las fuentes principales de financiamiento del sector público, presentan una tendencia a la baja afectando principalmente a municipios, a universidades y al Tesoro General de la Nación y, en menor proporción, a Prefecturas ahora Gobernaciones.

A pesar de este incremento excepcional de ingresos y aumento de la deuda interna, mediante diferentes mecanismos presupuestarios y financieros, el gobierno central confiscó y redujo el ingreso de universidades, municipios y prefecturas para financiar políticas públicas nacionales en desmedro de la ejecución de programas y proyectos de inversión tan necesaria para bajar los índices de pobreza.

Un caso concreto es el de la Renta Dignidad que en anteriores gobiernos se cancelaba con las utilidades de las empresas capitalizadas; sin embargo, ahora se cancela en su mayor parte con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que pertenecían a las nueve Prefecturas ahora Gobernaciones.

El sector de hidrocarburos, en cuatro años, refleja la improvisación en la administración ya que no se consolidaron mercados tradicionales, afectando directamente la producción nacional y, por ende, los derivados del petróleo que hasta 2005 abastecían la mayor parte de la demanda interna.

Bolivia, en cuatro años pasa de país productor abastecedor de su mercado interno, excepto diesel, a un país importador de líquidos, GLP y otros, afectando negativamente el flujo financiero del Tesoro General de la Nación e incrementando los montos de subsidio, ocasionando una presión al gasto público.

Los más perjudicados con este comportamiento negativo del sector de hidrocarburos son las 350 entidades territoriales autónomas y, especialmente, los municipios pequeños, y en algunos casos medianos, que no podrán cumplir con los proyectos programados en sus respectivos planes operativos anuales para sostener el costo de los hospitales del primer y segundo nivel.

B) LEY MARCO DE AUTONOMÍAS

1) ÁREA DE INGRESOS Y SOSTENIBILIDAD

La Ley Marco de Autonomías refleja un alto pesimismo en el desarrollo de las finanzas públicas, ya que no garantiza las proyecciones de ingresos de las entidades territoriales autónomas incluidas en el Presupuesto General del Estado y crea un Fondo para atender zonas o departamentos deprimidos con recursos de las regiones.

Presenta una gran contradicción con la autonomía ya que cuando los ingresos bajan el gobierno central no garantiza las transferencias; sin embargo, cuando se generan excedentes por mejores precios por encima de las proyecciones, en el PGE se crea un Fondo centralizado para su posterior asignación, en muchos casos sin criterios técnicos ni sociales, rompiendo el equilibrio de ciclos financieros en las entidades territoriales autónomas.

Consolida el recorte de recurso de inversión pública de IDH y coparticipación popular por recaudaciones en efectivo, sin incluir o limitar la emisión de Certificados de Crédito Fiscal.

2) ÁREA PRESUPUESTARIA

Condiciona y limita la administración eficiente de los ingresos de las entidades territoriales autónomas a débitos automáticos, restringe las libertades de formulación, ejecución y modificaciones presupuestarias, centralizando decisiones y restringiendo la autonomía de gestión en la asignación y reprogramación de recursos regionales.

3) COMPETENCIA Y RECURSOS DESTINADOS A SALUD

Se observa un problema muy serio en un futuro próximo en el desarrollo del sector salud y es la falta de coordinación e información precisa sobre los ítems y el costo de provisión de los servicios de primer, segundo y tercer nivel de atención hospitalaria que puede generar desequilibrios financieros y operativos a las gobernaciones y municipios, pudiéndose convertir en el principal obstáculo para mejorar la cobertura a la población boliviana.

Las diferencias en los niveles de provisión y cobertura, pueden deberse tanto a la priorización de liquidez financiera y preferencia del gobierno central y cada Gobierno Autónomo Departamental o Municipal como a las restricciones operativas que impidan a las autonomías de menor nivel de renta alcanzar los niveles adecuados.

4) ÁREA TRIBUTARIA

Se posterga por un año la potestad legislativa tributaria de las entidades territoriales autónomas y para apoyar soluciones integrales, se requiere un sistema tributario y de redistribución más flexible que permita a las regiones alcanzar mayores niveles de ingreso mediante incentivos y buscar un desarrollo equilibrado, equitativo, solidario aprovechando potencialidades especiales de cada departamento.

Las entidades, por el momento, no tienen ningún grado de dominio tributario exclusivo para la creación y administración de los tributos. La facultad de imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión, es una potestad exclusiva del nivel central; las regiones, por el momento, se limitarían al manejo o emisión de tasas dentro de sus competencias, lo que no deja de ser una traba al desarrollo de las regiones.

RECOMENDACIONES

LA NECESIDAD DE UN PACTO FISCAL

El objetivo fundamental es un reordenamiento de la Hacienda Pública buscando la equidad, solidaridad, inclusión, compromisos recíprocos y complementarios entre gobierno central y entidades territoriales autónomas, aportando a la consolidación de un proceso de desarrollo económico y social en todo el país.

Con los antecedentes presentados y con la tendencia de mejores precios a nivel internacional, se recomienda iniciar el proceso de formulación de un verdadero pacto fiscal con el ob-

jetivo de disminuir la brecha entre gasto corriente, deuda y gastos de inversión, generando excedentes y liberando recursos para la ejecución de programas y proyectos de inversión pública de impacto apreciable.

Los sectores de salud y educación, con una alta demanda insatisfecha y no atendidas en la proporción del incremento de los ingresos estatales, obliga a formular políticas de solución estructural para el conjunto de las instituciones estatales priorizando el desarrollo humano.

Se debe establecer límites a las competencias basadas en un costeo de las mismas y utilizar el concepto de subsidiariedad y progresividad en su transferencia a los diferentes niveles de gobierno.

El pacto fiscal debe incorporar porcentajes de transferencia a las entidades territoriales autónomas, buscando romper el desequilibrio entre recursos asignados actualmente al gobierno central que alcanza a casi 90%, y los destinados a los departamentos autónomos.

La distribución de recursos tiene que establecer una base mínima de recaudación regional bajo el concepto de tasas o impuestos, de acuerdo al potencial productivo de cada departamento autónomo y, de esta manera, aliviar la presión financiera al Tesoro General de la Nación.

Se debe alcanzar eficiencia y eficacia en la asignación y transferencias de recursos a las entidades territoriales autónomas, manteniendo el equilibrio fiscal y garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo.

Se debe liberar, al más corto plazo posible, la potestad legislativa tributaria a las entidades territoriales autónomas que permita formular una política tributaria enmarcada en el potencial de cada uno de los departamentos autónomos y compatibilizar con el órgano central su formulación y aplicación en los diferentes niveles de gobierno.

ANEXO # 1
PRESUPUESTO CONSOLIDADO - DE INGRESOS SECTOR PUBLICO PERIODO 2005 - 2010
 (Expresado en Bolivianos)

	Gestión 2005	Gestión 2006	Gestión 2007	Gestión 2008	Gestión 2009	Gestión 2010
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION						
INGRESOS REFORMULADO	43.670.953.576	54.675.962.676	58.917.733.732	107.511.010.698	103.137.982.636	105.964.336.473
INGRESOS PROGRAMADO	40.543.350.623	46.159.641.834	58.917.733.732	80.554.139.517	103.137.982.636	105.964.336.473
INGRESOS CORRIENTES	22.970.545.598	28.789.951.052	40.558.797.959	70.291.332.690	69.782.788.336	60.821.280.569
Ingresos de operación	1.697.171.385	4.964.271.285	8.571.905.311	40.337.885.913	37.853.715.443	30.155.391.457
Venta de bb y ss de las Adm. Publicas	713.458.161	880.838.533	989.662.462	1.572.860.475	1.512.884.917	1.497.952.738
Ingresos tributarios	11.676.060.512	17.339.956.680	22.676.449.726	22.092.741.178	24.725.018.227	22.570.108.817
Regalias	2.445.649.668	2.175.172.628	3.712.586.680	680.050.691	624.728.633	579.201.530
Contribuciones a la seguridad social	787.342.046	908.779.155	1.551.517.918	1.062.945.398	1.276.633.909	1.841.215.517
Donaciones corrientes	1.918.837.532	430.154.056	243.265.592	373.561.355	536.859.443	534.062.140
Transferencias corrientes	90.008.873	103.624.125	223.853.846	680.385.016	203.267.648	216.591.506
Del sector privado	89.976.455	93.347.037	91.291.235	162.033.347	189.803.084	125.591.486
Del sector público	32.418	10.277.088	132.562.611	518.351.669	13.464.564	91.000.020
Otros Ingresos corrientes	3.642.017.421	1.987.154.590	2.589.556.424	3.490.902.664	3.049.680.116	3.426.756.864
INGRESOS DE CAPITAL	1.209.970.688	1.786.674.637	1.910.426.545	2.728.652.595	1.694.157.606	2.138.592.390
Donaciones de capital	1.140.699.836	1.756.994.171	1.885.639.079	2.703.942.715	1.676.834.952	2.048.048.308
Transferencias de capital	12.271.161	4.890.916	4.833.624	2.116.805	0	26.049.706
Del sector privado	429.899	4.890.916	4.833.624	2.116.805	0	9.116.805
Del sector público	11.841.262	0	0	0	0	16.932.901
Otros recursos de capital	56.999.691	24.789.550	19.953.842	22.593.075	17.322.654	64.494.376
FUENTES FINANCIERAS	16.362.834.337	15.583.016.145	16.448.509.228	34.491.034.413	31.661.036.694	43.004.463.514
Financiamiento externo	3.633.461.469	4.550.819.555	2.950.698.721	3.781.450.542	4.342.305.474	7.605.952.920
Otras fuentes internas	12.729.372.868	11.032.196.590	13.497.810.507	30.709.583.871	27.318.731.220	35.398.510.594
ADICIONALES REFORMULADO	3.127.602.953	8.516.320.842				

ANEXO # 2
PRESUPUESTO CONSOLIDADO - DE EGRESOS SECTOR PUBLICO PERIODO 2005 - 2010
 (Expresado en Bolivianos)

	Gestión 2005	Gestión 2006	Gestión 2007	Gestión 2008	Gestión 2009	Gestión 2010
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION						
EGRESOS REFORMULADO	43.670.953.576	54.675.962.676	58.917.733.732	107.511.010.698	103.137.982.636	105.964.336.473
EGRESOS PROGRAMADO	40.543.350.623	46.159.641.834	58.917.733.732	80.554.139.517	103.137.982.636	105.964.336.473
GASTOS CORRIENTES	22.118.749.010	26.923.202.266	33.091.859.400	67.542.035.814	67.825.677.778	59.970.952.436
Sueldos y jornales	7.378.658.092	8.074.752.195	10.443.257.294	12.329.749.018	13.920.493.146	15.018.742.655
Aportes a la seguridad social	117.487.527	163.303.785	705.032.206	158.734.789	186.368.138	589.231.111
Beneficios sociales	7.823.241	8.690.632	9.869.158	9.763.057	22.900.224	31.012.858
Bienes y servicios	4.540.245.940	8.541.918.599	11.926.090.697	31.415.124.891	33.414.106.264	28.255.861.337
Intereses a la deuda pública	2.381.981.307	2.437.454.062	2.601.250.315	4.325.548.614	4.003.165.009	3.336.630.512
Intereses deuda interna	1.374.872.669	1.309.862.687	1.489.242.942	3.178.833.233	3.017.756.492	2.554.746.770
Intereses deuda externa	1.007.108.638	1.127.591.375	1.112.007.373	1.146.715.381	985.408.517	781.883.742
Prestaciones a la seguridad social	3.377.616.664	3.347.482.213	3.510.887.819	3.932.354.675	4.613.063.555	4.909.701.325
Transferencias corrientes	4.197.447.449	4.067.731.985	3.769.326.860	1.838.616.385	3.169.615.706	2.925.350.161
Al sector privado	3.060.919.049	2.786.601.993	3.677.655.043	1.587.337.722	3.051.630.340	2.655.668.333
Al sector público	1.038.762.122	1.217.391.866	26.334.000	25.276.017	35.965.200	52.500.000
Al sector externo	97.766.278	63.738.126	65.337.817	226.002.646	82.020.166	217.181.828
Otros gastos corrientes	117.488.790	281.868.795	126.145.051	13.532.144.385	8.495.965.736	4.904.422.477
GASTOS DE CAPITAL	6.555.903.885	7.228.980.026	12.214.634.262	11.022.415.023	14.180.161.651	17.936.069.067
Formacion bruta de capital fijo	5.077.788.128	6.139.851.501	7.706.658.197	8.963.011.263	11.345.114.917	13.486.063.371
Transferencias de capital	1.379.491.901	987.338.884	4.408.307.604	1.826.052.295	751.980.309	372.324.360
Al sector privado	1.376.896.867	987.338.884	4.408.307.604	1.826.052.295	751.980.309	355.391.459
Al sector público	2.595.034	0	0	0	0	16.932.901
Otros gastos de capital	98.623.856	101.789.641	99.668.461	233.351.465	2.083.066.425	4.077.681.336
USOS DE FONDOS	11.868.697.728	12.007.459.542	13.611.240.070	28.946.559.861	21.132.143.207	28.057.314.970
Amortizacion deuda pública externa	2.183.356.353	2.619.797.005	2.148.589.384	1.948.638.387	2.160.694.195	2.729.991.121
Otras aplicaciones financieras	9.685.341.375	9.387.662.537	11.462.650.686	26.997.921.474	18.971.449.012	25.327.323.849
EGRESOS ADICIONALES	3.127.602.953	8.516.320.842				

ANEXO # 3
Recaudaciones de Impuestos Nacionales

Detalle	Sigla	PGN 2008	PGN 2009	Diferencia 08 - 09	PGE 2010	Diferencia 09 - 10
Transferencia Gratuita de Bienes	TGB	11.877.085	15.798.165	3.921.080	17.248.819	1.450.654
Impuesto a las Utilidades	IU	2.930.781.828	4.466.414.270	1.535.632.442	3.556.298.869	- 910.115.401
Certificados de Crédito Fiscal IU		369.045.960	589.610.805	220.564.845	570.732.497	- 18.878.308
Total Impuesto a las Utilidades		3.299.827.788	5.056.025.075	1.756.197.287	4.127.031.366	- 928.993.709
Impuesto al Consumo Específico M. Interno	ICE	640.020.551	858.999.159	218.978.608	777.948.008	- 81.051.151
Certificados de Crédito Fiscal ICE		138.521.717	158.706.917	20.185.200	135.612.153	- 23.094.764
Total Impuesto al Consumo Específico		778.542.268	1.017.706.076	239.163.808	913.560.161	- 104.145.915
Impuesto al Consumo Específico Importaciones	ICE	221.042.368	292.390.654	71.348.286	245.292.405	- 47.098.249
Certificados de Crédito Fiscal ICE		8.545.777	9.093.613	547.836	8.620.003	- 473.610
Total Impuesto al Consumo Específico		229.588.145	301.484.267	71.896.122	253.912.408	- 47.571.859
Impuesto al Valor Agregado M. Interno	IVA	3.182.139.281	4.207.258.771	1.025.119.490	3.600.777.388	- 606.481.383
Certificados de Crédito Fiscal IVA		773.407.853	963.878.136	190.470.283	749.258.985	- 214.619.151
Total Impuesto al Valor Agregado		3.955.547.134	5.171.136.907	1.215.589.773	4.350.036.373	- 821.100.534
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	IVA	4.137.410.521	5.404.730.085	1.267.319.564	4.533.616.171	- 871.113.914
Certificados de Crédito Fiscal IVA		145.250.168	374.786.174	229.536.006	138.669.590	- 236.116.584
Total Impuesto al Valor Agregado		4.282.660.689	5.779.516.259	1.496.855.570	4.672.285.761	- 1.107.230.498
Regimen Complementario IVA	RC-IVA	235.483.694	270.465.728	34.982.034	257.157.567	- 13.308.161
Certificados de Crédito Fiscal RC-IVA		29.674.841	35.013.136	5.338.295	31.757.399	- 3.255.737
Total Regimen Complementario IVA		265.158.535	305.478.864	40.320.329	288.914.966	- 16.563.898
Impuesto a las Transacciones	IT	2.074.549.873	2.515.257.886	440.708.013	2.188.473.433	- 326.784.453
Certificados de Crédito Fiscal IT		214.060.127	539.630.870	325.570.743	244.796.240	- 294.834.630
Total Impuesto a las Transacciones		2.288.610.000	3.054.888.756	766.278.756	2.433.269.673	- 621.619.083
Viajes al Exterior	V	47.052.095	38.292.650	- 8.759.445	34.450.287	- 3.842.363
Regimenes Especiales	Reg	19.587.198	24.163.645	4.576.447	22.509.581	- 1.654.064
Programa Transitorio			30.732.699	30.732.699	20.826.531	- 9.906.168
Otros Ingresos	OT-ING	327.965.361	392.708.210	64.742.849	503.578.652	110.870.442
Certificados de crédito fiscal Otros Ingresos		18.422.768	31.932.779	13.510.011	29.272.994	- 2.659.785
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Deriv.	IEHD	1.778.557.271	-	1.778.557.271	1.363.797.914	- 1.363.797.914
Certificados de Crédito Fiscal IEHD		600.000.000	2.575.150.000	1.975.150.000	900.000.000	- 1.675.150.000
Total IEHD		2.378.557.271	2.575.150.000	196.592.729	2.263.797.914	- 311.352.086
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	IDH	8.117.060.000	6.958.866.224	- 1.158.193.776	4.553.920.034	- 2.404.946.190
Impuesto a las Transacciones Financieras	ITF	286.562.000	443.081.129	156.519.129	366.477.775	- 76.603.354
Total General		26.307.018.336	31.216.101.372	4.909.083.036	24.851.093.296	- 6.365.008.076
Total Certificados De Crédito Fiscal		2.296.929.210	5.277.802.430	2.980.873.220	2.808.719.861	- 2.469.082.569
Total Efectivo		24.010.089.126	25.938.298.942	1.928.209.816	22.042.373.435	- 3.895.925.507

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS
 VICEMINISTERIO DEL TESORO Y CRÉDITO PÚBLICO
 DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO
 Unidad de Operaciones de Deuda Pública

ANEXO # 4

REPORTE NOTAS DE CREDITO FISCAL VIGENTES al 31 de Octubre de 2009 (Expresado en Bolivianos)				
NOTAS DE CREDITO FISCAL	GESTION 2008	GESTION 2009	TOTAL	
EMITIDAS	4.891.556.375,58	1.811.150.141,63	6.702.706.517,21	
Endosables	4.854.266.921,84	1.765.387.411,63	6.619.654.333,47	
No Endosables	37.289.453,74	45.762.730,00	83.052.183,74	
REDIMIDAS	2.480.909.309,46	204.805.274,39	2.685.714.583,85	
Endosables	2.450.985.883,72	204.754.619,39	2.655.740.503,11	
No Endosables	29.923.425,74	50.655,00	29.974.080,74	
NO UTILIZADAS	29.714.570,96	0,00	29.714.570,96	
Endosable	29.714.570,96	0,00	29.714.570,96	
No Endosable	0,00	0,00	0,00	
TOTAL NCF VIGENTES	2.380.932.495,16	1.606.344.867,24	4.072.319.006,03	
Endosables	2.373.566.467,16	1.560.632.792,24	4.011.229.091,03	
No endosables	7.366.028,00	45.712.075,00	61.089.915,00	
GESTIONES ANTERIORES *	85.041.643,63			
Endosables	77.029.831,63			
No endosables	8.011.812,00			

ANEXO # 5

CONFISCACION DE IDH A 9 GOBIERNOS AUTONOMOS PARA PAGO BONOSOL

RENTA DIGNIDAD Y MUNICIPIOS

Gestion	Monto Anual IDH	Prefectura DS. 28421 (56,9%)	Prefectura DS. 29322 (24,39%)
2006	3.681.006.502,00	1.262.752.326,00	1.262.752.326,00
2007	5.940.749.402,00	1.901.411.109,00	1.901.411.109,00
2008	8.117.060.000,00	2.685.199.164,00	1.111.918.635,00
2009	6.958.866.224,00	2.305.559.366,00	954.712.953,00
2010	4.553.920.034,00	1.873.031.324,00	775.606.689,00
Total	29.251.602.162,00	10.027.953.289,00	6.006.401.712,00

Gestion	Recorte (31,51%)	Renta Dignidad (7,32)	Total Recorte (38,8%)
2006			
2007			
2008	1.573.280.529,00	333.575.591,00	1.906.856.119,00
2009	1.350.846.413,00	286.413.886,00	1.637.260.299,00
2010	1.097.424.635,00	232.682.007,00	1.330.106.641,00
Total	4.021.551.577,00	852.671.484,00	4.874.223.059,00

Recorte 3 años en Dolares 700 Millones.

CONFISCACION DE IDH A GOBERNACION SANTA CRUZ (2008 - 2010)

Gestion	Monto Anual IDH	Prefectura DS 28421 (56,9%)	Prefectura DS. 29322 (24,39 %)	Recorte (31,51%)	Renta Dignidad (7,32%)	Total Recorte (38,8%)
2006	3.681.006.502,00	140.305.814,00				
2007	5.940.749.402,00	211.267.901,00				
2008	8.117.060.000,00	298.355.463,00	123.546.515,00	174.808.948,00	37.063.955,00	211.872.902,00
2009	6.958.866.224,00	256.173.263,00	106.079.217,00	150.094.046,00	31.823.765,00	181.917.811,00
2010	4.553.920.034,00	208.114.592,00	86.178.521,00	121.936.071,00	25.853.556,00	147.789.627,00
Total	29.251.602.162,00	1.114.217.033,00	315.804.253,00	446.839.065,00	94.741.276,00	541.580.340,00

Recorte 3 años en Dolares 77,77 Millones.

RECURSOS IDH DE GOBERNACION S.C.Z A 56 MUNICIPIOS SANTA CRUZ

Gestion	Recorte (31,51 %)	Renta Dignidad	Bono de Lealtad
2006			
2007			
2008	174.808.948,00	116.539.298,00	58.269.649,00
2009	150.094.046,00	100.062.697,00	50.031.349,00
2010	121.936.071,00	81.290.714,00	40.645.357,00
Total	446.839.065,00	297.892.709,00	148.946.355,00

Recorte 3 años en Dolares 21,4 Millones.

Capítulo VII

*Genética de las Instituciones de
Coordinación Intergubernamental en el
Régimen Autonómico*

Diego Andrés Chávez Rodríguez

Genética de las Instituciones de Coordinación Intergubernamental en el Régimen Autonómico

*Diego Andrés Chávez Rodríguez **

Diego Andrés Chávez Rodríguez

Resumen

La implementación del régimen autonómico en Bolivia es, sin duda alguna, uno de los procesos de mayor relevancia en la historia de nuestro país, tanto así que muchos autores hablan de un momento constitutivo del Estado –parafreando a René Zavaleta–; sin embargo, en este proceso no están ausentes las complejidades y dificultades propias de todo proceso de transformación de las bases que cimientan toda estructura estatal. Por lo tanto, será necesario prestar atención a la configuración de instituciones de coordinación intergubernamental que puedan sostener la implementación de las autonomías, lo que incluye la coordinación, cooperación y complementación en varias dimensiones; la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ha previsto la creación de varias instituciones para ello, sin embargo, aún continúan las interrogantes sobre su potencial materialización, por lo tanto, es necesario empezar a configurar esta institucionalidad autonómica con el horizonte real de construcción de un Estado autonómico y no así un Estado con múltiples autonomías, lo que implica generar instrumentos y mecanismos que estén destinados a la interrelación entre sujetos autonómicos con miras a una mejora de la gestión pública descentralizada; en síntesis, el desafío está presente y sólo dependerá de los actores estratégicos de las autonomías configurar este régimen autonómico más allá de las competencias y el financiamiento y pensar la relación de la diversidad de tipos de gobiernos autónomos a través de la coordinación intergubernamental para la generación de un sistema autonómico global.

Palabras Clave: Régimen Autonómico, Aspectos institucionales, Coordinación intergubernamental, Descentralización, autonomías.

I. Introducción

Uno de los desafíos que presenta la implementación del régimen autonómico es la construcción de lo que se puede denominar su ingeniería institucional, esto es, todas aquellas instituciones¹ que serán las encargadas de materializar el Estado autonómico en Bolivia.

Sin embargo, es necesario advertir que esta tarea no es para nada poco complicada, pues demanda la edificación de un complejo entramado de instituciones que la Constitución Política del Estado boliviano (CPE) dispone en su Tercera Parte, pues es precisamente el mandato constitucional el que configura la construcción de una nueva estructura y organización

* Politólogo; candidato a Magíster en Descentralización y Gestión Pública; investigador en temáticas relacionadas a la Descentralización, Autonomías, Gobernabilidad, Gobernanza y Reforma del Estado.

1 En este ensayo nos alejamos un poco de la mirada neoinstitucionalista –no por ello desmereciendo la importancia que ha adquirido esta vertiente teórica para el desarrollo institucional–, a partir de la cual se hace necesario diferenciar entre lo que son las instituciones (reglas del juego) y las organizaciones (jugadores), pues entenderemos por institucionalidad de la coordinación intergubernamental aquel conjunto de entidades públicas que tienen como objetivo central la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, entre estas últimas, y aquellas creadas en espacios de planificación y gestión conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

territorial que multiplica los niveles territoriales con potestad autónoma, lo que se traduce inevitablemente en una multiplicación de la institucionalidad necesaria para la interacción y coordinación intergubernamentales.

La importancia del análisis de la institucionalidad del régimen autonómico radica en el hecho que la misma es elemento fundacional de uno de los mecanismos de mediación y articulación con mayor posibilidad de llevar adelante la gestión de estructuras estatales multinivel como el caso boliviano. A su vez, es importante la coordinación entre el nivel central del Estado y las ahora denominadas Entidades Territoriales Autónomas (ETA), pues es un mandato expreso que la CPE otorgó a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización –de aquí en adelante Ley Marco– que, a la letra señala que dicha Ley deberá: “(regular) el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y *la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas*” (CPE. Art. 271.I – cursivas del autor).

Las dos razones expresadas permitieron darle un título a este ensayo: “genética de las instituciones de la coordinación intergubernamental del régimen autonómico”, el mismo que hace referencia al sentido adquirido de la idea de ‘genética de las instituciones’ en el ensayo de Yves Mény titulado *Las políticas del mimetismo institucional* (2007), es decir, este título busca dar cuenta de los detalles de la génesis de las instituciones que conforman la coordinación intergubernamental, sus estrategias, desenmascarar los actores que intervienen en ellas y el análisis de las presiones que dan origen a las instituciones, además de su transformación ulterior (Mény 2007, pág. 319).

Por lo tanto, este ensayo está compuesto, además de esta introducción, de tres partes de desarrollo analítico-descriptivo y un cierre; en la sección dos se aborda la profunda complejidad del régimen autonómico boliviano a partir de la disposición de los niveles territoriales y el incremento de las posibilidades de ejes de articulación intergubernamental que nos permitirá hablar de la construcción de un gobierno multinivel.

La tercera sección está dedicada a señalar aquellos elementos más importantes de lo que se vino a denominar la teoría de las relaciones intergubernamentales, que es, sin lugar a dudas, la mirada teórica más importante al momento de analizar los procesos de interacción generados entre distintos gobiernos en un mismo espacio y estructura estatal.

En el cuarto apartado del ensayo, se ingresa al análisis de las instituciones de coordinación intergubernamental que son pensadas para la implementación del régimen autonómico boliviano a la luz de las disposiciones de la Ley Marco, la que crea un interesante abanico de

instituciones para dicha coordinación. Sin embargo, debido a que las mismas no adquirieron aún un funcionamiento real, se analiza estas instituciones a la luz de las experiencias internacionales que, de una u otra manera, permiten una comparación de estructuras institucionales.

Para finalizar, la conclusión posee su propio título que busca llamar la atención sobre los potenciales desafíos que presenta la coordinación intergubernamental del régimen autonómico en base a los análisis presentados en el desarrollo del ensayo. Por lo tanto, se espera que este documento contribuya a generar un debate posterior sobre la necesidad de cimentar bases sólidas para la construcción de la institucionalidad en torno al proceso de implementación de este complejo y delicado proceso autonómico que está en marcha.

II. Construcción del gobierno multinivel en Bolivia

Como se había citado antes, la Constitución boliviana, entre sus tantas disposiciones, señala que sea la Ley Marco la encargada de regular la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

Por lo tanto, en la Ley Marco se establece la necesidad de regular la coordinación intergubernamental, elemento central tanto en Estados federales² como en Estados autonómicos, debido a que la misma se constituye en instrumento de mediación y articulación del relacionamiento entre las distintas formas de Estados y gobiernos autónomos, además de la relación establecida entre éstos y la Federación y el nivel central.

Las disposiciones constitucionales obligan a analizar la organización territorial presentada para la construcción del Estado autonómico boliviano que, como se profundizará más adelante, cuenta con cuatro niveles territoriales y cinco formas de gobierno que se traducen, a su vez, en diez ejes de relacionamiento intergubernamental.

Además de ello, resulta importante analizar los mecanismos sobre los que se pretende encarar los procesos de relacionamiento intergubernamental pues, de acuerdo a lo presentado en la experiencia internacional, existen dos formas a través de las cuales se generan dichos procesos de interacción, es decir, conforme a las posiciones de los actores y la existencia o no de disposiciones normativas al respecto, las relaciones intergubernamentales podrán ser institucionalizadas o no institucionalizadas, lo que de una u otra manera también puede abrir la posibilidad de análisis sobre su funcionamiento o no.

² Es interesante notar que en Estados de corte federal, la coordinación entre la Federación y los Estados que la componen, y entre estos últimos solamente, adquiere una importancia vital, pues el grado de devolución otorgado a dichos espacios territoriales requiere de un amplio proceso de inter-relacionamiento con el fin de otorgar un horizonte común y global al sistema federal en su conjunto.

Esquema 1: Relaciones institucionalizadas y relaciones no institucionalizadas



Fuente: Elaboración propia en base a GTZ-PADEP (2010: 75).

La importancia de la institucionalización o no de los mecanismos de coordinación intergubernamental es una variable dependiente, aunque no determinante, de la complejidad del régimen autonómico en proceso de construcción.

Ello se hace más evidente aún cuando se afirma que la determinación de una asignación competencial y la definición de las fuentes de financiamiento para los distintos tipos de autonomía no constituyen las condiciones suficientes para garantizar una toma de decisiones políticas exitosas en materia autonómica pues resulta importante también tomar en cuenta las relaciones intergubernamentales que se generarán en un régimen tan complejo como el boliviano, que nos animamos a denominar gobierno multinivel.

A su vez, este análisis pretende alertar sobre la necesidad de empezar a repensar los modos de gobernar la sociedades, más aún cuando un proceso de descentralización se hace tan profundo a través de la cesión de autonomía a múltiples espacios territoriales, estamos hablando en este caso de analizar la posibilidad y necesidad de emprender procesos de gobernanza como un nueva forma de establecer redes de gobierno; sin embargo, es conveniente resaltar también que “la gobernanza constituye (...) una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales” (Morata 2002, pág. 2).

La cita anterior muestra que la gobernanza se constituye en un mecanismo más, al interior del Estado y fuera de él, para fortalecer, en última instancia, la gobernabilidad. Por lo tanto, la reforma estatal que transita hacia un Estado autonómico requiere la construcción de estos mecanismos, tanto en los niveles gubernativos de la estructura estatal así como en espacios sociales de actuación interactiva.

Desde esta lógica y a la luz de la nueva estructura y organización territorial del Estado boliviano, plasmada en la Constitución, es posible afirmar que lo que ella define como un Estado descentralizado y con autonomías (Art. 1) se constituye en un espacio potencial para la generación de un gobierno multinivel a partir de la coordinación y cooperación intergubernamental de los niveles de gobierno.

Por lo tanto, de lo que se está hablando es de la existencia de un gobierno multinivel que implica, según Fritz Scharpf, una “corresponsabilización de determinadas políticas públicas entre distintos niveles de gobierno” (Scharpf, cit. Jordana, s/f: 3), idea de corresponsabilización que no sólo implica la coordinación sobre asignaciones de competencias o de financiamiento, sino que va más allá y se refiere a la necesidad de emprender formas de gobernar distintas, con la participación de varios niveles de gobierno e instituciones públicas y privadas que buscan la gestión de la autonomía en diversos espacios territoriales, estamos hablando de lo que R.A.W. Rhodes denomina *governing without government*, es decir, gobernar no con la mirada de un solo gobierno, sino más bien gobernar interactivamente entre muchos gobiernos y sociedades al mismo tiempo; podríamos decir, por tanto, que se trata de gestionar la autonomía en múltiples niveles con un horizonte común que tiene como base, en última instancia, el mejoramiento de la gestión pública para y por la sociedad.

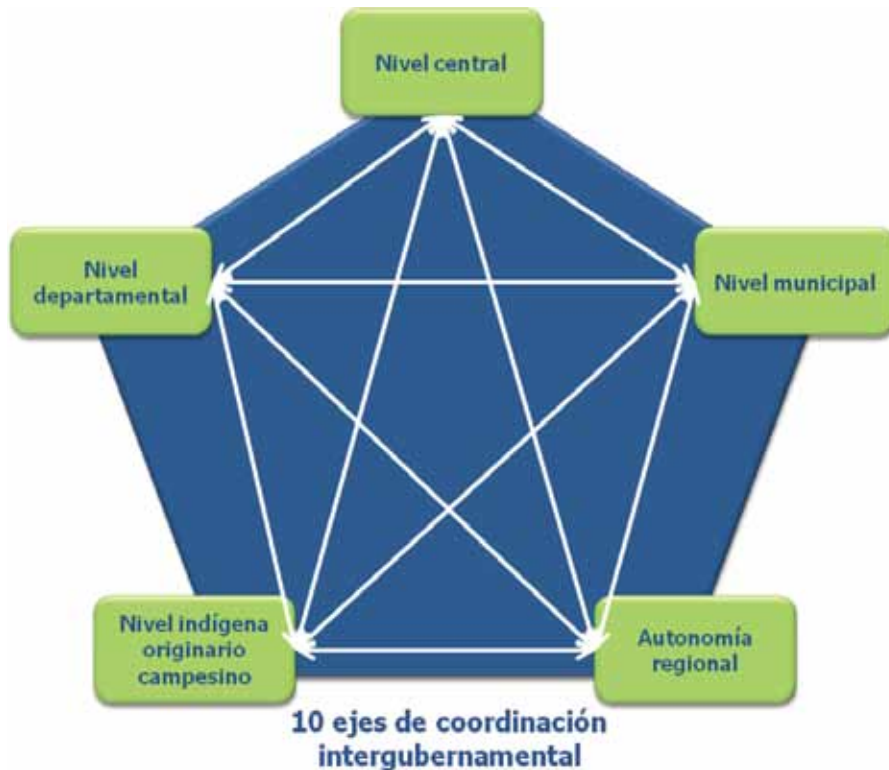
Huther y Shah (1998) definen a la *governance* como “un concepto multifacético que abarca todos los aspectos del ejercicio de la autoridad a través de instituciones formales e informales en la gestión de la dotación de recursos de un estado. La calidad de la gobernabilidad está determinada por el impacto de este ejercicio del poder sobre la calidad de vida de los ciudadanos” (Ivanyna y Shah 2010, pág. 3).

Desde una perspectiva más operativa, Arthur Benz, señala que el gobierno multinivel hace referencia a que los procesos de formulación de políticas de los gobiernos centrales y aquellos descentralizados son interdependientes, por lo tanto existe una necesidad de coordinación entre los niveles y que ésta debe lograrse en procesos de negociación y cooperación, ya que no deberían existir jerarquías entre los niveles para un ejercicio eficaz del gobierno multinivel (Benz 1999, pág. 74).

Bajo este enfoque teórico, de manera general podemos señalar que la CPE boliviana está creando un potencial gobierno multinivel, pues dispone la existencia de cuatro niveles de gobierno con capacidad legislativa: el central, el departamental, el municipal y el indígena originario campesino bajo una forma de equipotencia constitucional dentro de los cuales se ejercerán las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva bajo cuatro modalidades dispuestas en las denominadas llaves de asignación competencial, a saber: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas (Art. 297). A su vez, se advierte la existencia de cinco formas de gobierno que configuran y refuerzan lo que denominamos como gobierno multinivel.

Esta estructura y organización del Estado boliviano se complejiza aún más a partir de las disposiciones contenidas en la Ley Marco, donde no sólo se reconocen a los ya mencionados elementos del régimen autonómico, sino que se incorpora aquellos mecanismos de coordinación que regirán las relaciones generadas entre los diversos tipos de autonomía³.

Esquema 2: La configuración del gobierno multinivel en Bolivia



3 Nótese que la CPE no señaló mecanismos concretos de coordinación intergubernamental y dejó ese mandato a la Ley Marco que, como veremos en la sección cuatro, establece una serie de instituciones destinadas a este proceso de interrelacionamiento gubernativo.

El esquema 2 refleja la importancia de tener en cuenta que, como se mencionó en párrafos anteriores, en Bolivia se está constituyendo un gobierno multinivel de mucha complejidad, cuya configuración merece alta especificidad técnica para que el proceso de materialización no sea desbordado ante las especificaciones normativas tanto de la Constitución como de la Ley Marco, pues en muchos casos, éstas presentan todavía ambigüedades que esperemos sean resueltas al momento de implementar la gestión autonómica.

La estructura del gobierno multinivel en Bolivia advierte la existencia de múltiples desafíos al momento de su implementación, pues no estamos hablando de la existencia de sólo dos niveles territoriales con amplios poderes, como puede ser la estructura de muchos Estados federales sino, por el contrario, nos encontramos ante un panorama en el que se van configurando diez ejes potenciales de coordinación intergubernamental, los que son señalados a continuación:

Esquema 3: Los diez ejes de coordinación intergubernamental



La configuración de este gobierno multinivel en base a diez ejes concretos de coordinación intergubernamental requiere entonces ir más allá de las disposiciones normativas, es decir, necesita iniciar el análisis sobre las potencialidades para mejorar la gestión pública descentralizada, lo que implica la edificación de nuevos modos de gobernar y gerenciar la autonomía a través de herramientas tales como la gobernanza, las *policy networks* (redes de políticas públicas) y la coordinación multinivel y multiactor, todo ello teniendo en cuenta que la autonomía o el Estado autonómico, no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la forma de gobernar las sociedades; en otras palabras, una herramienta para la satisfacción de las necesidades de la población a través de la prestación eficaz de bienes y servicios públicos.

Esta idea de generar nuevos mecanismos de gobierno, teniendo éstos como una de sus características constituirse en espacios dialógicos a través de los cuales fortalecer el régimen democrático y generar consensos en los procesos de elaboración de políticas públicas, tomando como ejes los particularismos y especificidades propias de los niveles gubernativos, se debe a una necesidad actual sobre la cual iniciar un proceso de reforma integral del Estado que tome en cuenta esta proliferación de niveles de gobierno y la necesidad de lo que se denomina coordinación intergubernamental.

Sin embargo, es importante resaltar que todo proceso de reforma estatal implica una modificación estructural de toda la institucionalidad pública, para lo cual será necesario emprender una serie de procesos de reconfiguración territorial que fijen los cimientos sobre los que se construye la todavía potencial Bolivia autonómica, pues por ahora parece que sólo se alcanzó el reconocimiento de las autonomías pero no se ve al país como un sistema autonómico global, con sus complejidades, pero en busca de coordinación, cooperación y complementación.

III. La teoría de las relaciones intergubernamentales

El análisis de la disposición de la nueva estructura y organización territorial del Estado, sumada al estudio de las disposiciones contenidas tanto en la CPE como la Ley Marco, evidencian de forma clara la complejidad del régimen autonómico boliviano, tal como se vio en la sección anterior al analizar el proceso de configuración del gobierno multinivel.

Estamos entonces, ante un proceso que requiere una ingeniería institucional de alta eficacia y precisión, pues la multiplicación de la institucionalidad no implica solamente el incre-

mento de la burocracia⁴, sino principalmente la consolidación de nuevos espacios para la gestión territorial con una mirada más cercana a las necesidades de la gente.

Debido a la proliferación de estos espacios territoriales de gestión pública descentralizada, se hace imprescindible estudiar las bases teóricas desde las que se construye la coordinación intergubernamental, para ello realizaremos un recorrido por la teoría de las relaciones intergubernamentales (RIG) que nació muy vinculada al desarrollo de los Estados federales a nivel mundial, aunque en la actualidad es utilizada también para el análisis de Estados autonómicos e incluso organismos supranacionales, como por ejemplo, la Unión Europea.

Al respecto, Robert Agranoff sostiene que una “interpretación errónea muy común es que las RIG representan únicamente un fenómeno exclusivo de los países con sistemas federales, donde el poder está dividido” (Agranoff 1997, pág. 126). Esta afirmación es sustentada en las ideas de Vincent Ostrom, quien señala que “los procesos de gobierno se realizan mediante múltiples estructuras de decisión, lo cual implica configuraciones multiorganizativas” (Ostrom, cit. ídem) y, por lo tanto, ello implicaría la construcción de relaciones intergubernamentales no sólo en Estados de corte federal, sino también en Estados donde se otorga poder a más de un nivel territorial.

Esta multiorganicidad planteada por Ostrom es asociada al gobierno multinivel del que se habló antes, esta idea de múltiples niveles de gobierno es importante pues la gestión pública boliviana requiere de una modificación de los marcos sobre los cuales se prestan los bienes y servicios públicos a la población.

La referencia al gobierno multinivel. nos lleva a analizar los procesos de inter-relacionamiento entre las estructuras gubernativas de los niveles territoriales, para ello, nos dedicamos a analizar la noción de relaciones intergubernamentales que sigue, en su sentido más básico, según Robert Agranoff, la definición propuesta por William Anderson (1960); a saber: “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación... (sin embargo), el concepto de las RIG resulta más fácilmente comprensible a la vista de los cinco rasgos distintivos señalados por Deil Wright (1988)...” (Pág. 127).

4 El incremento de instituciones públicas en la estructura estatal para el desarrollo autonómico, definitivamente implica un aumento de la burocracia estatal; sin embargo, a pesar de todas las críticas que sufrió y todavía sufre la noción de burocracia, ésta no es mala en sí misma, sino que en muchos casos se vuelve lenta e ineficaz debido a los procesos sobre los que se edifican las instituciones, por lo tanto, el régimen autonómico abre la posibilidad de transformar esta idea de burocracia que se tiene en Bolivia y hacer de ella un instrumento de complementación entre demandas de la población y satisfacción de las mismas por vía institucional, por ende, estamos ante el reto de transformar la administración pública boliviana desde una perspectiva de eficacia territorial.

El autor mencionado (Deil Wright), señala que “en primer lugar, las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local (Wright, 1988). A este repertorio deberíamos añadir las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y organizaciones parapúblicas... que actúan en las fronteras del sector público (Peters, 1988)” (Ídem).

Un segundo elemento importante en la noción de las RIG, es la importancia del elemento humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Wright (1988) sostiene que, en sentido estricto, “no existen relaciones entre los gobiernos y que únicamente se dan relaciones entre personas que dirigen las distintas unidades de gobierno” (Ídem).

Sin embargo, en este punto parece importante realizar una referencia crítica a la idea de Wright pues, si bien son las personas las que generan las interacciones, las mismas tienen un mandato que corresponde a los objetivos que persiguen sus respectivos niveles territoriales, por lo tanto, parece que no se puede hablar solamente de relaciones interpersonales, sino más bien de relaciones interinstitucionales propiamente.

La tercera característica de las RIG, “es que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista. Wright (1988) opina que una de las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG es la de conseguir que los asuntos “salgan adelante”, propósito que se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en el que se desenvuelven los distintos actores” (Agranoff *ibíd.*, págs. 127-128).

Un cuarto elemento que identifica a las RIG, según Wright, “se refiere a que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones” (Agranoff *ibíd.*, pág. 128).

Finalmente, Deil Wright concluye que “las RIG se caracterizan por su dimensión política, (...) define este aspecto como el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones. (Por lo tanto), la dimensión política de las RIG exige el examen de las interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas” (Ídem).

La caracterización de los elementos constitutivos de las RIG, según Deil Wright, parece estar centrada en el carácter humano de estas interacciones, pero como ya lo habíamos adelantado, dicho componente humano que se hace tangible en las relaciones intergubernamentales, sólo se puede dar si las representaciones generadas en estos espacios deviene de mandatos claros de las instituciones a las cuales cada persona representa, por lo tanto, hablar de relaciones intergubernamentales como meras relaciones entre personas, es dejar de lado la estructura institucional de la cual devienen.

Sin embargo, así como toda vertiente teórica sufre mutaciones y complementaciones a lo largo del tiempo, la teoría de las relaciones intergubernamentales está siendo estudiada por una serie de autores que ya no hablan solamente de las RIG, sino también de la gestión intergubernamental que, según Agranoff, “hace referencia a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de sistemas de gobierno territorialmente complejos” (1993, pág. 100).

Por lo tanto, siguiendo esta línea, parece más preciso señalar que “...las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la gestión intergubernamental hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones” (Agranoff, op. cit., pág. 125).

Las RIG estarían destinadas entonces a ofrecer estos espacios vitales para la coordinación intergubernamental, en especial en aquellos Estados donde existe una proliferación de niveles territoriales con poderes de decisión y, por su parte, la gestión intergubernamental está centrada en la consecución de objetivos comunes a un Estado, sea éste federal o autonómico.

Después de este recorrido por una parte de la teoría de las relaciones intergubernamentales, se puede afirmar que la misma servirá mucho para Bolivia —obviamente teniendo en cuenta las condiciones históricas y políticas particulares de nuestro país—, pues como se vio con anterioridad, la multiplicación de gobiernos implica también una multiplicación de los ejes de articulación intergubernamental que, a su vez, necesitarán de mecanismos y espacios concretos de coordinación, los que pasan a ser descritos y analizados a continuación.

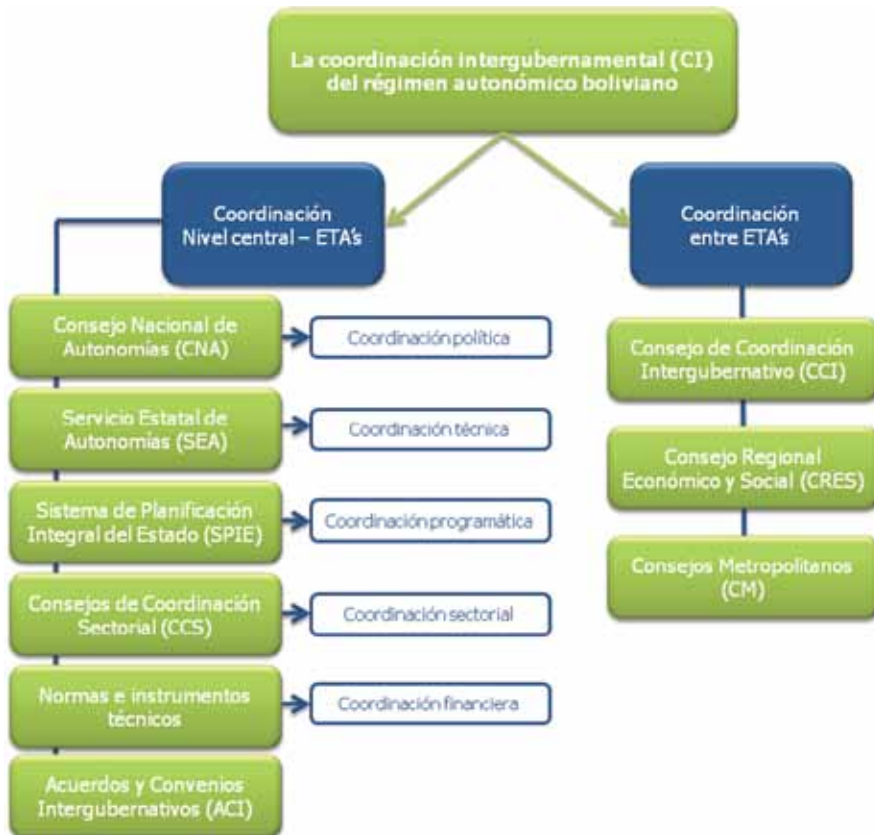
IV. Las instituciones de coordinación intergubernamental pensadas para Bolivia

La Ley Marco, de forma acertada, en su Título VII denominado “Coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas”, dispone la configuración de un importante número de instituciones que tienen por objetivo la coordinación entre los distintos niveles territoriales del Estado boliviano.

Las disposiciones contenidas en la Ley Marco, en torno a la coordinación intergubernamental, son muy necesarias debido a la complejidad a la que se hizo referencia más de una vez en párrafos anteriores.

Un primer acercamiento a estas disposiciones normativas de la Ley Marco, permiten señalar la existencia de dos tipos de coordinación intergubernamental; la primera, entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas –tal cual señalaba el mandato constitucional– y; la segunda, entre las mismas entidades territoriales autónomas, lo que significa dar un paso más allá, pero que requería ser incorporado para la implementación del régimen autonomático. En este marco, a continuación se esquematiza cuáles son aquellas instituciones creadas por la Ley Marco y, como veremos más adelante, éstas son analizadas y comparadas a la luz de la experiencia internacional en materia de coordinación intergubernamental.

Esquema 4: Mecanismos de coordinación intergubernamental en la Ley Marco



Como refleja el esquema 4, para la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, o entre estas últimas, la Ley Marco ha propuesto siete mecanismos e instrumentos que requieren ser descritos y analizados conforme a sus propias características.

A. El Consejo Nacional de Autonomías (CNA)

El CNA es un mecanismo de coordinación política (Art. 121.1)⁵ que se constituye en instancia consultiva y de permanente coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas (Art. 122). Este Consejo estará compuesto por 24 miembros, dispuestos de la siguiente manera (Art. 123):

Esquema 5: Composición del Consejo Nacional de Autonomías



La Ley Marco dispone que el CNA se reuniría ordinariamente dos veces al año a convocatoria del Presidente y extraordinariamente cuando sea necesario a petición de un tercio de sus miembros (Art. 124.I). Por su parte, el Ministerio de Autonomía se convierte, según la Ley Marco, en la Secretaría Técnica de este Consejo, lo que implica el apoyo en funciones administrativas, logísticas y técnicas –más allá de sus atribuciones como instancia propia del Órgano Ejecutivo– (Art. 124.III).

Finalmente, se dispone que los acuerdos generados al interior del CNA deberán ser generados en base al consenso y, en los casos en los que sea necesario, éstos se traducirán en acuerdos intergubernativos que tendrán un carácter vinculante para aquellas partes que ratifiquen los mismos en sus respectivos órganos deliberativos (Art. 124.II).

⁵ De aquí en adelante, las referencias a los articulados pertenecen a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

Este tipo de Consejo es muy propio de los Estados federales, ello se debe a que en esta forma de configuración estatal se requiere delimitar aquellos objetivos comunes y lineamientos estratégicos sobre los que se concentrará el desarrollo del Estado en su conjunto. Un ejemplo claro de ello es la Conferencia de Ministros-Presidentes en Alemania donde se discuten cuestiones de alta importancia tanto para la Federación como para los *Länder* (los Estados alemanes), tanto así que en muchos casos esta Conferencia sirvió incluso para la determinación de propuestas de reforma constitucional.

Otro ejemplo interesante a nivel internacional es el denominado Consejo de Gobiernos Australianos (COAG), que está compuesto por el Primer Ministro de Australia, los Primeros Ministros de cada Estado australiano, los Ministros en Jefe de los territorios y el Presidente de la Asociación Australiana de Gobiernos Locales.

La importancia de este foro intergubernamental es tal que, en febrero de 2006, esta instancia se reunió y determinó la necesidad de abordar un Programa Nacional de Reformas, el que abarcaba temas tales como la reforma del capital humano, la reforma de la regulación de los Estados y la competitividad de cada uno de ellos de cara al proceso de globalización, todo esto con el objetivo de hacer frente a los desafíos del cambio demográfico y la competencia global (Warren 2006, pág. 8).

A la luz de las experiencias de estos dos países, es posible afirmar la importancia central de este tipo de Consejo para el caso boliviano, pues en él se podrían diseñar los horizontes del Estado autonómico en su conjunto, sin que ello signifique la injerencia de un nivel territorial sobre otro, lo que representa la posibilidad y derecho de cada tipo de autonomía de definir sus lineamientos propios.

Parece, por lo tanto, que el desafío más importante para el CNA será, en primera instancia, instalar su primera sesión; es decir, sentar a los miembros de este Consejo y definir en su interior los objetivos sobre los cuales emprender acciones conjuntas y sobre los cuales desarrollar el régimen autonómico; sin embargo, esta necesidad adquiere complejidad debido a la politicidad que adquirió con el tiempo la temática de las autonomías; de todas formas, es un primer paso sin el cual no se puede avanzar, pues si éste no se da, este CNA será un ente carente de legitimidad y de escasa utilidad a pesar de la importancia de las decisiones que se deberían tomar en su seno.

Al respecto, aparece una interrogante que genera cierto escepticismo sobre la eficacia de este Consejo, a saber, la posibilidad del mismo de emprender procesos conjuntos de desarrollo autonómico cuando tiene en su interior posiciones tan distintas en torno a la misma autonomía; por ejemplo, cuando se tienen a las máximas autoridades ejecutivas de tres ministerios que aún no sabemos cuál es su verdadera vocación autonómica, a las que se suman autoridades

departamentales que, al parecer, en muchos casos no miran más allá de sus límites territoriales subnacionales. Estos hechos grafican la complejidad de establecer este CNA, el que dependerá solamente de la voluntad política de los actores estratégicos de la autonomía.

B. El Servicio Estatal de Autonomías (SEA)

La Ley Marco, además de una instancia de naturaleza política, como lo es el CNA, ha previsto la creación de una especie de brazo técnico para la implementación del régimen autonómico, esa es la función que podría cumplir el denominado SEA que, según la Ley Marco, es una instancia para la coordinación técnica y el fortalecimiento de la gestión autonómica (Art. 122.2).

Como objeto del SEA, la Ley Marco dispone que la misma es una entidad pública descentralizada que se encuentra bajo tuición del Ministerio de Autonomía y que cuenta con autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria⁶ (Art. 125). Además de ello, se dispone que este Servicio se constituya en un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías (Art. 126).

La estructura interna de esta instancia es la siguiente: una o un Director Ejecutivo nombrada/o por Resolución Suprema de ternas propuestas por el CNA, considerando elementos tales como la trayectoria y el profesionalismo. Además de ello, este Servicio contaría con Direcciones, Jefaturas y Unidades Técnico-Operativas establecidas mediante Decreto Supremo (Art. 127).

Una de las críticas que se hacen a este Servicio, es el lugar que ocupa en la arquitectura institucional del Estado, es decir, la tuición que ejerce el Ministerio de Autonomía sobre el mismo, lo que podría generar desconfianzas, como ya lo viene haciendo principalmente en los denominados departamentos de oposición. Este elemento es uno de los que tendrá que resolver el SEA si no se quiere que esta instancia sea vista sólo como un brazo político aunque con atribuciones técnicas del Ministerio de Autonomía que, como sabemos, es uno de los Ministerios más importantes de la estructura del Órgano Ejecutivo del Estado boliviano.

A su vez, dada su naturaleza y características, podríamos decir que estamos frente al ‘UDAPE de las autonomías’, pues si bien cumple fines diferentes, aunque no distintos, tiene atribuciones de carácter técnico muy parecidas, las cuales desarrollaremos en los próximos párrafos; por lo tanto, dada su especificidad, la labor del SEA será vital para el proceso de

6 Nótese el parecido que este mecanismo de coordinación intergubernamental tiene con la aún existente Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), creada mediante Decreto Supremo en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada que, a la letra dice: “...la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE es una Institución Pública Descentralizada con autonomía de gestión administrativa, legal y técnica, bajo tuición del Ministerio de la Presidencia...” (D.S. 27038, Art. 2).

implementación del régimen autonómico, pues podría constituirse en la institución de coordinación intergubernamental de mayor dinamicidad del proceso.

Sin embargo, más allá de su estructura organizacional, lo más importante de esta instancia de coordinación intergubernamental son las atribuciones que dispone para ella la Ley Marco, las que están divididas en cuatro ámbitos que son:

Esquema 6: Ámbitos de atribución del Servicio Estatal de Autonomías



B.1 Competencial

En este ámbito, el SEA tiene, principalmente, las siguientes atribuciones (Art. 129.I):

- Promover la conciliación competencial entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, además de emitir un informe técnico, ello como mecanismo previo y voluntario a su resolución en el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).
- Brindar asistencia técnica y establecer criterios técnicos para la transferencia y delegación de competencias.
- Emitir informes técnicos para una adecuada asignación competencial para el caso de aquellas competencias no asignadas en la Constitución.
- Analizar y evaluar el ejercicio efectivo de las competencias.

Estas primeras cuatro atribuciones del SEA, demuestran la especificidad de su actividad como instancia técnica del proceso autonómico. En primer lugar, es oportuno resaltar el acierto de que se haya previsto un mecanismo prejurisdiccional para la resolución de con-

flictos competenciales, pese a que el mismo tenga la posibilidad de dirimir conflictos sólo en sede administrativa y que, por lo tanto, no posea un carácter vinculante para las entidades territoriales autónomas.

En caso de no existir esta posibilidad previa para resolver conflictos competenciales, es posible afirmar que en un par de años el Tribunal Constitucional Plurinacional estaría ahogado, por decirlo de alguna manera, por las demandas emitidas tanto desde el nivel central como de las entidades territoriales autónomas.

Las otras atribuciones que le son otorgadas a este Servicio en materia competencial, ratifican su especificidad técnica pues parece que será la institución encargada de elevar constantemente informes técnicos sobre el desarrollo competencial del régimen autonómico, para lo cual resulta previsible la necesidad de desconcentrar esta entidad en todos los departamentos del país, pues si no fuese así, los informes técnicos podrían carecer de una imagen real de las características del ejercicio competencial en los distintos niveles territoriales.

B.2 Económico financiero

Este Servicio no tiene atribuciones únicamente en el ámbito competencial, sino también en el económico financiero (Art. 129.II):

- Proponer mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre entidades territoriales autónomas.
- Emitir informe técnico sobre iniciativas referidas a mecanismos y criterios de distribución de recursos que afecten a las entidades territoriales autónomas.
- Coadyuvar al cálculo de costos competenciales.
- Analizar y emitir opinión previa sobre posibles contravenciones a la Constitución Política del Estado y leyes en materia financiera.
- Coadyuvar a la resolución de conflictos que surgen de la interpretación y aplicación de las normas del régimen económico financiero y, facilitar la realización de acuerdos gubernativos entre entidades territoriales autónomas en esta materia.

Una vez más nos encontramos con atribuciones que ratifican, esta vez de forma más clara, el carácter técnico de este Servicio conforme a las disposiciones de la Ley Marco; sin embargo, a pesar de esta necesidad del régimen autonómico –contar con una instancia técnica de tal envergadura–, estas atribuciones generan ciertas dudas sobre la posibilidad de esta institución para dar respuesta a las atribuciones que le son conferidas.

Por ejemplo, la definición de fórmulas de distribución de recursos y el apoyo al cálculo de los costos competenciales son atribuciones que demandan mucho tiempo y alto conocimiento técnico, no sin antes insistir que especialmente estas dos atribuciones estarán sumergidas en un debate de carácter netamente político. Esto se complica más si tenemos en cuenta, como veremos más adelante, que la Ley Marco no previó un mecanismo de coordinación intergubernamental concreto para la coordinación económica financiera, pues esa podría ser la instancia de definición política y el SEA constituirse en el instrumento técnico para materializar estas decisiones.

B.3 Normativo

- Administrar un registro de normas relacionadas al régimen autonómico emitidas por las entidades territoriales autónomas y el nivel central.
- Realizar informes técnicos para el Ministerio de Autonomía con recomendaciones de iniciativas de compatibilización legislativa.

Las atribuciones otorgadas en el ámbito normativo parecen ser mucho más fáciles de llevar adelante pues implica la construcción de una base documental normativa del proceso autonómico boliviano, herramienta que con el transcurso del tiempo será de mucha utilidad para realizar una especie de cartografía autonómica del Estado boliviano.

Sin embargo, la atribución de preparar informes técnicos con recomendaciones para la compatibilización legislativa parece exceder las posibilidades del SEA pues, según la Ley Marco, esta ‘compatibilización’ es una función de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuando existan disparidades entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas (Art. 68). Por lo tanto, parece oportuno que sea una instancia del Órgano Legislativo nacional la encargada de establecer estos procesos de compatibilización legislativa y no así el SEA que, con los dos primeros ámbitos de sus atribuciones garantiza la complejidad de su labor.

B.4 Información

- Procesar, sistematizar y evaluar periódicamente el desarrollo y evolución del proceso autonómico y la situación de las entidades territoriales autónomas, entregando los resultados al CNA.
- Poner a disposición de la población la información relacionada a las entidades territoriales autónomas, la que deberá ser considerada como oficial.
- Presentar informes periódicos al CNA y, cuando esta instancia lo requiera.

Las atribuciones en el ámbito de información complementan, de una u otra manera, a las dispuestas en el ámbito normativo, pues hacen referencia a la actualización de los datos que vaya generando el proceso de implementación autonómica, lo que no significa que sea una tarea fácil pero que, comparada con las otras atribuciones, resulta más factible de ser respondida con eficacia.

Al parecer, a nivel internacional no existe un mecanismo de coordinación intergubernamental que pueda ser equiparado al SEA boliviano. Algo parecido a ello se encuentra en el Consejo Nacional de Autonomías que crea el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador cuyas principales atribuciones son las de dirimir los conflictos competenciales entre los gobiernos autónomos, la determinación de las actividades para el costeo competencial y la delimitación de competencia de cada uno de los gobiernos autónomos ecuatorianos cuando existan dudas o demandas al respecto.

Por lo tanto, al no existir experiencias de las cuales extraer algunas conclusiones o recomendaciones, los desafíos que se presentan para esta institución son muchos y complejos debido a la cantidad y calidad de sus funciones, resulta claro que este Servicio deberá contar con personal altamente especializado en materia autonómica pues, como se pudo advertir, no son pocas ni fáciles las atribuciones que se le otorgan.

En síntesis, éste es, a criterio de quien suscribe, el mecanismo de coordinación intergubernamental más importante de la Ley Marco y, por ende, del proceso autonómico boliviano en su conjunto, pues será él el encargado de la mayor parte de la edificación del ejercicio competencial, económico-financiero y normativo en las entidades territoriales autónomas puesto que éstas no cuentan aún con las suficientes capacidades para hacerse cargo a plenitud de un gobierno autónomo y, como es posible percibir, requerirán de un alto conocimiento experto que podrá y deberá ser canalizado a través de esta institución. Sin embargo, será importante también la cautela al momento de implementar esta entidad pues con el afán de convertirla en uno de los instrumentos técnicos más importantes, puede terminar como una institución que hace todo y nada al mismo tiempo.

C. El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)

Al interior de la Ley Marco también se ha visto a la planificación como un eje del proceso autonómico y, por ello, se ha retomado de la Constitución la idea de crear un Sistema de Planificación Integral que se constituye en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político a través de los cuales, las entidades del sector público recogen propuestas de actores sociales

privados y comunitarios para adoptar decisiones y construir estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo (Art. 130.I).

Este SPIE será aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional y obligará la planificación integral, territorial e institucional (Art. 130.II). A la vez, será el órgano rector de este Sistema el que, en coordinación con el Ministerio de Autonomía, definirá las normas técnicas de formulación y gestión de planes territoriales de desarrollo (Art. 131.III).

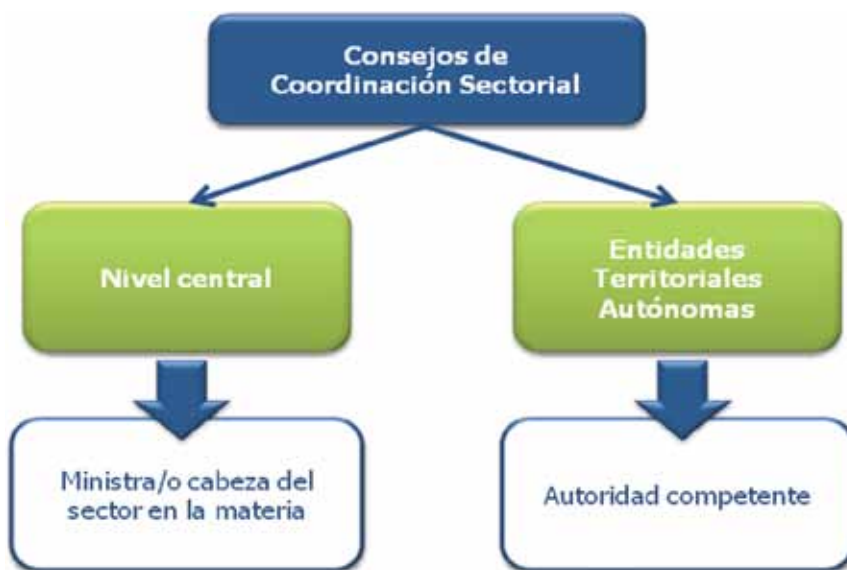
La planificación es, sin duda alguna, uno de los elementos más importantes a la hora de emprender el ejercicio de una gestión pública descentralizada; sin embargo, es posible afirmar que el Sistema de Planificación generado por la Ley Marco, recuperando las disposiciones constitucionales al respecto, más que un mecanismo de coordinación intergubernamental se constituye, al parecer, en un instrumento normativo para generar procesos de desarrollo *top-down*; es decir, desde y bajo la rectoría del nivel central.

La idea anterior puede ser corroborada en la asignación competencial secundaria que ofrece la Ley Marco en materia de planificación, donde se establece que será el nivel central el encargado de diseñar e implementar el Sistema de Planificación Integral del Estado mediante una ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, incorporando a las entidades territoriales autónomas (Art. 93.I.2). La idea de “incorporar” no implica necesariamente la posibilidad que cada uno de los niveles territoriales sea el encargado de elaborar estrategias de desarrollo conforme a los contextos de su territorio, por lo tanto, este SPIE parece significar la reproducción del antiguo y actual modelo de planificación del Estado, donde los ejes estratégicos del desarrollo no nacen de las especificidades de cada espacio territorial, sino que vienen determinadas por los horizontes, en muchos casos políticos, de los planes gubernamentales.

D. Los Consejos de Coordinación Sectorial (CCS)

Los Consejos de Coordinación Sectorial se constituyen en instancias consultivas, de proposición y concertación para la coordinación de asuntos sectoriales. Estos Consejos, según la Ley Marco, estarán conformados de la siguiente manera (Art. 132):

Esquema 7: Composición de los Consejos de Coordinación Sectorial



Como se puede apreciar, tanto en la letra de la Ley Marco como en el gráfico que sintetiza a la misma, todavía parece no definido el objetivo que persiguen estos Consejos Sectoriales, si bien por lógica podemos afirmar que los mismos estarán encargados de la implementación de las disposiciones competenciales en cada uno de los sectores desarrollados en la norma, todavía no existe una imagen sobre la complejidad de este proceso pues, ante todo, la consolidación de estos Consejos de Coordinación Sectorial dependerá de la vocación autonómica de las/os Ministras/os cabezas de sector, la cual queda en entredicho ya que, como se sabe muy bien desde la teoría política, la pérdida de poder de uno implica el incremento de poder de otro, riesgos que no todas las máximas autoridades ejecutivas están dispuestas a correr.

La experiencia española puede dar algunas luces sobre la complejidad del establecimiento de Consejos de Coordinación Sectorial, pues España cuenta con 24 Conferencias Sectoriales que son citadas a continuación (Maiz *et ál.* 2002, pág. 399):

- 1) Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 2) Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.
- 3) Conferencia Sectorial de Consumo.
- 4) Conferencia Sectorial de Cultura.
- 5) Conferencia Sectorial de Educación.
- 6) Conferencia Sectorial de Industria y Energía.
- 7) Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- 8) Comisión Nacional de Protección Civil.

- 9) Consejo General de la Ciencia y la Tecnología.
- 10) Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.
- 11) Conferencia Sectorial de Pesca.
- 12) Conferencia Sectorial sobre el Plan Nacional contra la Droga.
- 13) Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.
- 14) Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.
- 15) Conferencia Sectorial de Turismo.
- 16) Conferencia Sectorial de Vivienda.
- 17) Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.
- 18) Consejo Nacional del Agua.
- 19) Consejo Nacional de Transportes.
- 20) Consejo Asesor de Telecomunicaciones.
- 21) Consejo de Universidades.
- 22) Consejo Superior de la Función Pública.
- 23) Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Seguridad Vial.
- 24) Conferencia Sectorial de Asuntos Europeos.

Estas Conferencias Sectoriales españolas implican, según Eliseo Aja, “la reunión de uno o varios miembros del gobierno central con los consejeros de los gobiernos autónomos del mismo ámbito” (Aja 2003, pág. 162); sin embargo, según muchos analistas del régimen autonómico español, estos foros intergubernamentales, al no estar dispuestos en la Constitución española, adquirieron un funcionamiento desigual haciendo de las relaciones interautonómicas una de las debilidades más importantes de la autonomía en España.

En el caso boliviano, a pesar de la existencia de la normativa que dispone la constitución de estos Consejos, su instalación e implementación en la práctica todavía es dudosa pues la complejidad aún existente en algunas materias de los catálogos competenciales, tanto de la CPE como de la Ley Marco, impiden tener certeza sobre aquellas competencias que deberán ser transferidas o podrán ser delegadas desde un nivel territorial a otro, además de los conflictos potenciales a ser generados debido a la sobrecorporativización de los sectores en Bolivia. Por lo tanto, se puede concluir que los Consejos de Coordinación Sectorial podrían tardar mucho tiempo en establecerse, exceptuando casos como el del sector salud que fue el más trabajado por la Ley Marco y, por tanto, requiere del inicio de las negociaciones y transferencia de capacidades para el ejercicio efectivo de cada una de las competencias en esta materia, sin que ello signifique un traspaso ausente de problemas.

E. Normas e instrumentos técnicos para la coordinación financiera

La Ley Marco no ha previsto la creación de ninguna instancia concreta para la coordinación financiera del régimen autonómico, por ello, sólo plantea que serán las normas e instrumentos técnicos de la autoridad nacional competente (Art. 121.5) las que generen este tipo de coordinación.

La pregunta que se hacen muchos especialistas en materia de descentralización es: ¿quién debe ser el responsable para el diseño de un sistema de relaciones fiscales? La práctica más común radica en la responsabilidad única de los niveles centrales, sean éstos pertenecientes a Estados federales o unitarios; sin embargo, dadas las especificidades del régimen fiscal boliviano, parece conveniente establecer mecanismos de coordinación concretos para evitar superposiciones, solapamientos y desconfianza entre niveles territoriales.

La inexistencia de este tipo de institución de coordinación en materia financiera parece ser uno de los vacíos más importantes de la Ley Marco, más aún cuando, por un lado, no se modifica el actual régimen fiscal y, por otro lado, se prevé que una nueva distribución de recursos, bajo el rótulo de pacto fiscal, será realizada una vez se tengan los resultados del Censo Nacional previsto para el año 2011.

La teoría de los *intergovernmental fiscal arrangements* (acuerdos fiscales intergubernamentales) permite ejemplificar algunos mecanismos que, a nivel internacional, son utilizados para la coordinación fiscal entre distintos niveles territoriales; para ello, se retoman los estudios realizados por Anwar Shah en este campo.

Esquema 8: Modelos de coordinación intergubernamental fiscal-financiera



Fuente: Elaboración propia en base a las comparaciones de Anwar Shah (2005).

Como muestra el Esquema 8, Shah identifica cuatro tipos distintos sobre los que se asientan las instituciones de coordinación fiscal-financiera a nivel mundial:

- La *legislación nacional*, a pesar de no constituirse en una institución concreta, es utilizada por muchos países para la determinación de las características de los regímenes fiscales específicos; por ejemplo, Brasil, en su Constitución de 1988, especifica los criterios generales para las transferencias de coparticipación y atribuye al Parlamento Nacional la toma de decisión para la determinación de fórmulas de dichas transferencias y la posibilidad de vigilar el cumplimiento de las mismas (Shah 2005, pág. 3).
- La *agencia del gobierno central* es uno de los modelos más utilizados a nivel mundial, pues implica que ya sea la o el Presidente del Estado y la o el Ministro de Finanzas de cada país, los responsables de la elaboración de políticas financieras y la implementación de sus respectivos sistemas fiscales (Ídem).
- Los *foros intergubernamentales* están diseñados para facilitar las consultas entre diferentes órdenes de gobierno y, a su vez, establecer un equilibrio entre intereses en conflicto; sin embargo, dada la complejidad de establecer los mismos, muchas veces se ha optado por constituirlos como un paso último para la toma de decisiones en base a estudios y recomendaciones elevadas desde una agencia independiente (Ibíd. pág. 4).
- Las *agencias independientes* tienen como función principal el asesoramiento continuo a los cuerpos ejecutivos y legislativos de cada país sobre alternativas de reforma en materia fiscal, la agencia independiente pionera en el mundo fue creada en Australia en 1993 bajo el nombre de Comisión Australiana de Subvenciones, la que estuvo encargada de revisar los reclamos de los Estados australianos respecto a la asistencia financiera desde la Federación a cada uno de ellos; a partir de esa experiencia, el modelo fue trasladado a varias partes del mundo como India, Sudáfrica y Uganda (Ibíd. pág. 6).

La experiencia internacional demuestra la necesidad de contar con un mecanismo concreto para la coordinación fiscal, ya sea un foro intergubernamental o una agencia independiente, pues caso contrario, las determinaciones tomadas desde el nivel central pueden generar desconfianza y desalentar la configuración de un sistema de financiamiento autonómico que sea compartido por todos los niveles territoriales. A continuación, se señalan algunas experiencias en materia de coordinación fiscal y financiera que son utilizadas en otras latitudes del mundo.

El Consejo Regional Asesor de Autonomía en Indonesia está encargado de asesorar al Presidente en todos los aspectos referentes a la organización y las finanzas de los gobiernos

locales. La composición de este Consejo es la siguiente: el Ministro de Interior que preside esta instancia, el Ministro de Hacienda que funge como Vicepresidente de la misma, el Secretario de Estado, el Ministro de Reforma Administrativa, el Ministro de Defensa, el Presidente del Consejo Nacional de Planificación del Desarrollo, dos representantes de cada una de las provincias, tanto distritos como ciudades, y un representante por cada asociación de gobiernos subnacionales (Ibíd. pág. 5; GTZ-PADEP 2010, pág. 78).

Las Comisiones de Finanzas de la India son instancias que están compuestas por el Presidente del Estado indio y cuatro miembros más elegidos por mandato constitucional, la primera de estas Comisiones fue creada en 1951 y, desde entonces, ha venido recreándose cada cinco años. El principal objetivo de estas Comisiones es la corrección de las brechas fiscales entre ingresos y gastos, tanto de la Unión Federal como de los gobiernos estatales; por lo tanto, estas Comisiones elevan informes con recomendaciones sobre: a) distribución de los ingresos netos obtenidos por recaudación impositiva; b) los principios rectores de las subvenciones de los Estados; c) las medidas necesarias para incrementar el denominado Fondo Consolidado de la India y; d) cualquier otra cuestión relacionada a las finanzas de la Unión Federal y de los Estados (Shah op. cit. págs. 5-6; GTZ-PADEP 2010, pág. 80).

Por lo tanto, pensar la coordinación intergubernamental en Bolivia sin la existencia de una instancia concreta para la discusión de materias fiscal-financieras, implica la configuración inestable de la institucionalidad autonómica, pues la construcción del Estado autonómico no sólo implica transferencia de facultad legislativa o traspaso de competencias de determinados sectores de un nivel territorial a otro, sino también coordinación y complementación de las finanzas públicas para tener un sistema fiscal coherente y armónico, elemento que hará mucha falta en la implementación del proceso autonómico boliviano.

F. Los Acuerdos y Convenios Intergubernativos (ACI)

Además de instancias visibles de coordinación intergubernamental, la Ley Marco dispone la existencia de acuerdos y convenios intergubernativos que podrán ser suscritos entre las entidades territoriales autónomas o entre éstas y el nivel central; estos acuerdos serán vinculantes con fuerza de ley una vez que sean ratificados por los respectivos órganos deliberativos de los niveles territoriales suscriptores (Art. 121.6).

A su vez, en el marco de estos acuerdos, la Ley Marco prohíbe la federación de gobiernos autónomos departamentales que tomen decisiones de manera colegiada y vinculante para sus gobiernos (Art. 133).

Por lo tanto, estos acuerdos y convenios intergubernativos se constituyen en los instrumentos que materializan la coordinación entre los distintos niveles territoriales del Estado; es decir, son las herramientas para formalizar la colaboración entre los gobiernos autónomos.

Conviene resaltar, sin embargo, un proceso al respecto, el acuerdo intergubernamental implica una primera etapa en la que el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, como fruto de la coordinación generada en los espacios señalados en la Ley Marco, generan convergencias en determinadas materias, las cuales tendrán un carácter vinculante para ambos niveles territoriales una vez que los mismos hayan ratificado estos acuerdos en sus respectivos órganos deliberativos, lo que significa que se convirtieron en convenios intergubernativos.

Por lo tanto, los acuerdos y convenios intergubernativos son producto de las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles territoriales; es decir, más que mecanismos de coordinación intergubernamental, son el medio de verificación a partir del cual se puede afirmar que dos o más niveles del Estado lograron llegar a un acuerdo en determinada materia.

Estos dispositivos operacionales de la coordinación intergubernamental también servirán para el análisis de las frecuencias y escalas en las que se generan procesos de negociación y complementación intergubernamentales; por ejemplo, resultará interesante un estudio sobre las diferencias y similitudes entre convenios intergubernativos verticales (nivel central – entidades territoriales autónomas) y los convenios intergubernativos horizontales (entre entidades territoriales autónomas) que puedan darse conforme se implementa el régimen autonómico en Bolivia.

G. Consejo de Coordinación Intergubernativo (CCI)

Este Consejo tiene una activación especial, pues la Ley Marco dispone que su creación está sujeta al proceso de transferencia y delegación competencial que surja desde una autonomía municipal hacia una autonomía indígena originario campesina que tenga como base un Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), pues este último, además de sus competencias exclusivas, podrá asumir las competencias municipales conforme a un proceso de desarrollo institucional que puede ser inmediato, gradual o progresivo; ello implicaría que la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) adquiere la titularidad del ejercicio competencial y, por ende, los respectivos recursos provenientes de la transferencia o delegación; la Ley Marco prevé que, en caso de adoptarse un proceso gradual, a solicitud de la AIOC, se podrá conformar un Consejo de Coordinación Intergubernativo conformado por el SEA, los gobiernos autónomos municipales, de donde se desprende el TIOC, y el gobierno autónomo de este último (Art. 134).

Esquema 9: Implementación del Consejo de Coordinación Intergubernativo



Este CCI será la instancia oficial de coordinación, articulación y establecimiento de acuerdos intergubernativos entre entidades territoriales autónomas para la asunción gradual de competencias municipales por parte de las autonomías indígena originario campesinas; para ello, este Consejo se reunirá dos veces al año de forma regular y desaparecerá una vez que el gobierno de la AIOC haya asumido la totalidad de competencias municipales establecidas en su Estatuto (Ídem).

Parece interesante y útil que la Ley Marco disponga la creación de una institución especial para la coordinación intergubernamental entre el nivel indígena originario campesino y el nivel municipal, en aquellos casos donde el primero asuma gradualmente las competencias exclusivas del segundo, sin embargo, también parece poco factible que procesos de tanta especificidad técnica vayan a ser desarrollados al interior de estas autonomías porque no cuentan, por ahora, con los instrumentos y herramientas técnicas para tal efecto. Por lo tanto, parece que este proceso, en caso de concretarse, será una atribución más para el SEA, y no así para las autonomías a las que compete el proceso de transferencia competencial.

H. Consejo Regional Económico y Social (CRES)

El Consejo Regional Económico y Social es la instancia de coordinación de las entidades territoriales autónomas pertenecientes a una región; por lo tanto, estará compuesto por representantes de gobiernos autónomos municipales, autonomías indígena originario campesinas, gobierno departamental, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones económicas productivas (Art. 24).

En este marco, la Ley Marco señala que el gobierno departamental asignará una autoridad en la región, así como la institucionalidad desconcentrada necesaria para la planificación y gestión coordinada del desarrollo con los gobiernos municipales y las autonomías indígena originario campesinas (Ídem). Bajo esta lógica, no queda claro si la institucionalidad de la autonomía regional será la otorgada por el gobierno departamental o podrá configurarse una institución sobre la base de los consensos generados entre los distintos gobiernos que componen dicha autonomía regional.

Entre las funciones que la Ley Marco dispone para el CRES se encuentran:

Esquema 10: Funciones del Consejo Regional Económico y Social



La configuración de este tipo de Consejos en Bolivia no es nueva, un claro ejemplo de ello es la posesión del Consejo Regional Económico Social Valles Interandinos (CRESVI), el 12 de enero de este año (2010). Este Consejo es la institucionalidad de la región conformada por los municipios de Cairoma, Ichoca, Inquisivi, Cajuata, Colquiri, Malla, Quime, Sahapaqui, Yaco, Luribay y Villa Libertad Licoma; ubicados en las provincias Inquisivi y Loayza del Departamento de La Paz.

Por lo tanto, si bien estos Consejos ya existen para el desarrollo de esfuerzos mancomunados entre municipios, el reto está en la configuración de Consejos Regionales en los que participen más de un sujeto autonómico. Además de ello, resulta importante contar con una institución sólida pues, al ser la autonomía regional un espacio de planificación y gestión en territorios compuestos por múltiples tipos de gobierno, se requiere de un equipo técnico con amplia experiencia en la elaboración de proyectos destinados al fomento del desarrollo económico, social y cultural de las regiones, tomando en cuenta las especificidades y objetivos de cada tipo de gobierno que las conforman.

I. Consejos Metropolitanos (CM)

Un último mecanismo de coordinación creado por la Ley Marco, son los denominados Consejos Metropolitanos que serán los órganos encargados de la administración metropolitana y, por lo tanto, estarán conformados por representantes del gobierno autónomo departamental, de cada uno de los gobiernos autónomos municipales que conformaron la región metropolitana y representantes del nivel central (Art. 26).

Los Consejos Metropolitanos sí constituyen una novedad en Bolivia –más allá de las intenciones manifestadas en algunas regiones–, más aún teniendo en cuenta lo planteado por Christian Lefèvre, quien sostiene que son escasas las experiencias latinoamericanas sobre la construcción de espacios regionales metropolitanos, entre las que desatacan, por ejemplo, Bogotá, Buenos Aires, Quito, Sao Paulo y Santiago.

Según este autor, existen dos modalidades a través de las que se puede conseguir gobernabilidad metropolitana –que es lo que aparentemente estaría intentándose en Bolivia a partir de la definición de las regiones metropolitanas–; una de ellas es la construcción institucional y, la otra, es la cooperación, aunque ambas no sean excluyentes entre sí (Lefèvre 2005, pág. 200).

Para fines de este ensayo y del proceso de tránsito de estructura estatal por el que atraviesa Bolivia, conviene analizar la creación de instituciones metropolitanas lograda mediante arreglos intermunicipales que, en teoría, se denomina *modelo de gobierno metropolitano* que no implica la creación de un nuevo nivel de gobierno –como suele pasar en muchos casos de acuerdos supramunicipales– y, por ende, es dependiente de las unidades de gobierno existentes tanto para su financiación como para su funcionamiento (Lefèvre op. cit., pág. 201).

Citando a J. L. Sharpe, Christian Lefèvre señala que el modelo de gobierno metropolitano es el más utilizado para gobernar las áreas metropolitanas y, por tanto, debido a su eficacia, cuenta con algunas características especiales que grafican su configuración.

Esquema 11: Características del modelo de gobierno metropolitano



Fuente: Elaboración propia en base a las características señaladas en el texto de Christian Lefèvre (Ídem).

Cabe resaltar que las características señaladas en el Esquema 11 responden a un tipo ideal de modelo de gobierno metropolitano y, por lo tanto, en la realidad se pueden encontrar instituciones que cumplen todas o la mayor parte de ellas, y otras que cumplen sólo alguna específica.

Para ejemplificar, a continuación se describe una experiencia exitosa en nuestra región, donde es posible encontrar este tipo de gobierno metropolitano que, como parece estar pensado en Bolivia, puede dar luces y señales a las tres potenciales regiones metropolitanas en el país, a saber: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

El ejemplo es del *Distrito Metropolitano de Quito* que fue creado en 1993 y está integrado por 12 zonas, 16 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales, con una población de aproximadamente 2.000.000 de personas. La importancia de este Distrito Metropolitano radica en una estructura de doble nivel; el primero, corresponde al área metropolitana que está presidido por un alcalde elegido de forma directa y que, a la vez, es el presidente del denominado concejo metropolitano compuesto por 15 miembros, también electos de forma directa; por su parte, en el nivel inferior, se encuentran las zonas y parroquias (Ibíd. pág. 203).

La importancia del Distrito Metropolitano de Quito radica en la responsabilidad que adquirió en torno a servicios tales como planificación, medio ambiente, transporte, abastecimiento de agua y recolección de basura, salud y educación (Ibíd., pág. 204); por lo tanto, es un distrito que es financiado tanto por transferencias del Estado como por recaudaciones impositivas. Para el caso boliviano, la organización y conformación de este tipo de gobierno metropolitano puede resultar interesante, sin embargo, para el financiamiento de sus actividades, los municipios que conforman la región metropolitana tendrán que ser los aportadores de recursos, pues no existen, por el momento, transferencias directas desde el nivel central del Estado, ni tampoco existe la opción que las denominadas autonomías regionales puedan cobrar y administrar ciertos impuestos, por lo tanto, su estructura de funcionamiento y financiamiento depende enteramente de los sujetos autónomos de su composición interna.

V. Conclusiones: interrogantes y desafíos de la coordinación intergubernamental del régimen autónomo boliviano

La lógica dice que a mayor nivel de descentralización de un Estado, es decir, cuanto más poder sean otorgados a distintos centros de poder —entiéndase niveles territoriales—, más necesarias son las relaciones de coordinación para reconducir las distintas direcciones de los hechos diferenciales de cada gobierno autónomo hacia un horizonte común, que es la consolidación de un Estado autónomo sólido y eficaz.

Bolivia atraviesa precisamente un momento de tránsito hacia una estructura estatal autonómica, proceso complejo y altamente delicado pues la multiplicación de los niveles territoriales permite afirmar el desafío de construir un gobierno multinivel que, a su vez, implica la reconstrucción de la forma de gobernar, con nuevas herramientas e instrumentos aptos para una gestión pública descentralizada que, ante la carencia de referencias teóricas y experiencias comparables, se hace más difícil su comprensión integral.

Esta transformación de los pilares territoriales del Estado boliviano ha generado una serie de análisis e interpretaciones sobre el devenir del proceso autonómico en nuestro país; para ello, se hace referencia constante a los procesos de asignación, asunción y ejercicio competencial, al régimen de financiamiento de las autonomías, a la configuración de nuevos espacios para el ejercicio de poder subnacional, pero muy poco se discute sobre los mecanismos de coordinación intergubernamental que requerirá el proceso autonómico, más aún teniendo en cuenta la complejidad que se graficó al momento de hablar de la configuración del gobierno multinivel y de la importancia de las relaciones y gestión intergubernamentales en experiencias internacionales de Estados federales y autonómicos.

Por lo tanto, afirmamos que los mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental son muy importantes a la hora de la transformación de la estructura de todo Estado, mucho más al abordar la complejidad de los lineamientos de este nuevo régimen, pues se deberá tomar en cuenta algunas de las dificultades presentadas en experiencias internacionales, un ejemplo de ello es el caso español que, en los primeros momentos de su proceso autonómico, las Comunidades Autónomas se ocuparon con mayor interés de la aprobación de sus respectivas leyes, la negociación de traspasos competenciales y la edificación de sus administraciones, produciendo que en este primer período esté ausente la pregunta sobre el funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto, como un sistema (Aja 2003, pág. 209).

La Ley Marco acierta al momento de delinear siete mecanismos o instituciones de coordinación intergubernamental para el relacionamiento entre los distintos niveles territoriales; sin embargo, la dificultad de ponerlos en marcha es la duda que estará presente a lo largo de este proceso de implementación; esta interrogante se agranda cuando, por ejemplo, se tiene una institución como el SEA que, dadas las especificidades técnicas de sus atribuciones, tendrá que contar con capital humano altamente especializado y, por supuesto, con recursos económicos suficientes para emprender su labor, no sin antes prestar atención del lugar que ocupa en la organización institucional estatal, es decir, su posición como institución bajo tuición de un ministerio perteneciente al Órgano Ejecutivo. Otro ejemplo del escepticismo está en las razones por las cuales no se concretó ninguna institución para la coordinación financiera, cuando la experiencia internacional nos refleja que es una de las pocas instituciones que realmente funcionan en la práctica, o será que la idea de instrumentos y normativas

de autoridad competente será el objetivo para mantener cierta dependencia de las entidades territoriales autónomas hacia el nivel central.

Rashid Kalema, advierte la necesidad de fijar estas instituciones mínimas para el relacionamiento entre distintos gobiernos autónomos pues, en base a la experiencia de la India, sostiene que al no contar con instituciones concretas de coordinación intergubernamental que no se han integrado completamente, la mayor parte de las decisiones respecto a los parámetros sobre los cuales conformar instituciones –entiéndase instrumentos y normativas de autoridad nacional competente para el caso boliviano– todavía pertenecen al Gobierno Nacional (Kalema 2000, pág. 31).

Otra pregunta que debería ser recurrente, es la posibilidad de instalar Consejos de Coordinación Sectorial ante un panorama político y social como el boliviano, donde los intereses sobrecorporativizados de los sectores pueden más que los intereses integrales del Estado; al respecto, parece interesante prestar atención al proceso autonómico español que antes de implementar la institucionalidad correspondiente, crearon Comisiones Bilaterales de Cooperación y Comisiones de Traspasos; tal vez Bolivia requiere este tipo de instituciones previo proceso de implementación autonómica, pues no se puede encarar un proceso de tal envergadura sin tener consensos y objetivos mínimos para el sistema autonómico global.

Un elemento interesante a analizar en todos los mecanismos de coordinación intergubernamental pensados para Bolivia, es el costo de la implementación de esta institucionalidad del régimen autonómico, que incluye también una serie de interrogantes que deberán ser resueltas conforme el proceso de tránsito hacia el Estado autonómico se ponga en marcha:

- ¿Quién financia el costo de la creación de todas estas instituciones de coordinación intergubernamental, es el nivel central o son las entidades territoriales autónomas?
- ¿Se cuenta con capital humano y económico suficiente para implementar estos mecanismos de coordinación intergubernamental de alta especificidad técnica, como por ejemplo, el SEA?
- ¿Bolivia está preparada para encarar un proceso de institucionalización de la coordinación intergubernamental a gran escala cuando se ve, en muchos casos, que el discurso autonómico queda simplemente en eso, es decir, un discurso de corte político con escasa especificación técnica?

- ¿Cuál es el horizonte que deberá perseguir la Bolivia autonómica como sistema global y no la Bolivia con múltiples autonomías, cada una interesada sólo por las acciones en sus respectivos espacios territoriales?

Esperemos que en poco tiempo no tengamos que afirmar que en Bolivia se consolidaron las entidades territoriales autónomas pero no así el Estado autonómico, entendido éste como un sistema complejo pero con amplias posibilidades de edificación en base a la coordinación entre los distintos gobiernos autónomos. Por lo tanto, el desafío principal está en señalar los horizontes hacia los cuales dirigir la Bolivia autonómica, horizontes que, en lo posible, deberán ser consensuados por la mayor parte de los sujetos autonómicos y actores estratégicos del proceso autonómico, todo ello con el fin de construir un sistema sólido y eficaz, pues no se trata de una transformación estatal para las autoridades o sus entornos, sino más bien, debería ser una transformación para la población, para que de aquí a unos años tengamos una gestión pública descentralizada con mayor eficacia, con menores desigualdades entre departamentos, con menores brechas entre quienes tienen mucho y quienes tienen nada.

En síntesis, el reto está planteado, la configuración del régimen autonómico no sólo dependerá de las especificidades técnicas de los regímenes competencial y económico-financiero, requiere también de la construcción de una institucionalidad sólida para encarar un proceso de tal envergadura, requiere afirmar vocaciones autonómicas en los mismos sujetos de las autonomías, necesita un proceso serio de construcción de instituciones viables y factibles, conforme a la realidad de nuestro país; las condiciones históricas y políticas de la transformación de la estructura estatal están presentes, por ello, se requiere actuar en torno a ellas, caso contrario, en un lapso no menor a diez años estaremos escribiendo nuevas líneas y análisis sobre un momento de disponibilidad estatal que no tuvo el éxito esperado, por no decir que concluyó en un fracaso.

VI. Bibliografía

AGRANOFF, ROBERT. (1993): “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”. En: *Política y Sociedad*, N°13, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

_____, (1997): “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”. En: Bañon, Rafael; Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.

AJA, ELISEO, (2003). *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial.

BENZ, ARTHUR, (1999): “Multi-level Governance”; en: Glück, Peter, et.al. (ed.) *Formulation and implementation of national forest programmes*. Joensuu, European Forest Institute.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, (2009). *Constitución Política del Estado*, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

_____, (2010). *Ley N°031 – Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”*, del 19 de julio de 2010, La Paz, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

GTZ-PADEP, (2010). *La construcción del Estado autonómico. Elementos para el debate y la concertación*, La Paz, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza GTZ/PADEP.

JORDANA, JACINT, (s/f). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*, Caracas, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en línea: <http://bit.ly/aLE3st>, revisado el 10/05/2010.

KALEMA, RASHID, (2000): “Intergovernmental Relations in South Africa: A Comparative Analysis”. En: *Provincial Government in South Africa*. Unitra: University of the Transkei.

LEFÉVRE, CHRISTIAN, (2005): “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. En:

Rojas, Eduardo; Cuadraro-Roura, Juan; Fernández, José Miguel (Eds.). *Gobernar las me-trópolis*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo / Universidad de Alcalá de Henares, págs. 195-261.

MÁIZ, RAMÓN; BERAMENDI, PABLO; GRAU, MIREIA, (2002): “La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales”. En: Subirats, Joan; Gallejo, Raquel *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 379-424.

MÉNY, YVES, (2007): “Las políticas del mimetismo institucional”. En: Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

MORATA, FRANCESC, (2002): “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”. En: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal: 8-11 de octubre de 2002.

SCHARPF, FRITZ, (2000). *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*. Discussion Paper 00/5, Köln, Max-Planck Institut für Gesellschaftstorschung.

SHAH, ANWAR, (2005). *A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers*. Policy Research Working Paper #3785 – Diciembre 2005, Washington D.C., Banco Mundial.

SHAH, ANWAR; IVANYNA, MAKSYM, (2010). *Citizen-centric Governance Indicators. Measuring and Monitoring Governance by Listening to the People and Not the Interest Groups*. Policy Research Working Paper #5181 – Enero 2010, Washington D.C., Banco Mundial.

WARREN, NEIL, (2006). *Benchmarking Australia's Intergovernmental Fiscal Arrangements*. Report of New South Wales Treasury Commission – Marzo 2006, Canberra, New South Wales Treasury Commission.

Capítulo VIII

*Autonomías Indígenas en la Ley Marco
de Autonomías y Descentralización
Avances, retrocesos y perspectivas*

Iván Égido Z.

Autonomías Indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Avances, retrocesos y perspectivas

Iván Égido Z.*¹

Iván Égido Z.

Resumen

Se dice que el caminar de los pueblos indígenas es permanente y que, a diferencia de otros grupos sociales, éste tiene referentes claros. La autonomía indígena, es uno de ellos. Por ello, la causa autonómica para los pueblos indígenas en Bolivia se ubica en un espectro más amplio que su actual contexto político y que su reciente proceso constituyente. En efecto, esta causa denota la culminación de un largo proceso de reivindicación de lo que James Anaya denomina “autodeterminación interna”. La Constitución Política del Estado, establece un avanzado catálogo de derechos colectivos (incluida la autonomía) a los pueblos indígenas, fundamentados en el reconocimiento de su existencia previa a la colonia. No obstante, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es muy conservadora a la hora de implementar estos derechos y más bien los limita, para adecuarlos a las necesidades institucionales del aparato estatal y del proyecto político en función de gobierno.

Nota preliminar

Abordar el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno requiere una revisión previa sobre el debate teórico referente al pluralismo y derecho a la diferencia, en el ámbito académico y el propio discurso de las organizaciones de los pueblos indígenas. A la luz de esta revisión teórica, el presente documento trae a la memoria el surgimiento de la demanda de autonomía indígena desde los pueblos indígenas de tierras bajas. Posteriormente, se hace un análisis del texto constitucional referido también a la autonomía indígena y similar análisis de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Finalmente, se presenta un balance de las amenazas y retos de los pueblos indígenas en el contexto desarrollado.

I. Pluralismo e identidad indígena

La política se basa en el hecho de la pluralidad de los hombres (...) Los hombres se organizan políticamente según determinadas comunidades esenciales en un caos absoluto, o a partir de un caos absoluto de las diferencias (...) El hombre, tal como filosofía y teología lo entienden, sólo existe —o se realiza— en la política con los mismos derechos que los más diversos se garantizan. En esta garantía voluntaria y en la concesión de una exigencia de igualdad jurídica, se reconoce que la pluralidad de los hombres, que deben su pluralidad únicamente a sí mismos, tiene que agradecer su existencia a la creación del hombre.

Hannah Arendt, 1950.

* Iván Égido es un economista boliviano, que trabaja en la temática indígena un poco más de diez años.

Desde la investigación hasta el trabajo de asesoría a organizaciones indígenas, pasando por funciones en el sector público, el Sr. Égido ha trabajado con organizaciones de base (en las tierras comunitarias de origen del trópico de Cochabamba), en el sector público (Ministerio de Asuntos Indígenas); con la organización nacional de los pueblos indígenas (la CI-DOB); y, en los últimos años, como consultor independiente.

El último año, como consultor del Servicio Alemán de Cooperación Técnico-Social - DED, el Sr. Égido ha trabajado con el equipo de la Fundación TIERRA en el seguimiento a los distintos proyectos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

1 Este texto es de entera responsabilidad del autor, contiene, sin embargo, algunas partes que son producto de la reflexión colectiva sobre el proceso autonómico que se produjo entre la Fundación TIERRA y el DED.

Palabras Clave: Autonomías, Autonomías indígenas, LMAD, Bolivia.

Una sociedad sin esclavos era inconcebible para los primeros teóricos del Estado, los filósofos griegos². La historia evidencia, no obstante, que muchos de los conceptos considerados inamovibles, casi como leyes naturales, han ido cambiando.

El “Estado”, por ejemplo, era definido por Aristóteles desde un *núcleo* que permitía la igualdad de sus partes: la familia. Muchos siglos después ese *núcleo* fue otro: el “ciudadano”, determinado a partir de atributos: sexo, clase y raza. Hombre-propietario-blanco por ejemplo, en muchos contextos y periodos históricos, fueron los atributos necesarios para acceder a la ciudadanía. Vale decir, que este núcleo establece un criterio de igualdad y diferenciación con otros, una suerte de *identidad ideal* anhelada para poder aspirar a tener derechos.

Por supuesto, estos atributos también fueron cambiando con el tiempo y, en la actualidad, ya no se habla de condiciones para acceder a la ciudadanía, salvo la edad o el impedimento mental, aunque el tema de identidades todavía es un campo amplio de debate, propuestas y arreglos en las sociedades.

La identidad ha merecido distintas interpretaciones y hermenéuticas a lo largo del tiempo y su politización; en el caso de la identidad indígena, es el elemento generador de un nuevo sujeto que, de cierta manera, renueva el discurso ortodoxo de la política y la democracia (Yashar 1998, pág. 23).

En procura de no caer en el relativismo o reduccionismo, se puede referir que reconocer al *sujeto indígena*, como ente portador de derechos originados en su *identidad diferente*, implica un avance en el arduo proceso de alcanzar los ideales de justicia y paz en las sociedades modernas, especialmente en aquellas erigidas sobre la base de regímenes coloniales.

Por otra parte, este *sujeto indígena*, como menciona Calderón (1985, pág. 139), no es uniforme ni en clase ni en identidad (no es un bloque monolítico). Sin embargo, esta condición no niega su “razón de ser”, más bien ratifica la pluralidad como el factor común en la consecución de un entendimiento más cabal de algunas sociedades.

2 “Los elementos de la economía doméstica son precisamente los de la familia misma, que, para ser completa, debe comprender esclavos y hombres libres (...) Estas dos primeras asociaciones, la del señor y el esclavo, la del esposo y la mujer, son las bases de la familia”. Aristóteles, (1970). Política, Edición bilingüe y traducción por Julián Marías y María Araujo Introducción y notas de Julián Marías, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Cap. I y II).

La pluralidad, que no es idéntica a simple alteridad (*otherness*), aparece entonces como un elemento constitutivo de la condición humana y tiene más bien que ver con *distinción*, con lo que se muestra a través de la acción y del discurso. Así, en la medida que pluralidad significa distinción, es posible la revelación —en el medio público— de la individualidad de cada uno: de la identidad (*whoness*). Desde esta perspectiva, la política introduce una ruptura en relación con cualquier modalidad simplemente social de vida, entonces: la pluralidad de los seres humanos, en un mundo constituido en común, no es asimilable a la unidad homogénea del género humano. Por lo que en el medio público es el único lugar donde los hombres se muestran tal y como son (Birulés 1992, págs. 20-21).

El pluralismo, en efecto, tal como menciona Giovanni Sartori, trata cualquier identidad de la misma manera en términos de respeto y de reconocimiento recíproco; no como mero y simple equivalente de “complejidad estructural”. No obstante, el pluralismo rechaza la tiranía de la mayoría sin desestimar el principio mayoritario como regulador o de toma de decisiones (Sartori 2001, págs. 34-37).

En este contexto es que se puede entender el tratamiento preferencial, con la concepción de derechos especiales -por ejemplo-, como una política correctora y de compensación capaz de crear o recrear iguales oportunidades; es decir, iguales puntos de partida para todos (Sartori 2001, pág. 83).

Aunque los movimientos indígenas en la región no surgieron precisamente con este ideal de pluralismo³, tuvieron la capacidad de avanzar pasando de un discurso eminentemente sectorial y particularista, hasta confluir en los debates sobre la reconfiguración de las estructuras de poder y de representación política. De esta manera, pasaron de ser una facción, a un movimiento con identidad política⁴.

En efecto, los movimientos *identitarios* indígenas no se confrontan a los principios de la política y la democracia. Más bien los redireccionan hacia la búsqueda de la convivencia basada en el pluralismo.

3 Los movimientos indígenas surgieron, más bien, por la necesidad de sobrevivir frente a las constantes violaciones a sus derechos fundamentales y su propia existencia. Donde además su condición étnica diferente a la dominante, profundizaba su vulnerabilidad, principalmente por su condición histórica de subalternidad y colonialidad.

4 Aunque la definición dice que identidad es la cualidad de lo idéntico, se va ampliando este entendimiento cuando se van ampliando los contactos y concretando nuevas identificaciones con “otros” no tan idénticos, pero con los que se descubre que se puede conformar nuevos niveles de identificación. Así, en un esquema de círculos concéntricos, se van ampliando las identidades hasta construir la idea de “lo nacional”.

II. La autonomía indígena entre el discurso político y la práctica

Mi conclusión es sencilla: La cuestión étnica es sumamente compleja para resolverla con una simple reforma constitucional en un país que no tiene la tradición de respetar estrictamente las normas sancionadas por la comunidad nacional. ¡Hagamos cumplir, con las leyes vigentes, los derechos humanos en la población mayoritaria que, de hacerlo, consecuentemente defenderemos los derechos humanos de los indios!

Gonzalo Aguirre Beltrán, 1989 (Documento Inédito)⁵

Miguel León-Portilla, traduce una excepcional carta en náhuatl enviada por los denominados principales de México, al Príncipe Felipe (que dos años más tarde ocuparía el trono), demandando salvaguardar su autonomía⁶. Cuenta León-Portilla que, prueba de que su demanda fue atendida, en México-Tenochtitlan la gobernación indígena fue mantenida para la población indígena, o lo que supone lo mismo: se mantuvo su autonomía. En virtud a ello, el autor no puede sino preguntarse ¿Cómo es posible que lo que entonces se logró, sea hoy negado a los pueblos indígenas? (León-Portilla 2000, págs. 48-50).

Esta historia, común a muchos pueblos indígenas del continente americano⁷, nos conduce a pensar que el “etnocidio”, como proyecto político, recién se funda con el periodo republicano por lo hijos de Europa, sin absolver de culpas al régimen colonial implantado desde España⁸.

A. Las tendencias en el debate sobre la autonomía indígena en Bolivia

De las muchas tendencias en el debate del proceso autonómico indígena, por un motivo meramente metodológico, este documento se restringirá a dos. Ya que, estas dos tendencias marcaron las pautas desde el debate preconstituyente hasta el diseño de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD):

5 Gonzalo Aguirre Beltrán, en julio de 1989, envió esta opinión a la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. Citado por Salomón Nahmad Sitton (1999, pág. 120).

6 Otra cosa es nuestro gran pesar, que ahora recientemente nos agobia (...) en el reciente año de 1554 querían quitarnos el mando, la administración, lo que nos dejaron nuestros padres, nuestros abuelos, que fuera entregado a los españoles. Esto señor ya nos hubiera ocurrido, si no nos lo protegieran nuestros reverenciados padres de San Francisco (...) Han sido constituidos dos alcaldes mayores, uno aquí en México se ocupa, y el otro en Tlatelolco. (...) Señor, mucho te rogamos porque mucho lo necesitamos, y mucho te pedimos que les mandes que mucho cumplan su oficio porque mucho nos afligen esos españoles y mestizos y negros y mulatos y mucho te rogamos que nadie se burle de nosotros, de nuestra gobernación, de nuestra justicia (...) Y si no cumplimos, que seamos encerrados, ni seamos conservados, y que perdamos nuestras propiedades y la administración.

7 En Bolivia, por ejemplo, fue la flamante República, la cual, al dejar de depender directamente del tributo indigenal, se dispuso, en la segunda mitad del s. XIX, a despojar de sus territorios y autoridades a los pueblos indígenas.

8 Moisés González Navarro afirma que la corona española, con unos criterios absolutistas, distingue entre las “repúblicas de indios” y las “repúblicas de españoles”. De acuerdo con su apreciación, no los separa para que los “no indios” explotaran a los indios, en principio los separa justamente por lo contrario, para que los indios pudieran vivir mejor (Sotelo 2001).

- El autogobierno, entendido como la autoprovisión de bienes y servicios, en una suerte de modelo circunscrito a lo endógeno. *Autoconfinamiento* diría Willem Assies (2002, pág. 111). Mismo que termina sufriendo todos los deberes del Estado en cuanto a provisión de bienes y servicios sociales y que, en definitiva, significa desvincularse plenamente del contexto mayor: de lo nacional⁹; y
- El autogobierno como un mecanismo de redistribución del poder del Estado en nuevas unidades político-administrativas que conforman, junto a las demás unidades territoriales, el mosaico del Estado en términos territoriales y político-administrativos, en concordancia al modelo basado en la búsqueda de la *autenticidad de nación*, sugerido por Villoro (1998, págs. 76-78).

Esto último es conducente al dilema aludido por Assies (*et ál.* 2002, págs. 109-113), relacionado a insertar la noción de autodesarrollo como fin de la autonomía o buscar más bien la participación efectiva de las entidades autonómicas en la definición del desarrollo como proyecto nacional.

Entre las dos tendencias mencionadas, se encuentra una serie de variaciones que no vale la pena abordar para los fines de este documento. Cabiendo resaltar que la primera alternativa (“endógena”) está más cerca del *indigenismo oficialista* de los Estados¹⁰, todavía administrados por élites que aún mantienen una hegemonía basada en la presunción de superioridad, conservando así el discurso del “Civilizado versus Bárbaro”.

Durante el proceso constituyente, por ejemplo, en la discusión al interior de las organizaciones indígenas y campesinas del denominado “Pacto de Unidad”¹¹ (proceso pre-constituyente) y posteriormente en el debate de la Asamblea Constituyente, se optó más bien por la segunda alternativa, vale decir: la autonomía indígena como elemento fundador de “lo plurinacional”.

9 Aunque en Bolivia se constitucionalizó la figura de Estado Plurinacional, es evidente que de entre las diferentes naciones también se forma una nueva englobante de las mismas (ver Xavier Albó, La Utopía Pluricultural, <http://www.sjsocial.org/crt/albo.html>).

10 Willem Assies, en una reseña del avance de los derechos indígenas, menciona que estos derechos emergentes (los derechos de los pueblos indígenas), han surgido en el contexto de las políticas de reconocimiento, asumidas por parte de los Estados, respondiendo a expectativas sobre un nuevo trato. En la búsqueda de responder a las demandas indígenas y a la “doble transición” (hacia las democracias electorales que se compatibilizaban con la segunda transición de cara a la implementación de las políticas del Consenso de Washington y el neoliberalismo). Con el propósito de inaugurar nuevas formas de gobernanza para las “democracias de mercado” (market democracies), con características de reformas “pluri-multi”. Así se consolida la era del “indio permitido”, que se refiere a un nuevo escenario en el que se aceptan las demandas culturales, siempre que éstas no impliquen una redistribución real de los recursos y del poder (Assies 2009, págs. 95-96).

11 Seis organizaciones indígenas (originarias) y campesinas suscriben un Pacto de Unidad: Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMC-BS), Confederación Sindical Colonizadores de Bolivia (CSCB), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), y Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MST-B), en septiembre de 2004. Un año más tarde, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), retoma el liderazgo de los pueblos indígenas de tierras bajas y participa activamente del Pacto de Unidad.

Sin embargo, los diferentes proyectos de Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD) y su versión final aprobada y sancionada, se alejaron de ese acuerdo, remediando su limitada interpretación constitucional con vacíos, contradicciones y una visión tutelar a la hora de garantizar, mediante la autonomía, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas¹².

Esta confusión, por supuesto, se aleja del proyecto de construcción de un Estado Plurinacional, reinstaurando las viejas prácticas de centralizar el poder y presumir la incapacidad de los pueblos indígenas para decidir por sí mismos su desarrollo.

No obstante, para entender las características del proceso autonómico indígena, es necesario conocer cuáles fueron las motivaciones que condujeron a las organizaciones indígenas a movilizarse, demandando una Asamblea Constituyente que reconozca el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas.

B. La base de la autonomía indígena: El territorio indígena

La problemática del acceso a la tierra por parte de la población indígena y la seguridad jurídica respecto a sus territorios, no fue en Bolivia un proceso históricamente simétrico, por lo que supone procesos con características diferenciadas para tierras altas respecto a tierras bajas¹³.

En 1953, producto de la Revolución Nacional, se inició el procedimiento de reforma agraria, que dotó títulos de propiedad a muchos pequeños propietarios indígenas y acabó con el régimen de hacienda en la región andina y valles interandinos (tierras altas). Sin embargo, la aplicación de esta reforma tuvo como impacto negativo la creación del “minifundio”, lo cual profundiza, por mecanismo de la herencia, aún más la fragmentación de las menores propiedades agrarias, generación tras generación (Stavenhagen 2008, pág. 10).

En el oriente boliviano (tierras bajas), en cambio, comenzó durante los años 70 un proceso de distribución de la tierra continuo a cargo de los sucesivos gobiernos *de facto* en favor de la industria agropecuaria y forestal, lo que generó la concentración del poder económico y social en manos de una pequeña élite regional. De esta manera, la hacienda tradicional se convirtió en una nueva forma de latifundio, a costa del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales (CIDH 2007, pág. 69).

12 Con el nuevo texto constitucional, se inaugura un nuevo término: “Los pueblos y naciones indígena originario campesinos”. No obstante, para efectos de este artículo, se utilizará el término “pueblo indígena” solamente. Sin perjuicio de aminorar el alcance del término constitucional.

13 Bolivia cuenta con 12 ecoregiones (con varias subecoregiones) y muchos ecosistemas, de las cuales las tierras bajas ocupan ocho de ellas en siete de los nueve departamentos de Bolivia. En las tierras bajas de Bolivia, así mismo, se concentran 34 pueblos indígenas que constituyen la mayor diversidad del país.

En este contexto, las movilizaciones del movimiento indígena de tierras bajas, en sus dos marchas (1990 y 1996), consiguieron la aprobación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996). Un avance importante fue la creación de una nueva categoría de propiedad colectiva de los pueblos indígenas: las Tierras Comunitarias de Origen o TCO¹⁴. Mediante este mecanismo, la Ley referida (también denominada Ley INRA) reconoce el derecho de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, el derecho a la autogestión de sus tierras conforme a las normas y procedimientos propios, y los principios de inalienabilidad e inembargabilidad de sus territorios titulados (Stavenhagen 2009, pág. 10).

En efecto, la Ley 1715 amplía el principio constitucional sobre las TCO, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT, al reconocer la categoría de territorio por encima del simple concepto de propiedad agraria. El párrafo III del artículo 3 de la referida Ley (Garantías Constitucionales), establece claramente que la TCO se debe entender como *Territorio Indígena* (TI):

III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171° de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991 (Ley 1715, 1996).

Con esta base jurídica, los pueblos indígenas y originarios, a través de sus organizaciones, han demandado y consolidado el derecho propietario de sus territorios¹⁵. Por otra parte, el derecho al uso y aprovechamiento de los pueblos indígenas a los recursos naturales renovables en sus territorios, también fue reconocido por el Gobierno boliviano a través de una serie de decretos supremos sobre los territorios indígenas¹⁶; el artículo 153 de la Ley Forestal y el artículo 171 de la Constitución Política del Estado de 1994. Entre las normas previas sobre este tema, merece especial atención la Ley del Medio Ambiente del 27 de abril de 1992, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a participar en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales renovables localizados en sus tierras (OIT 1999).

14 “Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles” (Ley INRA, Art. 41, numeral 5).

15 En el período comprendido entre 1996 y 2007, se titularon 11.316.428,8020 hectáreas como tierras comunitarias de origen. La superficie de territorio correspondiente a las TCO, titulada solamente en el 2007, alcanzó a 3,6 millones de hectáreas. De esa superficie, un 86% está ubicado en tierras bajas y un 14% en tierras altas. El área más grande está en el Departamento de Santa Cruz, con 1,1 millones de hectáreas. Esta cifra equivale a un 31% de las TCO tituladas en 2007 (Informe de la gestión 2007. INRA, 2007. Disponible el 27.03.09 en el sitio Web http://www.inra.gob.bo/uploads/documentos/pdf/Informe_INRA2007.pdf).

16 Decretos Supremos (D.S.): 22609, 22610 y 22611, de 1990; 23112, 23108 y 23111, de 1992.

C. La Ley de Participación Popular

La Ley de Participación Popular – LPP (1994), junto con la Ley de Descentralización Administrativa – LDA (1995); la Ley de Municipalidades – LM (1999), y la Ley del Diálogo Nacional – LDN (2000), son las normas que regularon un proceso de descentralización inédito en la historia republicana boliviana.

La Ley de Participación Popular, en sus artículos 3 y 4, reconoce como sujetos jurídicos y de la participación popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias y, con el mismo rigor, reconoce a sus representantes. Así también, en su artículo 10, vincula a estos sujetos jurídicos (comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales) a su respectivo gobierno municipal, con la constitución de los Comités de Vigilancia.

Este marco legal estimuló un cambio cualitativo y cuantitativo en las estructuras de administración del poder, y tuvo -como previsible consecuencia- la apropiación del poder local por parte de las organizaciones de base, indígenas y campesinas, allí donde éstas eran mayoritarias.

No obstante, para las poblaciones indígenas minoritarias, principalmente en las tierras bajas de Bolivia, significó su reconocimiento como “sujeto jurídico”, aunque su posibilidad de beneficiarse directamente con recursos para su desarrollo fue limitada, así como su efectiva participación en las estructuras de gobierno.

D. Dos procesos de reterritorialización sobrepuestos

Luego de la sanción de las leyes de reforma de segunda generación, aconteció que a medida que avanzaba el proceso de saneamiento y se consolidaba el proceso de titularización de las TCO –especialmente en tierras bajas-, los pueblos indígenas empezaron a constatar que su participación era parcial y restringida en la gestión de los nuevos Gobiernos Municipales (GM), producto de una mala aplicación de la Ley de Participación Popular.

En efecto, surgieron al menos tres temas de preocupación y amplia reflexión en los distintos espacios internos de reunión y coordinación de las organizaciones indígenas de tierras bajas¹⁷:

¹⁷ La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), por ejemplo, discutió estos temas en su Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas (GANPI) y sus Comisiones Nacionales (CN), entre otros espacios de decisión.

1. Toda vez que el proceso de consolidación de las TCO apuntaba, en cierta medida, a la reconstitución de la territorialidad de los pueblos indígenas, no consideraba los límites de la División Política Administrativa (Departamentos, Provincias y Municipios) definidos con criterios eminentemente políticos¹⁸. De tal manera que en el país coexistían dos formas de consolidación de territorialidades: una a través de los municipios y sus GM y, otra mediante la conformación de territorios indígenas con estructuras organizativas y sistema de autoridades propios a través de las TCO. Ambas sobrepuestas geográfica y administrativamente de manera desarticulada.
2. La aplicación distorsionada de la Ley de Participación Popular, en numerosos casos, había generado una suerte de paralelismo organizativo; puesto que en muchos municipios se habían creado Organizaciones Territoriales de Base (OTB) paralelas a las organizaciones indígenas del lugar. Por otra parte, el proceso de Planificación Municipal Participativa, en los casos en que la TCO estaba en más de un municipio, implicaba la creación de un distrito indígena en cada uno ellos. Así, el pueblo indígena que ocupaba el territorio sufría la fragmentación de sus demandas, impidiendo una visión de desarrollo integral de su territorio; postura que en algunos casos críticos podía provocar la división de su organización para *funcionalizarse* a las necesidades de los gobiernos municipales y del sistema de partidos políticos.
3. En la mayoría de los casos las poblaciones indígenas son pequeñas, o cuando menos minoritarias, respecto a la población total del municipio, situación que impedía que estas poblaciones puedan tener una adecuada representación política en el nivel municipal, descontando la posibilidad de hacerse cargo del GM, a causa del sistema electoral vigente basado en las mayorías, aspecto que condenaba a estas poblaciones a permanecer en situación de *tutelage* de los distintos gobiernos locales.

Algunas TCO, no obstante, coinciden casi exactamente con la jurisdicción municipal, tal es el caso de San Antonio de Lomerío y Urubichá en tierras bajas. Ambas experiencias mostraron otro tipo de dificultad, dado que las instituciones y normas propias de los pueblos indígenas colisionaban con las nuevas formas de organización territorial municipal y con su fuerte componente político (Rojas 2007, págs. 141-142).

Otras experiencias, dan cuenta de una suerte de adecuación de las TCO a la jurisdicción municipal con la creación de los Distritos Municipales Indígenas. Éstos, sin embargo, tendían a estar condicionados a la voluntad política de las autoridades municipales y a

18 “A lo largo de la historia de Bolivia los cantones y municipios se estructuraron fundamentalmente en base a criterios políticos o de intereses personales y no de organización social o de la administración del territorio (...) Por eso los municipios y cantones de Bolivia en muchos casos no coinciden con las jurisdicciones territoriales de las asociaciones comunitarias, unidades socio-culturales y pueblos indígenas” (Balslev 1996).

la capacidad de gestión de las organizaciones indígenas. Los ejemplos emblemáticos son Raqaypampa en el municipio de Mizque (tierras altas), y Kaami en el municipio de Camiri (tierras bajas).

Estas problemáticas fueron dirigiendo lo fundamental de la demanda indígena –de entre varias- hacia una reforma constitucional que permita redefinir las unidades político administrativas del país, entre otras demandas. Efectivamente, la conjunción de diferentes conflictos en el país, tales como la guerra del agua y los bloqueos campesinos el año 2000, y la posterior crisis de los partidos políticos, condujeron al movimiento indígena a plantear una reforma estructural como vía de solución de los vacíos constitucionales, y decidieron marchar -el año 2002- demandando la instalación de una Asamblea Constituyente.

III. El desarrollo normativo para la Autonomía Indígena

A. El marco constitucional

La Constitución Política del Estado, vigente desde febrero de 2009, se organiza en cinco partes:

Gráfico 1: Estructura Constitución Política del Estado



La carta magna, inaugura el proceso autonómico y establece las condiciones para la conformación de entidades autonómicas.

a) El carácter de lo Plurinacional

Los dos primeros artículos constituyen los pilares fundamentales de la CPE, en términos de la incorporación de principios del pluralismo y los derechos de los pueblos indígenas:

· Con el primer artículo: *“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”*, se establecen los principios rectores que definen el carácter del Estado.

· Y con el segundo: *“Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”*, se establece la fuente de los derechos de los pueblos indígenas. Puesto que a la luz de este artículo, que reconoce que antes de la instauración del régimen colonial español existían naciones, se sustenta el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas que se realiza mediante el ejercicio de su Autonomía, respetando el principio de unidad del país, así como el resto de los derechos colectivos expresados a lo largo del texto constitucional.

Otra apartado de especial relevancia para los derechos de los pueblos indígenas, es el párrafo IV del artículo 13 que establece que: *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia”*. Este apartado, reforzado con el artículo 256¹⁹, es un avance fundamental en la articulación de la norma constitucional con los instrumentos internacionales de derechos humanos, y favorece en mucho la interpretación de los derechos de los pueblos indígenas que, en el debate internacional, gozan de una importante jurisprudencia.

De esta manera, el carácter *Plurinacional* del Estado constituye la reparación histórica más importante lograda por los pueblos indígenas en Bolivia. En virtud a que en pie de igualdad

¹⁹ Artículo 256

Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”.

con el resto de la población boliviana, los pueblos indígenas definen ser parte del Estado boliviano, salvaguardando su derecho a la diferencia y la igualdad de oportunidades para participar, decidir y controlar el funcionamiento del Estado.

b) El Territorio Indígena Originario Campesino: La nueva unidad territorial del Estado

Otro elemento fundamental en la protección a los derechos de los pueblos indígenas, es la garantía de la integralidad de los Territorios Indígena Originario Campesinos - TIOC (Art. 403²⁰). Esta garantía se efectiviza en el reconocimiento de los TIOC como unidades territoriales:

Artículo 269.

I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

Con este artículo, la CPE, además de reconocer a los TIOC como parte de la estructura territorial del Estado, le otorga la potestad de convertirse en una entidad territorial con capacidad gubernativa. Esta capacidad gubernativa, no obstante, podría tener diferentes grados de descentralización:

- Como entidad territorial autónoma con capacidad de autolegislación, gestión de recursos fiscales y elección directa de sus autoridades, en el marco de sus competencias.
- Como entidad territorial desconcentrada, con capacidad de participar de la administración de recursos públicos en coincidencia a una entidad territorial con capacidad gubernativa mayor de la cual es parte. Por ejemplo: aquellos distritos indígenas desconcentrados parte de un municipio.

Esta disposición debería adecuarse a las actuales Tierras Comunitarias de Origen (TCO), de acuerdo a lo que expresa la Disposición transitoria, Séptima, de la CPE: *“A efectos de la aplicación del parágrafo I del artículo 293 de esta Constitución, el territorio indígena tendrá como base de su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen. En el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino, en el marco establecido en esta Constitución”*. Vale decir

20 Art. 403.I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades (CPE).

que, hasta diciembre de este año, las TCO deberían migrar su personalidad jurídica a la de TIOC.

Por otra parte, la CPE establece que “*Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional*” (Art. 276). Esta disposición deja claro que una entidad autónoma, por ejemplo la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC), tendrá sus propios límites territoriales y jurisdiccionales aunque esté dentro –parcial o totalmente– de otra entidad territorial más grande; por ejemplo, la autonomía municipal o la departamental.

Otro elemento que es transversal a las diferentes modalidades de Autonomía, incluida la indígena originaria campesina, es el período de mandato de los representantes electos a los respectivos Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos, que según la CPE “*será de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez*” (Art. 288).

c) La participación los pueblos indígenas en los gobiernos autónomos

La CPE hace referencia a los derechos de participación de los pueblos indígenas en las autonomías departamental y municipal. En el nivel departamental, allí donde se hubiese constituido una AIOC, su participación en la Asamblea Departamental se garantiza de la siguiente manera:

Artículo 278.

I. La Asamblea Departamental estará compuesta por asambleístas departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos.

Este mismo procedimiento para los pueblos indígenas con poblaciones minoritarias se reconoce en la autonomía municipal:

Artículo 284.

II. En los municipios donde existan naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal.

d) La caracterización de la autonomía indígena originaria campesina

La Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC), está definida en la CPE como “*el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias*” (Art. 289).

La CPE menciona que la conformación de la AIOC “*se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley*” (Art. 290.I) y que “*se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley*” (Art. 290.II).

No obstante, en el entendido que el territorio ancestral no solamente es la TCO titulada, la CPE también reconoce, como base territorial para la conformación de la AIOC, a los municipios y las eventuales regiones:

Artículo 291

I. *Son autonomías indígena originario campesinas los **territorios indígena originario campesinos**, y los **municipios**, y **regiones** que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley.*

e) Las bases territoriales de la Autonomía Indígena Originaria Campesina

La AIOC, para conformarse como tal, requiere de dos condiciones impescindibles: una base territorial y la voluntad expresada por su población de acceder al régimen autonómico. Respecto a la primera condición, la CPE establece dos bases territoriales efectivas para la AIOC: territorios indígenas y municipios; y, una relativa: la región.

i. El territorio indígena

El territorio indígena, tal como establece el artículo 293 de la CPE, está referido principalmente a la actual TCO, regulada por la legislación agraria y formalizada como modalidad de propiedad colectiva de la tierra. No obstante, la TCO es entendida como territorio en el sentido del Convenio 169 de la OIT (*ver supra*).

Artículo 293.

I. *La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en*

consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible.

Sin embargo, muchas TCO se consolidaron trascendiendo los límites municipales, en unos casos y; en otros, los límites departamentales (*ver supra*). Al respecto, la CPE, en los párrafos II y IV del artículo 293, prevé un procedimiento mediante el cual se garantice la integralidad del territorio indígena:

Artículo 293.

II. *Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley. (...)*

IV. *Para constituir una autonomía indígena originario campesina cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno.*

De esta manera se preveía, a partir del diálogo y concertación entre unidades territoriales, poder llegar a la redefinición de los límites distritales o municipales, garantizando la preeminencia de los Territorios Indígena Originario Campesinos, tal como establece el artículo segundo referido a la presencia de pueblos indígenas, con carácter previo a la ocupación española y al diseño político-administrativo asociado a ésta.

Otro elemento importante que incluye el artículo 293 en su párrafo III, es el referido al establecimiento de requisitos mínimos de población y otros para la conformación de AIOC.

Artículo 293.

III. *La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina.*

No obstante, este párrafo se debe interpretar a la luz del párrafo primero del mismo artículo (*ver supra*) que menciona que los **únicos** requisitos exigibles son la base territorial (el territorio indígena) y la voluntad de sus habitantes.

Vale decir que los requisitos o condiciones del párrafo III, no deberían ser restrictivos para el acceso al proceso autonómico. Estos requisitos, entonces, podrían ser entendidos

como criterios adicionales que deberían ser puestos a consideración de los pueblos indígenas para que sean o no tomados en cuenta por ellos.

Respecto a la segunda condición para conformar una AIOC, la voluntariedad, el artículo 294 establece dos formas para su ejercicio:

Artículo 294.

I. *La decisión de constituir una autonomía indígena originario campesina se adoptará de acuerdo a las normas y procedimientos de consulta, conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley.*

II. *La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina se adoptará mediante referendo conforme a los requisitos y condiciones establecidos por ley.*

Es decir que para conformar una AIOC con base en el territorio indígena, se aplica las **normas y procedimientos propios** de los pueblos indígenas; y para la conformación de AIOC con base en el municipio, se adopta el **Referéndum** como procedimiento para establecer la voluntariedad de sus habitantes.

ii. El municipio

La segunda forma de acceso a la AIOC es a través de la jurisdicción municipal. Esta forma se activa por la voluntariedad de sus habitantes expresada mediante referéndum (Art. 294.II):

Artículo 294.

II. *La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina se adoptará mediante referendo conforme a los requisitos y condiciones establecidos por ley.*

III. *En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de requisitos y condiciones conforme a la Constitución y la ley.*

Llama la atención en este último párrafo, el III del artículo 294, que abre la posibilidad de conformar un otro tipo de AIOC, por la vía de la jurisdicción municipal, a partir de estructuras meramente campesinas. Esta aparente contradicción y reduccionismo del concepto integral de “lo indígena originario campesino”, al parecer fue una incorporación

realizada en los procesos finales de negociación del texto constitucional en el parlamento el 2008²¹.

Otra precisión importante por hacer es la referida a las competencias, ya que las AIOC “vía municipio” nacen con todas las competencias municipales, además de las que establece la CPE para las AIOC (*ver infra*).

iii. La región

La tercera forma de acceso al proceso autonómico, aunque de manera limitada, es la Región Indígena Originaria Campesina (RIOC), que es diferente a la AIOC.

En efecto, la CPE establece que la Región “*se constituirá como un espacio de planificación y gestión*” (Art. 280) y “*estará constituida por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo*” (Art. 281) y “*recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas*” (Art. 301). Vale decir que las regiones sólo son ámbitos de planificación entre dos o más entidades territoriales autónomas del nivel local, donde también puede participar el nivel departamental. Así, la Región sólo recibe las competencias delegadas o transferidas por estas entidades territoriales autonómicas.

En correlato a esta definición, la CPE hace una distinción entre AIOC y Región Indígena Originaria Campesina (RIOC), en su artículo 303:

Artículo 303.

I. *La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.*

II. *La región indígena originario campesina, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.*

De esta manera, se puede evidenciar que no sólo la AIOC y la RIOC no son iguales en jerarquía, sino que tampoco son equiparables en cuanto al ejercicio de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos. Es en este contexto que se debe interpretar el artículo 295.

21 Sus efectos o consecuencias prácticas todavía no se pueden dimensionar toda vez que no ha sido regulado, ya que el texto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización ni siquiera se lo menciona.

Artículo 295.

I. *Para conformar una región indígena originario campesina que afecte límites municipales deberá previamente seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional cumpliendo los requisitos y condiciones particulares señalados por Ley.*

II. *La agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas para conformar una región indígena originario campesina, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta según corresponda y conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la Ley.*

f) El gobierno de la AIOC

En la parte final del capítulo referido a la AIOC, se establece el modo de ejercicio de estos gobiernos a partir de sus normas y procedimientos, formas de organización y denominación propias.

Artículo 296.

El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley.

Finalmente, mencionar que el artículo 303 establece que, además de sus 23 competencias exclusivas, la AIOC asumirá inclusive las competencias municipales. Con este artículo se garantiza que la AIOC gozará de una autonomía plena y de igual jerarquía a su similar en el nivel local, el municipio.

B. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización tiene por objeto “*regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305*” (LMAD, Art. 2).

La LMAD reemplaza los artículos más relevantes de la Ley de Municipalidades N° 2028 de 1999, y deroga gran parte sus artículos. También abroga la Ley de Participación Popular N° 1551 de 1994, y casi todas sus normas modificatorias y complementarias. Similar suerte le tocó correr a la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 de 2000. Sin embargo, algunos de los principios más importantes de estas normas abrogadas no fueron reemplazados. Tal es el caso del reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales que son las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales.

No obstante, se deja en vigencia el Decreto Supremo N° 24447 del 20 de diciembre de 1996 (Reglamento a las Leyes N° 1551 de Participación Popular y N° 1654 de Descentralización Administrativa), lo que implica que, por el principio de *ultractividad* de la Ley, ésta seguirá estableciendo el marco procedimental para el reconocimiento legal de las Organizaciones Territoriales de Base y su funcionamiento en la gestión municipal, hasta que se apruebe otra ley específica para esta materia.

Es preciso, sin embargo, hacer notar que la Ley 1551 de Participación Popular tenía la virtud de integrar a la sociedad civil a distintas instancias de la gestión política y del proceso de toma de decisiones de orden económico, en el marco de los gobiernos locales. Estableciendo, de esta manera, principios de participación que ahora quedan solamente como un mero tema procedimental.

La LMAD se divide en ocho títulos y una parte de disposiciones finales. Esta Ley, que establece los parámetros más importantes para el desarrollo del proceso autonómico, acarrea algunas contradicciones, vacíos y vicios de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a la AIOC, como se revisará más adelante.

Gráfico 2: Estructura Ley Marco de Autonomías y Descentralización



C. La Autonomía Indígena Originaria Campesina en la LMAD

La LMAD aborda la autonomía indígena desde un enfoque muy mesurado, cayendo incluso en una visión tutelar de “lo indígena”. A la sombra de esta visión tutelar es que la LMAD interpreta la CPE, y delinea una AIOC que no sólo es mercedora de una menor jerarquía en relación a las otras entidades territoriales autonómicas sino que, inclusive, llega a subordinarse a la autonomía municipal. Seis puntos nodales muestran esta visión tutelar y retroceso respecto del texto constitucional²²:

1. El reconocimiento constitucional al Territorio Indígena Originario Campesino como una *Unidad Territorial*, está condicionado y restringido por la LMAD al establecer el requerimiento previo de formar una *Entidad Territorial Autónoma*.

Las Unidades Territoriales (UT) establecidas en la CPE (Art. 269) son: los Departamentos, Provincias, Municipios y Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC)²³. No obstante, la LMAD (Art. 6) distingue a los TIOC de las otras UT, estableciendo una condición previa para que éstos alcancen esta condición.

Como resultado, se afecta la definición misma de UT, planteada por la propia LMAD, al establecerse que los TIOC primero se deben constituir en una Entidad Territorial Autónoma (ETA). Siendo que esta última, la ETA, tiene como requisito indispensable ser primero UT. Esta inconsistencia, en relación al carácter jurídico inicial de la AIOC, afecta de manera directa a otros artículos de desarrollo en los capítulos siguientes de la LMAD.

Artículo 6. (DEFINICIONES)

I. Respecto a la organización territorial:

1. *Unidad Territorial.- Es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino.*

El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía indígena originaria campesina.

22 Desde la presentación de la primera versión del Proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización (PLMAD), se conformó un grupo de reflexión y seguimiento al contenido de las diversas versiones de estos PLMAD. Este grupo, compuesto por Gonzalo Colque, Jorge Salgado y el autor, definieron de manera conjunta algunos de los puntos nodales que a continuación se exponen en este artículo.

23 La demanda de reconocimiento de los territorios indígenas como unidades político administrativas, junto a la autonomía indígena, ya fue planteada por la CIDOB en su Proyecto de Ley de los pueblos indígenas de Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia, gestionado desde el año 1988 y finalmente puesto a consideración el año 1992. Ésta la razón de la incidencia de esta organización al interior del denominado “pacto de unidad de las organizaciones indígenas, originarias y campesinas” y del planteamiento exitoso de este punto en el debate constituyente.

Esta distorsión de la condición de unidad territorial del TIOC contradice un principio constitucional, que también funge de principio rector en la LMAD (Art. 5.7), en el cual se reconoce la existencia precolonial de los pueblos indígenas, a partir de la cual cabe perfectamente el reconocimiento de sus territorios como Unidades Territoriales. Estos territorios indígenas, por tanto, lo mismo que las provincias, no tendrían por qué ser gobierno para tener la cualidad de Unidad Territorial.

Por otra parte, se condena nuevamente a los pueblos indígenas que no quieran acceder a la autonomía, a la histórica desatención de los gobiernos municipales y/o prefecturales; sin soslayar la permanente amenaza de afectar la integralidad de sus territorios (ver supra).

Vale decir, se sepulta la posibilidad de que estas poblaciones consoliden procesos al menos de desconcentración en sus territorios, si no adquieren la potestad gubernativa con la AIOC.

2. La LMAD contempla condiciones que permiten a los municipios transformarse en TIOC, cuando ésta es una atribución propia de la Ley Agraria.

La LMAD abre la posibilidad de que se pueda migrar de una jurisdicción territorial municipal hacia una jurisdicción territorial indígena originaria campesina, con el sólo requisito de la voluntariedad de sus habitantes. Esta eventualidad, reconocida por la LMAD, puede originar complicados procesos de conflicto, fundamentalmente en lo que hace al acceso, uso y propiedad de los recursos naturales, debido a que no le corresponde a esta Ley definir las condiciones y requisitos para consolidar una Unidad Territorial (así tenga ésta el carácter de AIOC) como TIOC.

Artículo 16. (MODIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES).

IV. Los municipios o regiones que adopten la cualidad de autonomía indígena originaria campesina podrán modificar su condición de unidades territoriales a la categoría de territorio indígena originario campesino, en caso de consolidar su territorialidad ancestral, al amparo de lo establecido en el Parágrafo I del Artículo 293 de la Constitución Política del Estado.

Por otra parte, desde este artículo se arrastra un concepto no definido en esta Ley: la *territorialidad ancestral*. Cabe referir, entonces, el artículo 56 de esta norma que establece que “*el Ministerio de Autonomía deberá certificar expresamente, en cada caso, la condición de territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones demandantes según lo establecido en el Parágrafo I del Artículo 290 de la Constitución Política del Estado*”.

Vale decir que, ahora, el Ministerio de Autonomía se constituye en la autoridad competente de certificar cuáles son o no Territorios Indígena Originario Campesinos, volviendo a sobreponer su competencia con la autoridad competente responsable de Tierra y Territorio.

3. Estas contradicciones surgen pese a que la norma jerárquicamente superior, la CPE, es clara en separar los capítulos referidos al desarrollo del proceso autonómico -- que se encuentra en la parte *Estructura y organización territorial* -- de los que regulan el procedimiento de perfeccionamiento de la propiedad agraria -- que se desarrollan en “*Estructura organizaciones económica*”, en el título *Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio*-. **La LMAD no diferencia de forma clara la Región Indígena Originaria Campesina de la Autonomía Indígena Originaria Campesina**

Tal como se mencionó anteriormente, la CPE establece que la Región Indígena Originaria Campesina se conforma a partir de la “*agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas*” (Art. 295.II) y que “*asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas*” (Art. 303.II). Esta caracterización coincide con la de Autonomía Regional que, según la propia CPE “*se constituirá como un espacio de planificación y gestión*” (280.I) y, una vez constituida, “*recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas*” (Art. 301).

Más, a diferencia de la Región Autónoma y Región Indígena Originaria Campesina (que es un espacio de planificación y gestión que funciona con competencias transferidas o delegadas y no anula a las autonomías constituidas), la Autonomía Indígena Originaria Campesina es constitucionalmente plena, al igual que las autonomías departamentales y municipales. En virtud a lo cual, los párrafos II de los artículos 46 y 74 de la LMAD carecerían de coherencia al afirmar la existencia o admisión de “autonomía indígena originaria campesina constituida como región indígena originaria campesina”, algo que equivaldría a decir que podría existir una “autonomía municipal constituida como región autónoma”. Así se soslaya la obviedad de que la creación de una RIOC, en ningún caso, le permite asumir la denominación de AIOC. No sólo porque la CPE refiere dos conceptos diferentes, sino porque al hacerlo se vulneran niveles de autonomía legítimamente concedidos por la carta magna.

Artículo 46. (DENOMINACIÓN)

(...)

II. *La conformación de la autonomía indígena originaria campesina establecida en una región no implica necesariamente la disolución de las que le dieron origen, en este caso dará lugar al establecimiento de dos niveles de autogobierno: el local y el regional, ejerciendo el segundo aquellas competencias de la autonomía indígena originaria campesina que le sean conferidas por los titulares originales que la conforman. La decisión de disolución de*

las entidades territoriales que conforman la región deberá ser establecida según proceso de consulta o referendo de acuerdo a ley, según corresponda, pudiendo conformarse un único gobierno autónomo indígena originario campesino para toda la región.

Artículo 74. (COMPETENCIAS DE LA AUTONOMÍA REGIONAL)

(...)

II. La autonomía indígena originaria campesina constituida como región indígena originaria campesina asumirá las competencias que le sean conferidas por las entidades territoriales autónomas que la conforman con el alcance facultativo establecido en la Constitución Política del Estado para la autonomía regional.

4. La LMAD, complejiza excesivamente el acceso a las autonomías indígena originaria campesinas, tanto que es más fácil para un pueblo indígena constituirse en un municipio que en AIOC

Ya que las autonomías son de igual jerarquía, deberían existir iguales condiciones de conformación en tanto viabilidad territorial y viabilidad gubernativa para todas. El sólo uso de la palabra viabilidad es una restricción al ejercicio del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas y del principio de preexistencia de éstos (CPE. Art. 2).

El mensaje detrás del articulado de la LMAD es claro: Es más fácil para un pueblo indígena constituirse en Municipio que en AIOC; ya que, en el primer caso, los requisitos son básicos y, en el segundo, se habla de viabilidad gubernativa y otras certificaciones adicionales. Vale decir que, en el caso de que un pueblo indígena quiera constituirse en Municipio, se presume que tiene las condiciones necesarias; pero si ese mismo grupo opta por la AIOC se presume su incapacidad, por lo que tiene que demostrar el “funcionamiento efectivo” de su organización y la existencia de un instrumento de planificación que incluya “*estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes*” (Art. 57). Sin duda, este artículo es una muestra clara del carácter tutelar hacia “lo indígena” que se filtra en todas aquellas secciones que se refieren a los pueblos indígena originario campesinos en la LMAD.

5. La LMAD es ambigua cuando se refiere a la jerarquía normativa de los estatutos y cartas orgánicas

Una imprecisión en el establecimiento de la naturaleza jurídica de los estatutos y cartas orgánicas (Art. 60), podría generar una serie de interpretaciones conducentes a grandes procesos de conflictividad entre las entidades autonómicas y el gobierno central.

Artículo 60. (NATURALEZA JURÍDICA)

(...)

II. *El estatuto y la carta orgánica están subordinados a la Constitución Política del Estado y en relación a la legislación autonómica tiene preeminencia.*

La pregunta obligada a esta redacción es ¿Son los estatutos y cartas orgánicas preeminentes a la legislación autonómica nacional, en este caso: la propia LMAD?

6. Sobre las competencias y su alcance (La vocación centralista de la LMAD)

En general, se ve una tendencia a la centralización y a la intervención del nivel central de gobierno en todas las competencias, no solamente para normar sino para intervenir directamente en el resto de los niveles autonómicos. De esta manera, se constata que la LMAD refleja una visión basada en un modelo de “pirámide invertida”, de base pequeña y cabeza grande, donde se da mayor importancia al gobierno central respecto a los otros niveles autonómicos.

Así, en la descripción contemplada en la LMAD de las competencias de la AIOC, se detallan de manera selectiva sólo algunas de las competencias contenidas en la CPE. No se conocen los criterios para haber hecho esta discriminación, en la que se excluyen algunas competencias fundamentales para la AIOC. Por ejemplo, en materia de recursos naturales la LMAD establece sólo tres competencias:

Artículo 87. (RECURSOS NATURALES)

(...)

IV. *De acuerdo a las competencias concurrentes de los Numerales 4 y 11 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias de la siguiente manera:*

(...)

3. *Gobiernos Indígena originario campesinos autónomos:*

- a) *Gestión y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, en el marco de la política y régimen establecidos por el nivel central del Estado, en concordancia con la competencia del Numeral 3 del Parágrafo III del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado.*
- b) *Implementar las acciones y mecanismos necesarios de acuerdo a sus normas y procedimientos propios para la ejecución de la política general de suelos y cuencas.*

V. *De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 21 del Parágrafo I del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos autónomos tienen la competencia exclusiva de participar y desarrollar los mecanismos necesarios de consulta previa sobre la explotación de recursos naturales, entre otros.*

Cabe preguntarse entonces: ¿Qué pasa con el resto de las competencias exclusivas propias de la AIOC contenidas en el Art. 304 de la CPE?, a saber:

Artículo 304

I. *Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:*

(...)

3. *Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.*

(...)

7. *Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.*

(...)

II. *Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:*

(...)

9. *Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.*

(...)

Las propias de los pueblos indígena originario campesinos (Art. 30):

Artículo 30.

(...)

II. *En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:*

(...)

15. *A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles*

de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

(...)

III. El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la Ley.

Y las que tienen al interior de sus TIOC contenidas en el artículo 403 del texto constitucional:

Artículo 403.

I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades.

II. El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos.

Estas competencias, marginadas por la LMAD, son las que involucran el potencial más importante para la generación de recursos económicos propios y que, por la naturaleza misma del TIOC, no podrían quedar por fuera de las competencias de un eventual gobierno en las AIOC, sin deslegitimar el principio de autonomía de las mismas.

Se puede concluir, entonces, que la LMAD claramente limita en exceso las competencias constitucionales de los eventuales gobiernos indígena originario campesinos.

En consecuencia, con esta lectura, se puede afirmar que los artículos analizados de la LMAD desconocen el marco constitucional y hacen una interpretación del mismo que se ajusta a necesidades específicas de las instituciones estatales (que se propone crear); no así a las necesidades de los directamente afectados: los pueblos indígena originario campesinos, vulnerando los artículos 13 y 256 de la CPE (ver supra).

IV. Los retos y perspectivas para los pueblos indígenas

En Bolivia, en la última década, las tendencias del debate político han utilizado preferentemente las reivindicaciones de los derechos de los pueblos indígenas, exaltándolas o denigrándolas²⁴, como nueva estrategia y lenguaje en sus discursos.

En este contexto, los impactos en la comprensión y realización de los derechos de los pueblos indígenas, son nefastos. Por un lado, se clausura la voluntad de comprender y respetar estos derechos y; por otro, parte de estos derechos son instrumentalizados a un proyecto político-partidario, creando la falsa imagen que los movimientos indígenas y sus demandas nacieron con este proyecto político-partidario. Así como la de que el único posible vigía de estas demandas pudiese ser el instrumento político referido.

Al parecer, sería ahora más difícil para los pueblos indígenas reivindicar sus derechos, al no tener la capacidad de distinguirse de un proyecto político que tiene como bandera principal “lo indígena”. En efecto, las voces del movimiento indígena fueron silenciadas en la bulla del discurso político con vocación hegemónica.

La autonomía indígena, que es la forma de concretar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, junto al derecho a la consulta previa, libre e informada, y al derecho a participar de las estructuras estatales, son derechos menoscabados por este contexto. Por lo que, el desarrollo legislativo de la Constitución Política del Estado es un potencial tema de conflictividad, ya que éste es el escenario definitivo para efectivizar el respeto, protección y realización de los derechos indígenas, en el marco de este proceso constitutivo que vive Bolivia.

La autonomía indígena, además, tiene otros dos adversarios fundamentales: por un lado, el conservadurismo político de antaño que se rehúsa a cambiar su concepción sobre el Estado y defiende la universalidad a ultranza de los derechos individuales; y, por otro lado, la mi-

24 El triunfo de Evo Morales en las urnas, marca un punto de inflexión en la democracia de partidos y su concepción de “governance” y gobernabilidad. Sin embargo, este movimiento político (el Movimiento al Socialismo - MAS) que no se puede considerar como indígena, en términos convencionales, va construyendo un discurso indigenista más como estrategia de cimentación de una ideología que como génesis. En contraposición, los partidos y sectores de oposición al MAS identifican como enemigo, no al proyecto ideológico-socialista sino al discurso indigenista, por lo que atacan y cuestionan los derechos reconocidos de éstos, incluso los que ya existían antes del MAS. Consecuentemente, las posiciones “anti-MAS” (legítimas en un contexto de democracia plural) se convierten en posiciones “anti-indígenas”.

tificación de lo indígena con posiciones esencialista-etnicistas que distorsionan el entendimiento del derecho a la autonomía indígena y consiguen fortalecer las ideas conservadoras en la sociedad, creando miedos separatistas y prejuicios hacia los pueblos indígenas²⁵.

Un primer reto, entonces, es el referido a cómo las AIOC lograrán hacer un diseño institucional que no es contradictorio a otros niveles autonómicos. Vale decir que este diseño debe concebir nuevas instituciones que surjan al interior de la autonomía indígena, compatibles con principios y valores de pluralismo e interculturalidad²⁶ de cara a construir nuevos acuerdos *universalizables* que puedan constituirse en el referente de identidad nacional. Misma que debe estar fundada en los principios del pluralismo, y así superar la concepción de lo *idéntico* contrapuesto a lo diverso²⁷.

Un segundo reto, se relaciona a la articulación de las autonomías indígenas con el contexto mayor. Esta articulación se sobreviene en dos dimensiones: primero, en la forma cómo las autonomías indígenas se relacionarán con las otras entidades autonómicas y generarán visiones comunes o complementarias de desarrollo; y, segundo, en cómo se articularán con el Gobierno Nacional, sea de forma directa, o sea cuando lo haga de forma conjunta a las otras entidades autonómicas.

Un tercer reto tiene que ver con seguir promoviendo normas que garanticen sus derechos constitucionales, por ejemplo: una ley de consulta, que debería obligar al Estado a garantizar la participación de los pueblos indígenas en la discusión de todas las normas o políticas que les afecten directamente, así como hacer prevalecer su derecho a la consulta previa, libre e informada de toda actividad productiva, extractivista o de infraestructura en sus territorios.

Un último reto para los pueblos indígenas, será el de encabezar el proceso de implementación del Estado Plurinacional desde su memoria histórica. Vale decir, proponer desde su vivencia la construcción de un Estado incluyente y respetuoso de la diversidad y de las minorías.

25 Tal como menciona Héctor Díaz Polanco para el caso mexicano: “Ahora bien, habría que preguntarse si el programa autonomista sólo se enfrenta a un adversario: el liberalismo doctrinario de viejo cuño. Pensar así sería un error. En la actualidad, operan como rivales de la autonomía lo mismo el liberalismo no pluralista que las tendencias que se agrupan en el relativismo absoluto, aunque en las filas de éste se pronuncien loas a la autonomía. Debemos percatarnos de que el liberalismo duro, que retorna agresivamente a las viejas tesis de la doctrina, sin concesiones ni correcciones, forma una sólida unidad con su contrario: el relativismo cultural absoluto, responsable del resurgimiento, a su vez, de esencialismos etnicistas. Liberalismo duro y relativismo absoluto funcionan como las dos caras de la misma medalla. No es difícil caer en la cuenta de que, en efecto, ambos enfoques se refuerzan, y cada uno de ellos da pie a las argumentaciones del otro. La afirmación mutua, al mismo tiempo, hace política y socialmente creíbles las respectivas aprensiones, temores y prejuicios” (Díaz Polanco, Héctor, Los Dilemas del Pluralismo. En DÁVALOS, Pablo; Pueblos Indígenas, Estado y Democracia, CLACSO, 2005, pág. 44).

26 Al respecto, Assies (2002) menciona que lo que debe enfatizarse aquí, es que el delicado equilibrio que requiere el pluralismo sólo puede realizarse en un entorno profundamente democrático que conduzca al diálogo intercultural y a la responsabilidad mutua (*accountability*), para así evitar el endurecimiento de las posturas y el consiguiente deslizamiento hacia fundamentalismos.

27 En una de sus visitas a México, Giovanni Sartori, subrayó la importancia de diseñar instituciones que no sólo nos parecieran adecuadas en términos éticos o morales, sino sobre todo que funcionen adecuadamente. Sobre la base de una nueva promesa de un diálogo en condiciones más igualitarias, complementaría Assies (2009).

Bibliografía

ARENDDT, HANNAH, (1997). *¿Qué es política?*, Barcelona, Ediciones Paidós.

ARISTÓTELES, (1970). *Política*, Edición bilingüe y traducción por Julián Marías y María Araujo, Introducción y notas de Julián Marías, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos.

ASSIES, WILLEM *Et ál*, (2002): “Los Pueblos Indígenas y la Reforma del Estado en América Latina”, *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, pág. 95 – 115.

ASSIES, WILLEM, (2009): “Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos”, CIDOB d’afers internacionals 85-86: *Los retos de América Latina en un mundo en cambio*, págs. 89-107. En el sitio web www.cidob.org/es/content/download/9333/.../assies_85-86.pdf, consultado 1º de enero de 2010.

BIRULÉS, FINA, (1992): “¿Por qué debe haber alguien y no nadie?”, Introducción del libro: *¿Qué es política?*, Hannah Arendt, Barcelona, Ediciones Paidós, págs. 3–34.

CALDERÓN GUTIÉRREZ, FERNANDO, (1985): “Pensando esas culturas”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 47, N° 3 (Jul. - Sep., 1985), págs. 139–160.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, (2007). *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, Organización de los Estados Americanos.

LEÓN-PORTILLA, MIGUEL (2000): “La autonomía indígena, Carta al Príncipe Felipe de los Principales de México en 1554”, *Letras Libres*, Edición México, págs. 56–58.

NAHMAD SITTON, SALOMÓN (1999): “Autonomía indígena y soberanía nacional: el caso de la Ley Indígena de Oaxaca”, *Alteridades*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, págs. 113-124. En el sitio web <http://www.uam-antropologia.info/alteridades/alt17-11-nahmad.pdf>, consultado 1º de enero de 2010.

Organización Internacional de Trabajo (1999). *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*. En el sitio web <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/conten.htm#1>, consultado 1º de enero de 2010.

ROJAS, JUAN CARLOS, (2007): “Problemas y perspectivas de los territorios indígenas en Bolivia”, *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*, CEPES, Lima, págs. 131-148. En el sitio web: [http://www.cepes.org.pe/prueba_site.shtml?x=56315&s=Y&cmd\[542\]=i-542-06b368c42e7f26af4a9ef49ba47c9843](http://www.cepes.org.pe/prueba_site.shtml?x=56315&s=Y&cmd[542]=i-542-06b368c42e7f26af4a9ef49ba47c9843), consultado 1º de enero de 2010.

SARTORI, GIOVANNI, (2001). *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Editorial Taurus.

SOTELO, GRECO, (2001): “Entrevista a Moisés Gonzáles Navarro: La cuestión indígena”, *Letras libres*, mayo 2001, Edición México.

STAVENHAGEN, RODOLFO, (2009): Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Bolivia, A/HRC/11/11, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Naciones Unidas. En el sitio web: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/109/18/PDF/G0910918.pdf?OpenElement>, consultado 1º de enero de 2010.

YASHAR, DEBORAH, (1998): “Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America”, *Comparative Politics*, University of New York, págs. 23–42.

VILLORO, LUIS, (1998). *Estado Plural, Pluralidad de Culturas, México*, Paidós/UNAM.

Capítulo X

*El Efecto Centrífugo de la Constitución
Política del Estado Boliviana*

*Eduardo Rodríguez Veltzé
Farit L. Rojas Tudela*

El Efecto Centrífugo de la Constitución Política del Estado Boliviana

*Eduardo Rodríguez Veltzé **

*Farit L. Rojas Tudela ***

*Eduardo Rodríguez Veltzé
Farit L. Rojas Tudela*

Resumen:

El presente ensayo problematiza los contenidos complejos de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), a partir de su carácter de indecibilidad, es decir, de la necesidad de contrastarlos con un exterior constitutivo emergente, tanto en el proceso constituyente boliviano, como en el campo político actual. Se hace un uso metafórico de figuras de lo centrífugo, lo centrípeto y la teoría de cuerdas, en busca de encontrar una terminología adecuada al acontecimiento jurídico y político que supone el nuevo texto constitucional. Asimismo, desde esta perspectiva, se trata a los indecibles (contenidos complejos de la NCPE) como elementos vibracionales que posibiliten pensar en nuevo pluriverso constitucional en devenir a partir de una estrategia deconstructivista de habilitar múltiples lecturas a referidos indecibles, mostrando el complejo exterior constitutivo de la Constitución.

Palabras Clave: Bolivia, CPE, Pluralismo Jurídico, Descentralización, autonomías.

Introducción

Una Constitución se ha convertido en un determinado arquetipo jurídico. En tanto arquetipo recrea un modelo original o primario de Constitución. Ya Montesquieu caracterizaba el arquetipo al señalar que no hay Constitución sin división de poderes. El carácter arquetípico es, por su misma naturaleza (de modelo único y originario), monista y a la vez genera un conjunto de fuerzas centrípetas en los procesos constituyentes dirigidas a habilitar referido arquetipo jurídico. Su fuerza se encuentra en la discursividad jurídica la misma que es monoreferente; es decir, desarrolla como referencias mismas de una Constitución el lenguaje de la discursividad jurídica constitucional continental.

Nada de lo que pueda plasmarse en una Constitución puede exceder aparentemente los márgenes discursivos del Derecho y, en consecuencia, ante una innovación constitucional compleja, se podría advertir un posible quiebre o efecto centrífugo de la Constitución, o un

* Abogado (UMSS, Cochabamba), Maestría en Administración Pública (Harvard, Kennedy SG. EEUU). Trabajó como abogado en el ámbito privado y en la Administración Pública; en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Contraloría General de la República. Representante en Bolivia de ILANUD y docente universitario. En 1999, el Congreso de la República lo designó como Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en 2004 fue elegido como su Presidente y en Junio de 2005, como emergencia de sucesivas renuncias el Congreso lo designó como Presidente de la República. En esta capacidad convocó a elecciones generales en diciembre de 2005 y transmitió el mando en enero de 2006. A su retorno a la Corte Suprema, presentó renuncia a la función judicial.

** Abogado, experto en temas Constitucionales, Profesor de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica San Pablo.

posible esfuerzo por aminorar mencionados quiebres a través de efectos centrípetos de la política de las interpretaciones constitucionales y de las acciones legislativas.

El quiebre del arquetipo jurídico constitucional liberal, posibilita repensar una nueva gramática política y constitucional que puede llevarnos a poner en crisis el referido paradigma. Justamente de esto tratamos en el presente ensayo, de las posibilidades de pensar un derecho en devenir y que a la vez posibilite pensar en la fuerza expansiva de un pluriverso constitucional, en tanto alternativa a la modernidad jurídica liberal.

Desplazamiento centrífugo y teoría de cuerdas en el Constitucionalismo

El efecto centrífugo hace referencia a aquella fuerza (o conjunto de fuerzas) artificiales que huye (n) del centro, dicho con mayor precisión, a aquel conjunto de flujos y reflujos que pueden caracterizar a un texto vivo, como por ejemplo una Constitución de características programáticas y en constante expansión.

El carácter programático y el carácter de expansión de un texto jurídico, como es el caso de una Constitución, pueden comprenderse si tratamos un desplazamiento en la misma concepción de la Constitución. Consideramos que no nos encontramos, respecto a la Constitución boliviana, con una Constitución típica heredada de la tradición republicana y del Constitucionalismo continental, sino con una Constitución-acontecimiento¹ que posibilita pensar en una *constante expansión Constitucional*. Esta fuerza (o conjunto de fuerzas) es externa en sí a la teoría constitucional e incluso al texto mismo de la Constitución, que más bien parece presentar una constitución con postulados aparentemente puntuales.

Los físicos, a momento de tratar la constante expansión del universo, han apostado estos últimos años a la teoría de cuerdas, la cual señala que las partículas materiales, aparentemente puntuales, son en realidad estados vibracionales de un objeto extendido llamado cuerda. Esta cuerda no sólo puede moverse sino a la vez oscila, posibilitando comprender la posible expansión del Universo.

En un sentido similar, los postulados emergentes del proceso constituyente boliviano, y su resultado aún móvil, que denominamos Nueva Constitución Política del Estado, se presentan como cuerdas oscilantes con la posibilidad de prever una posible expansión del

¹ La concepción de una constitución-acontecimiento hace referencia en sí a un principio epistemológico: la verdad de la Constitución radica en su posibilidad de acontecimiento único, que concierne en sí a la lógica de fuerzas políticas vivas que trascienden a una interpretación dogmática, realizada a partir de otras fuentes de interpretación constitucional. La verdad acontecimiento de la Constitución la sitúa necesariamente en el entramado de fuerzas que si bien no se exployó en el nuevo texto, sí dejó un conjunto de pautas para su realización futura.

pluriverso Constitucional en nuestros países. Este carácter oscilante evita pensar en una Constitución Política como punto de llegada del poder constituyente (ya sea trascendente o immanente), ni tampoco pensar en un poder constituyente que se hubiera integrado a la nueva Constitución². El poder constituyente mantiene aún una relación viva compleja, de exterior constitutivo respecto al poder constituido o Constitución.

El carácter oscilante de los postulados, aparentemente puntuales, permite pensarlos como una fuerza vibracional expansiva del conocimiento constitucional que podemos encontrarlo en una institucionalidad nueva (Estado Plurinacional), una ética jurídica y políticamente nueva (vivir bien), una territorialidad nueva (autonomías asimétricas), una legalidad nueva (pluralismo jurídico), un régimen político nuevo (democracia intercultural, democracia comunitaria), nuevas subjetividades individuales y colectivas (individuos, colectividades, pueblos indígenas originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas), y que son sólo un conjunto de pautas, de postulados en oscilación y con una fuerza vibracional que muchas veces no coincide con otras partes de la Constitución, en las que existe más un efecto centrípeto hacia un estado de cosas mucho más familiar a la teoría constitucional continental. Este carácter oscilante y vibracional del nuevo texto Constitucional, se refuerza aún más si tomamos en cuenta que un criterio de interpretación constitucional, establecido en la misma Constitución Política del Estado, es la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones (Parágrafo II del artículo 196 de la NCPE); dicho de otra manera, el poder constituyente y sus registros en el proceso constituyente pueden tener un carácter definitivo a momento de comprender el carácter transicional del nuevo texto constitucional en Bolivia.

Según el constituyente Raúl Prada, “se trata de un texto en transición, porque en realidad la Constitución crea mecanismos de transición hacia un Estado Plurinacional y Comunitario; es decir, un tránsito descolonizador, un tránsito hacia un nuevo mapa institucional, un tránsito hacia un Estado descentralizado administrativa y políticamente” (Prada citado por Sousa Santos, 2010, pág. 81).

La fuerza vibracional supone una fuerza exterior, que coincide con la imagen de las fuerzas centrífugas. Este exterior de fuerzas, que preferimos denominarlo exterior constitutivo, es el que pulsa las cuerdas del nuevo constitucionalismo en devenir.

2 Las teorías del poder constituyente generalmente han planteado su naturaleza de tres maneras: el poder constituyente como trascendente (Kelsen), el poder constituyente como immanente (Rawls) y el poder constituyente como integrado (Schmitt). En el caso boliviano, el poder constituyente aún conserva su carácter de exterior constitutivo, de fuerza y reflujo externo que no es ni immanente ni integrado al nuevo texto constitucional, sino que es posible pensar en que el mismo va más allá.

El exterior constitutivo, es un concepto central en nuestro acercamiento.

Inicialmente, podemos señalar que este exterior se alimenta de una pluralidad de elementos estratégicos a momentos de concebir la expansión del universo constitucional, estos elementos estratégicos son los *indecibles* que se encuentran en aquellas pautas y postulados constitucionales que aparentan ser puntuales, tales como lo plurinacional comunitario, el vivir bien, los pluralismos (jurídico, económico, político, lingüístico, cultural e institucional), las autonomías (sobre todo la indígena) y la descolonización.

Los indecibles, como su nombre lo señala, no pueden decirse, explicarse, desarrollarse en el marco del discurso jurídico y de la misma Constitución. Por ejemplo, una categoría como el “Bloque de Constitucionalidad” es una categoría decible, pues se encuentra explícitamente desarrollado en el artículo 410 de la misma Constitución, se puede buscar una serie de argumentaciones y referencias en la teoría constitucional contemporánea, en tanto una categoría como el *suma qamaña* (principio ético moral de la sociedad plural boliviana, artículo 8 parágrafo I), es un indecible pues no encuentra un desarrollo explícito en la misma Constitución ni en la teoría constitucional contemporánea. Las categorías indecibles, entonces, son aquellas que si bien de manera puntual organizan al texto constitucional (a la vez muchas ellas son la columna vertebral de la NCPE), a la vez la misma Constitución no las desarrolla, o las desarrolla pero de manera confusa o contradictoria y no puede encontrarse de manera clara y definitiva en la discursividad jurídica contemporánea. La categoría indecible se abre a la querrela de las interpretaciones y a las posibilidades de la deconstrucción, habilitando de esta manera múltiples lecturas politópicas y múltiples definiciones aparentes.

Todo el proceso de construcción de la nueva institucionalidad del Estado, de los nuevos lenguajes del Derecho y de los derechos, y de las nuevas territorialidades se ven afectados justamente por este carácter de *indecibilidad* que se encuentra aparentemente inconcluso en el nuevo texto constitucional, y que es posible recuperarlos de maneras plurales y complejas a partir de estrategias de deconstrucción (es decir, habilitar múltiples lecturas y posiciones discursivas respecto a estos *indecibles*), que necesariamente nos remiten al exterior constitutivo que puede encontrarse en los archivos del constituyente o en las fuerzas vivas que aún emergen y se esconden en el proceso de poner en funcionamiento el nuevo texto constitucional.

Esta posibilidad deconstructiva, de múltiples lecturas y posiciones discursivas a momento de comprender los indecibles de la nueva Constitución, habilita la posibilidad de comprender una posible expansión en curso del universo constitucional transformándolo en un pluriverso constitucional en dinámicas y temporalidades distintas, con una fuerza nada des-

preciable, si sobre todo ponemos en juego caracteres complejos como lo plurinacional, el vivir bien y los pluralismos, que afectarán las comprensiones de la nueva institucionalidad y territorialidad estatal de manera definitiva.

El carácter deconstructivo de los indecibles no se refiere a una negación de la teoría constitucional contemporánea; en primer lugar, porque la negación no es posible, aún la discursividad jurídica continental alimenta una buena parte de nuestra Constitución y; en segundo lugar, porque lo que se pretende es en sí una transformación hacia un nuevo constitucionalismo de las emergencias, entendidas estas últimas (emergencias) como aquello que es posible y que se encuentra en potencia, que desplaza el futuro del devenir hacia un presente que exige respuestas. Si bien el carácter programático de la Constitución se entiende en el desarrollo de los indecibles, son a la vez los que precisan respuestas para poner en funcionamiento la nueva Constitución. En tanto estos indecibles se mantengan al margen, el nuevo Estado Plurinacional sustentado en el pluralismo, la descolonización, las autonomías y el vivir bien también se desplaza peligrosamente en su realización.

Lo que está en juego con la deconstrucción del texto constitucional, es en sí un juego de traducción tanto en los saberes como en las prácticas jurídicas (Santos 2010), entre los *indecibles* como en la teoría jurídica continental, partiendo de la premisa que ninguna de ambas puede presentarse como totalidad, y que cualquier resultado de esta traducción intercultural tienda a habilitarse en un proceso de pluriversidad del constitucionalismo contemporáneo.

Es necesario que el carácter vibracional de los postulados de la NCPE nos permita tratar una porosidad del Derecho y de los derechos que admita a la vez construir nuevos entendimientos colectivos de transformación social.

La porosidad del Derecho, hace referencia en sí a su constante no completitud en la gestión de la conflictividad y en el desarrollo de un derecho en devenir. El carácter de Constitución acontecimiento que referíamos anteriormente, permite tratar al texto constitucional como el resultado de un complejo campo político en el que se trató de constituir una nueva gramática jurídica y política, y que una buena parte de las contradicciones, vacíos e incompletitudes, además de los indecibles del texto constitucional, adquieren una interpretación coherente, sin dejar de ser compleja, en el exterior constitutivo del proceso constituyente. La revisión de las actas y archivos de los constituyentes, como criterio preferente de interpretación (párrafo II del artículo 196 de la CPE), nos permiten afirmar este carácter poroso de la Constitución, que al habilitarse nuevas lecturas desde referidos archivos y documentos del proceso constitucional, se precisa necesariamente de un factor de interpretación intercultural y de compleja comprensión del pluralismo.

Debido a la complejidad de lo que está en juego, del dinamismo puesto en juego por la nueva Constitución, es necesario restringir nuestro objeto de estudio, mucho más si concebimos que el efecto centrífugo de la NCPE, es en realidad un conjunto complejo y plural de flujos y reflujos; es decir, que aquellas partículas materiales (principios y postulados del Estado Plurinacional), aparentemente puntuales, son en realidad estados vibracionales complejos, es decir, *indecibles en movimiento* que adquieren una mayor complejidad en su elaboración deconstruccionista desde varios exteriores constitutivos.

Asimismo, es imposible llegar a una imagen de completitud y totalidad, por el mismo carácter de porosidad del Derecho.

Restringiremos nuestro análisis al plurinacionalismo en consonancia con el pluralismo jurídico y las autonomías en construcción, para finalizar con un breve balance de otro indecible complejo que es el vivir bien.

Plurinacionalismo y pluralismo jurídico

Consideramos que el plurinacionalismo se encuentra íntimamente ligado al pluralismo. Lógicamente el pluralismo no es sólo jurídico sino, y ante todo, político, económico, cultural, institucional³ y lingüístico. Sin embargo, consideramos que en el reconocimiento del pluralismo jurídico se está poniendo en juego las relaciones jurídicas de poder del Estado que habilitan los demás pluralismos, siempre con sus particularidades y complejidades. Por esta razón, en este subtítulo unimos el plurinacionalismo y el pluralismo jurídico, enfatizando en el carácter de ensayo interpretativo que supone el presente texto.

El carácter plurinacional del Estado es transversal en todo el texto constitucional, se lo menciona 130 veces. Asimismo, cabe resaltar que no sólo caracteriza al Estado y sus instituciones, sino también al gobierno, a la diversidad, a la conciencia popular y a los criterios de elegibilidad de magistrados, tribunales, etc. En consecuencia, es un indecible complejo y fundamental, y que creemos opera paradigmáticamente, inicialmente, como soporte de los otros indecibles como pluralismos, descolonización, autonomías y vivir bien, y posteriormente, como movimiento de transformación estatal pues los indecibles suponen flujos y reflujos, estadios vibracionales, de un derecho en devenir.

Si lo plurinacional no puede encontrarse en sí en el Derecho Constitucional (tal vez con excepción al tratamiento del federalismo plurinacional de Miguel Caminal para las circunstancias españolas), es necesario ir en busca de este exterior constitutivo que nos permita

³ En tanto el artículo 2 de la NCPE reconoce el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a sus instituciones, y el artículo 30, párrafo II numeral 5, señala que es un derecho de éstas a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado, estamos habilitados para hablar de un pluralismo institucional.

otras lecturas del fenómeno. Conforme a nuestra estrategia de acercarnos a la comprensión de estos indecibles, revisaremos algunas resoluciones del proceso constituyente.

Lo que *está en juego* en el proceso constituyente boliviano es justamente la manera en la que se concibe el Estado, se refunda el Estado, que lo entendemos como el núcleo duro mediante el cual se desarrolla la institucionalidad estatal, la caracterización de la población, los criterios de elegibilidad de determinados funcionarios públicos, el funcionamiento de la justicia, de la democracia y del control social, las territorialidades y el desarrollo de las autonomías y de la descentralización, etc. Véase como ejemplo el informe de minoría de la Comisión de derechos, deberes y garantías de la Asamblea Constituyente, que comienza señalando lo siguiente:

“Acompañamos esta propuesta de texto constitucional que corresponde al ámbito de la Comisión, nuestras exposiciones sobre Visión en la Plenaria de la Asamblea Constituyente y un artículo reciente y crítico sobre la propuesta de ‘Estado Plurinacional Comunitario’, que estimamos es el tema central del debate en la Constituyente”.

Es interesante que el informe de minoría de la Comisión de Derechos, Deberes y Garantías destaque inicialmente la concepción de Estado como el tema central del proceso constituyente, pues detrás de esta concepción no se puede alojar la filosofía política liberal y, en consecuencia, se cancela una manera, una forma de comprender no solamente los derechos, los deberes y las garantías, sino a la vez la relación del Estado con la Sociedad. La forma Republicana del Estado boliviano es afectada a partir de introducir el paradigma Estado Plurinacional Comunitario, que en el fondo se refiere a la manera en la que se gestiona esta relación Estado – Sociedad.

De manera acertada, el informe de minoría mencionado retrata la importancia de la concepción filosófica que *está en juego* en el proceso constituyente. Dicho de otra manera, *lo que está en juego*, que habíamos empezado a caracterizar, es la concepción misma del Estado.

En el informe de mayorías de la Comisión Visión de País, la transversalidad del Estado Plurinacional como núcleo fundante de la nueva gramática política es mucho más enfática, es más nuclear y decisiva, al manifestar en su propuesta de artículo primero de la Constitución que *“Bolivia es un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, social, descentralizado y con autonomías territoriales, se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico”*, redacción que proviene de la propuesta del Pacto de Unidad (un exterior constitutivo de las organizaciones sociales indígenas de Bolivia), y en parte se conserva ya en el texto de Constitución vigente.

Asimismo, en la fundamentación de la propuesta de Estado Plurinacional Comunitario, que encontramos en el informe de mayoría de la Comisión Visión de País se señala:

“Las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos hoy tenemos el desafío de participar en la refundación de Bolivia, construyendo un nuevo país fundamentado en los pueblos como sujetos colectivos, hacia la construcción de un Estado Plurinacional, que trascienda el modelo de Estado liberal y monocultural cimentado en el ciudadano individual”.

“Es un Estado Plurinacional por que:

- 1. Lo nacional es diverso y no mono cultural.*
- 2. Su organización económica, social, jurídica y política reconoce y articula a todas las naciones y pueblos indígenas, originarios, campesinos y población intercultural del campo y la ciudad.*
- 3. Respeta, garantiza y promueve la identidad, el gobierno, el pluralismo jurídico y la integración intercultural de cada una de las naciones y pueblos del campo y las ciudades.*
- 4. Respeta la diversidad de formas de representación política”.*

Prestemos atención a la mencionada fundamentación que se realiza del Estado Plurinacional Comunitario.

La voluntad constituyente entiende al Estado Plurinacional Comunitario como una manera de deconstruir el derecho de individuos y reconstruir un derecho de los pueblos, como sujetos colectivos; asimismo, se menciona enfáticamente al pluralismo jurídico pero como una comprensión de articulación e interculturalidad, lo cual nos invita a repensar la manera de comprender el Derecho y los derechos de distintas maneras inicialmente.

El constituyente nos pide no razonar de manera exclusiva y principal en torno a individuos, sino debe razonarse en torno a colectividades; entonces, existe una intención de abandonar el paradigma liberal en la concepción de derechos y avanzar a una nueva manera de comprenderlos. En este sentido la, relación Estado – sociedad también se ve afectada, puesto que ya no son los individuos los que realicen el pacto social, sino se habilitan otros sujetos.

El jurista colombiano Libardo José Ariza, sostiene que “la relación entre el Derecho y la realidad no se reduce al análisis de la eficacia de la norma jurídica” (Ariza 2009, pág. 57). El Derecho puede crear sujetos y objetos, es también una estrategia de poder, en tanto ge-

nera saberes y verdades con efectos funcionales a los sistemas de poder (en sintonía con lo que Foucault señala respecto a la relación poder - subjetividad). Ésta es una reflexión interesante para observar cómo el Derecho y las estrategias de poder generaron subjetividades diversas y que se expresaron con mayor nitidez en el proceso constituyente.

Cuando Bolivia recuperó el sistema democrático hace casi tres décadas, los bolivianos encontramos nuevos espacios de libertad para redescubrir una pluralidad de recuerdos, aspiraciones y concepciones sobre identidad, pertenencia y cosmovisiones; sobre comunidades, ciudades, territorios, nación y Estado. Una experiencia particular tenía relación con la vigencia de la Constitución aprobada en 1967, su correspondencia con un marco normativo escasamente probado; instituciones básicas de diseño institucional frágil y debatible; y un tímido y gradual empoderamiento de derechos ciudadanos que germinó una vigorosa voluntad constituyente, que además sugería un flujo de poder distinto en la constitución de los nuevos sujetos jurídicos.

Las reformas parciales a la Constitución, aprobadas en 1994 y 2004, no fueron suficientes para resolver ni contener una multiplicidad de complejos entramados sociales, culturales y políticos que ya se pusieron a prueba en procesos políticos anteriores. La revolución nacional de la década de los 50 transformó el país con la reforma agraria, el voto universal y la nacionalización de las minas, procuró además la generación de un nuevo sujeto nacional, un modelo de identidad singular que reunía múltiples orígenes étnicos y culturales en torno a una visión uniforme del Estado Nación: la República y la identidad del mestizaje. En antítesis a este diseño, la NCPE crea el *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*, fundado en la *pluralidad* y el *pluralismo* que recupera con énfasis a las identidades indígenas desde tiempos precoloniales y crea la “nación boliviana”, conformada por los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, una conveniente agregación de subjetividades y las comunidades interculturales y afrobolivianas. Entonces, se quiebra la relación individuos (ciudadanos) y Estado, generando un proceso complejo de Estado Comunitario, en el que la gestión de la conflictividad no sólo se opera a través de la ciudadanía y el Estado, sino habilita a estos nuevos sujetos: comunidades interculturales, pueblos y naciones indígena originario campesinos.

Así, es posible afirmar que la nueva Constitución ha venido a crear y transformar la composición y el entendimiento sobre la composición del nuevo Estado con el reto de “construirlo colectivamente” (ver Preámbulo de la NCPE). Se trata de un nuevo acuerdo que, al margen de la calidad del texto jurídico y las condiciones en las que se celebró y concluyó la Asamblea Constituyente, define el comienzo de un nuevo tiempo en el que los efectos centrifugales, reacciones centrípetas, oscilaciones y vibraciones del texto exigirán nuevos lentes y nuevos criterios para mirar, asimilar y diseñar los cambios.

Ahora, si se debe razonar en torno a colectividades, el reconocimiento de derechos y de protecciones jurídicas en el canon de los individuos y en el marco de la filosofía política liberal no transforma la construcción política del Estado, de las correlaciones de fuerza que son en sí el núcleo duro de esta legalidad, pero si en sí el Estado ha mudado o pretende hacerlo de un Estado-nación liberal y monista a un Estado Plurinacional Comunitario, determinado por el pluralismo jurídico, el núcleo duro del Derecho y de los derechos también han mudado o pretenden hacerlo a una concepción distinta a momento de tratar un lenguaje de los derechos. En este sentido, el complejo Estado Plurinacional Comunitario presenta un nuevo paradigma oscilante que genera y generará transformaciones en la relación Estado – sociedad.

Este núcleo duro del Derecho y de los derechos, que parte por reconstruir la lógica jurídica desde las colectividades y transformando el canon individual, no supone *de facto* una negación de los derechos, los deberes y las garantías comprendidos desde la filosofía del constitucionalismo liberal; primero, porque los mismos todavía se conservan en el catálogo de derechos establecidos en la Constitución, además de ser considerados en el tratamiento de la misma Comisión de Derechos, Deberes y Garantías, tanto como en los informes de mayoría y minoría⁴, y; segundo, porque el Estado Plurinacional Comunitario debe habilitar un proceso de transcrición⁵ y traducción intercultural que posibilite pensar en un pluralismo jurídico distinto a un dualismo jurídico, en el que se preste atención a la cualidad porosa del Derecho. Sobre este punto, es interesante prestar atención a la fundamentación del informe de la subcomisión de justicia ordinaria:

“Se pretende impregnar las normas constitucionales promoviendo principalmente los derechos naturales fundamentales de todo ser humano con las nuevas corrientes doctrinales el expreso reconocimiento vinculado a los derechos de los pueblos originarios”.

Asimismo, el tratamiento en la subcomisión de justicia comunitaria, en cuyo informe se señala:

“La jurisdicción indígena originaria campesina respetará los valores y derechos fundamentales establecidos en la presente Constitución, interpretados interculturalmente”.

4 Véase por ejemplo que la constitucionalización de convenios, pactos, tratados y declaraciones de derechos humanos es una constante en las propuestas de organizaciones de derechos humanos, tanto del Defensor del Pueblo como del Capítulo boliviano de Derechos Humanos. Esta solicitud se hace más explícita en los encuentros territoriales, en los que se cruzan las propuestas de derechos humanos con los derechos de pueblos indígenas y a la vez de pluralismo jurídico.

5 La transcrición es un proceso complejo que pasa por el conocimiento de otras matrices culturales, en el caso específico respecto a su gobierno, sus formas de administrar los conflictos, su justicia. Es un proceso de enriquecimiento mutuo de culturas, para autocriticarse y construir de manera colectiva formas nuevas de vida cotidiana.

La condición del tratamiento de los derechos fundamentales, entonces, sustentan una especie de transcítica y de traducción intercultural (Santos 2010), entendida desde esta impregnación de las normas constituciones a partir de matrices civilizatorias y culturales distintas, y a partir de la interpretación intercultural de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, todo esto de acuerdo a la voluntad del constituyente. Debe recalcar que la mencionada interculturalidad, en el discurso que acompaña las explicaciones de las comisiones de la Asamblea Constituyente, trata de desmarcarse del multiculturalismo de orden liberal.

Entonces, es necesario revisar cuáles son estas condiciones de posibilidad de construcción del Estado Plurinacional, más allá del liberalismo constitucional.

Uno de los elementos reiterativos en la construcción de las propuestas y las fundamentaciones en los archivos de la Asamblea Constituyente, radica en el análisis histórico en cuanto al colonialismo interno y al fracaso del proyecto de la Revolución Nacional de 1952, y la necesidad de la implantación de un Estado que se acerque y sea capaz de dar respuestas a la realidad boliviana; este Estado sería, desde las argumentaciones generadas en los documentos y archivos del proceso constituyente, plurinacional y comunitario, tratando de escapar de esta manera al Estado-nación y del individualismo liberal. Estos acercamientos teóricos están basados en la propuesta de una suma de principios necesarios: como el de reciprocidad, pluralismo, solidaridad e interculturalidad, que se destilan en los distintos informes de mayoría de la Asamblea Constituyente.

En este acercamiento teórico, que derivamos de la interpretación de los archivos de la constituyente, el *pluralismo* vendría a ser la aceptación de los varios “otros” distintos en el sentido que se complementan y se enriquecen mutuamente, expresada en el pluralismo jurídico esencialmente⁶, que se expresa en más de cinco comisiones del proceso constituyente y en los resultados de los encuentros territoriales de la Asamblea Constituyente.

Una corriente reciente del Pluralismo Jurídico, de la cual son tributarios Boaventura de Sousa Santos, Sally Engle Merry y John Griffiths entre otros, es la que podemos llamar pluralismo postcolonial o nuevo pluralismo que la vemos destilarse en los informes del proceso constituyente. Este pluralismo es el que acompaña como correlato a otros fenómenos, de característica política, económica, cultural, etc. El nuevo pluralismo “*no concibe los distintos ordenamientos jurídicos como entidades separadas que pueden llegar tocarse en algunos puntos de influencia, buscando mantener su identidad propia. Por el contrario, sostiene que existen relaciones de intersección, mezcla e interrelación entre los distintos sistemas jurídicos presentes en un espacio social determinado (...) los derechos*

6 De todos los pluralismos que declara el artículo 1 de la Constitución vigente, son el pluralismo jurídico y el pluralismo político los que se encuentra más énfasis, sin descuidar la importancia del pluralismo lingüístico.

se mezclarían unos con otros, existirían préstamos y transposiciones entre sus elementos simbólicos y materiales (...) la comunicación y la constitución mutua de los distintos ordenamientos jurídicos serían sus principales elementos (...) los derechos no presentarían fronteras siempre franqueables. No serían unidades cerradas, independientes y aisladas, sino que sus límites serían porosos, nunca plenamente abiertos, pero tampoco totalmente cerrados. Su paradigma ya no es la costumbre o el derecho consuetudinario; su principal manifestación es el estándar” (Ariza y Bonilla 2007, págs. 53-54).

En esta compleja concepción de pluralismo jurídico, desde la mirada postcolonial, encontramos la posibilidad de fusionar horizontes en lo que a justicia se trata y a la manera de pensar los derechos, deberes y garantías desde una esfera no necesariamente perteneciente al constitucionalismo liberal. Para comprender la dimensión de lo que pone en juego este tipo de pluralismo, analicemos a continuación algunas aclaraciones e implicancias del mismo.

Primero, *no se debe concebir los ordenamientos jurídicos como entidades separadas ni independientes.* Esto supone que entre los ordenamientos jurídicos se genera una compleja interrelación, no existiría independencia de uno sobre otro, sino un criterio de interlegalidad, de mutuo enriquecimiento, de interdependencia que posibilita pensar en una porosidad jurídica de emergencia, en el sentido planteado por Boaventura de Sousa Santos: “es el modo en que el futuro se inscribe en el presente y lo dilata” (Sousa 2010, pág. 38).

Segundo, *existen relaciones de intersección, mezcla e interrelación entre los distintos sistemas jurídicos,* ninguno se mantendría ‘puro’ sino se transformarían de manera conjunta, mostrando cada vez más su carácter de incompletitud y la posibilidad de pensar en un retorno de la política al Derecho, en el momento de empezar a construir un nuevo constitucionalismo.

Tercero, *sus elementos principales serían la comunicación y la constitución mutua de los distintos ordenamientos jurídicos,* esto supone trabajar en estos elementos principales, que en materia jurídica serían los principios jurídicos, y que a la vez deban plasmarse en normativa performativa que dé nacimiento a esta interlegalidad. La comunicación y constitución mutua precisa de los márgenes de una traducción intercultural y una hermenéutica pluritópica, en la que los saberes se impregnarían mutuamente y generarían formas de gestionar la conflictividad.

Cuarto, *Órdenes Jurídicos sin fronteras,* es decir, sin la explicitación de un deslinde sino en constante interrelación y en constante construcción de interlegalidad, como se puede ver de manera manifiesta en los informes de la subcomisión de justicia comunitaria, así como en los textos de proyectos de Constitución de Chuquisaca (la Calancha) y el de Oruro, en los cuales no se planteaba una ley de deslinde sino una comprensión intercultural del Derecho.

Quinto, *Órdenes jurídicos porosos*, es decir, con una complejidad de no estar ni totalmente abiertos ni totalmente cerrados. El carácter de porosidad es el que debe trabajarse para dar nacimiento a un pluralismo jurídico postcolonial. El carácter de porosidad que ya fue mencionado constantemente en el presente texto, debe trabajarse teórica y prácticamente, a partir de buscar un derecho que responda en sí al caso concreto más que a la legalidad positivista.

Sexto, *su paradigma ya no es la costumbre o el derecho consuetudinario; su principal manifestación es el estándar*; esto significa que no se hablaría ya de muchos Derechos, o muchos órdenes jurídicos, sino de un solo Derecho intercultural y un solo orden jurídico plural, abierto y en constante construcción, en consonancia con lo señalado con los artículos 1, 9, 30, 98, 179 del texto vigente de la Constitución.

Un pluralismo jurídico postcolonial, un pluralismo jurídico que se adecue a los procesos de sedimentación y acumulación histórica en nuestro país, entonces, debe prestar atención a esta manifestación que se hace evidente en el trabajo constituyente.

Una de las primeras consecuencias de tomar como eje paradigmático un Pluralismo Jurídico postcolonial, supone ingresar a repensar un Derecho posnacional, en el que el reconocimiento de la existencia de comunidades interculturales, afrobolivianas, pueblos y naciones indígena originario campesinos, debe llevarnos a reflexionar en *lo que se encuentra en juego* después del fin del paradigma Estado-nación; es decir, emprender una reflexión postnacional que supone dejar sin efecto la concepción de que el Estado sea la única fuente de Derecho, y encontrar en el Estado una síntesis de las correlaciones de fuerzas vivas de una compleja sociedad plural. En este sentido, el Estado existe en sí como pacto y principio del Derecho en devenir, y no como monopolio de la violencia jurídica monolítica, ni del establecimiento de la verdad del Derecho, elemento que juega de manera fundamental a momento de conceptualizar el lenguaje de los derechos, deberes y garantías.

Una segunda consecuencia del Pluralismo Jurídico Postcolonial y Postnacional, pasa por comprender que las divisiones de Derecho Público y Derecho Privado quedarían en algunos momentos constitutivos (momentos de constitución de interfase e interlegalidad), necesariamente en suspenso. Entendamos que el Derecho Público ha sido comprendido como el conjunto de normas que subordinan la voluntad individual, y el Derecho Privado como el conjunto de normas que coordinan las voluntades individuales; en ambos casos, el Derecho tiene como garantía de performatividad (de subordinar o coordinar) la fuerza y el monopolio de violencia legal en el Estado. En este caso de construcción colectiva del Derecho, a momento de dejar en suspenso la concepción monolítica del Estado, es necesario suspender la división clásica del Derecho en materias y, en consecuencia, generar la imposibilidad de pensar, dentro de un pluralismo jurídico, en una supresión de materias,

pues el sólo hecho de pensar en materias supone una definición de las mismas por parte del Estado, o por la preconfiguración de un poder (que puede expresarse en el saber jurídico⁷); por ello, afirmamos que el pluralismo jurídico postcolonial es a la vez postnacional, y postacademista; es decir, supone en su construcción la interrelación y transcítica de los saberes, entendiendo la noción de transcítica como el proceso de conocimiento entre matrices culturales y civilizatorias y la utilización de ese conocimiento para autocriticarse y reformar la organización y la vida política, jurídica, económica y social de las referidas matrices culturales y civilizatorias.

Una tercera consecuencia del Pluralismo Jurídico PostColonial, Postnacional y Postcademista, supone comprender una nueva concepción del Derecho y, en consecuencia, de sus instrumentos con los que interactúa, no puede pensarse más en que los derechos humanos, la Constitución, las leyes y otros órdenes jurídicos son los que jerárquicamente conciben al Pluralismo Jurídico, sino debe pensarse en ellos como parte de la construcción de un nuevo Derecho, debe verse en ellos el carácter de ductilidad y transitoriedad a nueva forma de Derecho en devenir, el cual se manifestaría siempre en su carácter poroso. En consecuencia, un nuevo Pluralismo Jurídico supone la posibilidad de intersección, mezcla e interrelación de los órdenes jurídicos que darán nacimiento a una nueva forma de comprender el Derecho y los derechos, por y en la dinámica de la sociedad plural y compleja. Esto significa dejar en suspenso la jerarquía normativa que se traduce en la pirámide jurídica.

Entonces, estas tres consecuencias nos llevan a plantear principalmente una transitoriedad del sistema jurídico boliviano, de sus instrumentos (Constitución, leyes), sus instituciones, su base económica y su modo de producción de la realidad, afectado y enriquecido por esta síntesis de fuerzas, saberes y praxis política, que supone una refinada comprensión epistemológica del Derecho. Y, a la vez, la posibilidad de que la Justicia y el Derecho en sí puedan salir de la esfera monolítica estatal, no sólo abandonándola, sino que reconstruyendo el Estado, repensando el Estado. Por ello la importancia que atribuimos a la revisión discursiva en la construcción del Estado Plurinacional Comunitario de Bolivia en los archivos de la constituyente.

Esta condición de transitoriedad del Derecho y del Estado puede leerse en el preámbulo de la Nueva Constitución Política del Estado, cuando los constituyentes manifiestan que:

“Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”.

⁷ Tomamos aquí la reflexión de Foucault que se resume en intelecger, percibir, que detrás de un saber existe la necesaria correlación de un ejercicio de poder, que saber y poder se precisan mutuamente, que la prórroga de un ejercicio de poder sólo puede lograrse si a la vez se pone en funcionamiento un determinado saber. En este sentido, es necesario reflexionar que una de las condiciones fundantes del Derecho en su praxis académica (de discurso, de disciplina, de saber), supone a la vez el ejercicio de poder.

Autonomías

El carácter de Estado Plurinacional Comunitario supone también, conforme la redacción del artículo 1 de la NCPE el carácter de las autonomías. La palabra autonomía se encuentra 55 veces mencionada en la NCPE y se ha dispuesto una parte específica de la nueva Constitución dedicada al tema autonómico, denominado Estructura y Organización Territorial del Estado (artículos 269 al 305).

El tratamiento de las autonomías fue el tema en el que con mayor fuerza pudo expresarse el exterior constitutivo, siendo esta parte de la Constitución una de las razones de los pactos y acuerdos realizados fuera de la Asamblea Constituyente, en la ciudad de Cochabamba y; luego, en el Congreso de la República. La autonomía hacía referencia en sí a la distribución territorial del poder, pues lo que se ponía en juego era la noción misma de territorio. La Constitución resolvió este tema estableciendo sólo autonomía a las entidades territoriales autónomas departamentales (gobiernos departamentales), municipales (gobiernos municipales) y regionales (gobiernos regionales)⁸. Las únicas que mantuvieron su carácter de territorialidad fueron las autonomías indígenas, las que se construyen a partir de complejos procedimientos que pueden estar cercanos a las autonomías municipales y que aún, consideramos, se encuentran en un diseño complejo de relación con el Estado, los municipios y los departamentos.

La nueva Constitución, proveniente del pacto realizado en Cochabamba, crea cuatro niveles de autonomías: la Autonomía Departamental; la Autonomía Regional (con sus limitaciones frente a otras), la Autonomía Municipal y la Autonomía Indígena Originaria Campesina, cuyas competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas están explícitamente señaladas en el texto de la Constitución, en una detallada distribución que, en el ánimo de los constituyentes, pretendía un adecuado equilibrio entre el Estado y los niveles de autonomía territorial .

Este esquema sustituye un proceso de descentralización gradual que se inicia en la década de los años 90 (Ley de Participación Popular, Ley de Municipalidades y Ley de Descentralización Administrativa), pero que resultó insuficiente, pues preservaban un carácter centralista, excluyente y monocultural. Sin embargo, el proceso de diseño hacia este nuevo modelo no estuvo libre de graves diferencias pues concurrían complejas relaciones de confrontación de poder, administración de recursos, reivindicación de organizaciones indígenas, creciente participación de movimientos sociales y desencuentro con tradicionales centros de poder urbano.

⁸ La autonomía regional es muy compleja, en tanto no posee la elección directa de sus autoridades y tampoco poseen facultades legislativas. Podríamos señalar que se trata en sí de un proceso de descentralización departamental mediada por flujos y reflujos de naturaleza política, en la mayoría de los casos; y, de naturaleza urbana, en otros. El desarrollo de este tipo de autonomías merece un análisis y trabajo crítico para comprender cómo se realizan.

Se hace evidente la existencia muchas “Bolivias” con múltiples matrices discursivas que concurren en las diversas propuestas y normativas discutidas en la Asamblea Constituyente. Como anota una investigación del PIEB (Autonomías indígenas como construcción de nación y fortalecimiento del Estado, Zegada *et ál.* 2008 PIEB, pág. 12) “la autonomía no es un concepto unívoco, sino más bien connota una diversidad de sentidos articulados a los principios discursivos. De esta manera, en el caso de las autonomías departamentales, las propuestas aparecen articuladas a un proyecto de desarrollo y modernización regional anclado en las capacidades regionales y en el afianzamiento de los grupos de poder local y empresarial vinculados a la entidad cívica departamental, que interpelan efectivamente las expectativas de la sociedad local. Por otro lado, las autonomías indígenas se articulan a estrategias de resistencia ante un Estado colonial, avasallador y, al mismo tiempo, propugnan la restitución de sistemas de organización política comunitaria, de elección de autoridades y formas de organización con base en usos y costumbres y, fundamentalmente, la recuperación de los territorios ancestrales. Sin embargo, no se trata de sistemas discursivos cerrados, en ellos está presente ‘el otro’ que lo complementa junto a la idea de un Estado unitario”.

En este comentario al proceso constituyente respecto a las autonomías, puede advertirse claramente el carácter de indecible de la autonomía, pues si bien en el nuevo texto constitucional existe un intento de establecer claramente el tema autonómico, las motivaciones, los flujos y reflujos políticos nos colocan delante de una configuración política compleja que precisa del exterior constitutivo para el tratamiento de su emergencia y de condiciones económicas que pueden ir en contra de las formas paradigmáticas de desarrollo (el caso de un nuevo desarrollo sustentable en consonancia con el vivir bien de la NCPE).

En el mismo trabajo del PIEB se sostiene que, “en el área andina, como en América Latina, el Estado–nación es todavía una cuestión abierta, en la cual no pueden dejar de ser reconocidos tres problemas pendientes: i) La colonialidad de las relaciones materiales de poder entre lo europeo y lo no-europeo (lo aborígen, principalmente, pero también lo de procedencia africana e inclusive asiática); ii) La hegemonía del paradigma eurocéntrico en la perspectiva mental de nuestra sociedad; iii) La manera eurocéntrica de plantear y abordar la cuestión nacional” (Zegada *et ál.*, 2008, pág. 16).

Jorge Lazarte grafica la concurrencia de los efectos centrífugos del nuevo régimen de Estado con autonomías y algunas reacciones centrípetas: “Este nuevo régimen de autonomías así concebido está alentando el potencial ‘centrífugo’ del país, como lo reconoció recientemente el Ministro del área. Por ello necesitaba de la oposición, a la que no respeta, para co-responsabilizarla de las consecuencias indeseables, pero sin ceder en lo que el gobierno consideró vital para sus intereses. El acuerdo fracasó porque el gobierno se hizo

irreductible en su exigencia de que toda autoridad electa pudiera ser suspendida con sólo requerimiento fiscal, siempre del lado del poder, sin necesidad de juez, ni menos esperar la sentencia ejecutoriada, como dispone la Constitución. Con este mecanismo legal, el gobierno pretende deshacerse de las autoridades autonómicas de oposición, como ya empezó a hacerlo con el auxilio de una Ley Transitoria (...) El nudo político de fondo del régimen autonómico es el conflicto entre la pulsión centralista-jacobina del gobierno y el autonomismo avanzado de los departamentos del oriente. Esta pulsión estuvo detrás de la convocatoria del gobierno para votar contra la autonomía. Esta pulsión, que rima muy bien con Estado ‘unitario’, le hizo olvidar al gobierno que todo el nuevo régimen de autonomías, con sus autogobiernos, facultades legislativas, ejecutivas y reglamentarias –y en el caso de las autonomías indígenas, con administraciones propias de justicia, culturas, idiomas según usos y costumbres– ya no encajan en un Estado unitario, que el gobierno alega defender contra el ‘separatismo’ y el ‘federalismo’. Sin embargo, el nuevo régimen de autonomías es un proceso de federalización del país, que probablemente seguirá su curso, entre otras razones, y no sólo por impulso propio, porque el oriente –probablemente con buenas razones– no confía en el gobierno, y entiende que mejor estará defendido cuanto más lejos se encuentre del gobierno central (en la Ley se han incorporado disposiciones de control que han susceptibilizado a las gobernaciones de oposición dados los antecedentes existentes y la condición del nuevo régimen político). De todos modos, no deja de ser irónico que muchos de los que ahora son ‘unitaristas’ recomendaban al país y con demasiada ligereza el modelo belga de organización estatal, que hoy hace aguas” (Lazarte en Nueva Crónica N° 66, julio 2010, pág. 5).

El criterio de Lazarte, constituyente que jugó en un campo político cercano a la oposición, nos muestra de manera clara el alto grado de politización de las autonomías que, más allá de la crítica política, nos devela un campo de alta conflictividad en la que el texto constitucional no puede dar respuestas concretas, teniendo que depender de un exterior constitutivo distinto pues, como señalábamos, el proceso de corrección y reformulación de esta parte de la Constitución no se desarrolló en el proceso constituyente sino en los pactos y acuerdos de Cochabamba y del Congreso.

El proceso de implantación de las autonomías recién comienza con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías, cuya vigencia expone las graves distorsiones entre las expectativas regionales, la norma y la capacidad del Estado para sostener un régimen de un Estado Plurinacional con autonomías. Surgen cuestionamientos principalmente referidos a los siguientes temas:

- Recursos económicos para sostener las autonomías; ausencia de una evaluación sobre los costos del nuevo ejercicio competencial; ausencia de un pacto fiscal concertado;

- interrogantes y debates inconclusos sobre las modalidades de distribución de la renta nacional; generación de recursos adicionales y su forma de administración y control.
- Conflictos de orden territorial sin mecanismos de solución prácticos.
 - Correlaciones de fuerzas que politizan incluso un tema técnico.
 - Ausencia de comprensión sobre los alcances de las autonomías dentro de un Estado Plurinacional.
 - Ausencia de reglas claras respecto a las autonomías indígenas, su territorialidad y las maneras en las cuales gestiona su institucionalidad con el Estado.
 - Ausencia de pacto político entre indígenas y no indígenas.
 - Desorden competencial en la Nueva Constitución y la Ley Marco.
 - Falta de procedimientos claros para la elaboración de estatutos y cartas orgánicas.
 - Falta de normas de transferencia y delegación competencial, además de existir duplicidad de atribuciones.
 - Falta de definición en el régimen económico financiero y, finalmente, ausencia de niveles de coordinación.

En el régimen autonómico hay una omisión notable sobre el destinatario, el ciudadano. No tiene dónde ir a quejarse o cómo transformar su queja en un derecho. La jurisdicción contenciosa no ha sido desarrollada en la Ley del Órgano Judicial, ni tampoco ha sido mencionada en la agenda de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Igualmente, los conflictos entre autonomías y el Estado central carecen de un sistema de jurisdicción completo y armónico con el régimen constitucional. Hay falencia en el diseño constitucional por la pretensión de preservar la característica centralista que corresponde a un efecto centrípeto de la política de deconstitucionalización.

Parece necesario que la reflexión sobre las autonomías no se limite a la Ley Marco sino mirar a la Constitución Política del Estado, donde están sus cimientos, cuán correspondiente fue la creación del esquema autonómico con una realidad preexistente, y si estaban previstas en el imaginario colectivo y de los esquemas de poder que se rearticulaban por la vía del Derecho. Repensar la noción del pluralismo contenida en la Constitución, podría abrir espacios de soluciones más imaginativas para abordar las tensiones entre las fuerzas centrífugas y las centrípetas del centralismo.

Uno de los conflictos en el tema de autonomías radica en que el diseño constitucional no fue tratado del todo en la Asamblea Constituyente; teniendo, en consecuencia, que remitirse, para una búsqueda de solución, a un exterior constitutivo mucho más complejo, relacionado al campo político actual, vinculando las negociaciones políticas con lo avanzado en materia de derechos de pueblos y naciones indígena originario campesinas, y en consonancia con los pluralismos referidos.

A manera de conclusiones: efectos centrípetos y el indecible vivir bien

La Asamblea Legislativa Plurinacional ha comenzado este año su labor legislativa; sin embargo, se ha concentrado en la producción de normas de naturaleza transitoria y no correspondiente con el carácter fundacional de un Derecho en devenir. La necesidad de pensar en un Derecho de emergencia (en consonancia por lo propuesto por Sousa, 2010), que empiece a desarrollar tentativamente los indecibles del nuevo texto constitucional es imperativa, pues no se trata de categorías conceptuales periféricas sino centrales para un proceso de construcción de la nueva institucionalidad jurídica y política de Bolivia.

El no tratamiento del Estado Plurinacional ni del Pluralismo Jurídico en normas como la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Órgano Electoral, así como la Ley del Tribunal Constitucional corresponden a un grave riesgo de deconstitucionalizar la nueva Constitución y, en consecuencia, presenciar un efecto centrípeto en busca de reprisar el arquetipo constitucional sin la correspondiente legitimidad del poder constituyente que, consideramos, se encuentra en la noción misma de proceso que el gobierno de turno en Bolivia menciona constantemente.

Uno de los riesgos mayúsculos ha sido la habilitación de un Tribunal Constitucional que presenta el riesgo de retornar a un monismo jurídico radical y en completa negación de un pluralismo jurídico, acompañado de la preservación de antiguas estructuras del sistema de administración de justicia que no corresponden con los discursos deconstructivistas del proceso constituyente.

Esta notable preservación de las antiguas estructuras del sistema de administración de justicia previstas en la Ley del Órgano Judicial y la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, contradice la noción de deconstrucción de una institucionalidad cuestionada y superada en el proceso constituyente y con la formulación de un nuevo paradigma o modelo de Estado en el que se privilegia la mayor participación ciudadana, los pluralismos y el control social; en suma, un modelo que transita de la tradicional democracia “representativa” a otra más “participativa” e “intercultural”. En esta última es la soberanía popular, el pueblo mismo, la fuente de la potestad de administración de justicia.

Rebeca Delgado, al referirse al proceso constituyente, señalaba: “*Así es que cambiamos básicamente la estructura funcional del sistema de justicia plural. Dice entonces: “primero está la soberanía popular, el pueblo, después está el órgano judicial, el control constitucional”. Al referirse a la NCPE agrega: “pero lo que básicamente se cambia en nuestra Constitución Política del Estado y está en el primer artículo de referente al tema de justicia dice: “la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano”. Es decir, antes se decía que el órgano judicial se ejerce a través de la Corte Suprema, Consejo de la Judicatura, es decir que no había el pueblo, no se recuperaba la soberanía popular, no se recuperaba esta potestad del pueblo que está delegada hacia los órganos de poder público, y más bien se daba la posibilidad de una arbitrariedad de poder”* (Revista BCB 2009, s/p).

Esta variante es la que llama la atención de Dieter Nohlen, quien sostiene que “*si se entiende la democracia en su sentido radical, de democracia directa, como la entienden algunos intelectuales y aquellos actores que quieren sustituir la democracia representativa por la así llamada democracia participativa, la jurisdicción constitucional tiene una importancia relativa, subordinada a la toma de decisiones por parte del soberano popular mismo que en cada momento puede imponerse sobre la constitución vigente y sus supuestos guardianes. Si se entiende la democracia en su sentido representativo, entonces la jurisdicción constitucional sí puede jugar un rol importante, sobre todo si se identifica la democracia representativa con la democracia constitucional, tendencia que en los últimos años ha recuperado fuerza ante la extensión del uso de los conceptos de contraste”* (Nohlen 2008, pág. 5). En consecuencia, es necesario pensar en una institucionalidad de control constitucional distinta de la institucionalidad concentrada, que sólo operaría correctamente en los márgenes de un monismo jurídico y no así de un pluralismo, incluso evitando el desarrollo del mismo y del carácter plurinacional del Estado boliviano.

La naturaleza “política” de los tribunales, particularmente del Tribunal Constitucional Plurinacional, exige un adecuado tratamiento de los equilibrios entre el ejercicio directo de la soberanía popular más explícita y el desempeño de los jueces en aplicación de un orden normativo, más plural y diverso y, sobre todo, en un contexto más complejo en el que las tensiones surgirán de múltiples y nuevos actores, con múltiples y nuevas estrategias.

Entonces, el no tratar los indecibles del nuevo texto constitucional nos coloca sólo delante de un Estado más fuerte y con el riesgo de mostrar su monopolio de violencia y concentración del poder, pues la posibilidad de transformación del Estado radica en la amplia participación colectiva, en las nuevas formas de relación del Estado y la Sociedad que se encuentran en juego en indecibles como el Estado Plurinacional Comunitario, el Pluralismo Jurídico, las Autonomías, el control social, las nuevas lógicas de relación entre el

Estado y las distintas colectividades y comunidades que conforman el Estado boliviano, y enfáticamente el vivir bien.

Justamente este último paradigma es con el cual quisiéramos cerrar este breve ensayo.

Consideramos que la lógica propuesta por la noción de vivir bien es también transversal a todo el texto jurídico constitucional, y también se convierte en un indecible, pues ni la Constitución ni la teoría constitucional contemporánea puede dar cuenta de ella cabalmente.

Es posible que el paradigma vivir bien opere una de las transformaciones más radicales de la manera de comprender las temporalidades. La noción de vivir bien parece referirse a una ampliación del presente y una reducción del futuro, en consonancia de una de las líneas de investigación de la sociología de las ausencias desarrollada por Boaventura de Sousa en sus múltiples trabajos. En tanto la noción de vivir bien se vincule a vivir un presente, en tanto desplazamiento del futuro, hay una recuperación del valor de uso (presente) y una mengua del valor de cambio (futuro).

David Choquehuanca, que cumple las funciones de Canciller del Estado Plurinacional Comunitario de Bolivia, ha manifestado recientemente en una entrevista esta complejidad de la idea de vivir de bien:

“Los aymarás decían ‘queremos volver a ser nosotros, hemos dejado de ser, ya no queremos ser, pero queremos volver a ser nuevamente’ (...) queremos volver a ser kamiris. Kamiri, es una persona que vive bien, la palabra rico y la palabra pobre no existen en su idioma. Y los quechuas han dicho ‘nosotros queremos volver a ser Kápac’. Kápac, es una persona que vive bien. Y los guaraníes han dicho ‘nosotros queremos volver a ser Iyambae’. Iyambae, que se mueve de acuerdo a las leyes de la naturaleza, no por las leyes hechas por el hombre. Por eso decimos vivir bien. Pero no es de la noche a la mañana, no todo lo que hacemos, muchas cosas de las que estamos haciendo están orientadas por el desarrollo, o sea, a alcanzar el vivir mejor, pero también ya estamos empezando a trabajar la misma Constitución Política del Estado (...). Cuando hablamos, decimos ‘la Constitución Política del Estado nos va a permitir construir una nueva sociedad’, pero eso es excluyente todavía, es excluyente porque sólo piensa en la sociedad. No toma en cuenta al todo. Nosotros queremos una vida armónica no solamente entre los hombres, sino entre el hombre y la naturaleza, y cuando hablamos de la sociedad estamos hablando de las personas, es excluyente, no toma en cuenta el todo. Tenemos que decir nosotros ‘la nueva Constitución Política del Estado algún día nos va a permitir construir una nueva vida’. Porque para nosotros lo más importante es la vida, para el socialismo lo más importante es el hombre, porque el socialismo busca la satisfacción de las necesidades tanto naturales como espirituales del

hombre. Es el centro del socialismo la ley económica fundamental, satisfacción de las necesidades del hombre. Para el capitalismo lo más importante es la obtención de la plusvalía, la ganancia, el capital. Nosotros no estamos de acuerdo con eso, tenemos coincidencias con el socialismo, pero la lucha de los pueblos indígenas va más allá del socialismo (...) para nosotros lo más importante es la vida. Ésa es la diferencia, nuestra lucha va más allá. Es más, para nosotros el hombre está en último lugar. Primero están las aves, las mariposas, las hormigas, los cerros, los ríos, las estrellas, todos ellos, y nosotros somos apenas una pequeña parte de todo. Buscamos una vida armónica entre el hombre y la naturaleza, por eso el presidente Morales ha dicho ‘va a ser más importante hablar sobre los derechos de la madre tierra que hablar de los derechos humanos’ (...) El desarrollo ha significado antidesarrollo para nuestros pueblos. Hoy vivimos las consecuencias de la aplicación de este modelo de desarrollo de la sociedad occidental, y este modelo de desarrollo de la sociedad occidental ha generado varios desequilibrios entre las personas, entre las religiones, entre los países, entre el hombre y la naturaleza” (Entrevista a David Choquehuanca en Svampa, Stefanoni y Fornillo 2010, pág. 227).

Consideramos fundamental transcribir estas palabras de David Choquehuanca, pues en ellas se manifiesta la complejidad del paradigma “vivir bien” que se relaciona con el modelo de desarrollo, los derechos de la naturaleza, la identidad de los pueblos indígenas, sus derechos y las nuevas maneras de comprender este giro no sólo político sino y ante todo epistemológico del Derecho, pues la matriz de referencia de los derechos dejarían de ser los seres humanos y se habilitaría una lógica de derechos de la naturaleza, en consonancia con lo establecido en la Constitución del Ecuador.

Raúl Eugenio Zafaroni señala, en un artículo escrito para pensar la naturaleza como persona respecto a la NCPE boliviana que, “no se trata de una incorporación antojadiza y simbólica, de una ocurrencia vernácula, sino de una definición que emerge de la cultura tradicional del pueblo esencial a la idea moderna de Constitución” (Zafaroni en VV.AA. 2010, pág. 122).

En consecuencia, estamos delante de uno de los indecibles más complejos de la nueva Constitución, pues no sólo podría modificar la relación del Derecho con la naturaleza, o del ser humano con la naturaleza, sino la misma concepción temporal del vivir el presente y, a la vez, afectar la noción de desarrollo que en la matriz del capitalismo contemporáneo supone la acumulación del excedente económico y los largos programas desarrollistas en los que Bolivia parece aún confiar, descuidando, e incluso negando y vulnerando un mandato constitucional.

También la noción de vivir bien puede relacionarse con este complejo catálogo de derechos que se desarrolla entre los artículos 15 y 20 de la NCPE, antes llamados derechos

fundamentalísimos (tanto en los informes de mayoría, como en los proyectos de Constitución aprobados en Chuquisaca y en Oruro, y cuyo nombre jurídico fue modificado en las negociaciones del Congreso), y que de acuerdo a los *nomen juris* de la NCPE ahora serían derechos fundamentales–fundamentales (así doblemente fundamentales), y que se refieren a derechos relacionados a la vida y al vivir bien.

La nueva Constitución es aún una caja de herramientas que posiblemente pueda ser usada como parte de un derecho emancipatorio en la refundación del Estado en Latinoamérica.

Bibliografía

ARIZA, LIBARDO JOSÉ, (2009). *Derecho, saber e identidad indígena*. Bogotá, Ed. Siglo del Hombre.

ARIZA, LIBARDO JOSÉ; BONILLA, DANIEL, (2007). *Pluralismo Jurídico*, en Engle et ál, Pluralismo Jurídico, Bogotá, Ed. Siglo del Hombre.

DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA, (2010). *Refundación del Estado en América Latina*, La Paz, Ed. Plural.

NOHLEN, DIETER, (2008). *Jurisdicción Constitucional y consolidación de la democracia*. No se tienen mayores datos.

RODRÍGUEZ VELTZÉ, EDUARDO, ROJAS FARIT et ál. *Pluralismo Jurídico y ley de deslinde*. Texto sin editar.

ROJAS, FARIT, (2010). (...) derechos deberes y garantías. En Documentos de la Enciclopedia Jurídico Constitucional. Texto sin editar.

SVAMPA, MARISTELLA et ál., (2010). *Balance y perspectivas*, La Paz, Ed. Le Monde Diplomatique Bolivia.

ZAFARONI, EUGENIO RAÚL, (2010): “Naturaleza como persona. Gaia y Pachamama”, en VV.AA. 2010. Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo, Ed. Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

ZEBALLOS, MARIANA, (2010): El Estado Plurinacional. La Paz, Tesis de Ciencias Políticas, UCB.

ZEGADA, MARÍA TERESA et ál. (2008): *Autonomías indígenas como construcción de nación y fortalecimiento del Estado*, La Paz, Ed. PIEB.



Capítulo X

*Evaluación al Proceso de
Descentralización en Bolivia
Avances, retrocesos y perspectivas*

Evaluación al Proceso de Descentralización en Bolivia

Avances, retrocesos y perspectivas

*Iván Velásquez Castellanos**

*Luis A. Dips Salvatierra***

Iván Velásquez Castellanos
Luis A. Dips Salvatierra

Resumen¹

El desarrollo de un país, hoy en día, descansa en su desarrollo a nivel local, el cual enriquece y aumenta la capacidad económica de un área, a fin de mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida de los residentes, mediante esfuerzos comunes entre actores públicos y privados. La descentralización en Bolivia tiene una larga historia que se remonta al nacimiento como República. El proceso de descentralización en Bolivia mostró una evolución importante y significativa. Las políticas públicas que acompañaban el proceso, tuvieron el objetivo de fomentar los espacios de participación ciudadana y resolver los problemas de exclusión, replantear los problemas de desequilibrio fiscal y planificar y organizar territorialmente el complicado aparato estatal con la orientación de implementar políticas sociales que permitan aminorar la desigualdad, inequidad y marginación de su población; sin embargo, muchos de esos objetivos son todavía asignatura pendiente para nuestro país. El presente documento, pretende hacer una revisión de los principales aspectos y elementos que formaron parte del proceso de descentralización en Bolivia.

I. Introducción

Hoy en día, la base del desarrollo de un país descansa en el empoderamiento de las bases locales y de un desarrollo microeconómico a nivel regional y local. Desde diferentes perspectivas, la extensa literatura sobre el desarrollo local establece *sine qua non* que la formación, construcción y el progreso de un país necesita como premisa indispensable el fortalecimiento de los espacios y territorios a nivel local a partir de la otorgación de una mayor autonomía que considere el principio de equidad en la distribución de recursos, competencias, capacidad de decisión y acción.

A nivel empírico, a mediados de los años 80, el proceso de descentralización tomó un positivo viraje en países en desarrollo debido, principalmente, a las debilidades institucionales de los gobiernos centrales para responder a las necesidades de servicios públicos de las áreas subnacionales en países en desarrollo y por las demandas de la población (indígenas y campesinos especialmente), por sistemas más democráticos e inclusivos y de una mayor participación ciudadana en el desarrollo de dichas áreas. Complementario a este proceso, países en desarrollo intentaron avanzar en el denominado ámbito del Desarrollo Económi-

* Economista. Obtuvo su doctorado (Ph.D.) en la Georg-August Universität Göttingen en Alemania. En la actualidad, es Coordinador del Programa para Bolivia de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

** Economista. Representante en La Paz de la Gobernación Autónoma de Santa Cruz.

1 Los autores desean agradecer la colaboración de Hendrik Beese y Hannah Klemp en la elaboración del presente estudio.

co Local (DEL), área relativamente nueva y con resultados heterogéneos en varios países de la región.

Específicamente, América Latina, a mediados de los 80, implementó un interesante proceso de descentralización el cual para los años 90 mostró una evolución importante y significativa. Las políticas públicas que acompañaban el proceso tuvieron el objetivo de fomentar los espacios de participación ciudadana y resolver los problemas de exclusión, replantear los mismos de desequilibrio fiscal y planificar y organizar territorialmente el complicado aparato estatal con la orientación de implementar políticas sociales que permitan aminorar la desigualdad, inequidad y marginación de su población.

El inicio del proceso de descentralización tuvo como base la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos locales. La premisa que originó esta tendencia fue la ganancia potencial en términos de eficiencia económica que un proceso de descentralización provee a un gobierno local. Lo cual permite:

Primero, atender de manera diferenciada las necesidades heterogéneas de los distintos municipios y comunidades autónomas.

Segundo, la descentralización de los recursos permite tomar decisiones considerando el principio de la equidad a nivel regional y local, con la búsqueda de generar una mejor rendición de cuentas (*accountability*) en la provisión de servicios públicos a la sociedad, haciendo de esta manera más eficiente el gasto.

Tercero, permite incrementar la responsabilidad fiscal de los agentes privados al depositar parte de las decisiones de gasto y financiamiento en el nivel local.

Finalmente, la descentralización permite introducir esquemas de competencia y competitividad entre los gobiernos locales en términos de inversión pública, infraestructura y eficiencia en la provisión de los servicios públicos entre otros.

En este sentido, y de acuerdo a lo anteriormente señalado, la descentralización adquiere una nueva dimensión que está vinculada al desarrollo económico con inclusión social. Y, asociado a ello, el concepto de desarrollo en la esfera local obedece al progreso y perfeccionamiento de las capacidades locales para enfrentar su desarrollo en un contexto de autonomía política y administrativa.

II. Experiencias a nivel regional

La democracia en la América Latina de los últimos años, no solamente se circunscribe a la elección de las autoridades nacionales por parte de la población. Cada día y con mayor fuerza los gobernantes subnacionales (regionales, locales electos por sus comunidades) y las instituciones (Gobernaciones Prefecturales, Municipales, etc.) que ellos representan, son las que en la práctica dan soporte al desarrollo e implementación del proceso de descentralización. En este aspecto, los gobiernos centrales de la región han otorgado y cedido responsabilidades y competencias a los gobiernos subnacionales, estableciendo el inicio del empoderamiento de la base local.

En la región andina, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia iniciaron procesos de descentralización debido a complejos problemas estructurales que presentaban sus economías y fueron el resultado de las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas, campesinos y élites económicas y políticas por una mayor participación en la esfera del poder. Asimismo, la descentralización en la región fue el resultado también por mejorar el estándar de vida de las sociedades latinoamericanas y con ello, alcanzar una mejor y mayor distribución del ingreso.

La inclusión social fue otro tema de agenda para el nacimiento del proceso descentralizador, el que fue concebido con el objetivo de establecer una mayor participación en la toma de decisiones, mayor autonomía de gestión tanto política como administrativa y, en general, una fuerte demanda por alcanzar derechos fundamentales que de alguna manera estuvieron restringidos debido a las características de un modelo centralizador tanto en lo administrativo, político y fiscal.

Tabla N° 1
Gobiernos Subnacionales Categorizados

Tipo	Colombia	Ecuador	Bolivia (Antes)	Perú	Total	Bolivia (a) (Ahora)
Gobiernos intermedios	Departamentos 32 Gobiernos de Departamento (Gobernador)	Provincias 29 Concejos Provinciales (Prefectos)	Departamentos 9 Prefecturas de Departamento (Prefecto)	Departamentos 25 Gobiernos Regionales (Presidente Regional)	95	Departamentos 9 Gobernaciones departamentales (Gobernador) Reconocimiento de la Autonomía Regional

Municipios	1.099 (*)	219 (**)	329	1,831 (195 provinciales y 1,635 distritales)	3,478	337 Gobiernos Autónomos Municipales
Otras categoría en el ámbito subnacional	-----	794 Juntas Parroquiales Rurales	1,384 Cantones 141 Distritos Municipales Indígenas	1,980 Municipalidades de Centros Poblados	4,158 aprox	11 Gobiernos Indígenas en Proyección 1 Autonomía Regional en el Chaco Tarijeño en construcción
IDH - 2007	0,807	0,806	0,729	0,806	-	0,729
IDH - Ranking	77	80	113	78		113
Población Total	53.7	17.7	9.2	35.5		9.2
Población Urbana	43.3 (83%)	13.1 (74%)	6.3 (76%)	27.3 (77%)		6.3
Población Rural	10.4 (17%)	4.6 (26%)	2.9 (24%)	8.1 (23%)		2.9

Fuente y Elaboración: CEPAL, Herz (2008²). Propia de los autores.

Notas:

(a) Elaboración: Propia de los autores.

(*) Incluye 10 municipios distritales especiales.

(**) Sin incluir a dos cantones que no tienen autoridades municipales.

IDH = Índice de Desarrollo Humano.

Población = Millones de habitantes.

En el plano práctico, aunque con características administrativas heterogéneas (ver Tabla N° 1), la primera fase de la descentralización en la región andina, a principio de los 80, tuvo rasgos políticos y económicos similares siguiendo una orientación regional general recomendada por organismos multilaterales y bilaterales de cooperación que buscaba establecer un equilibrio de las cuentas fiscales, reducir el aparato estatal por los problemas de burocracia y politización en la contratación de recursos humanos en las instituciones estatales, privatización de servicios públicos debido a las deficiencias en su provisión y baja calidad en el servicio y, finalmente, la implementación de la primera generación de las políticas de ajuste estructural.

Así, por ejemplo, en el caso de Colombia, la Carta Política de 1991 conocida como la Constitución de los Derechos Humanos, promulgada el 4 de julio de 1991, reconoce a Colombia

2 Herz Sáenz, Carlos, (2008). Descentralización: ¿Desafío pendiente en la región andina? En InWEnt, 2008. Procesos de Descentralización en la Región Andina. Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional). Perú, julio 2008. www.inwent.org.pe

como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

En su artículo 287, establece que las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) gozan de autonomía para la gestión de sus intereses lo que les permite: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, participar en las rentas nacionales.

Según Herz Sáenz, ello le ha permitido una forma de descentralización equilibrada para las opciones políticas más importantes que pugnaban entre enfoques centralistas y federalistas. Fue una forma de generar poderes y autonomías locales sin afectar los intereses hegemónicos de las élites de los históricos centros de poder (Herz Sáenz, 2008³).

El Ecuador entra en el proceso de descentralización de manera formal con la Ley de Descentralización, dictada en 1997 y reglamentada el año 2001, en la que se aprueba el 15% del presupuesto otorgado a los municipios. En la Constitución de 1998, se aprueban varias propuestas alternativas marco que dan origen a las juntas parroquiales rurales y la facultad de que en el Ecuador se reconozcan las circunscripciones territoriales indígenas. Posteriormente, en 1999 se comienza a debatir desde Guayaquil acerca de las autonomías provinciales, cuyo principal objetivo era la redistribución de tributos. En suma, el proceso de descentralización en el Ecuador generó un interesante esquema de transferencias y redistribución de recursos a partir de la suscripción de convenios a nivel territorial.

En el 2002, Perú ingresa en su octava reforma de su historia republicana en busca de la descentralización caracterizada, según Díaz (2008⁴), por ser una política permanente y de carácter obligatorio, que busca la organización democrática del Estado para promover el desarrollo integral del país, el que estaba enmarcado en las políticas concertadas en el Acuerdo Nacional y respaldado por modificaciones favorables en la carta magna con un explícito mandato de buscar el desarrollo armónico y sostenible del país (Díaz 2008).

En Bolivia, a principios de 1964, se reconoce el Régimen de Autonomía Municipal y la administración descentralizada. Posteriormente, en 1975 se crean polos estratégicos de desarrollo a partir de las llamadas “Corporaciones Regionales de Desarrollo”, las que se crearon en todos los departamentos del país cuyo objetivo fue, en principio, potenciar el desarrollo productivo y agropecuario. Luego de las dictaduras, y en su fase inicial democrática, hacia 1982, la democracia incentivó las demandas cívicas lo que dio origen a la promulgación de

3 Herz Sáenz, Carlos. (2008). Descentralización: ¿Desafío pendiente en la región andina?. En *ibíd* (1)

4 Díaz Palacios, Julio. (2008). Informe del proceso de descentralización en Perú. En *ibíd*. (1).

la Ley Orgánica Municipal que establecía la elección de alcaldes y concejales. Posteriormente, y de manera más formal, en 1993, comienza el proceso de descentralización con un eje en la base municipal que reconoce como sujetos del proceso a las organizaciones sociales. También se crearon instancias de control social de la gestión municipal, mediante las que se proponía transferir competencias públicas a la sociedad civil, a través de organizaciones sociales territoriales (Organizaciones Territoriales de Base – OTB), principios establecidos en la Ley de Participación Popular del año 1994.

Para el 2005, se amplía la autonomía hacia los departamentos, otorgando el derecho al voto para la elección de prefectos, quienes anteriormente eran elegidos por el Presidente de la República. Finalmente, con la Constitución Política del nuevo Estado, y con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” (LMAD), se establece el reconocimiento de cuatro tipos de autonomías: Departamental, Municipal, Regional e Indígena Originaria Campesina, iniciando de esta forma un nuevo e incierto proceso de descentralización.

III. Breve revisión de la literatura

A. Descentralización

¿Por qué los países deciden ingresar a esquemas de descentralización? La respuesta no es sencilla, pero detrás de cada proceso de descentralización está el objetivo de desarrollo a nivel local. Sin embargo, muchos autores coinciden que en la mayoría de los países en los que se dieron procesos de descentralización fueron por razones políticas, que respondieron a presiones locales y corrientes internacionales para migrar de estados centralizados y, en algunos casos, autoritarios hacia estados más democráticos, donde el objetivo de desarrollo económico fue un factor secundario en los procesos de descentralización.

Sin embargo, extensa evidencia empírica sugiere que la base del desarrollo de un país hoy en día descansa en su desarrollo a nivel local; según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2010⁵), el desarrollo económico local enriquece y aumenta la capacidad económica de un área, a fin de mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida de los residentes mediante esfuerzos comunes entre actores públicos, privados y no gubernamentales.

La implementación de un proceso de descentralización también obedece a reducir las diferencias y disparidades entre regiones y localidades; por ejemplo, de ingreso per cápita de sus habitantes o aspectos del bienestar; asimismo, la descentralización permite una mejor asignación de recursos.

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2010). *La Alternativa Local. Descentralización y desarrollo económico*. Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl Editores.

Por otro lado, la descentralización admite a los gobiernos locales cumplir una función más importante en la provisión de ciertos servicios, fijar impuestos para su financiamiento y decidir sobre una serie de regulaciones (por ejemplo: uso del suelo urbano, aspectos ambientales, etc.) que afectarán tanto el bienestar de los hogares como la eficiencia de las actividades productivas en el territorio y, a través de ello, en los niveles de ingreso y desarrollo socioeconómico.

La literatura reconoce la existencia de diferentes motivos a través de los cuales la descentralización puede promover el desarrollo subnacional (provincias, regiones, municipios):

- i. La descentralización implica ganancias de eficiencia de asignación⁶ al permitir una mejor correspondencia entre las políticas y las preferencias y necesidades de las comunidades (Musgrave 1959⁷; Oates 1972⁸).
- ii. Además, la descentralización permite un mejor control y transparencia de las políticas públicas al acercar a las autoridades e instituciones públicas que toman las decisiones a la población local directamente beneficiada, la cual tendría incentivos para supervisar a los funcionarios (Putman 1993⁹; Azfar et al., 1999¹⁰).
- iii. Finalmente, la descentralización podría promover una mayor competencia entre los gobiernos locales, dada la creciente movilidad de capitales y personas entre los territorios subnacionales, lo que podría promover innovación y diversidad en las políticas públicas locales y, en el largo plazo, las más exitosas podrían ser adoptadas por otros gobiernos y localidades (Rodríguez-Pose y Bwire 2004¹¹).

Según Finot (2001), la idea de la descentralización como la forma óptima de organización en la democracia surge de Alexis de Tocqueville en 1835, a partir de la observación, estudio y análisis de la formación histórico – social de Inglaterra. Según Tocqueville, la soberanía reside en el pueblo; entonces, si cada individuo constituye una parte igual de la soberanía, tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. A pesar de que cada individuo es capaz de autogobernarse, Tocqueville señala que “obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”¹².

6 *Allocative efficiencies.*

7 Musgrave, R., (1959). *The theory of public finance.* Nueva York: McGraw Hill.

8 Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism.* Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

9 Putman, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Transactions in Modern Italy.* Princeton.

10 Azfar, O.; Kahkonen, S.; Lanyi, A.; Meagher, P. and Rutherford, D., (1999). *Decentralization, Governance, and Delivery of Public Services: The Impact of Institutional Arrangements Research Plan.* IRIS Center. College Park: University of Maryland.

11 Rodríguez-Pose, A. y Bwire, A., (2004). *The Economics of (In) Efficient Devolution.* *Environment and Planning A*, 36(11), 1907-1928.

12 Finot, Iván, (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica,* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, mayo de 2001 (Serie Gestión Pública N° 12), pág. 27.

En esa perspectiva, la descentralización por definición se da en tres dimensiones: política, administrativa y fiscal. Frége (1986¹³), define la descentralización como un proceso administrativo para mejorar la eficiencia en la organización del Estado, y como un proceso político que busca una repartición territorial de las responsabilidades, evidentemente respetando las grandes direcciones del Estado.

Bahl (2007¹⁴), establece que la descentralización se refiere a las iniciativas de política que implican traspasar decisiones presupuestarias a autoridades subnacionales (provincias, regiones, municipios) elegidas a través de un proceso democrático. Estas decisiones presupuestarias incluyen libertad para fijar los niveles y la composición tanto de gastos como de impuestos.

Desde una perspectiva económica, en 1954, Paul Samuelson elabora un ensayo y hace una aproximación de la descentralización desde una visión económica, a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos. Samuelson señala que no necesariamente (el gobierno central) genera o invierte en bienes públicos que la ciudadanía quiere o necesita, expresa además que al mismo tiempo existen malos manejos de los recursos usados para la provisión de estos servicios. Samuelson llega a la conclusión de que en la medida en que diferentes niveles de comunidades subnacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales.

Baguenard (1994¹⁵), establece que la descentralización se orienta al cumplimiento de tres objetivos:

- a. En el ámbito institucional busca que el aumento de los centros de decisiones conlleven a una mayor eficacia en la gestión, de tal forma que los niveles superiores dejen las tareas operativas para concentrarse en áreas estratégicas;
- b. Por otro lado, con la desconcentración del poder se espera que las decisiones sean más acertadas y en pro del bienestar de la población, toda vez que los gobernantes locales están más cerca del problema a resolver;
- c. Finalmente, la descentralización busca el pluralismo a nivel político, pues se abre la posibilidad a que grupos sociales, tradicionalmente excluidos, accedan al poder lo-

13 Frége, X., (1986). La décentralisation. Edition La Découverte, Colección: Repères, N° 44, París.

14 Bahl, R., (2007). The Pillars of Fiscal Decentralization. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento y Georgia State University.

15 Baguenard, J., (1994). La Décentralisation. Presse Universitaire de France, Colección: Que sais-je?. N° 1879. Cuarta Edición. París.

cal y como mínimo se crean nuevos espacios de participación para las comunidades. Entonces, los objetivos principales de un proceso de descentralización son mejorar la eficacia, inculcar el sentido de la responsabilidad y asegurar la libertad política.

En definitiva, se inicia un proceso de descentralización en tanto y en cuanto sean transferidas competencias del aparato centralizado del Estado a los entes territoriales, dotados de un mínimo de condiciones políticas, jurídicas y administrativas, que les permita asumir algunas de las funciones del Gobierno Nacional, haciendo parte de un Estado unitario.

En este sentido, la Carta Europea de Autogobierno Local del Consejo de Europa (Tabla N° 2) y el proyecto de directrices internacionales del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, Tabla N° 3), son dos referencias de legislación comparada importantísimas sobre políticas y estrategias de descentralización a considerar.

El BID (2010¹⁶) reconoce que son pocos los países que cuentan con tales políticas y estrategias; sin embargo, el BID también menciona que si bien los principios básicos no son objeto de discusión, sólo pocas naciones poseen un amplio marco de políticas de descentralización que incluya reforma política (poder compartido), desarrollo económico, y elección democrática con fortalecimiento institucional y financiamiento, a fin de producir un sistema de gobierno descentralizado sostenible y de largo plazo.

Tabla N° 2
Carta Europea de Autogobierno Local

- Las facultades y responsabilidades básicas de las autoridades locales deberán estar amparadas por la Constitución o por estatuto (artículo 4.1).
- Las autoridades locales deberán tener discrecionalidad absoluta para ejercer su iniciativa, dentro de los límites de la ley (artículo 4.2).
- Las responsabilidades públicas deberán ser ejercidas preferentemente por aquellas autoridades que se encuentren más próximas a los ciudadanos (artículo 4.3).
- Las potestades otorgadas a las autoridades locales serán por lo general plenas y exclusivas (artículo 4.4).
- Cuando las potestades sean transferidas por autoridades centrales o regionales, deberá otorgarse a las autoridades locales, en la medida de lo posible, discrecionalidad para adaptar su ejercicio a las condiciones locales (artículo 4.5).

Fuente y elaboración: BID 2010, pág. 9.

En el estudio del BID se identifica que Bolivia, Indonesia y Sudáfrica establecieron varios elementos de políticas en materia de descentralización, pero también reconoce que no han formulado una estrategia completa.

¹⁶ Ibid (3).

Así por ejemplo, el estudio menciona que Bolivia y Sudáfrica publicaron sus visiones conjuntas (en 1992 y 1994, respectivamente) y, a pesar de que Bolivia recientemente reafirmó sus intenciones en el 2006 y también las confirmó con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) “Andrés Ibáñez”, Ley N° 031 del 19 de julio de 2010, ningún gobierno ha podido sostener un esfuerzo consistente orientado a implementar su estrategia de descentralización.

Tabla N° 3
ONU-Hábitat

Proyecto de Directrices Internacionales sobre Descentralización

- El principio de subsidiariedad constituye la razón de ser del proceso de descentralización. Según este principio, las autoridades elegidas que están más próximas a los ciudadanos deberán desempeñar las responsabilidades públicas (artículo 26).
- En muchos aspectos, el poder debe compartirse o ejercerse simultáneamente entre las diferentes instancias de gobierno, lo que no debe disminuir la autonomía local ni impedir que las autoridades locales lleguen a ser asociados de pleno derecho (artículo 28).
- Las responsabilidades nacionales, regionales y locales deben diferenciarse en la Constitución o la legislación, a fin de poner en claro los respectivos poderes y garantizar el acceso a los recursos necesarios para que las instituciones descentralizadas desempeñen las funciones que se les han asignado (artículo 31).
- En la medida de lo posible, se debe tener en cuenta el principio de subsidiariedad al redactar las normas de prestación de servicios locales que se determinan a nivel nacional, lo que supondrá la celebración de consultas con las autoridades locales y sus asociaciones (artículo 37).
- Las autoridades locales deberían ejercer libremente sus poderes, incluso los que les han conferido las autoridades nacionales o regionales, dentro de los límites definidos por la legislación. Estos poderes deben ser plenos y exclusivos, y ninguna otra autoridad debe menoscabarlos, limitarlos u obstaculizarlos, salvo en las circunstancias previstas en la ley (artículo 44).

Fuente y elaboración: BID, 2010, pág. 9.

Cohen y Peterson (1996¹⁷), elaboran una clasificación de cuatro formas o modelos de descentralización: Política, Administrativa, hacia el mercado y espacial.

a. Descentralización Política:

Este tipo de descentralización radica en que la comunidad pueda elegir a sus gobernantes locales de manera democrática, que éstos puedan tomar decisiones relacionadas con el desarrollo local, y en que se creen nuevos espacios para la participación ciudadana.

¹⁷ Cohen, J.; Peterson, S., (1996). Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. N° 24. Cambridge, MA. Harvard Institute for International Development (HIID).

b. Descentralización Administrativa:

Consiste en la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Nacional a los entes territoriales y puede ser llevada a cabo en tres modalidades diferentes: desconcentración, delegación, devolución.

i. Desconcentración: se produce al interior de una misma organización con una misma unidad de mando y dirección y se puede dar en cualquier nivel del Estado, por ejemplo, abrir oficinas regionales de una entidad del gobierno central.

ii. Delegación: es una ampliación de la desconcentración, puesto que además otorga autonomía jurídica y patrimonial.

iii. Devolución: consiste en adicionar autonomía política a lo anterior; por lo tanto, para hablar de devolución se tiene que haber pasado previamente por un proceso de descentralización política.

c. Descentralización hacia el mercado:

Busca que los privados presten algunos servicios y reduce al Estado a una función reguladora. El instrumento principal en este modelo es la privatización de entidades prestadoras de servicios públicos.

d. Descentralización espacial:

Consiste en transferir recursos e instrumentos a las regiones para promocionar actividades productivas con el fin de reducir su concentración en algunos centros urbanos de gran peso.

Sin embargo, críticos a esta clasificación reconocen que se debe incluir la modalidad de “**descentralización fiscal**” que si bien tiene similitudes con la descentralización administrativa, en cuanto a que ambas tienen en cuenta las transferencias de recursos, la descentralización fiscal va más allá ya que considera además a la autonomía en la formulación de nuevos impuestos a nivel local; es decir, a que los municipios tienen ingresos propios, recaudados e invertidos en el espacio local.

Países con estructuras jurídicas federales avanzadas, como es el caso de Alemania, Canadá y Estados Unidos entre otros, dieron origen a la teoría del federalismo fiscal en la que se basa la extensa literatura sobre descentralización. La orientación del análisis se funda en torno a la asignación apropiada de las funciones y el uso eficiente de los instrumentos fiscales en los distintos niveles de gobierno:

- i. ¿Cómo organizar el sector público y cuál nivel de administración es el que mejor cumple las funciones fiscales?
- ii. ¿Cómo estructurar la provisión de los bienes y servicios públicos a la población?
- iii. ¿Cómo garantizar una mejor asignación de recursos en la economía?

Son las preguntas que se pretenden resolver. El punto de partida comienza con la división de las funciones básicas de la hacienda pública: estabilización, distribución y asignación. La teoría del federalismo fiscal establece que las funciones de estabilización y distribución, y en algunos casos la provisión de ciertos bienes públicos (por ejemplo los nacionales), resultan más adecuadas que sean asumidas por el gobierno central, mientras que los niveles subnacionales pueden responsabilizarse de la asignación y provisión de los bienes públicos locales.

La literatura ligada al tema vincula la descentralización con conceptos como la eficiencia económica, la equidad social y la gobernabilidad. Según Campbell, Peterson y Brakarz (1991¹⁸), la eficiencia podría referirse a la eficiencia productiva, eficiencia en la asignación y eficiencia fiscal. En el primer caso, se considera el costo de los servicios; en el segundo, el grado en que el conjunto de los servicios reflejan la demanda de la población. Asimismo, la eficiencia fiscal se vincula a las subvenciones intergubernamentales y su capacidad para distorsionar la demanda local y la eficiencia productiva.

En lo que respecta a la equidad social y la gobernabilidad, son conceptos que están inmersos en el proceso ya que son inherentes a los resultados que se puedan conseguir. Las prioridades de la descentralización, en ese sentido, apuntan hacia los sectores poblacionales en la prestación de servicios a través de la eficiencia en el gasto público, sumado a ello el argumento político que establece que la autonomía local fortalece la participación y la gobernabilidad. Además, existe otro argumento de la descentralización fiscal por el cual la eficiencia en la asignación de recursos, se incrementa cuando se descentraliza la toma de decisiones.

A nivel teórico, se habla de descentralización fiscal en toda sociedad donde el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno. En la literatura académica, el tema de la asignación adecuada de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles de

18 Campbell, T.; Peterson, G.; Brakarz, J., (1991). Decentralization to local government in AC: national strategies and local response en planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report N° 5.

gobierno, se conoce como federalismo fiscal¹⁹ (Oates 1972²⁰, 1999²¹). Tomamos referencia de este concepto para identificar las bondades que representa en términos de eficiencia para una economía pequeña como la boliviana, ya que desde un punto de vista de eficiencia económica, las asignaciones que el federalismo fiscal proporciona es la relación que existe, por un lado, entre el tipo de impuesto y; por el otro, el tipo de bien y servicio público que se provee.

En general, la teoría tradicional sostiene que los bienes de dominio público que benefician a la población deben ser provistos por los gobiernos locales²². En este sentido, se garantiza el establecimiento de una relación de carácter directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes.

En contraposición, bienes públicos de responsabilidad nacional, como la defensa nacional y la justicia, al igual que las políticas de estabilización económica y de redistribución del ingreso, corresponden a la lista de funciones de la administración gubernamental.

Finalmente, el enfoque sobre la descentralización se ha orientado en muchos países a la búsqueda de mecanismos de racionalización y de eficiencia administrativa, y también como instrumento de estímulo a la inversión privada para que brinden cobertura y prestación de servicios, tradicionalmente públicos. Estas políticas se sustentan, por lo tanto, en nuevas relaciones entre Estado y sociedad, así como en la desconcentración y transferencia de competencias y recursos desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales.

B. Autonomía

Ahora bien, un aspecto central a destacar en todo proceso de descentralización es la cualidad autónoma que deben tener las entidades subnacionales; en este sentido, la autonomía para Joan Prats (2010²³), no es descentralización, lo que sustenta un gobierno autónomo es una comunidad humana viva, asentada en un territorio determinado, que tiene la voluntad inequívoca, mayoritariamente sostenida en el tiempo, de autogobernarse dentro del Estado, que quiere autodirigirse políticamente en el marco de sus competencias e intereses y que, para ello, ha reclamado y ha visto reconocido su derecho a la autonomía.

19 Desde la teoría económica, el federalismo se refiere al grado en el cual las decisiones fiscales locales están descentralizadas. Desde un punto de vista político, es un sistema político en el cual las funciones del gobierno están repartidas entre un poder central y un grupo de Estados asociados.

20 *Ibid* (6).

21 Oates, W.E., (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37, págs. 1120-1149, September.

22 Oates establece un teorema que recomienda que los bienes públicos deben ser provistos por el nivel de gobierno, con influencia sobre el área que recibe los beneficios directos del servicio o bien público (Teorema de descentralización de Oates, 1972).

23 Olk, Christian et. al., (2010). La Construcción del Estado Autonómico. Elementos para el debate y la concertación. Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza, de la Cooperación Técnica Alemana (PADEP/GTZ), Plural Editores, disponible en: www.padep.org.bo

Siguiendo a Galindo (2005²⁴), autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar, en la población e instituciones, la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus territorios, en el marco de la unidad del Estado. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

Böhrt (2004²⁵), define autonomía como una modalidad de organización política y administrativa basada en el reconocimiento constitucional y en la aprobación legislativa de unidades territoriales, dotadas de una limitada capacidad normativa y del derecho de definir su organización político-administrativa y sus políticas, programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural.

Para Barbery (2006²⁶), autonomía es la existencia constitucional de entes gubernamentales al interior del Estado, regidos por autoridades elegidas democráticamente que ejercen jurisdicción, que tienen capacidad normativa limitada y que administran recursos específicos y competencias determinadas, en el marco de los alcances previstos por una ley especial.

Ipiña (2005), entiende por autonomía como la potestad de la que gozan municipios, provincias, departamentos, regiones y otras entidades del Estado para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (Ipiña 2005²⁷).

La Friedrich Ebert Stiftung (FES 2006²⁸), en un estudio sobre autonomías y descentralización, destaca que la autonomía es un principio político que establece la capacidad de un nivel de gobierno (alcaldías o gobiernos departamentales) o de las universidades públicas, de elegir democráticamente a sus autoridades, de definir sus propias normas y de ejecutar sus políticas en el ámbito de atribuciones que le confiere la Constitución. La autonomía es un compromiso entre el nivel superior “depositario de la soberanía (el Estado con sus tres poderes) y el nivel inferior, al que se han transferido: legitimidad, recursos y atribuciones”. La transferencia de legitimidad significa transferir la capacidad de elegir autoridades propias de forma democrática y directa.

C. LMAD

Ahora bien, luego de haber identificado en líneas generales algunas bases teóricas en esta parte final de esta breve revisión de la literatura, se pretende hacer solamente un análisis crítico descriptivo de los contenidos y del espíritu teórico conceptual de la LMAD:

24 Galindo, Mario, (2005). Ciudadanía y Asamblea Constituyente: Propuestas de Autonomía en Bolivia; Comentarios a la Luz de la Experiencia Alemana y Española, LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA, La Paz, Idea Graf, pág. 42.

25 Bört Irahola, Carlos, (2004). Debate Sobre las Autonomías Regionales, La Paz, Editorial Garza Azul, pág. 142.

26 Barbery Anaya, Roberto, (2006). Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia, La Paz, Artes Gráficas Sagitario, pág. 22.

27 Ipiña Nage, Mauricio, (2005). Autonomías: Características y Principios Fundamentales. La Paz, Garza Azul, pág. 11.

28 Friedrich Ebert Stiftung, (FES 2006). Siguiendo la Constituyente: “Descentralización y autonomías”, La Paz, ILDIS.

La Ley reconoce el esfuerzo subnacional y de los pueblos indígena originario campesinos por establecer un régimen de autonomía con base en la descentralización política, así la parte introductoria de la LMAD resalta que:

“La Constitución forjada en los anhelos autonomistas de las regiones y naciones y pueblos indígena originario campesinos, encuentra uno de sus fundamentos en la concepción moderna de país autónomo, integrador de un concepto cultural propio y diseña una estructura de entes públicos cuya nota básica es la de una fuerte descentralización del poder político, estableciendo un sistema escalonado de entes dotados de autonomía y estructurado sobre el principio de democracia participativa²⁹”.

Tabla N° 4
Comentarios a las bases conceptuales de la LMAD

Bases Conceptuales de la LMAD	Notas - Comentarios
1. Constituye la manifestación de la voluntad autónoma del pueblo, fruto del consenso de las principales fuerzas vivas y supone el establecimiento de un sistema de gobiernos autónomos reconocidos por la Constitución.	La LMAD reconoce el nacimiento de un sistema de gobiernos autónomos, sin embargo la definición de las responsabilidades nacionales, regionales, locales e indígena originario campesina deben diferenciarse claramente en el proceso de implementación debido a la heterogeneidad regional (De ingreso, nivel pobreza, generación de recursos, etc.) para establecer claramente los respectivos poderes y garantizar el acceso a los recursos necesarios para que las instituciones descentralizadas desempeñen las funciones y competencias asignadas.
2. La aprobación de la Ley supone la concurrencia de un consenso político, rasgo que nos permite afirmar que ésta es la norma marco en la que tienen cabida todos los ciudadanos y que se constituirá en el instrumento de innegable progreso para las bolivianas y los bolivianos demostrando así su validez y efectividad.	El consenso político es importante y debe darse indudablemente en el ámbito de la efectiva distribución de recursos en el plano del Pacto Fiscal agendado para el 2011 luego del Censo de Población. Sin duda, debe ser un instrumento de progreso pero la gran pregunta es como financiamos esa enorme burocracia (Nuevas formas de autonomías, nueva institucionalidad, nuevas asambleas nuevos consejos, etc.) por un lado y mayores competencias y responsabilidades por el otro, ante una fragilidad de ingresos cuya renta provienen de la exportación de un solo producto gas y de pocos minerales.

²⁹ Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, (2010), Ley N° 031, 19 de julio de 2010, Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Autonomías, pág. 7.

<p>3. Constituye un instrumento normativo que permitirá articular la Constitución Política del Estado con los estatutos autonómicos y la legislación autonómica. Desarrollo en el ámbito adjetivo, los principales contenidos substantivos constitucionales referidos a la autonomía, sin invadir el ámbito de regulación de la legislación autonómica.</p>	<p>Entre mayo y junio del 2008 los líderes cívicos y prefecturales de los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando sometieron a referéndums departamentales los estatutos autonómicos departamentales, hecho que fue considerado como ilegal por el gobierno, la Corte Nacional Electoral (CNE) y los movimientos sociales afines al proceso de cambio. Sin embargo, si lo vemos desde el punto de vista democrático puede verse como una expresión de identidad regional que proclamaba la autonomía mucho antes que el gobierno hiciera suya la idea autonómica. En diciembre del 2009 se sometió a consulta la autonomía de occidente en la cual se dio resultados afirmativos en los referendos por la autonomía departamental. La elaboración de la LMAD también ha tenido que afrontar el reto que supuso la aprobación de la autonomía regional del Chaco y la conversión a autonomías indígena originario campesinas (AIOC) por parte de 11 de los 12 municipios que fueron a referendo, también en diciembre 2009. Así se completaba la participación desde un principio de los cuatro niveles de gobierno subnacionales: departamentos, regiones y AIOC, además de los municipios, cuya autonomía siempre estuvo garantizada. Este escenario complejo refleja los desafíos pendientes para alcanzar una visión estratégica común en lo que corresponde a autonomías y descentralización.</p>
<p>4. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, elaborada dentro del nuevo marco constitucional, introduce disposiciones que crean, profundizan y perfeccionan los instrumentos de gobiernos autónomos, que incorporan competencias, que es necesario vengán acompañadas de un financiamiento adecuado, y, que mejoran el funcionamiento institucional, reconociendo derechos sociales de los ciudadanos.</p>	<p>Si bien es un avance el perfeccionamiento de los instrumentos de los gobiernos autónomos el Art. 145 de la LMAD mantiene el procedimiento de suspensión temporal de funciones de autoridades electas departamentales regionales y municipales a sola acusación formal por parte del fiscal. Ello sin duda puede ser una de las mayores fuentes de ingobernabilidad subnacional.</p>

<p>5. La autonomía que recoge la Constitución Política del Estado y que regula la presente Ley servirá para explicar, en un futuro próximo, un dinamismo especial de nuestra economía y de nuestro proceso productivo, y para lograr con éxito la modernización de nuestro Estado con una justa redistribución de los ingresos, para distensionar los deseos de las regiones y las naciones y pueblos indígena originario campesinos de ser dueños de sus propios destinos y para reconciliar a todos las bolivianas y los bolivianos con su propia identidad.</p>	<p>La Corporación Andina de Fomento (CAF, 2010 ³²) identifica que la descentralización de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales es un caso particular en donde la descentralización podría acarrear un aumento de las disparidades regionales. Por definición argumenta la CAF, la localización de estos recursos es muy arbitraria y, al mismo tiempo, el valor potencial de los impuestos que se generan son significativos; además, en general, no existe una clara correspondencia con la demanda por servicios. Así, conviene adelantar que una completa descentralización de esta fuente de ingresos podría generar fuertes diferencias en los recursos disponibles entre regiones, lo que puede magnificar las disparidades regionales y llevar a una ineficiente gestión del gasto público local (CAF, 2010).</p>
--	--

Fuente: LMAD.

Elaboración: Propia de los autores.

El alcance de la LMAD (Art. 3), abarca bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas.

En lo que respecta a descentralización y autonomía, la LMAD establece conceptualmente que:

Descentralización Administrativa:

Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición.

Autonomía:

Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales

autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la Ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa.

Tabla N° 5
Tipos de Autonomías reconocidas en la LMAD

Autonomía Departamental

Artículo 30. (GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL)

El gobierno autónomo departamental está constituido por dos órganos:

1. Una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrada por Asambleístas Departamentales elegidos, según criterios de población, territorio y equidad de género, por sufragio universal y por Asambleístas Departamentales representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos deberán ser elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.
2. Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Gobernadora o Gobernador e integrado además por autoridades departamentales, cuyo número y atribuciones serán establecidos en el Estatuto. La Gobernadora o Gobernador será elegido por sufragio universal en lista separada de los Asambleístas.

Autonomía Municipal

Artículo 33. (CONDICIÓN DE AUTONOMÍA).

Todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a la ley, tienen la condición de autonomías municipales sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo. Esta cualidad es irrenunciable y solamente podrá modificarse en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originaria campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo.

Artículo 34. (GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL).

El Gobierno Autónomo municipal está constituido por:

- I. Un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrado por concejales y concejales electos, según criterios de población, territorio y equidad, mediante sufragio universal, y representantes de naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidos mediante normas y procedimientos propios que no se hayan constituido en autonomía indígena originaria campesina, donde corresponda.
- II. Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Alcaldesa o un Alcalde e integrado además por autoridades encargadas de la administración, cuyo número y atribuciones serán establecidos en la Carta Orgánica o normativa municipal. La Alcaldesa o Alcalde será elegido por sufragio universal en lista separada de la de los concejales por mayoría simple.

Autonomía Regional

Artículo 37. (LA AUTONOMÍA REGIONAL).

La Autonomía Regional es aquella que se constituye por la voluntad de las ciudadanas y ciudadanos de una región para la planificación y gestión de su desarrollo integral, de acuerdo a la Constitución Política de Estado y la presente Ley. La Autonomía Regional consiste en la elección de sus autoridades y el ejercicio de las facultades normativa-administrativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva respecto a las competencias que le sean conferidas por norma expresa.

Autonomía Indígena Originario Campesina

Artículo 42. (RÉGIMEN AUTONÓMICO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO).

El régimen autonómico indígena originario campesino se regula de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado de forma específica los Artículos 2, 30, 289 a 296 y 303 al 304, la presente Ley, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Ley N° 1257 del 11 de julio de 1991, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ratificada por Ley N° 3760 del 7 de noviembre de 2007, las normas y procedimientos propios de los pueblos indígena originario campesinos y los estatutos de cada autonomía indígena originaria campesina. Este régimen alcanza al pueblo afroboliviano en concordancia a su reconocimiento en el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado.

IV. El proceso histórico de la descentralización en Bolivia

La descentralización en Bolivia tiene una larga historia que se remonta al nacimiento como República en 1825. Para Ardaya (2006³⁰), los movimientos regionales por la demanda de descentralización en Bolivia se desarrollaron de manera cíclica desde la regionalización iniciada y fracasada casi al mismo tiempo por Linares en 1850, pasando por la Guerra Federal de fin del siglo XIX hasta el referéndum inicial de los años 30, rápidamente enterrado por el desarrollo de hostilidades en la Guerra del Chaco y las posteriores dictaduras militares y civiles, incluyendo la revolución centralista de 1952.

A. Primeros avances en descentralización

El régimen municipal de carácter electivo y de servicio gratuito, se organizó constitucionalmente en 1839. La Constitución Política del Estado (CPE) de 1839, en su artículo 4, establecía el territorio de Bolivia que comprendía a los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija, y el distrito Litoral. Asimismo, establecía que los departamentos y el distrito se dividen en provincias y éstas en cantones.

³⁰ Konrad Adenauer Stiftung (KAS), (2006). Política Municipal. Diálogo Político. Año XXIII - N° 1, marzo 2006. Ardaya, Rubén. 2006. Nación regiones y municipios en la nueva democracia en Bolivia.

Asimismo, el artículo 120 de la CPE de 1839, reconocía por primera vez que el Gobierno político superior de cada departamento y del distrito Litoral residía en un magistrado, con la denominación de Prefecto, dependiente del Poder Ejecutivo. El artículo 123, reconocía además que en cada provincia habrá un gobernador subordinado al Prefecto; a nivel local en cada cantón, un corregidor y alcaldes. Asimismo, el artículo 128 de la CPE de 1839 reconocía la figura del Consejo Municipal y establecía que habrá un Concejo Municipal en todas las capitales de departamentos y en las de provincias.

La CPE de 1843, en su artículo 76 establecía que el gobierno político de los departamentos, provincias y cantones residirá en los funcionarios que designe la ley y otorgaba la potestad de su designación al Presidente de la República.

En la CPE de 1861, en su artículo 69 reconocía la conformación de los Concejos Municipales en cada capital de departamento y de provincia, y en cada cantón, uno o más agentes municipales. Asimismo, el artículo 76 de dicha constitución reconocía que el gobierno político de los departamentos y cantones de la República, reside en los funcionarios designados por el Presidente.

Posteriormente, en 1899, se planteó por primera vez un cambio de la estructura del Estado boliviano a partir de la propuesta de conformación de la “Unión Federal Boliviana”, debido a la pugna económica y política entre los conservadores, radicados en la ciudad de Sucre (hasta ese momento capital de la República y sede del gobierno), sustentados en la minería de la plata; y los liberales, expresión de la naciente burguesía comercial e industrial radicada en La Paz. El conflicto, que tuvo connotaciones violentas (Guerra Federal - 1899), involucró al movimiento indígena aymara que tomó parte y apoyó a los liberales, a cambio de la promesa de que se crearían autonomías indígenas y se les devolverían sus tierras confiscadas décadas atrás (Hofmann y Pérez 2009³¹).

La propuesta federal, sin embargo, no prosperó. Como vencedora de la contienda, La Paz se constituyó en la sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que la ciudad de Sucre se quedó con el Poder Judicial y el título de Capital Constitucional de la República. Éste fue el germen, además de tensiones posteriores entre el centro político, que ahora es La Paz, y las demás regiones del país. Empero, fue el primer hito de un proceso de descentralización (principalmente de carácter administrativo) que implicó, básicamente, un reacomodo de las élites económicas y políticas de la época, sin que ello represente, en absoluto, una búsqueda de inclusión y participación real -principalmente- para la población indígena y campesina (Hofmann y Pérez 2009³²).

31 Hofmann, Renata; Pérez, Martín, (2009). Participación Ciudadana en el proceso de Descentralización de Bolivia. Programa CAPACIDES. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Programa de InWEnt (Capacity Building International Germany) para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009.

32 Ibid. (31).

En suma, desde su fundación en 1825, en Bolivia se dio un marco constitucional eminentemente centralizado en lo que se refiere al funcionamiento de la administración pública, toda vez que el manejo político, administrativo y económico, todos los departamentos, residía en el Poder Ejecutivo (ver las CPE de 1826, 1839, 1851, 1843, 1861 y 1880).

En el año de 1931, se llamó a un Referéndum, cuyo objetivo era el de aprobar una Ley para alcanzar la Descentralización Administrativa. Posteriormente, en 1938 se dio la modificación de la CPE y en su artículo 105 se estableció que el gobierno departamental en lo político y administrativo, estará a cargo de los Prefectos, subprefectos y corregidores.

El artículo 105 de la CPE, estableció un importante avance en el proceso descentralizador luego de la Guerra del Chaco; en primer lugar, permitió la introducción del concepto gobierno departamental al ámbito político y; por el otro, estableció la posibilidad de que el gobierno departamental sea elegido por voto popular.

Las nuevas modificaciones en la esfera estatal requerían de la elaboración de una nueva Ley que regulara el proceso de elección de los representantes departamentales, así como las funciones del gobierno departamental; sin embargo, la reglamentación al proceso y a los procedimientos de elección nunca se realizó.

Años después, la CPE de 1945 retiró el artículo 105 y la CPE de 1961 instauró nuevamente un esquema centralista al Estado boliviano. Pese a que la CPE de 1967 volviera a instaurar el artículo 105 nuevamente, la ausencia de voluntad política, acuerdos entre partidos y falta de apoyo de los gobernantes, estableció que nunca se lleve a la práctica y tampoco se lleve al cumplimiento del mandato constitucional.

B. La década de los 50 y la revolución popular

El debate sobre el unitarismo y federalismo, por primera vez y de manera formal, como expresión de las transformaciones políticas se dio en el período de los 50, ello permitió identificar propuestas y demandas regionales; pero, al mismo tiempo, la visión del gobierno era la construcción de un Estado unitario y centralista. Debido a ello, la característica fue la de un Estado débil y con poca presencia a nivel regional y rural.

La Revolución Nacional en 1952 dio inicio a la democratización en el país, y fue liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido que tuvo entre sus bases a sectores sociales históricamente excluidos y explotados, entre ellos mineros, campesinos e indígenas que fueron la base de la revolución que puso fin al modelo político semifeudal. El principio de la democratización estuvo basado en el Voto Universal, la inclusión a la vida

política de indígenas y mujeres, la nacionalización de las minas y reforma agraria, entre otras medidas que cambiaron la estructura económica, social y política del país.

Durante su primera gestión, el MNR cogobernó junto con la Central Obrera Boliviana (COB) y los sindicatos campesinos, aunque diferencias políticas provocaron después de pocos años una ruptura entre la COB y el MNR, se mantuvo la estrecha relación entre el gobierno y los sindicatos campesinos. Durante esos años se consolidó una cultura política asentada en el ideal de un Estado Nacional fuerte y centralista, por un lado; y una lógica corporativa radical de los sindicatos, igualmente fuerte y centralista, por el otro (Hofmann y Pérez 2009³³).

Por tanto, para 1952, la característica del Estado boliviano era extremadamente centralista, pero además era el empresario principal en el ámbito económico, debido a las nacionalizaciones efectuadas por el gobierno de Víctor Paz Estensoro. Así, el Estado boliviano era el propietario de fábricas e industrias, minas, ferrocarriles, petróleo y comunicaciones. También era el mayor inversionista, quien además definía los “polos de desarrollo”, favoreciendo a ciertas regiones en desmedro de otras. Ello llevó a que algunas regiones progresaran más que otras y algunas, como las áreas rurales, pueblos indígenas y comunidades campesinas, quedaran abandonados y sin opciones de desarrollo.

En el ámbito de la descentralización, debido al modelo de Estado vigente, se fueron desconociendo las anteriores medidas descentralizadoras. Desaparecieron los Concejos Municipales y los Alcaldes ya no fueron elegidos sino designados por el Presidente de la República. Al mismo tiempo, la concentración de poder crecía a nivel central y en Santa Cruz surgían los primeros movimientos cívicos regionales, demandando una mayor participación de las regalías petroleras. Paralelamente, en algunas regiones y municipios rurales no existían alcaldes, así como que la mayor parte de los municipios provinciales no tenían recursos económicos, por lo que no poseían ninguna capacidad de acción en promover su desarrollo local. Luego de 12 años de gobierno, el MNR concluyó su mandato con un golpe de estado militar en el año de 1964, que marcó el inicio de las dictaduras militares hasta finales de los 70 e inicios de los 80.

De esta manera, a principios de 1964, se reconoce el Régimen de Autonomía Municipal y la administración desconcentrada. La Constitución Política del Estado de 1967, incorpora al texto constitucional su capítulo de Régimen Interior, el artículo 110 que establecía que el Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa y, en su acápite segundo, se establecía que en cada departamento se conforme un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto.

33 Ibid. (31).

Posteriormente, en 1975 se crean polos estratégicos de desarrollo a partir de las llamadas “Corporaciones Regionales de Desarrollo” las que se crearon en todos los departamentos del país, cuyo objetivo fue, en principio, potenciar el desarrollo productivo y agropecuario del país. Luego de las dictaduras, y en su fase inicial democrática hacia 1982, la democracia incentivó las demandas cívicas lo cual dio origen a la promulgación de la Ley Orgánica Municipal que establecía la elección de alcaldes y concejales.

Durante los gobiernos militares, se centralizó mucho más el poder y las decisiones, se violaron los derechos humanos y derechos políticos, no existían partidos políticos y la Central Obrera Boliviana (COB), que agrupaba principalmente mineros, obreros y en menor medida a agrupaciones campesinas, se constituyó en la principal organización de oposición encargada de la reconquista de la democracia.

A finales de los 70 las protestas sociales se hicieron cada vez más crecientes, la economía era cada vez más frágil y su deterioro era cada vez más evidente, ello llevó a un proceso de democratización en 1978 al cual le sucedieron dos elecciones, las que fueron calificadas de fraudulentas. Finalmente, en 1980 ganó la Unidad Democrática y Popular (UDP), cuyo líder de izquierda, Hernán Siles Zuazo, tuvo un amplio respaldo popular y en 1982, se inició finalmente el actual período democrático, el más largo en la historia de Bolivia hasta nuestros días.

C. El proceso de descentralización en democracia

Como se mencionó anteriormente, el proceso de descentralización en Bolivia data del inicio de la República; sin embargo, en la época contemporánea, uno de los principales actores a nivel regional fueron los comités cívicos³⁴ que empezaron a ser activos en los 50 y posteriormente, y con más fuerza, a principios de los 80, estas entidades cívicas vieron en la descentralización un instrumento eficaz para romper el costoso e ineficiente centralismo de la Sede de Gobierno (La Paz), que impedía acelerar los procesos regionales de desarrollo, una vez que todas las decisiones regionales, procesos y procedimientos se llevaban, y en la actualidad también se llevan a cabo, en La Paz.

A inicios de los 80, el lema “Descentralización Ya” fue la idea fuerza del MNR y de ADN (Acción Democrática Nacionalista), partidos políticos de orientación de derecha en oposición a la corriente de izquierda de Hernán Siles Zuazo (1982 – 1985). El Comité Cívico de

34 Agrupaciones de ciudadanos organizados a la cabeza de un Presidente; representan a un conjunto de instituciones departamentales emblemáticas en el quehacer político y económico. Poseen presencia regional y local y defienden los intereses de la región a la cual representan. Su surgimiento data de la década de los 50. Según la lógica de su estructura organizativa, representan a la sociedad regional y local en su conjunto. El que tuvo mayor presencia y representatividad a nivel nacional fue el Comité Cívico Pro Santa Cruz, con sus demandas por mayores regalías petroleras en los años 50.

Santa Cruz en 1983, presentó uno de los primeros proyectos de Ley de Descentralización; un año después, en 1984, durante el mandato de Hernán Siles Zuazo, se crea la Comisión Nacional de Descentralización, con el objetivo de aplacar las presiones cívicas para promulgar una Ley. De esta manera, el Decreto Supremo N° 20281 (del 5 de junio de 1984) crea la Comisión Nacional de Descentralización Administrativa, autorizando la organización de Consejos Consultivos de Participación Social.

Posteriormente, las elecciones (1984 – 1985) darían como resultado la elección por el Congreso Nacional de Víctor Paz Estenssoro. La suscripción del llamado “Pacto por la Democracia” entre el MNR y la ADN, le aseguró a ese gobierno el control absoluto de las dos cámaras legislativas. Pese a ello, los proyectos de ley de descentralización tendrían que esperar, ya que no formaban parte de la agenda del gobierno³⁵. Pero no sólo eso, en estos años se detuvo la apertura del proceso descentralizador, que durante la gestión de Siles Zuazo comenzó a tomar cuerpo con la conformación de gobiernos departamentales *ad hoc* en varias capitales.

Las elecciones nacionales del 7 de mayo de 1989, pusieron en la agenda de la discusión sobre la modernización del Estado el tema de la descentralización, lo que dio origen a que los movimientos cívico-regionales retomen iniciativa en el tema. Asimismo, el nuevo presidente Jaime Paz Zamora, quien juró el 6 de agosto de 1989, anunció que llevaría adelante el proceso de descentralización como tarea fundamental. Sin embargo, el nuevo gobierno de la coalición MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) y ADN, mantuvo inicialmente sin variantes la política económica de su antecesor, por lo que el proceso de descentralización estuvo relegado a un segundo plano.

Pese a ello, en la década de los 90 se dio paso al diálogo global sobre descentralización, y la promoción y difusión de esta iniciativa estuvo a cargo de organismos multilaterales. Sin embargo, la demanda descentralizadora del nivel intermedio (departamental) no obtuvo respuesta, quedando solamente para el debate la reforma municipal.

En Bolivia, este proceso dejó en el camino un proyecto de ley de descentralización que había sido aprobado por el Senado Nacional en 1993, pero que no fue promulgado. Ese proyecto proponía la descentralización hacia los niveles intermedios (departamentos) y no a los municipios. El proyecto de Ley de Descentralización fue propuesto en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989 – 1993) y fue sometido a debate nacional durante 1992; en el cual tuvieron participación activa los comités cívicos departamentales.

35 Sin embargo, para organizar la estructura en el ámbito local, se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada mediante Ley 696 del 10 de enero de 1985, a través de la cual se definía la naturaleza, jurisdicción y competencia de los Gobiernos Municipales.

Posteriormente, y luego de más de 18 proyectos de ley frustrados para encaminar el proceso de descentralización, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989 – 1993), el 20 de abril de 1994, Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 – 1997) promulgó la Ley 1551 de Participación Popular, la cual formó parte de las reformas denominadas de segunda generación que, a diferencia de las primeras -orientadas a la estabilización y liberalización económica-, se entraron en reformas a la estructura del Estado para facilitar el desarrollo institucional y la gobernabilidad.

C.1 El Proceso de Municipalización con participación popular

El modelo boliviano de descentralización se da como un “Proceso de Municipalización” con participación popular a partir de la promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular (1994) y de la Ley de Descentralización Administrativa (1995). El proceso forma parte del conjunto de reformas estructurales de segunda generación que marcan el inicio de la reconfiguración y redimensionamiento del escenario estatal, tomando en cuenta criterios territoriales en la redistribución del poder y los recursos fiscales a favor de áreas antes abandonadas, municipios y regiones alejadas del eje central, dando respuesta a una prolongada demanda social, con relación a la descentralización y la disminución de las competencias del gobierno central habida cuenta de las asimetrías a nivel regional que se daban en los departamentos (ver Tabla N° 6).

Tabla N° 6
Desigualdad regional en Bolivia - Indicadores Selectos

Departamentos	Superficie (%)	Población (%)	Población pobre (%)	Pobreza extrema (%)	IDH 2005	Gini
La Paz	12.2	28.41%	66.20	42.20	0.731	0.62
Santa Cruz	33.7	24.53%	38.05	25.10	0.759	0.63
Cochabamba	5.1	17.59%	55.01	39.00	0.765	0.51
Chuquisaca	4.7	6.42%	70.12	61.50	0.704	0.56
Oruro	4.9	4.74%	67.81	46.30	0.722	0.55
Potosí	10.8	8.57%	79.71	66.70	0.701	0.56
Tarija	3.4	4.73%	50.78	32.80	0.717	0.61
Beni	19.4	4.38%	76.01	41.00	0.717	0.58
Pando	5.8	0.63%	72.44	34.70	0.705	0.58

Fuente: INE - UDAPE.

Elaboración: Propia de los autores.

Notas: IDH = Índice de Desarrollo Humano.

GINI = Coeficiente de Desigualdad del Ingreso.

En 1993, comienza de manera formal con un eje en la base municipal que reconoce como sujetos del proceso a las organizaciones sociales. También se crearon instancias de control social de la gestión municipal, mediante las cuales se proponía transferir competencias públicas a la sociedad civil, a través de organizaciones sociales territoriales (Organizaciones Territoriales de Base – OTB), principios establecidos en la Ley de Participación Popular del año de 1994.

Medina (2001³⁶), manifiesta que “La municipalización del país es el nuevo orden que está surgiendo desde nuestras propias raíces. Colectivamente y en paz estamos rediseñando nuestro territorio; la arbitrariedad de nuestras secciones de provincia, la estamos corrigiendo a través de la lógica de la red... El municipalismo es la forma más inteligente, generosa y pacífica de conjurar, de un modo concreto y a la mano, la violencia que trae aparejada la declinación y parálisis del Estado-nación bolivariano”.

En la práctica, la Ley de Participación Popular (LPP) promovió un mayor protagonismo de los gobiernos municipales y una participación simultánea de la sociedad civil. El fortalecimiento de los municipios se materializó mediante un significativo incremento de recursos económicos, canalizados a través de la coparticipación tributaria. Este mecanismo se utilizó para redistribuir los recursos -que antes estaban concentrados en las ciudades capitales- entre los distintos municipios, según el tamaño de la población. Asimismo, sirvió de base para mejorar los indicadores del bienestar (ver Tabla N° 7) que aquejaban a casi la totalidad de la población resumidos en inadecuados servicios de educación y salud, inadecuados servicios de agua y alcantarillado, entre otros.

Tabla N° 7
Necesidades insatisfechas por Departamento
(En porcentaje 2001)

Departamento	Inadecuado material de vivienda	Insuficiente espacio habitacional	Inadecuados servicios de agua y alcantarillado	Inadecuado abastecimiento de energía	Insuficientes servicios de educación	Insuficientes servicios de salud
Promedio Nacional	39.1	70.8	58.0	43.7	52.5	37.9
Chuquisaca	53.7	72.1	62.2	62.5	70.7	40.4
La Paz	41.9	66.0	53.2	39.0	49.1	64.9
Cochabamba	37.3	68.2	55.1	42.2	52.6	28.3
Oruro	39.2	67.2	65.9	41.8	47.2	58.8
Potosí	60.3	67.1	71.5	65.0	72.4	59.6
Tarija	30.4	71.5	45.6	43.1	60.5	14.7

³⁶ Medina, Javier, (2001). Manifiesto Municipalista. La Paz, Ed. Garza Azul.

Santa Cruz	23.0	77.0	55.8	33.9	43.6	6.4
Beni	63.2	85.0	82.4	64.2	54.6	31.7
Pando	40.4	80.5	83.6	64.8	61.3	39.3

Fuente y elaboración: INE – UDAPE.

La LPP estuvo acompañada con otros instrumentos institucionales de apoyo a la inversión local, con el objetivo de reducir la pobreza y promover el desarrollo de Bolivia a partir de los municipios: el Fondo de Inversión Social³⁷, el Fondo de Desarrollo Campesino, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los recursos de alivio a la deuda externa (Iniciativa: Heavily Indebted Poor Countries- HIPC³⁸), entre los que más se destacan.

La LPP consolidó la formación de 314 municipios (hasta el 2003) y la transferencia del 20% de los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN) a las municipalidades, según una fórmula de cálculo basada en la cantidad de habitantes. En este sentido, fue la primera vez que el Estado llegó a todo el territorio nacional; en el pasado, sólo se daba importancia a municipios urbanos del eje central y, con menor preponderancia, a los de ciudades intermedias, mientras que los municipios del área rural estaban casi olvidados de las políticas públicas y de las decisiones gubernamentales.

Tabla N° 8
Recuento Jurídico
Municipalización con Participación Popular

Base Legal	Fecha	Ámbito de acción - Alcance
Ley N° 1551 de Participación Popular	20.04.1994	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolida el proceso de participación popular, articulando a las comunidades campesinas, indígenas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país. 2. Reconoce la personalidad jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) urbana y rural. 3. Establece la sección de provincia como jurisdicción territorial del municipio y amplía las competencias municipales a los servicios de educación, salud, deportes, caminos vecinales y microriego. 4. Asimismo, distribuye los recursos de la coparticipación tributaria de acuerdo con el número de habitantes.

37 En la actualidad, es el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS). Por definición, canaliza la inversión social y productiva mediante la transferencia condicionada de recursos para proyectos en el ámbito municipal, acorde a políticas nacionales y sectoriales, contribuyendo a la generación de empleos. El FPS administra recursos de la Política Nacional de Compensación (PNC) y aquellos que provienen de donaciones y préstamos de diferentes organismos internacionales y que se transfieren a los gobiernos municipales para proyectos específicos en diferentes sectores (educación, salud, saneamiento básico, etc.), en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.

38 El objetivo principal de la iniciativa de alivio a la deuda para los países pobres altamente endeudados es mantener la deuda externa en niveles sostenibles, según el condicionamiento de desempeño de políticas, para garantizar que los esfuerzos de reforma no se expongan a la influencia de la carga de la deuda externa.

Decreto Supremo N° 23813 Reglamento a la Ley N° 1551 de Participación Popular	30.06.1994	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamenta la Ley 1551 de Participación Popular en sus aspectos económicos y patrimoniales, para dar cumplimiento al artículo 39 numeral II de la misma. 2. Reglamenta los sistemas y procedimientos de coparticipación, el Fondo Compensatorio Departamental, el presupuesto municipal y la inversión pública municipal, la transferencia de la infraestructura física a los municipios, la administración del Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes, que son necesarios para la aplicación de la Ley de Participación Popular.
Decreto Supremo N° 23858	09.09.1994	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establece la reglamentación a la Ley 1551 del 20 de abril de 1994 de Participación Popular en los aspectos relacionados con las Juntas Vecinales, Comunidades Campesinas y Organizaciones Indígenas reconocidas como Organizaciones Territoriales de Base, en su relación con los órganos de la administración pública central, municipal y las organizaciones de la sociedad civil, de conformidad a los artículos 3° y siguientes de la mencionada Ley.
Decreto Supremo N° 24447 Reglamento de las leyes N° 1551 de Participación Popular y N° 1654 de Descentralización Administrativa	20.12.1996	<ol style="list-style-type: none"> 1. El decreto complementa a la Ley de Participación Popular en las áreas de control social, distritación, planificación, desarrollo humano, salud y educación. Además, complementa a la Ley de Descentralización Administrativa en atribuciones de las prefecturas y los consejos departamentales.
Ley N° 1702	17.07.1996	<ol style="list-style-type: none"> 1. LEY DE MODIFICACIONES A LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR. Modificaciones y ampliaciones a la Ley 1551, artículos 1, 2, 7, 10, 13, 14, 23,36. 2. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES. Modificaciones al artículo 90 de la Ley 696 de 10/01/85. 3. CÓDIGO DEL MENOR. Se derogan los artículos 297 al 313, excepto el 299, de la Ley 1403 de 118/12/92.
Decreto Supremo N° 27633 Reglamento “Las Fuerzas Armadas de la Nación en la Participación Popular”	18.07.2004	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Decreto Supremo aprueba el reglamento de las Fuerzas Armadas en la Participación Popular, conforme al estatuto de esa institución y al rol que le asigna a ésta la Ley 1551.

Ley de Transición de Autonomías	23.05.2010	1. Posibilita una transición ordenada de las antiguas prefecturas a los nuevos gobiernos autónomos departamentales, municipales.
Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) “ANDRÉS IBÁÑEZ” Ley N° 031	19.07.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Ley tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, artículos 269 al 305. 2. Tiene por alcance: Bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas. 3. Abroga las leyes N° 1551 de Participación Popular y N° 1654 de Descentralización Administrativa y disposiciones conexas.

Fuente: *Gaceta Oficial de Bolivia, FAM, ForoDaC.*

La Ley, desde la perspectiva política, fue la respuesta del Estado a las demandas regionales y locales de participación. Las organizaciones de la sociedad civil, territorios de los pueblos originarios (aymaras, quechuas, guaraníes), sindicatos campesinos, juntas vecinales y otros, fueron reconocidos por el Estado, toda vez que estas organizaciones adquirieron personalidad jurídica y se transformaron en Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Entre los representantes de las OTB, se elegía un Comité de Vigilancia por municipio, responsable de ejercer el control social sobre los fondos de participación popular. Estos últimos, se disponen mediante planes operativos anuales (POA) elaborados en forma participativa. En estos planes de inversión, la población con los técnicos municipales determinan y priorizan las demandas de inversión.

Por otro lado, la LPP transfería al municipio diferentes responsabilidades del ámbito nacional, más salud y educación. Los gobiernos locales se vieron fortalecidos económicamente; primero, por las transferencias de participación popular y; segundo, porque se contabilizaron los recursos propios por concepto de tasas e impuestos a inmuebles y automotores.

La descentralización, concebida como la municipalización, trajo la formación de los gobiernos locales, normados por la Ley 2028 de Municipalidades, que redefinía las funciones y obligaciones de las municipalidades y exigía ciertos comportamientos de gestión como la reducción del gasto corriente, que debía disminuir inicialmente al 40% de los ingresos -y estabilizarse en un máximo del 20%- y la elaboración de planes de desarrollo municipal (PDM).

La distribución de recursos que establecía la LPP, está vinculada estrechamente con la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654 de julio de 1995). Mediante ella, se disolvían las corporaciones regionales de desarrollo y se transfería su patrimonio a las prefecturas departamentales.

C.2 La desconcentración administrativa a nivel intermedio

A pocos meses de promulgada la LPP, el Comité Cívico Pro Santa Cruz propuso una descentralización política y económica a nivel departamental; sin embargo, la administración gubernamental de Sánchez de Lozada consideraba que esa propuesta era un riesgo para la unidad nacional. No obstante, luego de un sinnúmero de negociaciones, Sánchez de Lozada promulgó la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654), que delegó a las prefecturas nuevas facultades en materia de planificación del desarrollo y gestión territorial con recursos, pero bajo la autoridad de un Prefecto nombrado por el Presidente de la República.

Por un lado, con la LPP se estableció la propiedad de los ingresos generados por regalías para los niveles departamentales y el Fondo Compensatorio Departamental para equiparar las regalías per cápita. Por el otro, con la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, de julio de 1995, se desconcentró el gasto del Gobierno Nacional a nivel departamental por medio de la transferencia y delegación de atribuciones técnicas administrativas no privativas y se estableció una estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, con un régimen de recursos económico y financieros para fortalecer la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población. En este sentido, las direcciones departamentales de los servicios desconcentrados, pasan a ser organismos descentralizados dependientes del Prefecto.

La CPE de 1995 establecía, mediante los artículos 109 y 110, la desconcentración administrativa basada en la delegación de funciones a favor de los prefectos departamentales. Técnicamente, la Ley 1654 de Descentralización debió haberse llamado Ley de Desconcentración Administrativa, puesto que el gobierno central aparte de delegar tres funciones a los prefectos: a. Registro de actos de comercio, b. Registro de marca y patentes, c. Otorgamiento de personería jurídica a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles, decidió delegar a los prefectos estas funciones, para centralizar aún más el poder político y el poder de decisión en el ámbito central.

Posteriormente, modificaciones sucesivas a la Ley 1654 permitieron otorgar a los prefectos competencias efectivas, como el de decidir sobre los presupuestos departamentales, construcción de infraestructura y caminos, control sobre la educación departamental y la capacidad para que los prefectos administren los recursos de dominio y uso departamental, ello permitió en real dimensión llamar a la Ley 1654 Ley de Descentralización Administrativa.

Tabla N° 9
Recuento Jurídico
Descentralización Administrativa

Base Legal	Fecha	Ámbito de acción - Alcance
Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa	28.07.1995	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo dentro del régimen de descentralización administrativa y el régimen de recursos económicos y financieros departamentales.
Decreto Supremo N° 24997 Consejos Departamentales	31.03.1998	<ul style="list-style-type: none"> • El decreto reglamenta el régimen económico de las prefecturas con respecto a fuentes de recursos, tasas y derechos, presupuesto, inversión pública y administración de recursos.
Decreto Supremo N° 25060	02.06.1998	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura orgánica de las prefecturas.
Decreto Supremo N° 25286	30.01.1999	<ul style="list-style-type: none"> • Organización, atribuciones y funciones de los servicios departamentales de fortalecimiento municipal y comunitario (SED-FMC).
Decreto Supremo N° 27431 Consejos Departamentales	07.04.2004	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, en referencia a los consejos departamentales. Es necesario agregar que este Decreto deroga y modifica al Decreto Supremo N° 24997 en su primera parte.
Decreto Supremo N° 27988	28.01.2005	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria a elecciones de prefectos para el periodo 2002-2007.
Ley de Transición de Autonomías	23.05.2010	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Posibilita una transición ordenada de las antiguas prefecturas a los nuevos gobiernos autónomos departamentales, municipales.
Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) “ANDRÉS IBÁÑEZ” Ley N° 031	19.07.2010	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> La Ley tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, artículos 269 al 305. <input type="checkbox"/> Tiene por alcance: Bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas. <input type="checkbox"/> Abroga la las leyes N° 1551 de Participación Popular y N° 1654 de Descentralización Administrativa y disposiciones conexas.

Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, FAM, ForoDaC.

C.3 Modificaciones post a la LPP y Ley de Descentralización Administrativa

Posterior a 1995, los gobiernos departamentales buscaban una mayor participación de los recursos y del proceso de descentralización; por este motivo, comités cívicos de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Sucre y Cochabamba pretendían, utilizando elementos administrativos y técnicos, controlar los recursos regionales como paso previo a la transición como gobierno autónomo.

Para el año 2000, se hizo evidente en Bolivia la crisis del sistema político y de partidos; asociada a ella, surgió una crisis económica en la administración del General Hugo Banzer Suárez y Jorge Quiroga (su Vicepresidente); para ese período, los conflictos sociales con los cocaleros se incrementaron y ello llevó a la creación de los movimientos sociales que tuvieron presencia en los cambios políticos de la última década. Uno de ellos fue el Movimiento al Socialismo (MAS), partido del actual Presidente del Estado Plurinacional, Evo Morales; además, aparecieron en escena los movimientos regionales de defensa a la institucionalidad en torno a la denominada Media Luna, conformada por los departamentos de Santa Cruz, que era líder del proceso, Beni, Pando y Tarija.

El año 2000 marcó el inicio de los conflictos sociales, con dirigentes sindicales y campesinos que buscaban reformar el país en torno a valores indígenas, más propiamente aymaras, e imponer su ideología y cosmovisión, en oposición a lo que ellos consideraban un sistema injusto, capitalista y neoliberal que no redujo las desigualdades y que empobreció a los bolivianos.

En este contexto, en el 2002 nacieron a la vida política dos nuevos partidos con representantes indígenas de orientación aymara a la cabeza, el Movimiento Indígena Pachakuti y el Movimiento al Socialismo, los que generaron gran polarización entre las visiones de Oriente y Occidente del país.

Debido a los conflictos sociales sucedidos en octubre de 2003, la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada fue forzada por un amplio sector de la ciudadanía, debido a la propuesta de creación de un impuesto sobre la renta fija. La sucesión presidencial a Carlos Mesa (ex Vicepresidente), formó un gobierno débil con una agenda amplia de problemas por resolver en lo económico, político y social, lo cual dio origen a que la legitimidad de su gobierno se vea cuestionado. Es de destacar que todos estos acontecimientos llevaron al actual proceso de descentralización y autonomías boliviano.

Los conflictos sociales y la crisis política de 2002, 2003 y 2004 provocaron la formulación de propuestas autonómicas y la elección de prefectos. Es así que la demanda por consolidar

la descentralización a nivel intermedio (departamental) y la participación de la sociedad, brotó nuevamente el 2004, durante la gestión de Carlos Mesa, caracterizada por el enfrentamiento del Ejecutivo con las regiones, especialmente del Oriente boliviano, dando lugar a la primera elección directa de prefectos el 2005, seguida por el referéndum por las autonomías departamentales, el 2006. Ambos hechos surgen paralelamente con la demanda para la instalación de la Asamblea Constituyente, la que es propuesta eminentemente por el movimiento indígena campesino del Occidente del país, que incluye entre sus reivindicaciones a las autonomías indígenas sobre la base de la reconstitución y el reconocimiento de sus territorios, y sus usos y costumbres.

La elección de prefectos, en diciembre de 2005, fue el punto de inflexión en la historia de la descentralización política de Bolivia. El prefecto departamental sería elegido por voto directo dándole así a cada departamento más libertad para decidir por su bienestar. Con la figura de un prefecto elegido, surge con fuerza la idea de autonomías departamentales, la que se torna en el nuevo accionar político de los cívicos de la Media Luna, conformada por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

El 6 de agosto de 2006 se inauguró la Asamblea Constituyente de Bolivia, cuya misión consistía en la elaboración del nuevo texto constitucional orientado a resolver los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión que aquejan a los bolivianos. En su inauguración, se destacó el carácter refundacional y plenipotenciario de la Asamblea, la que estuvo conformada por 255 asambleístas que, en su mayoría, eran indígenas, mujeres y sindicalistas.

El conjunto de la población boliviana, luego de varios años de conflictos sociales, acompañaba este proceso con mucha esperanza y entusiasmo, pues se pretendía la creación de un pacto social que pudiera servir de base para la reconciliación entre los sectores polarizados de la sociedad boliviana y entre las regiones en las que se generaron conflictos por la autonomía.

La Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC), en torno a la posición del MAS sobre las autonomías, expresaba que la tarea de la Asamblea Constituyente era la de refundar el país (a partir de la descolonización). La posición del gobierno sobre el modelo de autonomías que se aplicará en el país, previsto luego de la Asamblea Constituyente, irá más allá de la propuesta departamental, por lo que deberá llegar hasta las provincias, pueblos, comunidades y ayllus; es decir, que el gobierno quería otorgar autonomía a los 36 pueblos originarios, ello incluye el reconocimiento oficial de sus culturas, tradiciones y costumbres, el respeto a la naturaleza, la educación bilingüe y la redistribución de la tierra, lo cual estuvo plasmado en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE).

Álvaro García Linera expresaba que se debe avanzar en un régimen amplio de descentralización político-administrativa, que no ponga en duda la soberanía y la unidad de la nación.

En contraposición, Santa Cruz, en torno a las autonomías, no aceptaba otras autonomías que las Autonomías Departamentales. Carlos Dabdoub, delegado Prefectural por la Autonomía de Santa Cruz, dijo el 7 de agosto 2006 que “es autonomía departamental con nueve departamentos como se votó en el referéndum. En esa oportunidad no se votó por las autonomías provinciales o comunales; entonces, no hay por qué tomarlas en cuenta en la Constituyente”. Arturo Lema, Secretario General de la Prefectura de Tarija, dijo que “la autonomía interna es problema de cada departamento”.

Este periodo es -sin duda- uno de los más ricos en los procesos de descentralización del Estado y ampliación de la participación social en el espacio público. Sin embargo, fue también un periodo marcado por demandas cada vez más grandes de “refundación” del Estado que finalmente condujo a la realización de la Asamblea Constituyente, proceso que culminó en enero de 2009 con un Referéndum que ratificó la propuesta de Nueva Constitución Política de Estado.

A partir de este punto de inflexión, se han suscitado nuevos elementos en el proceso descentralizador rumbo a las autonomías:

- Referéndums departamentales por la aprobación de las autonomías en la región, en la cual propuesta autonómica fue aceptada en cuatro de los nueve departamentos.
- Elaboración, formulación y aprobación de los Estatutos Autonómicos en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.
- Elaboración y formulación de propuestas autonómicas de los pueblos indígenas y otra de los pueblos originarios.
- Elección de prefectos orientada a profundizar el proceso de descentralización política y administrativa que se ha ido implementando en el país hace más de una década.
- Ampliación de la democracia, al permitir a la población participar en la votación de los prefectos, lo cual hace que la población participe directamente en la conformación del poder público.
- Búsqueda de una nueva configuración estatal.

Otro hito importante en el proceso autonómico, fue el suscitado entre mayo y junio de 2008, cuando los líderes cívicos y prefecturales de los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando sometieron a referéndums departamentales los estatutos autonómicos departamentales, hecho que fue considerado como ilegal por el gobierno, la Corte Nacional Electoral (CNE) y los movimientos sociales afines al proceso de cambio.

Sin embargo, si lo vemos desde el punto de vista democrático, puede verse como una expresión de identidad regional que proclamaba la autonomía mucho antes que el gobierno hiciera suya la idea autonómica. En diciembre de 2009, se sometió a consulta la autonomía de Occidente, en la que se registraron resultados afirmativos en los referendos por la autonomía departamental.

Finalmente, con la Constitución Política del nuevo Estado y con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD), aprobada el 16 de julio de 2010, se establece el reconocimiento de cuatro tipos de autonomías: Departamental, Municipal, Regional e Indígena Originaria Campesina, iniciando de esta forma un nuevo e incierto proceso de descentralización.

La elaboración de la LMAD, también ha tenido que afrontar el reto que supuso la aprobación de la autonomía regional del Chaco y la conversión a autonomías indígena originario campesinas (AIOC) por parte de 11 de los 12 municipios que fueron a referendo, también en diciembre 2009. Así se completaba la participación desde un principio de los cuatro niveles de gobierno subnacionales: departamentos, regiones y AIOC, además de los municipios, cuya autonomía siempre estuvo garantizada. Este escenario complejo refleja los desafíos pendientes para alcanzar una visión estratégica común en lo que corresponde a autonomías y descentralización.

Tabla N° 10
Normativa para la redistribución de recursos

Ley u origen impositivo	Origen financiero	Distribución
Ley N° 1551 de Participación Popular	IVA, RC-IVA, IT, ICE, GAC, salidas al exterior, transmisión gratuita de bienes.	<ul style="list-style-type: none"> • 75% gobierno central • 20% municipios • 5 % universidades
Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa	IEHD	<ul style="list-style-type: none"> • 65% gobierno central • 25% prefecturas (50% entre los nueve departamentos y 50% por habitante) • 10% fondo de compensación a prefecturas
Ley N° 3446	ITF	100% gobierno central
Ley N° 3058 de Hidrocarburos Decreto Supremo N° 28421	IDH	<ul style="list-style-type: none"> • 32.47% gobierno central • 33% prefecturas • 62% municipios • 6.91% universidades

Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000	Recursos de Alivio de la Deuda para Países Altamente Endeudados Reforzada (HIPC II), establecido por la Política Nacional de Compensación (PNC).	<ul style="list-style-type: none"> Los municipios destinan estos recursos en tres áreas: 10% en educación; 20% en salud; 70% en infraestructura.
Ley N° 1777, Código de Minería	1) Regalías mineras. 2) Patentes.	1) -100% prefecturas 2) -30% municipios -70% gobierno central
Ley N° 1700, Forestal	Regalías forestales 1) Aprovechamiento. 2) Desmote.	1) - 35% prefecturas -25% municipios - 40% gobierno central 2) - 25% prefecturas - 25% municipios - 50% gobierno central
Ley N° 3058 de Hidrocarburos	1) Regalías por hidrocarburos. 2) Patentes.	1) - 66.67% prefecturas - 33.33% gobierno central 2) -50% municipios - 50% gobierno central

Fuente y Elaboración: FAM.

D. Análisis de la descentralización a nivel intermedio (Gobiernos Departamentales Autónomos, ex Prefecturas)

El régimen competencial, Título V de la LMAD, establece nuevas competencias y, consecuentemente, nuevas áreas de gasto e inversión pública departamental en la que los Gobiernos Departamentales Autónomos (GDA) deben orientar su inversión. Ello representa dos desafíos; por un lado, priorizar las categorías de inversión y; por el otro, distribuir de manera equitativa la enmarañada red de categorías de inversión que le otorga el nuevo régimen competencial.

Como ocurrió en el ámbito municipal con la LPP, se identificó la inviabilidad funcional de la jerarquía municipal toda vez que ningún municipio podía asumir la totalidad de sus competencias, lo mismo puede ocurrir en el ámbito de los GDA.

La Tabla N° 11 muestra la categoría y descripción de inversión que las prefecturas realizaban en el pasado, contrastada con las nuevas categorías y áreas de inversión que le otorga la LMAD a los GDA.

Si bien la literatura económica vinculada a la descentralización identifica conceptos como la eficiencia económica, la equidad social y la gobernabilidad; en el ámbito de los GDA, en los próximos años deberán ser eficiente en términos de la asignación de sus recursos y eficiencia fiscal para el cumplimiento de sus programas de inversión, lo que representa un

desafío ante la restricción de recursos que enfrentarán los diferentes niveles de autonomías establecidos en la LMAD.

Tabla N° 11
Áreas de Gasto e Inversión Pública de los
Gobiernos Autónomos Departamentales

Sector	Área de intervención	Categoría Anterior a la LMAD	Categoría LMAD
Apoyo al sector productivo	Desarrollo económico local	Apoyo al sector agropecuario y productivo en capacitación, asistencia técnica, infraestructura, ferias, riego y otros.	Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego de manera concurrente. Implementar la institucionalidad del riego. Diseñar, ejecutar proyectos para el aprovechamiento de recursos hídricos.
	Desarrollo rural integral	Nueva categoría.	Formular, aprobar y ejecutar políticas para la agricultura, ganadería, caza y pesca. Fomentar la incorporación de valor agregado a la producción agrícola, ganadera y piscícola. Sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.
	Desarrollo productivo	Nueva categoría.	Promoción al desarrollo productivo. Promover complejos productivos. Formular proyectos para el acceso a mercados. Formular y promover planes de industrialización a nivel departamental. Proyectos de capacitación técnica.
	Turismo	Promoción y fomento del turismo.	Promoción y fomento del turismo.

Infraestructura básica	Infraestructura vial	Construcción de carreteras interdepartamentales, pavimento, asfaltado y enlosetado de calles y avenidas.	
	Transportes	Nueva categoría.	Construcción y administración de la red departamental. Apoyar a las AIOC en planificación de obras de infraestructura de caminos. Construir y mantener líneas férreas y aeropuertos.
	Electrificación y alumbrado público	Infraestructura y mantenimiento de redes de electrificación y alumbrado público rural.	
	Energía	Nueva categoría	Será regulada mediante ley sectorial.
	Saneamiento básico	Infraestructura y mantenimiento de sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas rurales.	Elaborar planes y proyectos de agua potable en coordinación con los demás gobiernos autónomos. Planificar con el nivel central los servicios básicos de agua potable y alcantarillado.
	Equipamiento urbano	Infraestructura y mantenimiento de parques, plazas, salones multifuncionales y otras áreas de recreación.	
	Gestión de riesgos y emergencias	Proyectos y programas en gestión de desastres naturales.	Conformar y liderar comités departamentales de reducción de riesgos y atención de desastres.

Inversión social	Educación	Gestión de administración de personal de educación, programas de educación y suministro de alimentación complementaria (desayuno escolar).	Debe ser regulado por una ley especial en coordinación con el nivel central del Estado.
	Salud	Gestión de administración de personal de salud, programas de salubridad, seguros de salud y suministros de material.	Formular Plan Departamental en Salud. Proporcionar infraestructura sanitaria. Establecimientos de salud de tercer nivel. Planificar redes de salud.
	Deportes	Infraestructura, mantenimiento y administración de predios deportivos y fomento al deporte.	
	Desarrollo social	Servicios y programas de asistencia a la mujer, niño, niña y adolescente, y personas de la tercera edad.	
	Hábitat y vivienda	Nueva categoría,.	Formular políticas departamentales de hábitat y vivienda. Desarrollar normas técnicas. Ejecutar programas de construcción de viviendas.
Servicio de la deuda	Servicio de la deuda	Pago por concepto de servicios de la deuda prefectural.	
Gestión de los recursos naturales	Desarrollo de la minería Delegación de los hidrocarburos	Apoyo y promoción al sector de la minería. Recursos para apoyo y promoción a la explotación de hidrocarburos.	
	Gestión ambiental y forestación	Mantenimiento de aéreas verdes y programas de reforestación.	Ejecutar la política general de conservación y protección de cuencas, suelos y recursos forestales y bosques.
	Biodiversidad y Medio Ambiente	Nueva categoría.	Reglamentar y ejecutar el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos aprobados por el nivel central del Estado. Proteger el MA y la fauna.

Otra inversión prefectural	Gestión territorial	Sistemas de catastro urbano y rural.	
	Promoción de las culturas	Apoyo y fomento a las culturas a través de programas de asistencia técnica e infraestructura.	Formular políticas de protección al patrimonio cultural. Elaborar y desarrollar normativa. Promover el Consejo Departamental de Culturas. Invertir en infraestructura.
	Fortalecimiento institucional	Programas de fortalecimiento (elaboración de los POA, PDM, auditorías, equipamiento, etc.).	
	Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	Nueva categoría.	Formular y aprobar el régimen de las políticas departamentales de comunicaciones y telecomunicaciones. Reglamentar los servicios.
	Transferencias a gobiernos locales	Transferencias por concurrencia en proyectos de desarrollo económico local y ejecución de proyectos específicos.	
	Seguridad ciudadana	Nueva categoría.	Sujeta a ley especial.
	Inversión específica prefectural	Resto de la inversión que no entra en ninguna categoría.	

Fuente: FAM, ForoDac, LMAD.

Elaboración: FAM y propia de los autores.

Con la estructura competencial definida en la LMAD, se crean nuevas categorías y áreas de inversión, si bien esto por un lado es positivo; por el otro, genera burocracia y repariciones públicas departamentales que deberán ser las encargadas de ejecutar la inversión programada; por ejemplo, en el área de inversión social referida a la salud, en este nuevo esquema los GDA se encargarán de proveer a los establecimientos de salud de tercer nivel servicios básicos, equipos, mobiliarios, medicamentos, insumos y demás suministros, como también proporcionar infraestructura sanitaria, entre otros. Así mismo, si bien el anterior esquema prefectural se encargaba sólo del desarrollo económico local, ahora los GDA tienen que encargarse del desarrollo rural integral y del desarrollo productivo; consecuentemente, para determinadas áreas específicas los GDA tienen inevitablemente que crear institucionalidad para ejecutar la inversión en esas áreas prioritarias. La experiencia histórica ha mostrado que la variable de ajuste frente a crecimiento de gastos corrientes, será siempre en perjuicio de la inversión.

D.1 Análisis de la estructura de ingresos

A continuación, en la Tabla N° 12 se muestra la estructura de los ingresos prefecturales, en ella se describe que los ingresos de las prefecturas estaban formados por los Ingresos Propios, Transferencias y otros ingresos.

Tabla N° 12
Estructura antigua de los ingresos y actual conforme la LMAD
de las Entidades de Nivel Intermedio

Ingreso	Estructura antigua	LMAD	Descripción
Ingresos Propios	Operación y venta de bienes y servicios	Venta de bienes y servicios.	Ingresos por servicios prefecturales en operación y venta de bienes.
	Tasas, derechos y patentes	Tasas y contribuciones especiales, patentes.	Cobro de tasas, derechos y patentes, de acuerdo a normativa interna.
	-	Impuesto.	De carácter departamental, conforme a la legislación y clasificación de impuestos por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
	Otros ingresos propios		Resto de ingresos propios.
Transferencias	IDH	IDH	Transferencias desde el Tesoro General de la Nación (TGN), por concepto de recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.
	Fondo de compensación	Otros por transferencias.	Transferencias desde el TGN, por concepto de compensación a los departamentos productores de hidrocarburos.
	IEHD	IEHD	Transferencias por concepto del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados.
	Regalías	Regalías departamentales.	Transferencias desde el TGN por el pago de regalías por explotación de recursos naturales dentro del departamento.
Otros Ingresos	Otros ingresos	Legados, donaciones.	Resto de los ingresos prefecturales.
		Créditos y empréstitos internos y externos.	

Fuente: FAM, ForoDac, LMAD.

Elaboración: FAM y propia de los autores.

Desde 1996, los ingresos prefecturales por fuente tienen las siguientes características: los ingresos propios y otros ingresos presentan una ciclicidad en su crecimiento lo que hace que, por ejemplo, los cobros por tasa de derechos y patentes varíen de año en año en función a las modificaciones de la normativa, como también los ingresos por servicios prefecturales, y la venta de bienes y servicios presentan también una estructura fluctuante; pero, por otro lado, las transferencias provenientes del TGN para las prefecturas, hoy Gobiernos Autónomos Departamentales, representan su principal fuente de recursos, la Tabla N° 13 muestra lo anteriormente mencionado (Siguiente página).

En 1996, el total de ingresos de las prefecturas representaba \$US 222,82 millones; para el 2008, casi se triplicaron los ingresos prefecturales registrándose un valor de \$US 728,38 millones; pero, ese incremento significativo se debe exclusivamente a las transferencias que representaban para ese año el 91% del total de la estructura de ingresos de las prefecturas.

Los ingresos por transferencias desde el 2002, representaban ya el 70% y del 2006 al 2008, el 91% de la estructura total de ingresos de las prefecturas. El incremento de las transferencias es explicado por la Ley de Hidrocarburos debido a la distribución del IDH y otro tipo de transferencias.

En lo que corresponde a la participación de los ingresos propios en la estructura total, cabe mencionar que en 1996 representaban el 14% (\$US 30.7 millones) del total de los ingresos, monto que fue disminuyendo paulatinamente y entre el 2005 y 2008 representaron solamente el 2% (\$US 13.5 millones) de la estructura de ingresos de la prefectura. Las fuentes de recaudación de los ingresos propios están compuestas por la venta de bienes y servicios, tasas, derechos y patentes. Ello demuestra que las prefecturas no hicieron los esfuerzos necesarios para, al menos, mantener la generación de ingresos propios, lo cual se traduce en una dependencia total de las transferencias del Órgano Ejecutivo, generándose un efecto de sustitución de los ingresos por las transferencias y, sin duda, es motivo de conflicto entre la gobernación y el Órgano Ejecutivo, toda vez que su concepción es rentista ya que ante la imposibilidad de generar otras fuentes de ingreso, reclaman un pedazo cada vez más grande de la torta nacional de ingresos.

Con la LMAD, se identifican otras fuentes de recursos de las entidades autónomas departamentales (LMAD, Art. 104), las que se detallan a continuación:

1. Las regalías departamentales establecidas por la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes;
2. Los impuestos de carácter departamental, creados conforme a la ley básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la Asamblea Legislativa Pluri-

Tabla N° 13
Recursos Prefecturales
(En millones de Dólares Americanos)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos propios	30.76	16.12	20.74	9.53	11.99	13.46	12.45	10.96	14.73	9.85	9.57	22.58	13.58
Transferencias	93.65	159.19	98.61	106.51	135.38	222.08	111.40	151.32	200.33	384.70	579.68	711.48	662.77
Otros ingresos	98.41	90.99	98.31	64.25	96.61	105.02	30.98	55.32	64.47	81.66	49.23	48.20	52.03
Total	222.82	266.30	217.65	180.29	243.98	340.56	154.83	217.60	279.53	476.21	638.48	782.27	728.38
Participación													
Ingresos propios	14%	6%	10%	5%	5%	4%	8%	5%	5%	2%	1%	3%	2%
Transferencias	42%	60%	45%	59%	55%	65%	72%	70%	72%	81%	91%	91%	91%
Otros ingresos	44%	34%	45%	36%	40%	31%	20%	25%	23%	17%	8%	6%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Crecimiento													
Ingresos propios		-48%	29%	-54%	26%	12%	-8%	-12%	34%	-33%	-3%	136%	-40%
Transferencias		70%	-38%	8%	27%	64%	-50%	36%	32%	92%	51%	23%	-7%
Otros ingresos		-8%	8%	-35%	50%	9%	-71%	79%	17%	27%	-40%	-2%	8%
Total		20%	-18%	-17%	35%	40%	-55%	41%	28%	70%	34%	23%	-7%

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia de los autores.

nacional, de acuerdo al numeral 7 párrafo I del artículo 299 y en el párrafo III del artículo 323 de la Constitución Política del Estado;

3. Las tasas y las contribuciones especiales creadas de acuerdo a lo establecido en el numeral 23, párrafo I del artículo 300 de la Constitución Política del Estado;
4. Las patentes departamentales sobre la explotación de los recursos naturales creadas por ley del nivel central del Estado;
5. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos;
6. Los legados, donaciones y otros ingresos similares;
7. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a lo establecido en la legislación del nivel central del Estado;
8. Las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) y los establecidos por ley del nivel central del Estado.
9. Aquellos provenientes por transferencias de competencias.

Tabla N° 14
Participación de los ingresos prefecturales
(En porcentaje)

Detalle	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
IDH	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otras transferencias	4,82%	42,27%	7,15%	3,64%	3,07%	37,08%	2,03%
Fondo de compensación	12,29%	5,91%	13,95%	13,08%	10,57%	7,85%	11,14%
IEHD	28,35%	18,46%	33,46%	43,45%	33,93%	19,43%	30,40%
Regalías	54,54%	33,36%	45,44%	39,83%	52,42%	35,63%	56,43%
Transferencias	42,03%	59,78%	45,30%	59,08%	55,49%	65,21%	71,95%
Ingresos propios	13,80%	6,05%	9,53%	5,29%	4,91%	3,95%	8,04%
Otros ingresos	44,17%	34,17%	45,17%	35,64%	39,60%	30,84%	20,01%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Detalle	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IDH	0,00%	0,00%	24,39%	30,05%	35,34%	21,16%
Otras transferencias	1,41%	1,05%	0,40%	0,09%	2,60%	0,59%
Fondo de compensación	7,64%	7,85%	2,41%	2,93%	3,51%	5,30%
IEHD	21,47%	16,10%	17,00%	13,25%	9,16%	10,30%
Regalías	69,48%	75,00%	55,80%	53,68%	49,40%	62,65%
Transferencias	69,54%	71,67%	80,78%	90,79%	90,95%	90,99%
Ingresos propios	5,04%	5,27%	2,07%	1,50%	2,89%	1,86%
Otros ingresos	25,42%	23,06%	17,15%	7,71%	6,16%	7,14%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia de los autores.

La anterior tabla muestra simplemente la participación de las categorías de ingreso que recibieron las prefecturas, y claramente se muestra:

1. Que el rentismo nacional se traduce en un rentismo subnacional ya que la renta nacional, por el *boom* de precios de las materias primas que exporta Bolivia y que van a las prefecturas por regalías y transferencias, son la principal fuente de sus ingresos.
2. Existe una paulatina tendencia a que los ingresos propios no graviten en la estructura total, ello implica la deficiencia y los problemas de autosostenibilidad que enfrentaron las prefecturas y enfrentan los Gobiernos Departamentales Autónomos.

D.2 Análisis de la estructura de gasto (*Tabla 15 en la siguiente página*)

El gasto corriente, son todos aquellos gastos destinados a atender las operaciones de funcionamiento de una institución (Sueldos y Salarios, Servicios Básicos, Materiales y Suministros, etc.). En la práctica, el techo máximo de gasto corriente, de acuerdo a la normativa, está definido por el 15% de los recursos asignados por regalías, IEHD y derivados, y fondo de compensación. En lo que respecta a ingresos propios, no existe un límite y puede ser destinado a gasto corriente en su integridad.

Las prefecturas del eje central de Santa Cruz y La Paz, son las que más han destinado de su estructura de ingresos a gasto corriente; la primera, debido a que recibe ingresos por renta petrolera, y pese a que La Paz no recibió en la misma proporción por no ser departamento productor de hidrocarburos, también destinó importantes recursos a gasto corriente. Si bien esas prefecturas son las más grandes del país, es importante evaluar la eficiencia en términos de asignación de recursos al gasto o a la inversión; la literatura sobre el tema, menciona que entidades subnacionales con exceso de personal y con importante estructura de gastos de funcionamiento, sacrifican la inversión pública por el hecho de mantener una estructura orgánica vertical pesada.

En lo que respecta a ciudades intermedias, salta a la tendencia el gasto efectuado por Chuquisaca y Tarija ya que, en el 2008, el gasto corriente que efectuaron representa el 47,8% del total nacional de las otras prefecturas. Por ejemplo, Chuquisaca incrementó su gasto en 508% en el 2008 con respecto al año anterior.

Oruro y Potosí, por efecto de las regalías de los minerales y el *boom* de los precios, recibieron mayores ingresos y, consecuentemente, su gasto también se incrementó especialmente el 2007, año en el que incrementaron sus gastos corrientes en 107% y 155%.

Tabla N° 15
Estructura de Gasto Corriente
de las Prefecturas por departamento
(En miles de Dólares)

Prefectura	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chuquisaca	737,0	756,8	981,8	738,5	599,7	467,0	206,5	405,7	277,0	421,5	615,1	747,1	4.544,2
La Paz	1.147,0	2.423,2	556,8	1.108,8	1.066,4	1.171,6	853,0	835,5	1.193,4	1.272,9	1.365,8	1.816,9	1.707,4
Cochabamba	979,2	527,1	935,2	708,6	617,9	801,5	668,9	663,6	891,0	851,7	1.097,1	1.649,2	1.442,8
Oruro	313,2	543,3	863,0	586,0	390,2	269,2	202,8	273,6	207,1	222,9	332,8	691,2	678,4
Potosí	472,7	415,4	549,2	419,4	475,5	412,6	220,5	305,0	-	277,9	410,6	1.048,1	1.190,1
Tarija	681,9	1.128,2	1.313,7	1.060,2	947,5	1.332,1	1.393,1	1.525,3	1.963,9	2.515,4	3.966,3	5.261,5	6.262,4
Santa Cruz	2.734,9	1.707,3	2.359,1	1.568,5	1.644,0	2.297,6	934,8	2.604,8	960,4	1.429,8	2.064,2	3.739,3	5.510,6
Beni	318,1	291,1	309,3	241,6	210,7	273,4	321,0	394,5	773,1	1.287,1	1.429,2	1.118,3	660,9
Pando	205,9	302,2	151,1	180,6	214,0	260,9	176,5	218,1	548,7	598,9	566,4	690,9	607,4
Total	7.589,9	8.094,8	8.019,1	6.612,1	6.166,0	7.286,0	4.977,2	7.226,2	6.814,6	8.878,2	11.847,6	16.762,5	22.604,1
Participación													
Chuquisaca	9,71%	9,35%	12,24%	11,17%	9,73%	6,41%	4,15%	5,61%	4,06%	4,75%	5,19%	4,46%	20,10%
La Paz	15,11%	29,94%	6,94%	16,77%	17,29%	16,08%	17,14%	11,56%	17,51%	14,34%	11,53%	10,84%	7,55%
Cochabamba	12,90%	6,51%	11,66%	10,72%	10,02%	11,00%	13,44%	9,18%	13,07%	9,59%	9,26%	9,84%	6,38%
Oruro	4,13%	6,71%	10,76%	8,86%	6,33%	3,69%	4,07%	3,79%	3,04%	2,51%	2,81%	4,12%	3,00%
Potosí	6,23%	5,13%	6,85%	6,34%	7,71%	5,66%	4,43%	4,22%	-	3,13%	3,47%	6,25%	5,26%
Tarija	8,98%	13,94%	16,38%	16,03%	15,37%	18,28%	27,99%	21,11%	28,82%	28,33%	33,48%	31,39%	27,70%
Santa Cruz	36,03%	21,09%	29,42%	23,72%	26,66%	31,53%	18,78%	36,05%	14,09%	16,10%	17,42%	22,31%	24,38%
Beni	4,19%	3,60%	3,86%	3,65%	3,42%	3,75%	6,45%	5,46%	11,34%	14,50%	12,06%	6,67%	2,92%
Pando	2,71%	3,73%	1,88%	2,73%	3,47%	3,58%	3,55%	3,02%	8,05%	6,75%	4,78%	4,12%	2,69%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Crecimiento													
Chuquisaca		2,69%	29,73%	-24,78%	-18,79%	-22,13%	-55,78%	96,46%	-31,72%	52,17%	45,93%	21,46%	508,25%
La Paz		111,26%	-77,02%	99,14%	-3,82%	9,86%	-27,19%	-2,05%	42,84%	6,66%	7,30%	33,03%	-6,03%
Cochabamba		-46,17%	77,42%	-24,23%	-12,80%	29,71%	-16,54%	-0,79%	34,27%	-4,41%	28,81%	50,32%	-12,52%
Oruro		73,47%	58,84%	-32,10%	-33,41%	-13,01%	-24,67%	34,91%	-24,31%	7,63%	49,30%	107,69%	-1,85%
Potosí		-12,12%	32,21%	-23,63%	13,38%	-13,23%	-46,56%	38,32%	-	-	47,75%	155,26%	13,55%
Tarija		65,45%	16,44%	-19,30%	-10,63%	40,59%	4,58%	9,49%	28,75%	28,08%	57,68%	32,66%	19,02%
Santa Cruz		-37,57%	38,18%	-33,51%	4,81%	39,76%	-59,31%	178,65%	-63,13%	48,88%	44,37%	81,15%	47,37%
Beni		-8,49%	6,25%	-21,89%	-12,79%	29,76%	17,41%	22,90%	95,97%	66,49%	11,04%	-21,75%	-40,90%
Pando		46,77%	-50,00%	19,52%	18,49%	21,92%	-32,35%	23,57%	151,58%	9,15%	-5,43%	21,98%	-12,09%
Total		6,65%	-0,94%	-17,55%	-6,75%	18,16%	-31,69%	45,19%	-5,70%	30,28%	33,45%	41,48%	34,85%

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia de los autores.

De manera general, las prefecturas mejoraron sus ingresos fundamentalmente por transferencias debido a la bonanza de precios de los minerales y de los hidrocarburos, pero el ratio gasto/ inversión estuvo orientado lamentablemente al gasto y, en la mayoría de los casos, se evidenció demoras en la ejecución e implementación de proyectos de inversión.

D.3 Análisis de la estructura de inversión

Las prefecturas, entre 1996 y 2008, orientaron su inversión al apoyo al sector productivo, en importante medida a la infraestructura básica, inversión social y servicio de la deuda y otro tipo de inversión. Ingresa como categoría de inversión, las transferencias en dinero que las prefecturas (Tarija, Santa Cruz y Beni, por ejemplo) realizan a los gobiernos municipales.

Nuevamente los ingresos extraordinarios que Bolivia obtuvo por efecto del precio de los minerales e hidrocarburos hasta el primer semestre del 2008, permitió la distribución de ingresos a los gobiernos subnacionales los que, con nuevos y mejores ingresos desde el 2005, los destinaron a inversión. De 1996 al 2008, se triplicó la inversión total de las prefecturas. Destaca Tarija que en el 2008, su inversión representaba el 33% (Ver Tabla) de la inversión total, seguido por Santa Cruz y Potosí.

Es importante mencionar que en el período 2000 – 2002, las prefecturas del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) eran las que más realizaban inversión pública departamental; el panorama cambió en los últimos años, siendo ciudades intermedias como Potosí y Tarija los actores que realizaron mayores inversiones en sus departamentos. Llama la atención Chuquisaca, porque su estructura de gasto corriente era muy elevada; sin embargo, y en contraposición, su nivel de inversión solamente alcanza el 6% del total de la inversión departamental.

En términos de crecimiento; por ejemplo, en Potosí, el 2007, su inversión creció en 127% respecto al año anterior; en Tarija, el 2006 en 106%; Pando y Beni, también muestran importantes incrementos en su nivel de inversión departamental.

Tabla N° 16
Estructura de la inversión prefectural
(En miles de Dólares)

Prefectura	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chuquisaca	16,544.7	15,162.3	17,934.8	16,919.3	17,333.8	19,236.1	13,481.7	10,415.9	16,074.2	24,098.8	25,672.9	28,689.6	43,248.0
La Paz	25,937.4	22,666.2	36,155.3	28,105.2	29,235.6	44,607.4	11,726.6	20,894.0	34,152.6	34,968.6	45,692.8	64,275.8	68,847.5
Cochabamba	21,520.8	31,180.3	20,219.4	28,151.1	39,150.3	42,171.8	29,657.8	22,988.0	31,000.5	42,504.3	83,528.7	65,596.1	54,655.5
Oruro	10,818.0	9,624.2	17,186.8	20,390.0	25,099.3	19,420.2	12,006.0	10,807.8	10,803.8	10,412.1	31,009.9	62,684.2	62,638.0
Potosí	16,850.5	13,097.2	16,321.1	14,695.4	17,457.2	21,351.4	10,158.5	9,206.7	-	21,523.0	27,775.7	66,345.5	103,153.0
Tarija	19,915.4	21,927.1	22,473.8	15,841.7	24,714.5	28,147.1	19,164.5	35,686.8	50,646.6	91,911.7	190,596.8	197,605.2	219,438.8
Santa Cruz	94,860.5	39,378.7	59,358.9	27,706.3	40,734.1	55,059.5	14,432.5	38,832.6	33,797.9	47,334.0	64,930.2	91,784.0	87,308.8
Beni	3,472.4	6,292.8	6,793.7	6,551.9	7,742.6	8,851.0	5,022.9	6,537.5	12,473.2	16,664.1	41,645.2	53,037.3	13,038.3
Pando	1,712.9	4,087.0	8,016.0	9,778.8	6,340.2	7,681.3	4,357.6	4,521.5	5,308.1	11,099.4	33,528.1	41,521.1	11,958.4
Total	211,632.6	163,415.8	204,459.8	168,139.9	207,807.5	246,525.7	120,008.2	159,890.8	194,256.9	300,516.0	544,380.5	671,538.9	664,286.3
Participación													
Chuquisaca	7.8%	9.3%	8.8%	10.1%	8.3%	7.8%	11.2%	6.5%	8.3%	8.0%	4.7%	4.3%	6.5%
La Paz	12.3%	13.9%	17.7%	16.7%	14.1%	18.1%	9.8%	13.1%	17.6%	11.6%	8.4%	9.6%	10.4%
Cochabamba	10.2%	19.1%	9.9%	16.7%	18.8%	17.1%	24.7%	14.4%	16.0%	14.1%	15.3%	9.8%	8.2%
Oruro	5.1%	5.9%	8.4%	12.1%	12.1%	7.9%	10.0%	6.8%	5.6%	3.5%	5.7%	9.3%	9.4%
Potosí	8.0%	8.0%	8.0%	8.7%	8.4%	8.7%	8.5%	5.8%		7.2%	5.1%	9.9%	15.5%
Tarija	9.4%	13.4%	11.0%	9.4%	11.9%	11.4%	16.0%	22.3%	26.1%	30.6%	35.0%	29.4%	33.0%
Santa Cruz	44.8%	24.1%	29.0%	16.5%	19.6%	22.3%	12.0%	24.3%	17.4%	15.8%	11.9%	13.7%	13.1%
Beni	1.6%	3.9%	3.3%	3.9%	3.7%	3.6%	4.2%	4.1%	6.4%	5.5%	7.7%	7.9%	2.0%
Pando	0.8%	2.5%	3.9%	5.8%	3.1%	3.1%	3.6%	2.8%	2.7%	3.7%	6.2%	6.2%	1.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Crecimiento													
Chuquisaca		-8.4%	18.3%	-5.7%	2.4%	11.0%	-29.9%	-22.7%	54.3%	49.9%	6.5%	11.8%	50.7%
La Paz		-12.6%	59.5%	-22.3%	4.0%	52.6%	-73.7%	78.2%	63.5%	2.4%	30.7%	40.7%	7.1%
Cochabamba		44.9%	-35.2%	39.2%	39.1%	7.7%	-29.7%	-22.5%	34.9%	37.1%	96.5%	-21.5%	-16.7%
Oruro		-11.0%	78.6%	18.6%	23.1%	-22.6%	-38.2%	-10.0%	0.0%	-3.6%	197.8%	102.1%	-0.1%
Potosí		-22.3%	24.6%	-10.0%	18.8%	22.3%	-52.4%	-9.4%			29.1%	138.9%	55.5%
Tarija		10.1%	2.5%	-29.5%	56.0%	13.9%	-31.9%	86.2%	41.9%	81.5%	107.4%	3.7%	11.0%
Santa Cruz		-58.5%	50.7%	-53.3%	47.0%	35.2%	-73.8%	169.1%	-13.0%	40.1%	37.2%	41.4%	-4.9%
Beni		81.2%	8.0%	-3.6%	18.2%	14.3%	-43.3%	30.2%	90.8%	33.6%	149.9%	27.4%	-75.4%
Pando		138.6%	96.1%	22.0%	-35.2%	21.2%	-43.3%	3.8%	17.4%	109.1%	202.1%	23.8%	-71.2%
Total		-22.8%	25.1%	-17.8%	23.6%	18.6%	-51.3%	33.2%	21.5%	54.7%	81.1%	23.4%	-1.1%

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Elaboración: Propia de los autores.

E. Análisis de la descentralización a nivel local

El régimen competencial, Título V de la LMAD, establece nuevas competencias y, consecuentemente, nuevas áreas gasto e inversión pública municipal en la que los Gobiernos Municipales Autónomos (GMA) deben orientar su inversión. Por ejemplo, el desarrollo rural productivo y el desarrollo integral, representan nuevas áreas de inversión en las que los GMA deben orientar su inversión y el desarrollo de programas y proyectos para alcanzar esos objetivos.

La literatura acerca de las finanzas públicas establece que siempre que sea posible, los municipios deben cobrar por la provisión de los servicios públicos (Jiménez 1996³⁹). El cobro de derechos no sólo genera ingresos para las tesorerías locales, sino que también introduce las dinámicas del mercado (a través del sistema de precios) en las actividades del sector público. Económicamente, se argumenta que el cobro de derechos promueve la eficiencia en el consumo de los servicios públicos, ya que proporciona información para que los ciudadanos y el gobierno puedan hacer un mejor uso de sus recursos.

En Bolivia, en el ámbito municipal, debido a las limitaciones de generación de ingresos propios, los gobiernos locales dependen en buena medida de las transferencias del gobierno central. Si vemos por el lado económico, el uso de las transferencias se justifica por un mejoramiento en la eficiencia asignativa y en la equidad fiscal. Esta última, se relaciona con el supuesto de que las jurisdicciones deben proporcionar un nivel “promedio” de servicios públicos al ejercer un nivel “promedio” de esfuerzo fiscal, por lo general medido como su tasa tributaria. Sin embargo, por varias razones (distintas bases impositivas, diferentes costos de provisión de servicios, o diferencias en las demandas por servicios públicos), las jurisdicciones no proporcionan un nivel “promedio” de servicios públicos, por lo que las transferencias se emplean para reducir estas desigualdades fiscales (Bird 1999).

Si bien las transferencias municipales se han incrementado y forman parte de la estructura de ingresos a nivel municipal, ello no debe generar dependencia por esos recursos ya que se debe buscar ingresos alternativos y destinarlos a inversión.

Como ocurrió en el ámbito municipal con la LPP, se identificó la inviabilidad funcional de la jerarquía municipal toda vez que ningún municipio podía asumir la totalidad de sus competencias; lo mismo puede ocurrir en el ámbito de los GMA, debido a las nuevas competencias establecidas en la LMAD.

39 JIMÉNEZ, W., (1996). Capacidad fiscal de los municipios, planeación y desarrollo, en Revista Planeación & Desarrollo, Cómo va la descentralización, vol. XXVII, núm. 3, julio-septiembre de 1996. Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá.

La Tabla N° 17, muestra la categoría y descripción de inversión que los municipios realizaban en el pasado, contrastada con las nuevas categorías y áreas de inversión que le otorga la LMAD a los GMA.

Asimismo, en el ámbito municipal, el Decreto Supremo N° 26451 establece una categorización municipal, para fines de aplicación de políticas sociales, de la siguiente manera:

- Municipios A: Población de hasta 5.000 habitantes.
- Municipios B: Población de 5.001 a 14.999 habitantes.
- Municipios C: Población de 15.000 a 49.999 habitantes.
- Municipios D: Población de 50.000 a más habitantes.

Sin embargo, para efectos prácticos, en base al anterior esquema se toma en consideración para el análisis, la siguiente categorización municipal:

- Categoría 1: 0-15.000 habitantes (Áreas no metropolitanas).
- Categoría 2: 15.001-50.000 habitantes (Áreas no metropolitanas).
- Categoría 3: mayor a 50.000 habitantes (Áreas no metropolitanas).
- Categoría 4: mayor a 50.000 habitantes (Áreas metropolitanas).

En la Categoría 4, se consideran municipios de áreas metropolitanas a las capitales de departamento con una población mayor a los 50 mil habitantes y a los municipios que se encuentran alrededor de éstas. Los de la Categoría 3, son los municipios que tienen más de 50 mil habitantes, pero que no están en las áreas metropolitanas.

Tabla N° 17
Aéreas de Gasto e Inversión Pública de los Gobiernos Municipales Autónomos

Sector	Área de intervención	Categoría anterior a la LMAD	Categoría LMAD
Apoyo al sector productivo	Desarrollo económico local	Apoyo al sector agropecuario y productivo en capacitación, asistencia técnica, infraestructura, ferias y otros.	
	Desarrollo productivo	Nueva categoría.	Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno. Infraestructura productiva y programas y proyectos de industrialización. Capacitación técnica.
	Desarrollo rural integral	Nueva categoría.	Ejecutar políticas generales sobre agricultura, ganadería, caza y pesca. Promover el desarrollo rural integral.
	Riego	Construcción y mantenimiento de sistemas de riego y microregión.	Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego y microriego. Diseñar, ejecutar y administrar proyectos para el aprovechamiento de recursos hídricos.
	Turismo	Promoción y fomento del turismo.	Plan Municipal de Turismo. Infraestructura pública de apoyo. Supervisar el funcionamiento de los servicios de turismo.

Sector	Área de intervención	Categoría anterior a la LMAD	Categoría LMAD
Infraestructura	Transporte	Construcción y mantenimiento de cordones de acera, pavimento, asfaltado y enlosetado de calles y avenidas.	Planificar y desarrollar el transporte urbano. Registro de derecho propietario. Educación vial. Regular tarifas de transporte. Caminos vecinales.
	Energía	Nueva categoría.	Será regulada mediante ley sectorial.
	Electrificación y alumbrado público.	Infraestructura y mantenimiento de redes de electrificación y alumbrado público.	
	Saneamiento básico	Infraestructura y mantenimiento de sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas.	Infraestructura servicios de agua potable y alcantarillado. Aprobar tasas de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado.
	Equipamiento urbano	Infraestructura y mantenimiento de parques, plazas, salones multifuncionales y otras áreas de recreación.	
	Gestión de riesgo y emergencias	Proyectos y programas en gestión de desastres naturales.	Ser parte del SISRADE. Programas y proyectos que integren la reducción de riesgos. Implementar sistemas de alerta temprana.
	Gestión de residuos sólidos	Servicios de limpieza y aseo urbano.	

Sector	Área de intervención	Categoría anterior a la LMAD	Categoría LMAD
Inversión Social	Seguridad ciudadana	Servicios, programas y apoyo a la seguridad ciudadana.	Sujeta a ley especial.
	Educación	Infraestructura y mantenimiento de predios educativos, programas de educación y suministro de alimentación suplementaria (desayuno escolar).	Debe ser regulado por una ley especial en coordinación con el nivel central del Estado.
	Salud	Infraestructura y mantenimiento de los centros de salud, programas de salubridad, seguros de salud y suministro de material.	Formular y ejecutar participativamente el Plan Municipal en Salud. Implementar el Sistema Único de Salud. Administrar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de primer y segundo nivel. Dotar a los establecimientos de salud de todos los insumos.
	Deportes	Infraestructura y mantenimiento de predios deportivos y fomento al deporte.	
	Género y niñez	Servicios y programas de asistencia a la mujer, niño, niña y adolescente, y la tercera edad.	
	Hábitat y vivienda	Nueva categoría.	Formular y aprobar políticas municipales de financiamiento de la vivienda. Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas.
Servicio de la deuda	Servicio de la deuda	Pago por concepto de servicios de la deuda municipal.	

Otra inversión municipal	Gestión ambiental y forestación	Mantenimiento de aéreas verdes y programas de reforestación.	Ejecutar la política general de conservación de suelos, recursos forestales y bosques.
	Biodiversidad y Medio Ambiente	Nueva categoría.	Reglamentar y ejecutar el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos en su jurisdicción. Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre. Administrar áreas protegidas.
	Áridos y agregados	Nueva categoría.	Manejo de áridos y agregados.
	Gestión territorial	Sistemas de catastro urbano y rural.	
	Promoción de las culturas	Apoyo y fomento a las culturas a través de programas de asistencia técnica e infraestructura.	Formular y ejecutar políticas de protección, conservación, recuperación, custodia y promoción del patrimonio cultural. Elaborar y desarrollar normativa municipal. Generar espacios de encuentro e infraestructura.
	Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	Nueva categoría.	Autorizar la instalación de torres y soportes de antenas y las redes.
	Fortalecimiento institucional	Programas de fortalecimiento municipal (elaboración de los POA y PDM, auditorías, equipamiento, etc.).	
	Control y regulación de mercados	Servicios municipales de control de la infraestructura y la calidad de servicios prestados en los mercados de abastecimiento de la ciudadanía.	
	Servicio de faenado de ganado	Servicios municipales de control de la infraestructura y la calidad de servicios en los mataderos municipales.	
	Servicio de inhumación y cremación de restos	Servicios municipales de control de la infraestructura y la calidad de servicios prestados en los cementerios municipales.	
Inversión específica municipal	Resto de la inversión que no entra en ninguna categoría.		

Fuente: FAM, ForoDac, LMAD.

Elaboración: Propia de los autores.

E.1 Análisis de la estructura de ingresos

A continuación, la Tabla N° 18 muestra la estructura de los ingresos municipales; en ella, se describe que los ingresos de los municipios estaban formados por los Ingresos Propios, Transferencias y otros ingresos.

Tabla N° 18
Estructura antigua de los ingresos y actual conforme la LMAD
de las Entidades Municipales

Ingresos	Ítems	LMAD	Descripción
Ingresos propios	Operación y venta de bienes y servicios	Venta de bienes y servicios y enajenación de activos.	Ingresos por servicios municipales en operación y venta de bienes.
	Impuestos	Impuestos.	Impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos y los creados por Ley conforme a la legislación básica de regulación y clasificación de impuestos establecidas por la ALP.
	Tasas, derechos y patentes	Tasas, patentes y contribuciones especiales.	Cobro de tasas, patentes y contribuciones especiales, de acuerdo a normativa interna.
	Otros ingresos propios		Resto de ingresos propios.
Transferencias	Coparticipación tributaria	Coparticipación tributaria.	Transferencias desde el TGN por concepto de recaudación impositiva a nivel nacional.
	HIPC II	HIPIC II	Transferencias desde el TGN por concepto de alivio a la deuda externa.
	IDH	IDH	Transferencias desde el TGN por concepto de recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.
		Regalías mineras.	Participación en regalías mineras para municipios productores.
	Otras transferencias	Otras transferencias.	Resto de transferencias a los municipios (donaciones, préstamos, transferencias directas de capital, etc.).
Otros Ingresos	Otros ingresos	Créditos, empréstitos, legados, donaciones y otros.	Resto de los ingresos municipales .

Fuente: FAM, ForoDac, LMAD.

Elaboración: FAM y propia de los autores.

El artículo 105 de la LMAD establece los recursos de las entidades territoriales autónomas municipales, así establece que son recursos de las entidades territoriales autónomas municipales:

1. Los impuestos creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional según lo dispuesto el Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 299 y el Parágrafo III del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado.
2. Las tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales creadas de acuerdo a lo establecido en el Numeral 20, Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado.
3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.
4. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
5. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a la legislación del nivel central del Estado.
6. Las transferencias por coparticipación tributaria de las recaudaciones en efectivo de impuestos nacionales, según lo establecido en la presente Ley y otras dictadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
7. Las transferencias por participaciones en la recaudación efectiva del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), previstas por ley del nivel central del Estado.
8. Aquellos provenientes por transferencias por delegación o transferencia de competencias.
9. Participación en la regalía minera departamental, de acuerdo a normativa vigente, para municipios productores.

Tabla N° 19
Estructura de los ingresos municipales por fuente
(En miles de Dólares)

Descripción	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos propios	65,122.2	106,308.3	110,803.8	134,185.6	136,012.5	163,121.6	138,385.4
Transferencias	85,568.1	138,363.3	163,312.0	180,178.4	204,620.1	175,645.0	190,259.5
Otros ingresos			158,311.8	155,751.5	139,724.9	138,013.1	89,161.4
Total	150,690.3	244,671.5	432,427.6	470,115.6	480,357.5	476,779.7	417,806.3
Participación de los ingresos municipales por fuente							
Ingresos propios	43.22%	43.45%	25.62%	28.54%	28.31%	34.21%	33.12%
Transferencias	56.78%	56.55%	37.77%	38.33%	42.60%	36.84%	45.54%
Otros ingresos			36.61%	33.13%	29.09%	28.95%	21.34%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Tasa de crecimiento de los ingresos municipales por fuente							
Ingresos propios		63.24%	4.23%	21.10%	1.36%	19.93%	-15.16%
Transferencias		61.70%	18.03%	10.33%	13.57%	-14.16%	8.32%
Otros ingresos				-1.62%	-10.29%	-1.23%	-35.40%
Total		62.37%	76.74%	8.72%	2.18%	-0.74%	-12.37%
Ingresos municipales per cápita							
Ingresos propios	9.2	14.6	14.8	17.4	17.1	19.9	16.4
Transferencias	12.1	19	21.8	23.4	25.8	21.5	22.6
Otros ingresos	0	0	21.1	20.2	17.6	16.9	10.6
Total	21.3	33.6	57.7	60.9	60.5	58.3	49.6

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia de los autores.

Entre 1994 y el 2000, se muestra que la base de los ingresos de los municipios descansa en ingresos propios y transferencias. En el 2000, aproximadamente el 78% de los ingresos estaban compuestos por las partidas mencionadas. Sin embargo, cabe hacer la aclaración que eso se da en municipios de categoría 3 y 4, correspondientes a las áreas metropolitanas y no metropolitanas con un número importante de habitantes, esta relación no se da en municipios pequeños ya que ellos, por sus características, tienen menos posibilidades de generar ingresos propios y su dependencia es a las transferencias.

Un aspecto interesante es que entre 1994 y el 2000, es el período en el que entra en vigencia la LPP y la Ley de Descentralización; así, en 1994 los municipios del nivel municipal recibían \$US 21.3 por habitante, esa cifra se duplica para el 2000, llegando a recibir los municipios \$US 49.6 por habitante; de los cuales, \$US 22 son por transferencias del TGN.

Tabla N° 20
Estructura de los ingresos municipales por fuente
(En miles de Dólares)

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos propios	136,954.8	116,114.2	128,794.4	167,369.6	157,858.6	171,704.1	202,677.8	258,148.2
Transferencias	200,404.5	247,574.3	219,540.0	265,719.3	303,853.9	497,949.8	595,128.8	854,588.5
Otros ingresos	202,518.3	137,161.8	145,821.7	187,913.2	155,843.0	187,569.8	237,945.6	278,261.7

Total	539,877.6	500,850.3	494,156.0	621,002.2	617,555.4	857,223.7	1,035,752.2	1,390,998.4
Participación de los ingresos municipales por fuente								
Ingresos propios	25.37%	23.18%	26.06%	26.95%	25.56%	20.03%	19.57%	18.56%
Transferencias	37.12%	49.43%	44.43%	42.79%	49.20%	58.09%	57.46%	61.44%
Otros ingresos	37.51%	27.39%	29.51%	30.26%	25.24%	21.88%	22.97%	20.00%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tasa de crecimiento de los ingresos municipales por fuente								
Ingresos propios	-1.03%	-15.22%	10.92%	29.95%	-5.68%	8.77%	18.04%	27.37%
Transferencias	5.33%	23.54%	-11.32%	21.03%	14.35%	63.88%	19.52%	43.60%
Otros ingresos	127.14%	-32.27%	6.31%	28.87%	-17.07%	20.36%	26.86%	16.94%
Total	29.22%	-7.23%	-1.34%	25.67%	-0.56%	38.81%	20.83%	34.30%
Ingresos municipales per cápita								
Ingresos propios	15.9	13.2	14.3	18.1	16.7	17.8	20.6	25.7
Transferencias	23.2	28.1	24.3	28.8	32.2	51.7	60.6	85.2
Otros ingresos	23.5	15.5	16.2	20.4	16.5	19.5	24.2	27.7
Total	62.6	56.8	54.8	67.3	65.5	89	105.4	138.7

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia de los autores.

Entre el 2001 y 2008, se da el fenómeno de los ingresos extraordinarios a nivel nacional por efecto de los precios favorables, lo que se traduce en un aumento de las transferencias a los municipios. Así, en el 2001, las transferencias representaban el 37% de la estructura de ingresos totales; para el 2008, esa cifra se duplica llegando a representar el 61.44 %. Lo negativo de ello es que la generación de ingresos propios disminuye; el 2001, representaba el 25% de los ingresos totales y para el 2008, disminuyó a 18.5%.

La evidencia empírica establece que el uso generalizado de transferencias, su empleo, provoca varios problemas. Y, en alguna medida, las transferencias pueden reducir la rendición de cuentas de los gobiernos locales sobre sus decisiones fiscales, y pueden afectar adversamente el esfuerzo fiscal de los mismos.

A partir del principio de la rendición de cuentas (Bahl y Millar 1983), la prudencia en el ejercicio del gasto aumenta conforme los gobiernos obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Tradicionalmente, las transferencias han sido tratadas como una amenaza potencial a la rendición de cuentas de los gobiernos locales.

Asimismo, en el desarrollo de los enfoques de la descentralización fiscal, aún no se ha llegado a un acuerdo sobre la magnitud del impacto de las transferencias de recursos en la conducta o el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. La literatura de las finanzas públicas locales hace referencia al:

Denominado “modelo racional” o de “pereza fiscal”, que afirma que el incremento de las transferencias genera una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que reciben las transferencias. Por lo tanto, las transferencias provocan un desincentivo a la recaudación, pues los gobiernos locales pueden disponer de más recursos sin mucho esfuerzo. Esto se debe a que los gobiernos “racionales”, simplemente prefieren recibir más transferencias que enfrentar los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria.

E.2 Análisis de la estructura de gasto

Tabla N° 21
Estructura de Gasto Corriente
de los municipios por categoría municipal
(En miles de Dólares)

Categoría	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cat. 1 (≤ 15.000)	1574.9	4058.5	4885.6	5722.3	6919.5	6652.6	5689.1
Cat. 2 (15.001 - 50.000)	4573.5	7278.1	7873	8549.2	11627.3	11599.1	9402.4
Cat. 3 (> 50.000 no metro)	12839	19247	7665.8	15459.6	12554.3	11152.5	11131.6
Cat. 4 (> 50.000 metro)	58497.3	75383.7	53904.8	53967.1	72488	39569.8	35330.8
Total	77.484,7	105.967,3	74.329,1	83.698,3	103.589,2	68.974,0	61.554,0
Participación del gasto corriente de los municipios por categoría							
Cat. 1 (≤ 15.000)	2.03%	3.83%	6.57%	6.84%	6.68%	9.65%	9.24%
Cat. 2 (15.001 - 50.000)	5.90%	6.87%	10.59%	10.21%	11.22%	16.82%	15.28%
Cat. 3 (> 50.000 no metro)	16.57%	18.16%	10.31%	18.47%	12.12%	16.17%	18.08%
Cat. 4 (> 50.000 metro)	75.50%	71.14%	72.52%	64.48%	69.98%	57.37%	57.40%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tasa de crecimiento del gasto corriente de los municipios por categoría							
Cat. 1 (≤ 15.000)		157.70%	20.38%	17.13%	20.92%	-3.86%	-14.48%
Cat. 2 (15.001 - 50.000)		59.14%	8.17%	8.59%	36.00%	-0.24%	-18.94%
Cat. 3 (> 50.000 no metro)		49.91%	-60.17%	101.67%	-18.79%	-11.17%	-0.19%
Cat. 4 (> 50.000 metro)		28.87%	-28.49%	0.12%	34.32%	-45.41%	-10.71%
Total		36.76%	-29.86%	12.61%	23.76%	-33.42%	-10.76%

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia de los autores.

Entre 1994 y el 2000, las categorías municipales 3 y 4 son las que tenían una importante estructura de gasto corriente; la Categoría 4, que representa a los municipios de las zonas metropolitanas, en 1994 su gasto representaba el 75% del total; para el 2000, el 57% y se advierte que municipios pequeños paulatinamente comenzaron a gastar más en burocracia y mantenimiento de sus instituciones, llegando a representar para el 2000 un 24% del gasto corriente total.

Tabla N° 22
Estructura de Gasto Corriente
de los municipios por categoría municipal
(En miles de Dólares)

Categoría	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cat. 1 (\leq 15.000)	4167.2	5144.8	8947.7	10498.6	11705.8	14463.4	16658.9	19780.8
Cat. 2 (15.001 - 50.000)	7595.6	9263	12417.8	14134.9	15319	18057.3	21205.1	25927.1
Cat. 3 ($>$ 50.000 no metro)	10174	9516.4	10643.2	10373	12671.9	14104.9	15201.4	19426.1
Cat. 4 ($>$ 50.000 metro)	43800.7	32597.9	39112.5	42893.7	46766.2	55031.9	61514.2	73438.9
Total	65.737,5	56.522,1	71.121,2	77.900,2	86.462,9	101.657,5	114.579,6	138.572,9
Participación del gasto corriente de los municipios por categoría								
Cat. 1 (\leq 15.000)	6.34%	9.10%	12.58%	13.48%	13.54%	14.23%	14.54%	14.27%
Cat. 2 (15.001 - 50.000)	11.55%	16.39%	17.46%	18.14%	17.72%	17.76%	18.51%	18.71%
Cat. 3 ($>$ 50.000 no metro)	15.48%	16.84%	14.96%	13.32%	14.66%	13.87%	13.27%	14.02%
Cat. 4 ($>$ 50.000 metro)	66.63%	57.67%	54.99%	55.06%	54.09%	54.13%	53.69%	53.00%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tasa de crecimiento del gasto corriente de los municipios por categoría								
Cat. 1 (\leq 15.000)	-26.75%	23.46%	73.92%	17.33%	11.50%	23.56%	15.18%	18.74%
Cat. 2 (15.001 - 50.000)	-19.22%	21.95%	34.06%	13.83%	8.38%	17.88%	17.43%	22.27%
Cat. 3 ($>$ 50.000 no metro)	-8.60%	-6.46%	11.84%	-2.54%	22.16%	11.31%	7.77%	27.79%
Cat. 4 ($>$ 50.000 metro)	23.97%	-25.58%	19.98%	9.67%	9.03%	17.67%	11.78%	19.39%
Total	6.80%	-14.02%	25.83%	9.53%	10.99%	17.57%	12.71%	20.94%

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia de los autores.

Entre el 2001 y el 2008, los municipios con un número mayor a 50.000 habitantes gastaron entre el 66% y el 53% de la estructura de gasto total. Pero, algo a destacar es que municipios pequeños duplicaron su gasto corriente del 6% al 14% del total del gasto corriente.

E.3 Análisis de la estructura de inversión

En primer lugar, la inversión de los municipios estuvo concentrada en infraestructura básica, que quedó con un promedio entre el 25% y 32% de la inversión municipal sectorial; principalmente, los municipios invirtieron en equipamiento urbano y saneamiento básico, construcción y mantenimiento de cordones de acera, pavimento, asfaltado, y enlosetado de calles y avenidas.

La segunda área de inversión importante es la social, la que se fue incrementando a lo largo de los años hasta llegar en el 2008 a un 31% de la estructura total de la inversión de los municipios, los que destinaron recursos a seguridad ciudadana, educación y salud, entre otros.

Tabla N° 23
Estructura de la inversión municipal por sectores

Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Apoyo al sector productivo	531.70	1,699.00	23,732.40	32,425.90	35,985.70	30,462.80	10,168.80
Infraestructura básica	8,379.60	28,630.00	73,885.80	127,700.80	126,439.80	142,823.80	91,269.20
Inversión social	3,511.30	25,009.50	25,288.30	14,345.80	17,264.40	15,483.30	51,938.50
Servicio de la deuda			47,876.80	76,115.20	100,373.80	142,640.50	92,175.70
Resto de la inversión	20,184.40	72,766.60	105,105.50	91,491.90	58,699.90	100,253.50	84,924.70
Total	32,607.10	128,105.10	275,888.90	342,079.60	338,763.50	431,663.90	330,476.90
Participación							
Apoyo al sector productivo	1.63%	1.33%	8.60%	9.48%	10.62%	7.06%	3.08%
Infraestructura básica	25.70%	22.35%	26.78%	37.33%	37.32%	33.09%	27.62%
Inversión social	10.77%	19.52%	9.17%	4.19%	5.10%	3.59%	15.72%
Servicio de la deuda	0.00%	0.00%	17.35%	22.25%	29.63%	33.04%	27.89%
Resto de la inversión	61.90%	56.80%	38.10%	26.75%	17.33%	23.22%	25.70%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Crecimiento							
Apoyo al sector productivo		219.54%	1296.85%	36.63%	10.98%	-15.35%	-66.62%
Infraestructura básica		241.66%	158.07%	72.84%	-0.99%	12.96%	-36.10%
Inversión social		612.26%	1.11%	-43.27%	20.34%	-10.32%	235.45%
Servicio de la deuda				58.98%	31.87%	42.11%	-35.38%
Resto de la inversión		260.51%	44.44%	-12.95%	-35.84%	70.79%	-15.29%
Total		292.87%	115.36%	23.99%	-0.97%	27.42%	-23.44%

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Apoyo al sector productivo	15,848.90	19,187.40	13,185.70	13,568.90	23,140.90	30,139.80	43,617.70	56,758.40
Infraestructura básica	122,674.20	103,711.90	111,146.00	149,398.00	128,074.80	178,519.40	255,867.60	383,691.60
Inversión social	61,812.80	73,646.70	106,711.40	119,578.20	122,652.80	152,431.40	257,932.50	371,959.80
Servicio de la deuda	165,551.50	129,036.20	141,159.90	145,058.80	120,877.10	108,543.20	106,144.30	127,205.00
Resto de la inversión	63,337.80	45,822.40	61,680.80	87,139.70	74,598.20	169,962.20	200,109.60	247,298.10
Total	429,225.20	371,404.50	433,884.00	514,743.60	469,343.90	639,596.00	863,671.60	1,186,913.00
Participación								
Apoyo al sector productivo	3.69%	5.17%	3.04%	2.64%	4.93%	4.71%	5.05%	4.78%
Infraestructura básica	28.58%	27.92%	25.62%	29.02%	27.29%	27.91%	29.63%	32.33%
Inversión social	14.40%	19.83%	24.59%	23.23%	26.13%	23.83%	29.86%	31.34%
Servicio de la deuda	38.57%	34.74%	32.53%	28.18%	25.75%	16.97%	12.29%	10.72%
Resto de la inversión	14.76%	12.34%	14.22%	16.93%	15.89%	26.57%	23.17%	20.84%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Crecimiento								
Apoyo al sector productivo	55.86%	21.06%	-31.28%	2.91%	70.54%	30.24%	44.72%	30.13%
Infraestructura básica	34.41%	-15.46%	7.17%	34.42%	-14.27%	39.39%	43.33%	49.96%
Inversión social	19.01%	19.14%	44.90%	12.06%	2.57%	24.28%	69.21%	44.21%
Servicio de la deuda	79.60%	-22.06%	9.40%	2.76%	-16.67%	-10.20%	-2.21%	19.84%
Resto de la inversión	-25.42%	-27.65%	34.61%	41.28%	-14.39%	127.84%	17.74%	23.58%
Total	29.88%	-13.47%	16.82%	18.64%	-8.82%	36.27%	35.03%	37.43%

Fuente: FAM, ForoDac, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia de los autores.

Consideraciones finales

Hoy en día, la base del desarrollo de un país descansa en el empoderamiento de las bases locales y de un desarrollo microeconómico a nivel regional y local. Desde diferentes perspectivas, la extensa literatura sobre el desarrollo local establece *sine qua non* que la formación, construcción y el progreso de un país necesita como premisa indispensable el fortalecimiento de los espacios y territorios a nivel local, a partir de la otorgación de una mayor autonomía que considere el principio de equidad en la distribución de recursos, competencias, capacidad de decisión y acción.

La mayoría de los países en los que se dieron procesos de descentralización, fue por razones políticas que respondieron a presiones locales y corrientes internacionales para migrar de Estados centralizados, y en algunos casos autoritarios, hacia Estados más democráticos, y el objetivo de desarrollo económico fue un factor secundario en los procesos de descentralización.

La descentralización en Bolivia tiene una larga historia que se remonta al nacimiento como República en 1825. Luego de las dictaduras, y en su fase inicial democrática hacia 1982, la democracia incentivó las demandas cívicas, lo cual dio origen a la promulgación de la Ley Orgánica Municipal que establecía la elección de alcaldes y concejales. Posteriormente, y de manera más formal, en 1993 comienza el proceso de descentralización con un eje en la base municipal que reconoce como sujetos del proceso a las organizaciones sociales. También se crearon instancias de control social de la gestión municipal, mediante las cuales se proponía transferir competencias públicas a la sociedad civil, a través de organizaciones sociales territoriales (Organizaciones Territoriales de Base – OTB), principios establecidos en la Ley de Participación Popular del año de 1994, complementada con la Ley de Descentralización Administrativa.

Para el 2005 se amplía la autonomía hacia los departamentos, otorgando el derecho al voto para la elección de prefectos, quienes anteriormente eran elegidos por el Presidente de la República. Finalmente, con la Constitución Política del nuevo Estado, y con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD), se establece el reconocimiento de cuatro tipos de autonomías: Departamental, Municipal, Regional e Indígena Originaria Campesina, iniciando de esta forma un nuevo e incierto proceso de descentralización.

La LMAD reconoce el nacimiento de un sistema de gobiernos autónomos; sin embargo, la definición de las responsabilidades nacionales, regionales, locales e indígena originario campesina deben diferenciarse claramente en el proceso de implementación, debido a la heterogeneidad regional (de ingreso, nivel pobreza, generación de recursos, etc.) para establecer claramente los respectivos poderes y garantizar el acceso a los recursos necesarios para que las instituciones descentralizadas desempeñen las funciones y competencias asignadas.

El consenso político en materia de implementación de la LMAD, es importante y debe darse indudablemente en el ámbito de la efectiva distribución de recursos en el plano del Pacto Fiscal, agendado para el 2011, luego del Censo de Población. Sin duda, debe ser un instrumento de progreso, pero la gran pregunta es cómo financiamos esa enorme burocracia (nuevas formas de autonomías, nueva institucionalidad, nuevas asambleas, nuevos conse-

jos, etc.), por un lado, y mayores competencias y responsabilidades, por el otro; ante una fragilidad de ingresos cuya renta proviene de la exportación de un solo producto (gas) y de pocos minerales.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), identifica que la descentralización de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales es un caso particular en donde la descentralización podría acarrear un aumento de las disparidades regionales. Por definición, argumenta la CAF, la localización de estos recursos es muy arbitraria y, al mismo tiempo, el valor potencial de los impuestos que se generan son significativos; además, en general, no existe una clara correspondencia con la demanda por servicios. Así, conviene adelantar que una completa descentralización de esta fuente de ingresos podría generar fuertes diferencias en los recursos disponibles entre regiones, lo que puede magnificar las disparidades regionales y llevar a una ineficiente gestión del gasto público local.

La base de los ingresos de la Prefectura y municipios descansa cada vez más en las transferencias. La evidencia empírica establece que el uso generalizado de transferencias, su empleo, provoca varios problemas. Y, en alguna medida, las transferencias pueden reducir la rendición de cuentas de los gobiernos locales sobre sus decisiones fiscales, y pueden afectar adversamente el esfuerzo fiscal de los mismos.

A partir del principio de la rendición de cuentas, la prudencia en el ejercicio del gasto aumenta conforme los gobiernos obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Tradicionalmente, las transferencias han sido tratadas como una amenaza potencial a la rendición de cuentas de los gobiernos locales.

El incremento de las transferencias, genera una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que reciben las transferencias. Por lo tanto, las transferencias provocan un desincentivo a la recaudación, pues los gobiernos locales pueden disponer de más recursos sin mucho esfuerzo. Esto se debe a que los gobiernos “racionales”, simplemente prefieren recibir más transferencias que enfrentar los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria.

Bibliografía

AZFAR, O.; KAHKONEN, S.; LANYI, A.; MEAGHER, P. AND RUTHERFORD, D., (1999). *Decentralization, Governance, and Delivery of Public Services: The Impact of Institutional Arrangements Research Plan*, IRIS Center, College Park, University of Maryland.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (1994). “Progreso económico y social en América Latina”. Informe 1994, Tema Especial Descentralización Fiscal.

baguenard, j., (1994). *La Décentralisation. Presse Universitaire de France*, Colección: Que sais-je?, N° 1879, Cuarta Edición, París.

BAHL, R., (2007). The Pillars of Fiscal decentralization. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento y Georgia State University.

BÖRT IRAHOLA, CARLOS, (2004). “Debate Sobre las Autonomías Regionales”, La Paz, Editorial Garza Azul, pág. 142.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (1994). Descentralización fiscal, Proyecto regional de descentralización fiscal, Serie política fiscal, varios números.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO, (2010). Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Serie: Reporte de Economía y Desarrollo, Caracas. La versión digital del libro se encuentra en: www.caf.com/publicaciones

COHEN, J.; PETERSON, S., (1996): “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”, Cambridge, MA, Harvard Institute for International Development (HIID).

FINOT, IVÁN, (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, (Serie Gestión Pública N° 12), pág. 27.

FRÉGE, X., (1986). “La décentralisation”, Colección: Repères, París, Edition La Découverte, N° 44.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, (2006). Siguiendo la Constituyente: “Descentralización y autonomías”, La Paz, ILDIS.

GALINDO, MARIO, (2005): “Ciudadanía y Asamblea Constituyente: Propuestas de Autonomía en Bolivia”, Comentarios a la Luz de la Experiencia Alemana y Española, “LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA”, La Paz, Idea Graf, pág. 42.

HOFMANN, RENATA; PÉREZ, MARTIN, (2009). Participación Ciudadana en el Proceso de Descentralización de Bolivia. Programa CAPACIDES. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Programa de InWEnt (Capacity Building International Germany) para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009.

IPIÑA NAGE, MAURICIO, (2005): “Autonomías: Características y Principios Fundamentales”. La Paz, Garza Azul, pág. 11.

ILDIS; PROADE, (1994). Reflexiones sobre la descentralización en Bolivia.

----- (1994). Las IPDS y la Descentralización.

JIMÉNEZ, W., (1996): “Capacidad fiscal de los municipios, planeación y desarrollo”, en Revista Planeación & Desarrollo, Cómo va la descentralización, vol. XXVII, núm. 3, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG (KAS), (2006). “Política Municipal. Diálogo Político”. Año XXIII - N° 1, Ardaya, Rubén, (2006). “Nación regiones y municipios en la nueva democracia en Bolivia”.

LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ”, (2010), Ley N° 031, 19 de julio de 2010, Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Autonomías, pág. 7.

MUSGRAVE, R., (1967). Classics the theory of public finance, New York.

MUSGRAVE, R., (1959). The theory of public finance, Nueva York, McGraw Hill.

MUSGRAVE, P., (1990). Merts and demonst of fiscal competition, en Proudhomme-editor.

OATES, W., (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Javanovich, New York.

OATES, W.E., (1999). An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, 37, págs. 1120-1149.

OLK, CHRISTIAN ET. AL., (2010). *La Construcción del Estado Autonómico. Elementos para el debate y la concertación*. Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza, de la cooperación Técnica Alemana (PADEP/GTZ). Plural Editores. Disponible en: www.padep.org.bo

PUTMAN, R., (1993). *Making Democracy Work: Civic Transactions in Modern Italy*, Princeton.

INWENT, (2008). *Procesos de Descentralización en la Región Andina. Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia*. InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional). Perú, www.inwent.org.pe

VELÁSQUEZ, IVÁN, (2009). *Derechos y Garantías Constitucionales*. En *Reflexión Crítica a la NCPE*. Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Editora Presencia.

VELÁSQUEZ, IVÁN, (2007). *Extreme Poverty: Vulnerability and Coping Strategies among Indigenous People in rural areas of Bolivia*, Cuvillier Verlag, Goettingen.

Capítulo XI

*Autonomías en Bolivia: Evaluación de la
Constitución y la Ley Marco,
Comparación con otros Procesos de
América Latina*

Iván Finot Pabón

Autonomías en Bolivia: Evaluación de la Constitución y la Ley Marco, Comparación con otros Procesos de América Latina

*Iván Finot Pabón **

Iván Finot Pabón

Resumen

En el presente trabajo, se hace una evaluación de la Constitución de 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) de Bolivia, desde el punto de vista de la teoría económica y de la legislación comparada con otros procesos de la región (principalmente los de Colombia, Brasil y Chile), a partir del contexto histórico propio de Bolivia en América Latina.

Palabras Clave: América latina, Descentralización, autonomías, Análisis comparado.

I. Introducción

A. Descentralización en América Latina y el caso boliviano

El inicio de los actuales procesos de descentralización en América Latina puede ser situado en la década de los 60 y los 70, cuando se incluyó la dimensión regional en la planificación y fueron diseñadas estrategias cuyo objetivo primordial era contrarrestar una tendencia generalizada a que el crecimiento económico se concentre en muy pocas regiones –en la mayoría sólo en una–, dejando atrás a las demás. La prosperidad de las primeras atraía crecientes migraciones desde las más desfavorecidas y, ante la incapacidad de crear empleo suficiente para los nuevos habitantes, surgía, crecientemente también, el problema de la marginalidad y las tensiones políticas. Se optó por estimular el crecimiento económico de las regiones atrasadas –en particular de las que tenían mayor potencial económico–, destinando a ellas una mayor proporción de la inversión pública y tendiendo a que en este esfuerzo primara la visión regional sobre la tradicional sectorial.

Con este objetivo, en todos los países de la región, incluso en los federales, las unidades territoriales de primer nivel (estados, provincias, departamentos, según el país) fueron agrupadas en regiones según sus características ecológicas y económicas; y las entidades públicas, responsables de decidir dicho gasto, fueron entidades desconcentradas de los gobiernos centrales que debían elaborar y ejecutar planes de desarrollo regional –planes que

* Iván Finot Pabón, economista boliviano, magister de la Universidad de los Andes (Colombia) y diplomado en Francia. Se desempeñó como Viceministro de Planificación en su país (1982-1985), luego como consultor (1985-1992) y, después, como experto principal en descentralización en la CEPAL (1994-2007). Actualmente se desempeña como investigador y consultor independiente. Cuenta con numerosas publicaciones, siendo las más importantes “Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” (ILDIS-FES, La Paz, 1990) y “Descentralización en América Latina: teoría y práctica” (CEPAL, Santiago de Chile, 2001).

hacían parte de los respectivos planes nacionales—, cuyos componentes primordiales eran infraestructura de transporte y de aprovechamiento de recursos hídricos de ámbito regional, y asistencia técnica y crédito para actividades productivas, pasando las respectivas reparticiones sectoriales desconcentradas a depender de los organismos regionales, o al menos de coordinar con éstos su planificación y ejecución. Estos organismos eran primordialmente desconcentrados, y no podían ir más allá de una mayor eficiencia administrativa, pero —en muchos casos— al hacer participar en sus directorios a representantes de la sociedad civil (asociaciones de productores y de trabajadores, comités cívicos...) implicaron, aunque mínimamente, cierta descentralización política.

En algunos países, adicionalmente se dio otro proceso, también de desconcentración pero orientado a los municipios, que consistió primordialmente en transferir a alcaldes designados por el gobierno central la tarea de construir y mantener infraestructura de educación (hasta el nivel Secundario) y de atención de salud. Éste fue el caso de Chile y Colombia, países unitarios, pues en los países federales esta tarea ya correspondía tradicionalmente a los niveles intermedios (Argentina, México) y en Brasil, también a los municipios. En los países unitarios mencionados, junto con la transferencia de competencias, les fueron transferidas fuentes adicionales de recursos fiscales que consistieron, en ambos casos, en las recaudaciones de los impuestos a la propiedad urbana y los vehículos de sus jurisdicciones y, adicionalmente, en Colombia una coparticipación en impuestos nacionales, y en Chile de transferencias proyecto por proyecto (el Fondo de Desarrollo Regional).

Todos estos procesos de desconcentración, coincidieron con un período histórico —en torno a la década de los 70— que se caracterizó por el predominio de dictaduras militares, instauradas con el apoyo de los EE.UU. al calor de la guerra fría. En América Latina, la verdadera descentralización hace parte del proceso de democratización que comienza en los 80 con la recuperación del derecho ciudadano a elegir sus autoridades —incluso subnacionales—, en aquellos países donde habían sido instauradas dictaduras militares. Gobiernos municipales electos y gobiernos en el nivel intermedio, con al menos un cuerpo de representantes electos, se hacen cargo de nuevas competencias además de las tradicionales.

En lo que se refiere al nivel intermedio, todos los procesos, con excepción de Chile, se orientan no hacia las regiones anteriormente definidas sino hacia la división político-administrativa tradicional, por ejemplo, a los estados en Brasil y a los departamentos en Colombia. En ambos países subsisten los órganos macroregionales pero el gasto nacional que antes se canalizaba a través de esos órganos, pasa a alimentar primordialmente sistemas de transferencias orientadas hacia los nuevos gobiernos subnacionales electos. En Chile, en cambio, se define a la región como unidad territorial de primer nivel con un Consejo regional electo indirectamente (por los concejales de cada región).

El nivel municipal, a su vez, se fortalece. Brasil se autodefine como una “República Federativa... formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil 2010, Art. 1). En Colombia y en Chile se recupera el derecho a elegir autoridades municipales. Pero, en estos dos últimos países, los ahora gobernantes locales electos se encuentran con las nuevas competencias mencionadas; en Colombia, además tienen a su cargo la infraestructura vial de su ámbito.

En Brasil, a su vez, el Gobierno Federal se desprende de sus establecimientos federales de educación primaria, secundaria y de salud, y tanto gobiernos estatales como municipales recuperan su autonomía para ocuparse de estos asuntos; pero, con novedades en lo financiero: sistemas de transferencias que reducen la extrema inequidad territorial (hasta entonces prevaleciente), pero a la vez obligan a los gobiernos subnacionales a ejecutar determinados porcentajes de su gasto en educación pre superior y en salud.

En Bolivia, todo este proceso se dio de manera algo diferente: su escaso crecimiento en densidad demográfica había hecho que el grado de fraccionamiento en su nivel intermedio fuera también muy bajo: de los cinco departamentos con que nació a la vida independiente (Chuquisaca, Potosí, La Paz, Cochabamba y el inmenso Departamento de Santa Cruz, que cubría casi la mitad del territorio, había pasado a sólo nueve: uno por la anexión voluntaria de Tarija (antes perteneciente a la Argentina), y tres por fraccionamiento de otros (Oruro, de La Paz; Beni y Pando, de Santa Cruz). Sólo estos tres nuevos son relativamente “homogéneos”, los demás comprenden al menos dos pisos ecológicos: Valle y Llanos, o de tres y hasta cuatro (La Paz, por ejemplo: Altiplano, Valles, Yungas y Amazonia). No fue posible, por tanto, la agrupación de departamentos en “regiones homogéneas” y el gobierno dictatorial de la época (Gral. Banzer, 1971-1978), rompiendo todo marco teórico, optó por declarar “región” a cada uno de ellos y las respectivas “corporaciones regionales de desarrollo” se mantuvieron hasta 12 años después de que se recuperara la democracia en 1982 (y sus funciones fueran asignadas a Prefectos designados y a Asambleas de elección indirecta (como en Chile). Y sólo 24 años más tarde (en 2006), los Prefectos empezaron a ser electos; y casi 28 años después de recuperada la democracia (2010), se empezó a conformar los cuerpos departamentales de representantes por elección directa.

Por otro lado, en Bolivia la jurisdicción municipal nunca había trascendido el ámbito urbano: por definición ella alcanzaba sólo hasta el “radio urbano”. Sólo después de 12 años de recuperada la democracia (en 1994), dicha jurisdicción fue extendida a todo el territorio del país (Bolivia 1994, Ley 1551 de Participación Popular). Junto con esta ampliación, se determinó una transferencia de competencias similar a la practicada en Colombia: la infraestructura de la educación primaria y secundaria, la de todos los esta-

blecimientos públicos de salud y la infraestructura vial de su ámbito. En lo fiscal-financiero también se hizo algo muy similar a lo que en esa época se hacía en Colombia: se estableció que el 20% de la recaudación de impuestos nacionales fuera transferido a los municipios. Lo propio del proceso boliviano, no fueron las competencias y la modalidad del financiamiento del ejercicio de estas competencias sino, y de gran trascendencia: 1º: hacer que la jurisdicción del municipio alcanzara al ámbito rural (tarea pendiente en Bolivia desde la fundación de la República); y, 2º: condicionar el desembolso de las transferencias fiscales a la planificación participativa¹.

En todos los procesos latinoamericanos se buscaba reducir la inequidad territorial y social pero, salvo excepciones, no se dio igual importancia a la eficiencia económica pública. Aún no se tomaba en cuenta que la competitividad económica de los países –y por tanto, vencer al subdesarrollo– puede depender decisivamente, junto con otros factores, de que la combinación organización territorial – competencias – recursos favorezca al máximo la eficiencia, tanto pública como privada. La experiencia internacional demuestra que para esto último resulta decisivo que las autoridades democráticas subnacionales cuenten con competencias –y hagan un uso eficiente de los recursos públicos– suficientes para comprometer el concurso de lo público de su ámbito en iniciativas que favorecen el desarrollo regional y local.

B. Objetivos y alcances, metodología

El objetivo del presente trabajo, es brindar una evaluación del actual proceso boliviano de descentralización desde el punto de vista de la teoría económica y de la legislación comparada con otros procesos de la región (principalmente los de Colombia, Brasil y Chile), a partir del contexto histórico propio de Bolivia en América Latina.

Los tres países mencionados han sido escogidos, en primer lugar, porque allí los procesos alcanzan, como en Bolivia, hasta el municipio. Adicionalmente Brasil, porque la nueva organización territorial del Estado boliviano es bastante similar, en principio, a la definida por aquel país en su Constitución de 1988: en ambos países gobiernos subnacionales con distintos ámbitos pero de igual jerarquía tienen facultades legislativas; Chile, porque su proceso de transferencia de competencias en materia de educación y salud a los municipios, similar al boliviano, es el más antiguo entre los países unitarios: fue iniciado a comienzos de los 80 (todavía como desconcentración) y actualmente muestra resultados importantes

¹ Lo cual resultó facilitado por el hecho de que prácticamente cualquier punto del territorio se encontraba –y se encuentra– dentro de la jurisdicción (informal) de una organización territorial de base: una comunidad o sindicato campesino, una junta de vecinos o una organización territorial indígena de base. La idea original fue transformar estas organizaciones de autogobierno en organizaciones públicas submunicipales (la única condición sería que todos los mayores de edad residentes dentro de la jurisdicción tuvieran igual derecho a participar) (Finot I. 1990), y así lo asumió en gobierno que elaboró la ley pero, a fin de respetar usos y costumbres (según los cuales sólo los originarios hacen parte de una comunidad o sindicato campesino), finalmente se optó por hacer de ellas sólo órganos de base para la participación social.

en términos de reducción de la pobreza; Colombia, finalmente, porque es considerado uno de los países más avanzados en descentralización y el proceso boliviano, según se ha mencionado, se inspiró bastante en esa experiencia. Para todos los casos se utiliza primordialmente las Constituciones y la legislación relacionada con los respectivos procesos.

Luego de definir sucintamente (en la presente sección) el marco teórico económico, en la segunda sección se hace una síntesis histórica. Sobre esta base, a partir de la tercera sección, se avanza hacia el objeto de este trabajo que es evaluar lo definido para el régimen de autonomías. No siendo éste técnicamente un fin sino una forma de organizarse en función de objetivos nacionales y una estrategia para lograrlos, se busca a ambos en la Constitución (Sección III) y luego, se revisa cómo se organiza el Estado en función de esa estrategia (Sección IV). Finalmente, se evalúa lo definido para el régimen de autonomías en función de todo lo anterior y utilizando el derecho comparado (Sección V) se obtiene conclusiones generales (Sección VI).

C. Condiciones para la eficiencia pública

En términos generales, las condiciones para que la descentralización contribuya decisivamente a la eficiencia pública –y no obre en sentido contrario–, pueden ser sintetizadas en los siguientes principios²:

- 1) De diferenciación de la demanda (económica): sólo descentralizar la provisión de bienes públicos cuya demanda está geográfica y legítimamente diferenciada³.
- 2) De correspondencia: entre la diferenciación geográfica de la demanda (económica) de bienes públicos y las respectivas jurisdicciones gubernamentales.
- 3) De revelación de la demanda (llamada por algunos “del beneficio”): o vincular las decisiones locales sobre gasto con correspondientes esfuerzos fiscales, a fin de que las preferencias locales puedan ser efectivamente reveladas⁴.
- 4) De representación: o que las preferencias de quienes deciden sobre gastos y aportes locales –los representantes–, coincidan lo más posible con las preferencias de los electores.

2 Lo planteado en este punto y el análisis del siguiente, se basan en lo avanzado en otros trabajos del autor, siendo el más reciente Finot I. “Los Procesos de Descentralización en América Latina” Estudios Regionales No. 10, Primavera de 2007 (Univ. Alcalá de Henares).

3 “Legítimamente”: porque, por ejemplo, en un momento histórico dado, en una región podría haber una demanda por el bien público “redistribución del ingreso” diferente a la del resto del país. Pero esta demanda no sería legítima, ya que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a –la misma “demanda” por– ese bien público nacional.

4 La única manera de que las preferencias por bienes públicos, incluidos los locales, sean reveladas –y que, por tanto, se conforme una demanda efectiva por tales bienes– es que los ciudadanos puedan comparar el posible beneficio que percibirán de ellos con su respectivo costo.

El solo enunciado de estos principios, permite deducir los respectivos lineamientos de política:

- 1) Descentralizar la provisión de bienes públicos cuya demanda económica está geográfica y legítimamente diferenciada;
- 2) Incentivar, a través del asociativismo y de la descentralización territorial⁵, la mejor adecuación posible de la división político-administrativa a la diferenciación geográfica de las demandas (económicas) por bienes públicos, cuya provisión ha sido descentralizada desde un nivel central;
- 3) Hacer que las transferencias financieras territoriales tengan un carácter subsidiario respecto a las iniciativas locales y regionales, es decir, que sean directamente proporcionales al esfuerzo fiscal local: por equidad, éste debería ser medido en relación a los ingresos medios de los aportantes correspondientes, y
- 4) Buscar los mecanismos para que quienes deciden sobre gastos y aportes locales, representen efectivamente a la respectiva población local (por ejemplo, instaurar sistemas de representación territorial en vez de solamente representación proporcional)⁶.

En lo que se refiere al primer principio (diferenciación de la demanda), en América Latina inicialmente no se tomó en cuenta que, en lo que se refiere a mínimos garantizados a todos por igual, la demanda por bienes públicos como educación y salud sólo puede ser diferenciada cualitativamente, no cuantitativamente. En consecuencia, en lo fiscal con frecuencia se dio un tratamiento similar a bienes públicos como servicios de infraestructura (caminos, puertos, aeropuertos, distintas formas de energía, donde la demanda de cada modalidad varía territorialmente tanto cualitativa como cuantitativamente) y a los de educación y salud (donde la demanda por que se garantice a todos un mínimo de acceso es uniforme)⁷: básicamente recursos generados localmente⁸, más transferencias territoriales provenientes de coparticipación en impuestos nacionales. Además, sin condicionar estas transferencias con los esfuerzos fiscales locales y, por tanto, sin cumplir esta condición básica de eficiencia pública: ¿cómo hacerlo en los casos de la educación y la salud?

5 Descentralización territorial: en este caso se refiere a la descentralización dentro de circunscripciones político-administrativas.

6 En efecto, en los ámbitos locales los sistemas de representación proporcional inducen a que los representantes respondan en primera instancia a las preferencias de quien los incluyó en una lista –generalmente partidos políticos nacionales– antes que a la población local. En cambio, el sistema de representación territorial induce exactamente lo contrario.

7 Bienes “territoriales” y bienes “sociales”, según conceptualización definida por el autor (Finot I. 2007).

8 En este trabajo se usa el término “local” indistintamente de “subnacional”. Para referirse a ámbitos municipales se utilizará este último término.

En cuanto al principio de correspondencia, la necesidad del asociativismo y la descentralización dentro de circunscripciones locales choca contra la lógica funcional y centralizada de los partidos nacionales, incluida (principalmente) la de los partidos o frentes gobernantes. En efecto, en ninguno de los países de la región el asociativismo (por ejemplo, de pequeños municipios) o la descentralización (por ejemplo, de “mega municipios”), fue condición para la transferencia de competencias y recursos. Por lo demás, en el caso de los municipios, lo primero no es posible mientras las mancomunidades municipales sean organizaciones de derecho privado. Sólo en Brasil, desde 2005, la *Lei de consórcios públicos* define a los consorcios entre entidades territoriales como organizaciones de derecho público y, por tanto, pueden ser objeto de transferencias fiscales.

Respecto al tercer principio, vincular las transferencias de libre disponibilidad con los aportes locales. Para empezar, se suele medir los esfuerzos locales en términos absolutos y se detecta –con frecuencia acusatoriamente– graves “desequilibrios verticales” entre ingresos generados localmente y gasto público de gobiernos subnacionales. Sin embargo, cuando se trata del nivel central ¡la presión fiscal siempre se mide en relación al ingreso nacional o al PIB! Si, de manera similar se mide los esfuerzos fiscales locales en relación a los ingresos medios de los respectivos habitantes, la situación puede variar diametralmente respecto a lo detectado con el criterio del “desequilibrio vertical”: territorios con baja recaudación fiscal local en términos absolutos pueden mostrar aportes muy significativos al medir estas recaudaciones en relación a los ingresos de su población. Más aún: los aportes de los pobres a la provisión de bienes públicos en trabajo, en especie y aun dinero, no suelen ser contabilizados ¡porque no son considerados tributos! Pero, aún sin considerar estos aportes, estudios recientes han demostrado que, por lo general, los habitantes de territorios donde predomina la pobreza perciben mucho menos por cada 1% de sus ingresos que destinan a sus gobiernos subnacionales que los de territorios caracterizados por mayores niveles de ingreso (véase mediciones de esfuerzos fiscales subnacionales y de inequidades en: para Brasil, Aziz C. 2005; para Ecuador, Ecuador 2006; para Chile, Finot I. 2007; para Bolivia, Finot I. y Zapata M. 2007)⁹.

Sólo en México se diferenció claramente –y desde un comienzo– el financiamiento de los servicios descentralizados de educación y salud del de otros bienes provistos localmente y, por tanto, fue posible hacer que las transferencias de libre disponibilidad destinadas a apoyar iniciativas en materia de desarrollo territorial fueran proporcionales a los incrementos en los esfuerzos fiscales de los Estados (cumpliendo esta condición de eficiencia pública), mientras las destinadas a educación y salud no tienen tal vinculación pero están condicionadas a ser utilizadas en forma exclusiva a cada uno de estos servicios.

⁹ Se debe mencionar también que al menos en un caso, el Fondo Común Municipal de Perú, las transferencias territoriales contribuyen decisivamente a la equidad (Valcárcel M. 2004).

Después de un tiempo, esta diferenciación también se hizo en Colombia, junto con algunas innovaciones adicionales. En 2001 se eliminó el sistema de coparticipación tributaria y en reemplazo de éste, de los “situados” departamentales y de los “fondos de desarrollo”, se calculó lo que correspondería transferir en ese año por estos conceptos y se determinó que en adelante se transferiría en total ese monto, incrementado cada año en función del crecimiento del PIB a largo plazo. Se determinó que ese total se distribuyera en tres fondos: dos, destinados a garantizar a cada colombiano por igual determinados mínimos en servicios de educación primaria, secundaria y de salud; y uno, a transferencias territoriales “con propósito múltiple”, uno de cuyos criterios de distribución son los respectivos incrementos de los esfuerzos fiscales locales. Posteriormente (2007) se creó un nuevo sistema, destinado a la provisión de agua potable. De esta manera, los recursos para “propósito múltiple” desde 2007 sólo constituyen el 11.6% de las participaciones.

En lo que se refiere a sistemas de transferencias se puede concluir que, claramente, las tendencias contemporáneas se orientan a distinguir entre transferencias sociales, orientadas a que el Estado en su conjunto garantice a todo habitante niveles mínimos similares de educación y atención a la salud, y transferencias de libre disponibilidad orientadas a apoyar las iniciativas locales. Sin embargo, salvo México, estas últimas aún no están claramente vinculadas a los esfuerzos fiscales locales. Lo ideal sería que nuevos sistemas de transferencias garanticen igualdad de oportunidades para encarar el desarrollo territorial: que se tienda a que, a igual esfuerzo fiscal (medido en relación al respectivo ingreso medio), corresponda igual nivel de provisión de bienes públicos “territoriales” (con el *mix* que cada colectividad subnacional libremente decida).

En cuanto al cuarto principio (de representación), también va en contra de la lógica centralista de los partidos lo que se refiere a modificar los sistemas de representación: los representantes territoriales responderían prioritariamente a los habitantes de los territorios donde fueron electos (lo que es deseable desde el punto de vista de la eficiencia pública) que a sus partidos (lo que políticamente no es deseable para los partidos, cuyo natural objetivo es acumular poder). Y, efectivamente, así ocurre en los dos países de la región donde en los ámbitos municipales prevalece el sistema de representación territorial: Panamá y Cuba. Pero, tal vez no por casualidad, en ninguno de estos dos países la descentralización se encuentra avanzada.

II. El proceso histórico

A. América Latina: conformación de los estados nacionales

Cuando Napoleón invadió la península ibérica en 1808, las coronas española y portuguesa tuvieron distintos comportamientos. El rey de España, Fernando VII, se fue al exilio y la

intelligentzia española, impulsada por vientos liberales, decidió que, ante la ausencia del soberano, el poder volvía al pueblo. Se instruyó a las colonias americanas desobedecer al poder usurpador y, entre 1809 y 1810, en América se formaron “juntas” (por ejemplo la Junta Tuitiva de La Paz). A partir de ellas, surgieron los actuales países de habla hispana.

En cambio el rey de Portugal, Juan VI, optó por trasladar la sede de la Corona Portuguesa a Río de Janeiro, manteniendo así la unidad de las colonias. La independencia de Brasil sólo se definió en 1822, cuando Pedro, un hijo de Juan VI, que se desempeñaba como Regente de Brasil (su padre había retornado a Portugal), decidió independizarse de su padre y proclamar el Imperio de Brasil sin resistencia alguna y sin que la mayoría de los “brasileiros” se enterara del cambio.

Brasil sólo se convirtió en República hacia finales de ese siglo, en 1889, a través de un movimiento federalista, en contra del centralismo imperial, encabezado por los militares que ejercían el poder efectivo en lo que ahora son los estados. No sin resistencia: es clásica, por ejemplo, la epopeya de Canudos, poderoso movimiento religioso conservador en contra del “ateísmo” liberal, novelizado por Mario Vargas Llosa (Vargas Llosa 1981).

Como resultado de este proceso, mientras los suramericanos de habla portuguesa conformaron Brasil con extensión de más de 8.5 millones de Km² y una población que actualmente supera los 193 millones; en la otra mitad del subcontinente, los de habla castellana, conformaron diez países que, en conjunto hacen actualmente una población similar. Mientras en estos países la guerra de la Independencia implicó una descentralización respecto al poder español, la fundación de la república requirió de una centralización hacia su interior para conformar estados nacionales; en Brasil, la República se inició como un movimiento descentralizador, encabezado por militares, respecto al poder centralizado del Imperio.

En todo caso, en el siglo XIX, cuando se conformaron los países de la región, el federalismo era un componente importante de la ideología liberal que inspiraba los movimientos emancipadores. En todos los países se consideró esta forma de organización territorial como alternativa a la unitaria y en los más extensos y poblados, México y Argentina, se la adoptó. En Venezuela se lo hizo por el fuerte influjo del Libertador Bolívar. Sin embargo, la historia demuestra que el federalismo no es una opción sino un proceso de cesión de poderes a un centro, por parte de territorios previamente consolidados como independientes. En América Latina, tal vez el único país de habla castellana histórica y actualmente efectivamente federal sea Argentina.

Otra característica en la conformación histórica de Brasil fue la baja densidad demográfica de su inmenso territorio en el momento de la colonización portuguesa. En cambio –sin

duda por las mejores condiciones ambientales para la vida humana—, esta densidad era mucho mayor en las tierras altas del subcontinente, lo cual había dado lugar a la conformación de una avanzada civilización en torno al Lago Titicaca. Como resultado, mientras bajo la influencia de culturas europeas y africanas, en Brasil se conformó una sociedad relativamente homogénea; en los países con tierras altas —sobre todo en Bolivia, Perú, Ecuador— durante largo tiempo coexistieron dos civilizaciones, la invadida y la invasora, pese a todos los intentos de la segunda para eliminar a la primera.

B. Bolivia: las raíces coloniales

Transcurrida la “conquista” española, en la que los invasores se apoderaron de todo metal precioso, la colonización tuvo como objetivo primordial someter a los vencidos para exigirles el pago de tributos, en metales preciosos o en trabajo, así fuera, este último, sólo para la explotación de las tierras de que se apoderaban los colonizadores. Donde los habitantes originarios no servían para estos fines, los varones fueron exterminados y las mujeres hicieron parte del botín¹⁰. En la mayoría de los países de la actual América Latina, la República fue la continuación de la colonización, la conquista del territorio. En los países con relativamente baja población indígena y donde éstos se hallaban poco organizados, la tarea fue relativamente sencilla. Los pueblos indígenas resistieron pero, nuevamente, fueron vencidos y exterminados por la superioridad numérica y técnica de los descendientes de los “conquistadores”.

Sin embargo, éste no fue el caso de la civilización surgida en torno al lago Titicaca: cuando llegaron los conquistadores, aquí la población originaria no solamente era mucho más numerosa sino que había conseguido un avanzado grado de organización política y unificación ideológica. Pero esto coincidió con la existencia de yacimientos de plata, y los originarios y sus instituciones¹¹ fueron utilizados para explotar estos yacimientos sin otro límite que el agotamiento de los minerales. La sociedad fue organizada en castas bajo el criterio fundamental (inventado) de la “raza”: los indígenas y sus descendientes (los “indios”), por haber sido vencidos, estaban obligados a pagar tributo en plata o en trabajo, a los vencedores. Éstos (los peninsulares) y sus descendientes (los “criollos”), por el sólo hecho de serlo, eran los beneficiarios de estos tributos (el que se entregaba en trabajo fue convertido en trabajo servil). Excepto las instituciones indígenas aprovechadas por los conquistadores —principalmente la mit’a—, se desconoció y más bien se trató sistemáticamente de eliminar

10 Un estudio reciente demuestra que genéticamente los latinos provienen de una “desproporcionada contribución de hombres europeos” y de americanas nativas (K. Bryc, C. Velez, T. Karafet, A. Moreno-Estrada, A. Reynolds, A. Auton, M. Hammer, C. D. Bustamante, H. Ostrer, 2010, “**In the Light of Evolution IV: The Human Condition Sackler Colloquium: Genome-wide patterns of population structure and admixture among Hispanic/Latino populations**”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*).

11 En el presente trabajo se utiliza el concepto “institución” en el sentido institucionalista, es decir, no como organización pública sino como “reglas del juego” en la interacción humana a través de organizaciones.

todo valor civilizatorio originario para reemplazarlo por los de los invasores. Pero no se lo logró: en lo fundamental, las relaciones entre los descendientes de los conquistadores y de los conquistados consistían tan sólo en explotación económica y opresión militar. Y así coexistieron dos civilizaciones diferentes: una cristiana occidental y la otra originaria, precisamente debido a que la primera ignoraba formalmente a la otra.

A partir de esta estamentación social, surgieron tres identidades claramente diferenciadas: los criollos que, ansiosos de tener los mismos privilegios que los peninsulares, basaban su identidad en la “pureza de la sangre” –para ello la ley discriminaba claramente entre hijos legítimos y naturales– y como valor fundamental trataban de mantener y seguir lo más posible su cultura europea originaria. Los “indios”, a su vez, basaban su identidad en su cultura autóctona originaria. Y, partir de ambas culturas, los mestizos (en el occidente “cholos”) dieron origen y desarrollaron, en los centros urbanos, una nueva cultura a partir de las dos anteriores.

Lo más trascendente de esta estamentación es la ideología a que dio lugar y luego la sustentó: el racismo, es decir, que un grupo dominante crea que es superior a otros genéticamente y que entonces, por nacimiento, tenga derecho a abusar de los otros. El efecto normal en los abusados es tratar de ser forzados lo menos posible, obstaculizar en vez de favorecer cualquier relacionamiento y aprovechar las oportunidades para invertirlo, así sea episódicamente. Este ingrediente, el racismo, pasó a ser parte de las identidades mencionadas.

Políticamente la Colonia se organizó –como correspondía a una invasión– de manera centralizada y jerárquica. Territorialmente, la Colonia se constituyó como una red jerárquica de centros urbanos (Finot I. 1990), a través de la cual se obligaba a los originarios a pagar tributos –tanto en plata como en trabajo servil– y se movilizaban las fuerzas militares que sostenían el sistema. En Bolivia, este sistema jerárquico de organización territorial se mantuvo hasta 1994, año en el que, por fin, la población rural fue incluida en los municipios y, a través de una enmienda constitucional, se declaró a los municipios jurídicamente iguales.

C. La formación de la identidad nacional

Por lo general han sido epopeyas bélicas, ganadas o perdidas, las que han dado origen a las unificaciones e identidades nacionales. Así ocurrió también en Sudamérica: en Argentina lo fue la lucha contra los indígenas (principalmente mapuches) en “la frontera” (narrada por José Hernández en *Martín Fierro*); en Chile, jugaron ese papel la guerra contra los mapuches (Alonso de Ercilla, *La Araucana*), luego contra el Mariscal Santa Cruz, después contra Bolivia y Perú en la Guerra del Pacífico e, inmediatamente después, la definitiva contra los mapuches, a quienes casi exterminaron. En el Perú lo decisivo fue la Guerra del

Pacífico. En Bolivia no fue esta guerra –en la que poco participó– sino mucho más tarde, en la Guerra del Chaco (1932-1935), donde se empezó a generar una identidad boliviana en torno a la defensa de los recursos naturales, de los cuales los bolivianos habrían sido permanentemente despojados, empezando por los originarios. “El Chaco configura un auténtico momento constitutivo”, escribe Zavaleta Mercado (Zavaleta Mercado 1986). Fue sólo en esta guerra, a la que por primera vez acudían bolivianos de todos los rincones del país, que éstos se encontraron y se descubrieron, comprobando que la tropa estaba integrada, por inmensa mayoría, por los originarios y reflexionaron que Bolivia se debía fundamentalmente a esta parte mayoritaria, por siglos económicamente explotada, social y territorialmente excluida y políticamente ignorada, de la población.

Hasta entonces, siguiendo la herencia de la Colonia, Bolivia se hallaba habitada por tres estamentos claramente delimitados: la llamada “feudal-burguesía”, integrada por latifundistas herederos de los criollos, cuyo modelo era la cultura europea; los restantes habitantes de las ciudades: profesionales, artesanos, obreros, comerciantes, herederos de los mestizos, donde se desarrollaba pujante un mestizaje cultural; y los habitantes rurales (la mayoría) herederos de los “indios”, que continuaban desarrollando sus culturas originarias aunque, obviamente, incorporando en las mismas elementos provenientes de las otras culturas.

Transcurrida la Guerra del Chaco, después de algunos avances durante gobiernos de facto encabezados por militares progresistas (Toro 1936-1937, Busch 1937-1939, Villarroel 1943-1946), –donde lo más trascendente fue la expropiación de la principal empresa extractora de petróleo (Toro), la organización de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros y la realización del Primer Congreso Indígena (Villarroel)–, los cambios estructurales sólo se dieron después de varios años de luchas populares que culminaron, en abril de 1952, con la derrota de las fuerzas armadas defensoras del viejo Estado y la consiguiente recuperación de las tierras usurpadas y eliminación del trabajo servil.

Lo fundamental de la Revolución de 1952 fue la eliminación, pacífica, de la “feudal-burguesía”: las grandes empresas mineras fueron estatizadas¹² y, en ausencia de un Ejército, quienes históricamente habían sido reducidos en la Colonia al estado de servidumbre, recuperaron pacíficamente el dominio de sus tierras. A continuación, se inició un poderoso proceso de integración nacional: social, principalmente con la universalización de la educación; política, con la universalización del derecho a votar; cultural, a través de políticas de valorización de la(s) cultura(s) mestizas y; territorial, con vialidad y migraciones hacia las tierras bajas. Se eliminó el discriminatorio denominativo de “indio” –adoptando el apro-

12 Una de estas empresas era la estadounidense (aunque de origen boliviano) Patiño Mines. No obstante, previo pago de la correspondiente indemnización a dicha empresa, el gobierno de ese país aceptó -y aun apoyó- el proceso boliviano, posiblemente por la importancia estratégica que tenía para ellos Bolivia como único proveedor de estaño en el hemisferio occidental.

piado término “campesino”–, pero se mantuvo el de “indígenas” para los originarios de las tierras bajas (no tenía el contenido de servidumbre que “indio” tenía en las tierras altas). El papel del Estado en la economía se tornó dominante. Por un lado, se buscó el control de la explotación de los recursos naturales no renovables a través de empresas públicas: la Corporación Minera de Bolivia, que se hizo cargo de la minería nacionalizada, y la ya creada Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Por otro, promovió la diversificación productiva a través proyectos piloto de industria orientada al consumo interno. Para el control de la inflación, se optó por la intervención en los precios en vez de la regulación de la cantidad de dinero.

La organización territorial del Estado, sin embargo, no cambió: al contrario, las autoridades de las municipalidades –antes electas (aunque por voto calificado: por los mayores de edad que sabían leer y escribir)– pasaron a ser designadas directamente por el gobierno central y su jurisdicción territorial siguió siendo “el radio urbano”, excluyendo a los habitantes rurales. El poder democrático del régimen instaurado en 1952, se basaba en la votación en elecciones presidenciales y en la participación de las masas incorporadas a la política a través de la Central Obrera Boliviana (COB), que incluía no sólo a obreros sino a todo lo popular, es decir, a campesinos, maestros (de la educación pública), artesanos, pequeños comerciantes, estudiantes universitarios, etc. La COB, sin embargo, transcurrido el período de grandes transformaciones, por un lado, recuperó su papel de organización funcional en beneficio de sus afiliados y, por otro, había generado un liderazgo que disputaba el poder al partido político en el gobierno. El divorcio entre dicho partido y la COB fue aprovechado por un militar ambicioso para dar un golpe de Estado y así inaugurar una larga secuencia de gobiernos militares respaldados por el gobierno de los Estados Unidos, enfrascado en aquellos años en la “guerra fría”.

Con los gobiernos militares se afianzó el Estado-centrismo. Durante los 70, un inesperado crecimiento en los precios del petróleo –que Bolivia exportaba– más un endeudamiento creciente originado en la abundancia de petrodólares en los mercados financieros mundiales, hicieron que el gasto público –y el sector estatal y la corrupción– creciera aceleradamente. Hasta que, al iniciarse la década de los 80, la crisis de la deuda (compartida con casi toda América Latina) desató la inflación, lo que equivale a decir que la deuda empezó a ser pagada por los asalariados. En ese momento, gracias, por un lado, a la persistente lucha popular por la recuperación de la democracia –estimulada por la caída de los salarios reales– y, por otro, a que en EE.UU. soplabla una nueva política hacia América Latina (el gobierno Carter), los militares se vieron obligados a entregar el poder a un gobierno electo. Lo hicieron a regañadientes –tanto por parte de los militares formados en la doctrina de la “seguridad nacional” como de los EE.UU.–, porque el frente que ganaba sucesivamente las elecciones era un frente de izquierda (Unidad Democrática y Popular - UDP) del que

hacían parte un partido de capas medias que admiraba a la Revolución Cubana (el Movimiento de Izquierda Revolucionaria) y el Partido Comunista de Bolivia.

El gobierno de la UDP resultó inviable: los trabajadores de las empresas públicas que habían sido retirados por causas político-sindicales durante los gobiernos militares fueron reincorporados y, estando ya con un número excesivo de trabajadores, éste aumentó aún más. Para satisfacer a sus bases, el flamante gobierno democrático debió decretar constantes alzas de salarios que resultaban ser solamente nominales pues, al provenir de simple emisión monetaria, la inflación crecía a mayor ritmo. Pero lo decisivo para el fracaso económico del gobierno fue que para servir a la deuda, se pagaba más de que lo que se recibía de nuevos recursos externos. Esto no era casual: en la embajada de EE.UU. se sabía que era política de su gobierno asfixiar al experimento socializante, utilizando para ello su influencia en los organismos internacionales de financiamiento¹³.

Con la victoria de la UDP, sin embargo, se inició un nuevo proceso de democratización que se desarrolla hasta ahora. En 1984, dicho gobierno convocó a elecciones municipales después de más de 30 años. En ellas, por primera vez se aplicó el principio de voto universal y, por tanto, participó la población rural. Sin embargo, la circunscripción territorial de cada municipio, ya se ha mencionado, ¡alcanzaba tan sólo a su respectivo “radio urbano”!¹⁴.

Sólo en 1994, diez años más tarde, la población rural fue incorporada a los municipios, simultáneamente con una descentralización hacia éstos, que consistió principalmente en transferirles la infraestructura vial, la de salud y educación públicas (excepto la de Educación Superior), y asignarles el 20% de los impuestos nacionales en vigencia en ese momento como transferencias recurrentes (Bolivia 1994, Ley 1551). El proceso de democratización siguió adelante al definirse que la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados sería elegida por circunscripciones uninominales (y los restantes por las tradicionales circunscripciones departamentales – Bolivia 1996, Ley N° 1704) y, finalmente, con la inclusión de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como órganos de representación popular, además de los partidos políticos (Bolivia 2004, Ley N° 2631).

13 Confidencia al autor de un ex funcionario de dicha embajada en 1982, cuando la asunción de la UDP al gobierno era inminente. Y añadió: “después de eso en Bolivia no se volverá a elegir gobiernos de izquierda durante mucho tiempo”. Efectivamente, el estrangulamiento financiero se dio (Hoy, 21 de abril de 1985) y se achacó el fracaso a la izquierda. El gobierno que siguió tuvo que hacer frente a la crisis liberando los precios a las fuerzas del mercado. El éxito de esta medida condujo a gobiernos posteriores a aplicar un tipo similar de solución para revertir el drenaje originado por el conjunto de empresas públicas: para las orientadas al mercado interno, la privatización y; para las orientadas al mercado externo, la capitalización y entrega de la administración a empresas transnacionales. En este último caso sin contar con capacidad para controlarlas.

14 Dentro del ya mencionado sistema jerárquico de ciudades, cada provincia y sección de provincia tenía una “capital” que contaba con un gobierno municipal. Lo decisivo para incorporar a la población rural, a lo que se definía como “la base del nuevo Estado” (Finot I. 1990), fue ampliar la jurisdicción de estos gobiernos municipales a toda la sección de provincia.

La incorporación de la población rural en la política municipal y las posteriores medidas mencionadas, por un lado, y la permanente represión a los campesinos cocaleros y la caída de ingresos debido a la pérdida del control público sobre la explotación de hidrocarburos, por otro, abrieron las puertas para que la población de origen rural ingresara, por fin, con su propia identidad –preponderantemente indígena– en la política nacional, conformara el poderoso instrumento político que actualmente gobierna Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS)¹⁵, y asumiera el liderazgo nacional ganando por mayoría absoluta, junto con un aliado menor (el Movimiento sin Miedo – MSM, cuya militancia proviene de capas medias de La Paz), las elecciones presidenciales y parlamentarias en 2005, convocando en 2006 a una Asamblea Constituyente y ganando nuevamente las elecciones en 2009, obteniendo esta vez más de dos tercios de los miembros de la Asamblea Plurinacional.

D. El Oriente boliviano

Ya se ha mencionado que tradicionalmente en Bolivia la población se concentraba en las tierras altas. En cambio, en las tierras bajas había un solo centro urbano de relativa importancia: Santa Cruz de la Sierra, desde donde, al calor de la explotación del caucho, recién en el siglo XX se “conquistó” el Oriente y el norte boliviano –en realidad se esclavizó a los indígenas– y se estableció la presencia boliviana en la Amazonia, en la frontera con Brasil.

Transcurrido el auge del caucho (aproximadamente en la década de los 30), Santa Cruz sólo vio posible su desarrollo económico a través de su vinculación física con el occidente del país. “Ferrocaril o nada” fue su exigencia (Roca J.L. 1979). Y lo lograron –según ya se mencionó–, pero no con una línea férrea sino con una carretera pavimentada. Desde entonces, no solamente la producción cruceña sustituyó casi la totalidad de las importaciones agroindustriales sino grandes masas de migrantes se trasladan desde todo el país hacia Santa Cruz de la Sierra y su norte integrado. La población de la ciudad creció de 57.000 habitantes en 1955 a 325.000 en 1976, hasta llegar actualmente a cerca de 1.700.000 habitantes. Santa Cruz se ha convertido en la segunda ciudad más poblada de Bolivia (siendo aún la primera la conurbación La Paz – El Alto), y un 30% de los bolivianos habita ahora en los departamentos del Oriente (Santa Cruz y Beni) y el norte del país (Pando) (Bolivia, Instituto Nacional de Estadística).

15 Véase al respecto el excelente trabajo de Moira Zuazo (2009): ¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia (FES-ILDIS). Y, en cuanto a las bases del movimiento, García Linera, A. (Coord.) (2004) Sociología de los movimientos sociales en Bolivia (Diakonia -Oxfam).

A diferencia del Occidente, en el Oriente de Bolivia y en Tarija el mestizaje cultural había sido temprano. En las relaciones entre cruceños y entre tarijeños no reina la desconfianza característica de las relaciones en el Occidente entre descendientes de conquistadores y de conquistados. Y lo que para el caso es más relevante: los inmigrantes occidentales, para adaptarse, deben adoptar la idiosincrasia local¹⁶.

Dada esta identidad cultural y la relativa riqueza de sus suelos, la integración física de Santa Cruz con el resto del país, más el 11% del valor de la producción de hidrocarburos en su territorio que se recibía como regalías departamentales, gatillaron su desarrollo económico, lo que a su vez dio lugar a una nueva formación social, integrada por bolivianos provenientes de todo el país pero con mentalidad predominantemente oriental: en vez de la desconfianza prevalece la confianza, y éste sería el factor decisivo para su desarrollo (Peyrefitte A. 1995, demuestra que la confianza es un factor decisivo para el desarrollo económico).

El cobro de las regalías mencionadas se logró no sin una lucha persistente durante los primeros años del gobierno de la Revolución de 1952. En 1958, ante un paro departamental activo para conseguir las regalías, el partido en el gobierno persiguió a los levantados y a la vez movilizó a sus bases campesinas de Cochabamba hacia Santa Cruz de la Sierra. Las fuerzas chocaron en la localidad de Terebinto, con el resultado de algunos muertos entre los cruceños. Cediendo a la presión, el gobierno central finalmente concedió las regalías. Como era de esperar, esta victoria fortaleció decisivamente el movimiento regional cruceño que, desde entonces, históricamente emula a los movimientos sociales generados en el Occidente. Este movimiento regional, cuyos inicios se remontan a la lucha por la construcción de un ferrocarril que uniera el Oriente del país con el Occidente, culmina con la propuesta de la autonomía cruceña (Urenda J.C. 1987) y la evolución de la misma hacia propuestas similares al modelo impuesto en España por vascos y catalanes (Galindo M. 2004). Las propuestas de autonomía finalmente se concretaron en la formulación de un proyecto de Estatuto (Santa Cruz 2007). Aunque no con tanta radicalidad, la iniciativa fue adoptada por Beni y Pando (áreas históricas de influencia cruceña) y Tarija, Departamento que se plegó al movimiento autonomista al encontrarse allí la mayor parte de los depósitos del gas que se exporta a Sao Paulo.

En 2005, el movimiento cívico logró que un gobierno de transición permitiera la elección de Prefectos (máxima autoridad política en los departamentos) y, en 2008, los estatutos propuestos fueron aprobados en los departamentos mencionados por sendos referéndums. Ante estos resultados, poco después, los comités cívicos tomaron las dependencias del

¹⁶ En 2001, un 84% de los encuestados en Santa Cruz de la Sierra respondió "Sí" a la pregunta "¿Se siente usted cruceño?" (Peña C., Barahona R., Rivero L.E., Gaya D., 2003), no obstante que la gran mayoría de los actuales habitantes de la ciudad es migrante o descendiente de migrantes de otras partes del país. Ver el excelente libro de los autores citados La permanente construcción de lo cruceño.

gobierno central en sus ciudades capitales. En respuesta, el MAS organizó marchas de sus bases (campesinas) para recuperar las instalaciones tomadas, cercando a Cobija (capital de Pando) y a Santa Cruz de la Sierra. A su vez, el movimiento cívico pandino organizó la defensa de Cobija, lo que resultó en una masacre campesina y, entonces, el gobierno central ordenó a las Fuerzas Armadas hacerse cargo de la situación y apresó al Prefecto electo (situación que se mantiene hasta ahora). En Santa Cruz, en cambio, no se organizó una resistencia similar y se evitó el choque con una oportuna negociación entre las partes. Grupos radicales, sin embargo, aprovecharon la memoria histórica de Terebinto para intentar organizar un cuerpo armado de defensa permanente, sin descartar la separación del Departamento.

Mientras esto ocurría en el Oriente, el movimiento indigenista en Occidente proponía, a su vez, la autonomía aymara, idea que luego fue ampliada a otros pueblos originarios. Los ideólogos del MAS, identificados con este movimiento, generaron propuestas muy concretas al respecto; el actual Vicepresidente proponía la conformación de autonomías indígenas con intensidades decrecientes: una aymara, tres quechuas y las que fueran necesarias (de menor intensidad) en el Oriente boliviano (García Linera, A. 2003).

E. Interpretación

La estamentación social que dio origen a tres tendencias culturales: la originaria, la mestiza y la europea fue cambiada con la Revolución de 1952 y sólo sobrevivieron –y se siguieron desarrollando– las dos primeras. Cambiaron las estructuras económicas y sociales (en lo fundamental, se eliminó el trabajo servil), fueron desarrolladas poderosas políticas de integración nacional pero no en lo político estatal: hasta 1994, los habitantes rurales sólo eran ciudadanos a medias, al estar excluidos de la base territorial del Estado, lo local. Por esta misma razón, lo fundamental de la vida pública local se organizaba –y aún se organiza– en base a instituciones endógenas basadas en las originarias pero enriquecidas por el influjo de las otras instituciones que se desplegaron en el país bajo el influjo cultural europeo.

En efecto, en la fundación de las repúblicas latinoamericanas se trató de aplicar las instituciones más “modernas” del mundo occidental, pero pronto los triunfantes criollos las modificaron en función de la realidad local. Posteriormente, la institucionalidad formal se siguió desarrollando a través de la contradicción racionalidad europea – realidad local, con resultados con frecuencia incoherentes.

La gran diferencia entre la institucionalidad desarrollada a partir de lo europeo y la desplegada informalmente en Bolivia a partir de lo originario, es la evidente superioridad de la segunda en el ámbito local, por ser endógena. Y ya no sólo rural: la migración desatada por

los procesos de 1952, trajo a las juntas de vecinos de las ciudades lo esencial de la institucionalidad endógena desarrollada durante siglos en el ámbito rural. Entonces, en Bolivia, mientras en la institucionalidad formal lo dominante ha sido tratar de asemejarse formalmente a lo europeo, en la informal lo dominante ha sido lo originario que sólo se apropiaba de lo útil y coherente con ella misma. Por ello, en 1990 se propuso incorporar esta institucionalidad local –con leves modificaciones– al Estado boliviano a través de nuevos municipios que incluyeran lo rural. A partir de esta propuesta, desde la base, se debería dar lugar a una revisión histórica de toda la institucionalidad nacional (Finot 1990). No se logró –ya se ha mencionado– y cuando se amplió la jurisdicción municipal, se mantuvo el paralelismo entre ambas institucionalidades al reducir a los microgobiernos locales –comunidades y juntas de vecinos– a simples organizaciones de participación en la gestión municipal.

El proceso de incorporación plena de la población rural a la política culmina con las victorias electorales del MAS, autodenominado Instrumento Político del Pueblo Boliviano. El MAS se constituye más específicamente como instrumento político primordial de las organizaciones de campesinos que, desde su conformación han sido sus pilares básicos: los cocaleros, los campesinos de tierras altas, las mujeres campesinas y los campesinos de tierras bajas provenientes de tierras altas¹⁷. Convocar a una asamblea constituyente para refundar al país era un requerimiento bastante antiguo, sobre todo de los movimientos indigenistas. El gobierno del MAS la convocó (2006) y se podía esperar que la nueva Constitución dé respuesta y refleje primordialmente lo que piensan las bases del MAS y, en menor medida, las de su aliado, el Movimiento sin Miedo (MSM).

III. La nueva Constitución

La Asamblea Constituyente fue integrada por 255 constituyentes electos, sin otra condición que ser boliviano o boliviana de origen con 18 años cumplidos. Un 82% (210 constituyentes) fueron electos en las 70 circunscripciones definidas anteriormente para diputados uninominales, tres en cada una: dos por mayoría y uno por minoría; y un 18% (45 constituyentes), por distritos departamentales: cinco en cada uno (dos para los ganadores y uno para los que obtuvieron el segundo, tercer y cuarto lugar). El MAS obtuvo la mayoría absoluta, pero no los dos tercios con los que debía aprobarse la nueva Constitución.

Se logró consensos en abrir las puertas a un sistema autonómico en todo el territorio –incluyendo autonomías indígenas– y en adoptar la modalidad brasileña de igualdad jurídica de todas las autonomías. Más aún: ante la evidente diversidad intraterritorial de la mayoría de los departamentos, la propuesta del MAS y, principalmente de su aliado, el MSM, era

¹⁷ “El MAS ha sido parido por la coca”, en expresión del actual Presidente Evo Morales, aun ahora dirigente cocalero (en el film documental “Cocalero”, que registra la campaña del MAS a la Presidencia).

conformar una cuarta entidad territorial autónoma, entre el municipio y el departamento: la región¹⁸, cuyas principales competencias serían el desarrollo económico y, en particular, el rural, y así se estableció en la versión de la Constitución aprobada en grande (Bolivia 2007). Sin embargo, al no contar con los dos tercios en la Asamblea Constituyente para aprobarla en detalle, se optó por lograr la aprobación por dos tercios en el Congreso y allí se determinó que habría sólo tres tipos de autonomías plenas, con facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas: la departamental, la municipal y la “indígena originario campesina”. La autonomía regional sería posible pero sólo tendría facultades reglamentarias transferidas por las departamentales (Bolivia 2009, CPE).

A. Definición de la nación boliviana

Frente al dilema entre naciones originarias o nación boliviana, la Constitución define: “*La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y bolivianos, las naciones y los pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas, que en conjunto constituyen el pueblo boliviano*” (Bolivia 2009, CPE Art. 3). Además, se adopta como principio ético-moral y objetivo final “vivir bien”, principio originario que implica *el “acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos”* (Bolivia 2009, CPE Art. 8).

B. Fines y funciones esenciales del Estado

La Constitución refleja el momento histórico y sus objetivos al establecer los fines y funciones esenciales del Estado (Bolivia 2009, CPE Art. 9):

1. *Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.*
2. *Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.*
3. *Reafirmar y consolidar la unidad del país, y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional.*

¹⁸ En términos de la actual Constitución, la región está “conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica... que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento” (Art. 280).

4. *Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.*
5. *Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo.*
6. *Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.*

La Constitución colombiana, a su vez, establece: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Colombia 2005, Art. 2).

Y la brasileña: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil 2010, Art. 3º).

La Constitución chilena, a su vez, no establece tales fines sino “bases de la institucionalidad” (Chile 2009, Capítulo I).

C. Derechos fundamentales

La Constitución boliviana define: “*Se establece como derechos fundamentales, que el Estado debe garantizar a toda persona: una alimentación sana, adecuada y suficiente*” (Bolivia 2009, CPE Art. 16), “*educación gratuita*” (Art. 17), servicios gratuitos de salud (a través de un sistema público único) (Art. 18), y seguro social universal (Art. 36), y el acceso a servicios básicos: agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones, en condiciones de equidad. Se define, además, que “*toda persona tiene derecho al trabajo digno... que le asegure para sí y para su familia una existencia digna*” y “*a una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfac-*

torias” (Art. 46). Se destaca que el Estado debe prestar servicios gratuitos de educación y salud, mientras que en el caso de los servicios básicos, ellos deben ser prestados en condiciones de equidad.

Los derechos a la salud y a la educación aparecen entre los derechos sociales tanto en Colombia como en Brasil. En Chile, en cambio, son parte de los derechos y deberes constitucionales. En los tres países se establece que los servicios públicos de educación serán gratuitos y en los de salud podrán participar entidades públicas y privadas, bajo un sistema de seguridad social regulado por el Estado.

En Brasil, como en Bolivia, se incluye, además del derecho a la salud y a la educación, los derechos a la alimentación y al trabajo: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Brasil 2010, Art. 6º); y la educación pública debe ser gratuita: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: ... IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (Brasil 2010 Art. 206). Sin embargo, al contrario de lo establecido en Bolivia: “A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos” (Brasil 2010, Art. 199).

En Colombia, la educación y la salud son derechos fundamentales de los niños (Colombia 2005, Art. 44), y la seguridad social, de todos, y debe prestarse “en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, bajo la dirección del Estado pero pudiendo ser prestada por entidades públicas y privadas” (Colombia 2005, Art. 48). “La educación será gratuita en las instituciones del Estado” aunque “sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos” (Colombia 2005, Art. 67). Los servicios públicos son parte de la finalidad social del Estado (Colombia 2005, Art. 365). Específicamente se establece que “Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable” (Colombia 2005, Art. 366). Sobre el trabajo se define: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” (Colombia 2005, Art. 25).

En Chile, el derecho a la salud y a la seguridad social, y el derecho a la educación –ya se mencionó– aparecen entre los derechos y deberes constitucionales: “Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: ... 9º.- El derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la

salud y de rehabilitación del individuo. ... Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado. ... 18°.- El derecho a la seguridad social. ... La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas”. Y, sobre educación: 10°.- El derecho a la educación. ... La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población” (Chile 2009).

D. La estrategia económica

La estrategia económica para poder garantizar fines y derechos fundamentales definidos, responde con precisión a un diagnóstico implícito según el cual la causa fundamental de la pobreza y la desigualdad sería que, desde la invasión europea, los bolivianos han sido sistemáticamente despojados de sus recursos naturales y, en primer lugar, los pueblos originarios.

En consecuencia, sus lineamientos fundamentales, definidos en la Constitución son los siguientes:

1) Rol del Estado en los recursos naturales

“Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo” (Bolivia 2009, CPE Art.349). Todos estos recursos¹⁹ (Art. 348), junto con la energía (Art.379), son declarados “estratégicos”, es decir, que de ellos depende el logro de los objetivos trazados.

El dominio del Estado sobre los recursos naturales –o al menos de los no renovables– no es exclusivo de Bolivia. En Colombia, se establece: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” (Colombia 2005, Art. 332).

En Brasil: “São bens da União:... V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo...” (Brasil 2010, Art. 20). En cambio, son bienes de los estados “as águas superficiais ou subterrâneas” (Brasil 2010, Art. 26.II).

¹⁹ “Son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento” (Art. 348),

Y, en Chile: “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales...” (Chile 2009, Constitución Política Art. 19.24).

Lo particular del caso boliviano es que se establece que todos los recursos naturales son estratégicos.

2) ¿Se centraliza el desarrollo productivo?

El gobierno central asume el papel rector de la economía (Bolivia 2009, CPE Art. 311) y centraliza, como competencias exclusivas, las políticas generales de desarrollo productivo y el aprovechamiento, industrialización y comercialización de los recursos naturales –sobre todo de los no renovables– y de la distribución de los beneficios provenientes de los mismos (Art. 313), a través de empresas públicas.

En Colombia, el Estado interviene en algunos casos directamente en la economía a través de empresas públicas; pero, en general, las actividades productivas están fincadas en la iniciativa privada, determinando que “el Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia” (Colombia 2005, Art. 336). Se asigna, sin embargo, al Estado “la dirección general de la economía”. Para ejercer este rol “intervendrá, por mandato de la ley” no sólo en “la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo...” sino también “en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados” (Colombia 2005, Art. 334) y “planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” (Colombia 2005, Art. 80).

De manera similar, en Chile “el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales”, (Chile 2009, Art. 19.24°); pero, en general, “el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza”. Y, en tal caso, sin ningún privilegio “esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares” (Chile 2009, Art. 19.21°).

En Brasil, también los recursos minerales, inclusive los del subsuelo (también hidrocarburos), son bienes de la Unión y la legislación sobre “yacimientos, minas, otros recursos

minerales y metalurgia” es de competencia privativa de ella (Brasil 2010, Art. 22.XII). Pero ello no implica que su explotación esté a cargo el Estado: el orden económico –que “tiene por fin asegurar a todos una existencia digna”– se basa en la propiedad privada (Art. 170. II). “A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (Art. 173); y sólo se establece el monopolio estatal para lo que se refiera a hidrocarburos hasta la refinación y el transporte (Art. 177), no a su industrialización.

En la experiencia comparada se puede comprobar que, por lo general, los recursos naturales no renovables son bienes nacionales y, en consecuencia, su dominio corresponde al nivel central. Lo particular del caso boliviano sería que dicho dominio se extiende hasta la industrialización y alcance también a los recursos naturales renovables.

En cuanto a políticas de desarrollo productivo, en Brasil sólo corresponde a la Unión lo que se refiere a recursos naturales no renovables y lo demás es de competencia compartida (*concorrente*) entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios (Brasil 2010, Art. 24.V). En Colombia, las asambleas departamentales tienen facultades para expedir “disposiciones relacionadas con el desarrollo económico y social” (Colombia 2005, Art. 300). En Chile, a través de una reciente modificación de la Constitución, se define que “el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos... en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas...” (Chile 2009, Ley 20390 Art. 114), y la función de las municipalidades es, en general, la “promoción del desarrollo” dentro de sus respectivas circunscripciones (Chile 2004, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades).

En el caso boliviano, las autonomías departamentales pueden jugar un papel importante en el desarrollo productivo a través de su competencia exclusiva “comercio, industria y servicios” (Bolivia 2009, CPE Art. 301.I); las AIOC, de su competencia exclusiva en materia de aprovechamiento de recursos naturales no renovables (Art. 304), y las autonomías en general a través de la competencia concurrente “agricultura, ganadería, caza y pesca” (Art. 299.II), y de sus competencias exclusivas en ordenamiento territorial y transporte vial. Dado que la Constitución sólo asigna al nivel central la competencia “políticas generales de desarrollo productivo”, las autonomías pueden definir políticas propias de desarrollo productivo a través del ejercicio de su competencia exclusiva “planificación del desarrollo” las departamentales y municipales, y “gestión de formas propias de desarrollo” las indígena originaria campesinas, correspondiendo al nivel central, como está estipulado en la Constitución, sólo las políticas generales al respecto (Bolivia 2009, CPE Art. 298).

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) hace explícito lo anterior al definir que la función general de las autonomías es “impulsar el desarrollo”: “integral” en el caso de las AIOC; “económico, productivo y social”, en el de las departamentales, y “el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano... así como coadyuvar al desarrollo rural” en el de los municipios (Bolivia 2010, LMAD, Art. 8)²⁰.

La descentralización de estrategias de desarrollo es coherente con la teoría económica, que sostiene que descentralizar –sobre todo políticamente– será tanto más conveniente cuanto mayor sea la diferenciación geográfica. Y una de las condiciones para hacer viable el desarrollo territorial (regional y local) es que pueda haber una concertación eficaz entre actores públicos, sociales y privados, en cada uno de los respectivos escenarios, gracias a que los gobiernos locales y regionales tengan facultades para decidir autónomamente lo que corresponda a su ámbito y representar eficazmente los intereses colectivos en ámbitos mayores. La actual configuración territorial boliviana favorece estos procesos, los sistemas de financiamiento serán decisivos para que se den en condiciones de igualdad de oportunidades.

3) Papel protagónico del Estado en la industrialización

Dado el carácter estratégico de los recursos naturales, “*el Estado, asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias...*”, las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas. El Estado podrá, además, “*suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales*”, aunque, “*debiendo asegurarse la reinversión de las utilidades económicas en el país*” (Bolivia 2009, CPE Art. 351). En general, “*las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales serán distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado...*” (Bolivia 2009, CPE Art. 355).

Que la estrategia de desarrollo se centre en el aprovechamiento de los recursos naturales, se puede explicar fácilmente por la historia económica del país y porque el territorio es ciertamente rico en recursos naturales (no en todos, sobre todo no en suelo). En la Constitución, todos los recursos naturales son considerados estratégicos y por esa razón se asigna al Estado el control de ellos, en toda la cadena, desde la exploración hasta la comercializa-

20 Y, además, les asigna competencias específicas en desarrollo productivo, vinculadas con la competencia “Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales” que la Constitución define para los gobiernos autónomos departamentales y municipales (CPE Art. 301 y 302). Principalmente ellas son: “promoción del desarrollo productivo con la generación de empleo digno” a los departamentales (Art. 92.II) y “promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno” y “complejos productivos en su jurisdicción” (Art. 92.III) a los municipales, competencias estas últimas que también pueden ejercer las AIOC (Art. 92.IV).

ción, incluyendo empresas públicas, no implica monopolios públicos (excepto en el caso de los hidrocarburos, según se verá en el punto siguiente). El supuesto fundamental es que el control estatal permitirá que las utilidades generadas sean utilizadas para industrializar dichos recursos y para promover la diversificación económica.

Es necesario, sin embargo, que una ley interpretativa defina que, cuando la CPE establece que *“las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales serán distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado...”*, se refiere exclusivamente a las empresas públicas y no a sus posibles asociadas. En efecto, si se aplicara esta disposición, también a estas últimas se restringiría decisivamente la inversión privada, incluso de empresas extranjeras cuya transferencia de tecnología es indispensable para lograr los objetivos deseados.

Pero así como es necesario atraer inversión extranjera –sobre todo la estratégica a que se acaba de hacer referencia–, también se puede regular la salida de utilidades. Al respecto, la Constitución de Brasil establece: *“A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”* (Brasil 2010, Art. 172). El desenvolvimiento económico reciente de dicho país demuestra que se puede atraer inversión extranjera –y sus conocimientos tecnológicos–, incluso con estas regulaciones²¹.

4) Hidrocarburos, materia privativa del nivel central

La materia “hidrocarburos” es de competencia privativa del nivel central del Estado y se establece que toda la cadena de producción y comercialización será responsabilidad de una empresa pública (Bolivia 2009, CPE Art. 361), la misma que podrá conformar sociedades de economía mixta con la condición de tener siempre mayoría accionaria (Art. 363).

El monopolio estatal sobre los hidrocarburos es la situación más frecuente en la región. En Brasil, la exploración, la exportación, la refinación y el transporte de petróleo y gas son monopolio de la Unión y para realizar estas tareas se puede contratar empresas estatales o privadas (Brasil 2010, Art. 177). Además, se estipula: *“1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais”* (Brasil 2010, Art. 20.XI)²².

21 Atraer inversión extranjera pero en forma controlada, para lograr primero la transferencia de tecnología y, luego, un despliegue independiente de ésta, ha sido uno de los factores decisivos para el desarrollo económico de Japón y de Corea del Sur. Los países del Este de Asia –sobre todo China– y países de América Latina con buen desempeño económico, como Brasil, están siguiendo ese camino.

22 “Participação” es un recurso tributario que se caracteriza por tener una finalidad establecida, también contemplado en la Constitución boliviana.

En Chile, a su vez, se establece que la explotación de hidrocarburos no puede ser objeto de concesión: “Corresponde a la ley determinar qué sustancias..., exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación” (Chile 2009, Art. 19.24).

5) Acción positiva para los naciones y pueblos indígena originario campesinos

El único tipo de autonomía que comparte con el nivel central la exclusividad en “gestión y administración de los recursos naturales renovables” son la indígena originaria campesina, que además tiene derecho “a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios” (Bolivia 2009, CPE Art. 30). Empero, las condiciones para ser considerado pueblo indígena originario campesino son bastante estrictas: compartir “identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión... anterior a la invasión colonial española” (Bolivia 2009, CPE Art. 30).

En Colombia, está prevista la conformación de entidades territoriales indígenas sobre territorios que incluso pueden comprender dos departamentos (Colombia 2005, Art. 329); en Bolivia no. Estas entidades son gobernadas por Consejos conformados según usos y costumbres. Como en Bolivia sus territorios son de propiedad colectiva y no enajenables. Entre las funciones de estas entidades aparece: “5. Velar por la preservación de los recursos naturales” y, en lo que se refiere a su aprovechamiento, sólo se establece: “En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades” (Colombia 2005, Art. 330).

En Brasil, las competencias son más amplias: “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”. Los territorios habitados por los indígenas son de dominio federal y el “aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra (Brasil 2010, Art. 231), esto último en forma similar a lo previsto en Bolivia.

En la Constitución chilena, en cambio, no está prevista ninguna participación especial de los originarios en la gestión de los recursos naturales.

Sin duda, la Constitución boliviana representa la conformación más avanzada de entidades indígenas en América Latina, entidades a las que, además, otorga privilegios sobre recursos naturales, acción positiva que se fundamenta en que ellos fueron los primeros despojados

y se hace posible gracias al mayoritario reconocimiento en Bolivia de su origen indígena (Bolivia 2001), y la protagónica incursión del campesinado en la política boliviana. Ello no implica, sin embargo, que la mayoría de la población pueda constituir autonomías indígenas originario campesinas. La LMAD define con mayor precisión aún de cómo hace la Constitución las condiciones para ser considerado nación o pueblo indígena originario campesino: “Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas... se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado” (Bolivia 2010, LMAD Art. 6.III).

6) Limitaciones a la propiedad de la tierra

Se reconoce la propiedad privada y colectiva de la tierra (Bolivia 2009, CPE Art. 393), pero se define límites máximos de extensión (Art. 398). La propiedad agraria, para salvaguardar su derecho, debe cumplir una función social o económica social (Art. 397). Se prohíbe el latifundio, definido como “tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley” (Art. 398). A la vez, se prohíbe también el minifundio o “la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad” (Art. 400). Las tierras fiscales sólo pueden ser dotadas a “indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente” (Art. 395).

Por lo general, las Constituciones suelen prohibir expresamente la esclavitud y el trabajo no remunerado. En cuanto a la propiedad, ésta está expresamente garantizada con frecuencia, siempre que cumpla una función social.

En Colombia, “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles”..., pero “la propiedad es una función social que implica obligaciones” (Colombia 2005, Art. 58).

La Constitución brasileña, a su vez, determina que el orden económico se funda en “la propiedad privada” y en “la función social de la propiedad” (Brasil 2010, Art. 170. III). No aparecen límites a la propiedad rural, pero se establece que la propiedad improductiva debe ser desincentivada a través de “o imposto... sobre propriedade territorial rural” que “será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” (Brasil 2010, Art. 153).

En Chile, se define como uno de los derechos constitucionales: “24°.- El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Sólo la ley puede establecer... las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”. Pero ésta se circunscribe a “cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental” (Chile 2009, Art. 19).

Tanto Brasil como Colombia, prevén que el Estado debe favorecer el acceso a la propiedad de los no propietarios. Específicamente, en Colombia: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa” y, a continuación, esta disposición es complementada con directrices similares a lo que se define en Bolivia para el desarrollo rural: “y [promover el acceso] a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Colombia 2005, Art. 64).

Lo particular de la Constitución boliviana es que el acceso a tierras fiscales, en adelante, está reservado con exclusividad a los indígena originario campesinos y a los afrobolivianos, acción positiva que se explica por razones históricas (el despojo de sus tierras a los originarios).

7) El modelo económico

Se establece que el modelo económico boliviano es plural y articula cuatro formas básicas de organización económica: “*comunitaria, estatal, privada y social cooperativa*” (Bolivia 2009, CPE Art. 306), a través del plan general de desarrollo (elaborado participativamente) cuya ejecución es “*obligatoria para todas las formas de organización económica*” (Bolivia 2009, CPE Art. 316.9). El Estado “*protegerá y fomentará*” las organizaciones económicas campesinas, el trabajo por cuenta propia en el sector “*gremial*” (vendedores callejeros) y las micro y pequeñas empresas (Bolivia 2009, CPE Art. 334), y “*apoyará a las organizaciones de economía comunitaria para que sean sujetos de crédito y accedan al financiamiento*” (Bolivia 2009, CPE Art. 336) (ya que la propiedad comunitaria es inembargable, Bolivia 2009, CPE Art. 394).

Por lo general, las constituciones reconocen las formas estatal, privada y cooperativa de organización económica. Lo propio del caso boliviano, sería la forma “comunitaria” que complementaría “el interés individual con el vivir bien colectivo”. La comunidad es propietaria colectiva de medios de producción –sobre todo de la tierra– y el uso individual o colectivo de estos medios sería determinado por la misma comunidad. El inconveniente

para el desempeño de esta forma de organización económica sería la inembargabilidad de esta forma de propiedad lo que, sin embargo, constitucionalmente se subsanaría a través de la garantía estatal.

Las constituciones también suelen establecer una obligación del Estado de apoyar a las cooperativas y a las pequeñas empresas. Pero, en el caso boliviano, llama la atención que el Estado deba fomentar el comercio callejero y las microempresas, actividades consideradas por lo general como actividades de subsistencia, que sería deseable que desaparecieran y sus titulares fueran absorbidos por empresas formales que pueden ofrecer “un *trabajo digno... que le asegure para sí y para su familia una existencia digna*” (Bolivia 2009, CPE Art. 46). La definición constitucional en mención, es incoherente con este objetivo pero puede ser explicada por el hecho de que los “gremiales” tuvieron un papel muy activo en las expresiones de descontento que generaron el actual cambio político.

8) La educación

La educación debe ser descolonizadora (Bolivia 2009, CPE Art. 78), “intracultural, pluricultural y plurilingüe en todo el sistema” (Art. 30), y vincular la teoría con la práctica productiva (Art. 80). No solamente se centraliza las políticas sino también la formación de docentes de la educación pública pre superior, a quienes, además, se les garantiza inamovilidad (Art. 96).

Según la nueva Constitución, en ningún otro aspecto de la gestión pública boliviana habrá tantos cambios como en la educación. Los objetivos son ambiciosos y, sin duda, decisivos para la emergencia de una identidad nacional que integre los valores civilizatorios de una gran vertiente cultural hasta ahora oficialmente ignorada. Otro objetivo explícito, es lograr el decisivo concurso de la educación en la estrategia económica adoptada. Pero, nuevamente, se estaría errando en el “cómo”. El monopolio estatal en la formación de educadores para la educación pública y garantizarles inamovilidad, puede resultar contraproducente para el logro de los objetivos trazados.

En Colombia, la Constitución determina que “la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente” (Colombia 2005, Art. 689). Brasil, prevé para la docencia pública el “ingreso exclusivamente por concurso público de provas e títulos” (Brasil 2010, Art. 206.V); pero, en ninguno de los países estudiados se establece el monopolio estatal en la formación de educadores para lograr este fin. Al contrario, en todos ellos las universidades, públicas y privadas, participan en la formación de educadores.

Eso sí, para garantizar calidad, se establece la obligación de remuneraciones adecuadas junto con diversos sistemas de evaluación y la remoción del cargo en caso de insuficiencias comprobadas. En países como Brasil, donde la gestión de la educación pública pre superior siempre estuvo completamente descentralizada y, por tanto, los salarios de los docentes varían en función de los recursos financieros de que dispone cada estado y cada municipio, se establece como principio un “piso salarial profesional nacional para os profissionais da educação escolar pública” (Brasil 2010, Art. 206.7), para lo cual se ha creado un fondo federal orientado a compensar las insuficiencias de las entidades territoriales con menos recursos. Pero, en ningún caso se establece inamovilidad.

Lamentablemente, en el caso boliviano la Constitución deja pocas alternativas. Sólo cabría perfeccionar los sistemas de evaluación e interpretar el derecho a la inamovilidad para establecer –con participación de los educadores– que éste no sea un derecho absoluto sino dependiente de un rendimiento aceptable. En esto, Chile cuenta con una interesante experiencia: en 2004, los profesores fiscales aceptaron, mediante referéndum, que así como se establecerían mejoras salariales a los profesores con evaluaciones positivas, a la tercera evaluación negativa (con participación de su gremio) podrían ser retirados, y así quedó establecido en la correspondiente ley (Chile 2004, Ley 19.961 sobre Evaluación Docente).

IV. La organización del Estado

A continuación, se examina cómo se organiza el Estado y se evalúa esta organización en función de la estrategia, cuyas características fundamentales fueron analizadas en la sección anterior. Se comienza por hacer una rápida revisión de las innovaciones que se considera más importantes respecto a la organización funcional del Estado y, luego, se profundiza en lo que es objeto del presente trabajo: la organización territorial.

A. Organización funcional

En lo que se refiere a la organización funcional, algunas modificaciones importantes para el objeto de este trabajo serían:

1) Conformación del Órgano Legislativo

Básicamente se mantiene la anterior forma de conformación del Órgano Legislativo, con dos diferencias importantes: en los departamentos donde los pueblos y naciones indígena originaria campesinas sean minoría, serán establecidas circunscripciones especiales (sólo en áreas rurales) en cada una de las cuales se elegirá un diputado y, en cada circunscripción departamental, serán elegidos ya no tres sino cuatro senadores (Bolivia 2009, CPE Art. 148).

De esta manera se expresa, adecuadamente, el hecho (ya mencionado) de que en Bolivia, en 2001 (Bolivia 2001), un 60% de la población se declaró de origen indígena, mayoría que, por serlo, se espera esté adecuadamente representada. Pero dentro de este 60% hay varias minorías étnicas para las cuales se define una acción positiva, a fin de que también estén representadas.

2) Paridad de género

“En la elección de assembleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres” (Bolivia 2009, CPE Art. 147). Importantísima innovación que sitúa a Bolivia en el liderazgo en este tema. Está a tono con toda la Constitución, donde siempre se menciona a ambos géneros y que ratifica avances ya logrados. Tal vez la principal dificultad para lograr este objetivo sean las elecciones uninominales.

3) ¿Organizaciones sociales u organizaciones políticas?

“Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones” (Bolivia 2009, CPE Art. 209)... *“La organización y funcionamiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos deberán ser democráticos”* (Bolivia 2009, CPE Art. 210).

Ya en la anterior Constitución se establecía que la representación política podía ser ejercida a través de “los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas” (Bolivia 2004, CPE). Ahora bien, por principio, los poderes deben ser constituidos a través de organizaciones políticas en los que todos tengan iguales oportunidades de participación pero se acepta una acción positiva a favor de minorías. Éste era el caso, ya que (al menos inicialmente), el término “indígenas” se refería a las minorías étnicas de las tierras bajas.

Lo que no resultaba justificado, era aceptar en la conformación democrática del poder a organizaciones sociales como son las “agrupaciones ciudadanas”. En efecto, mientras los partidos políticos tienen como objetivo explícito el interés general, desde distintos puntos de vista –y la población define a través del voto por cuál de los puntos de vista se inclina–, la razón de ser de las organizaciones sociales es la defensa de los intereses específicos de sus asociados, que siempre son sólo una parte de la población.

En la nueva Constitución, sin embargo, se mantiene el término “agrupaciones ciudadanas” y, además, se cambia el ambiguo término “pueblos indígenas” por “organizaciones indígena originario campesinas” —entre ellas las que podrían representar a mayorías étnicas—, también organizaciones sociales. En consecuencia, el poder político será conformado por organizaciones sociales y por partidos políticos, en igualdad de condiciones, lo que contradice el principio democrático de la igualdad jurídica del ciudadano.

Es correcto que se postule la elección democrática de candidatos al interior de sus respectivas organizaciones, políticas y sociales, a fin de que representen, con la mayor fidelidad posible, las preferencias de sus representados; pero, en este segundo caso, el de las organizaciones sociales, tal representación debe referirse a la participación social, no a la política.

Una manera de aminorar previsibles efectos perniciosos de esta forma de conformación de los poderes públicos, sería que se aplicara estrictamente el concepto “indígena originario campesino” (según se define en Bolivia 2009, CPE Art. 30) —y, entonces, se seguiría tratando de una acción positiva a favor de minorías— y que se defina como agrupaciones ciudadanas con derecho a la participación política solamente a las organizaciones sociales territoriales, donde lo dominante sería el interés general, pero circunscrito a los habitantes de un territorio.

4) Ambigüedad de la función vicepresidencial

Se otorga al Vicepresidente del Estado un doble papel: a la vez que preside el Órgano Legislativo, tiene atribuciones para “participar en las sesiones del Consejo de Ministros”, “coadyuvar en la política general del Estado” y “participar en la política exterior” (Bolivia 2009, CPE Art. 174).

Esta innovación favorece un mejor desempeño de la función vicepresidencial; pero, entonces, para mantener la independencia de poderes, el Presidente de la Asamblea debería ser elegido por la misma Asamblea.

5) Revocatoria de mandato para todo cargo electo

“Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial” (Bolivia 2009, CPE Art. 240).

Importante avance democrático que, sin duda, mejorará la calidad de la representación y del gobierno en general.

6) Plena vigencia de la jurisdicción indígena originario campesina

En lo que se refiere a administración de justicia, se establece el principio del “pluralismo jurídico” (Bolivia 2009, CPE Art. 178) y la plena vigencia de la jurisdicción indígena originario campesina para los miembros de tales pueblos y naciones “como actores o demandado, denunciantes o querellantes” (Art. 191), distinguiendo entre esta jurisdicción, la ordinaria y la agroambiental, situándose por encima de las tres tan sólo el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Importante innovación orientada a conciliar el ejercicio de la justicia formal, endógena, con la que hasta esta Constitución funcionaba informalmente. Lo decisivo será un efectivo deslinde jurisdiccional (previsto en la Constitución) y, sobre todo, una unificación en lo que se considera delito o falta.

7) Elección directa de magistrados

Los magistrados, tanto del Tribunal Supremo de Justicia (ordinaria), como del Tribunal Agroambiental, del Consejo de la Magistratura y del Tribunal Constitucional Plurinacional deben ser elegidos por sufragio universal (en este último “*con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino*” (Bolivia 2009, CPE Art. 197).

Importante innovación que, sin embargo, puede politizar estas elecciones, pese a que constitucionalmente están prohibidas las campañas electorales.

8) Composición del Tribunal Supremo Electoral

A su vez, el Tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete miembros, seis electos por la Asamblea Plurinacional y uno por el Presidente del Estado; de los cuales, al menos dos deben ser de origen indígena originario campesino (Bolivia 2009, CPE Art. 206). Coherente con lo establecido para todo el Órgano Judicial.

9) El rol de las organizaciones sociales

Como una consecuencia del papel protagónico de las organizaciones sociales populares en el cambio de patrón de desarrollo, se asigna a éstas un papel también protagónico como medio de participación ciudadana “en la construcción de leyes” (Bolivia 2009, CPE Art. 242), en el diseño de políticas públicas y control permanente de la gestión pública en todos los niveles y proveedores de servicios públicos (Bolivia 2009, CPE Art. 241), y en la planificación y el control ambiental (Bolivia 2009, CPE Art. 345). La Constitución no lo establece, pero las organizaciones de empresarios también son organizaciones sociales.

Importante avance en lo que se refiere al diseño de políticas públicas, la elaboración de leyes y en la planificación. En todos estos casos, es importante que quienes deciden en nombre de todos escuchen primero a quienes representan los intereses particulares de quienes serán afectados o beneficiados, la experiencia internacional lo demuestra. Y debe tomarse en cuenta que las organizaciones de empresarios también son organizaciones sociales.

En cuanto al “control permanente de la gestión pública en todos los niveles y proveedores de servicios públicos”, la disposición constitucional sólo sería beneficiosa si se interpretara en el sentido de que en cualquier momento la ciudadanía puede participar en el control de –no controlar efectivamente– la gestión pública a través de sus organizaciones sociales. El control mismo –y en forma permanente– es función de la Contraloría. La función primordial de las organizaciones sociales –se reitera– no es controlar la gestión pública sino representar los intereses de sus afiliados e intentar utilizar esta representación para otros fines, se presta a la cooptación. En Bolivia, la experiencia con los “Comités de Vigilancia”, creados con la Ley de Participación Popular (Bolivia 1994, Ley 1554 de Participación Popular) así lo demuestra.

B. La organización territorial del Estado

1) Reconfiguración de la organización territorial

En lo territorial, se confirma la unidad departamental como circunscripción fundamental para la conformación del poder central; pero, a la vez, se instituye la región como nueva unidad territorial, con un ámbito que se sitúa entre el municipal y el departamental. La población de estas unidades, puede requerir que tal unidad se transforme en región autónoma pero sus competencias deberán ser transferidas de las que correspondan a la respectiva autonomía departamental. Por otro lado, se instituye la creación de una macroregión transdepartamental, la Amazonia. Se posterga el intento de reconfigurar territorialmente el Estado bajo la forma de regiones homogéneas y los límites departamentales no sólo son reafirmados sino, de la misma manera que se abandona un propósito inicial de hacer que las regiones traspasen dichos límites, se establece que tampoco las demás autonomías podrán traspasarlos.

El problema fundamental boliviano para aplicar el principio de correspondencia en el nivel intermedio, consiste en que no es posible adecuar la división territorial político-administrativa a una regionalización que agrupe por regiones a las circunscripciones de nivel intermedio debido a que, históricamente, hubo un escaso fraccionamiento de las mismas y casi todas ellas comprenden varios pisos ecológicos. En la Constitución se termina aceptando la preponderancia del departamento, resultado de un largo proceso histórico (ver Roca J.L.

1979), y se descarta el intento –explícito en la versión aprobada en Oruro en diciembre de 2007– de introducir un nuevo nivel intermedio –la región subdepartamental– con prerrogativas similares a las autonomías departamentales.

Frente a esta situación, la mejor alternativa, desde el punto de vista de la teoría económica, sería que las autonomías departamentales pudieran conformar organismos interdepartamentales especializados en cada gran región ecológica, que alimentaran políticas autonómicas comunes y las ejecutaran. Pero esta alternativa resulta políticamente inviable –particularmente en vista de las recientes pretensiones separatistas– y ha sido descartada: la CPE establece la posibilidad de mancomunidades sólo hasta región (Bolivia 2009, CPE Art. 273) y la LMAD prohíbe expresamente que “gobiernos autónomos departamentales donde se tomen decisiones políticas de manera colegiada y vinculante para sus gobiernos”. Esto es ciertamente propio de las mancomunidades, pero si lo hicieran los gobiernos autónomos departamentales, en los términos de la LMAD, sería un caso de “federación” (Bolivia 2010, LMAD Art. 133.II). Esta disposición, por cierto, resulta totalmente diferente a lo definido en Brasil, cuya Constitución establece: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional” (Brasil 2010, Art. 18.3).

En lo que se ha seguido a Brasil es en la definición de una macroregión, cuyo desarrollo está a cargo de un organismo dependiente directamente del nivel central. En efecto, en Brasil se establece: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social... lei complementar disporá sobre... a composição dos organismos regionais que executarão... os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes” (Brasil 2010, Art. 43). De hecho, todo el territorio brasileño ha sido organizado en cinco macroregiones pero la diferencia está en que, mientras en Brasil ellas resultan de la agrupación de estados, en Bolivia la Amazonia es una macroregión transdepartamental.

En efecto, la Constitución crea como macroregión la Amazonia, que comprende a todo Pando, la provincia Iturrealde de La Paz y las de Vaca Díez y Ballivián del Beni, y para cuyo desarrollo integral sustentable se prevé un organismo especial dependiente directamente del nivel central. Para el funcionamiento de este organismo, se establece la coordinación con las autoridades indígena originario campesinas y “los habitantes” de la macroregión (Art. 391), pero no con las autonomías cuyos territorios están comprendidos dentro de ella.

Por otro lado, al no prohibir la conformación de mancomunidades entre regiones autónomas de distintos departamentos, la CPE hace posible, a través de tales mancomunidades, la

conformación de institucionalidades macroregionales autónomas transdepartamentales (de hecho, la LMAD establece esta posibilidad para las autonomías indígenas). Éste podría ser, más adelante, el caso del Chaco, cuyo segmento comprendido dentro del Departamento de Tarija ya está en proceso de constituirse en región autónoma.

2) Sólo dos niveles

Básicamente el Estado se organiza como un nivel central y tres formas de entidades territoriales autónomas de igual rango (Bolivia 2009, CPE Art. 276) con facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas: autonomías departamentales, municipales e indígenas, y una con facultades sólo reglamentarias y ejecutivas, cedidas por la respectiva autonomía departamental: la autonomía regional. Se instituye que *“la creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes”* (Bolivia 2009, CPE Art. 269).

Esta forma de organización política territorial es parecida a la de Brasil, donde se establece: *“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”* (Brasil 2010, Art. 18). Pero no idéntica, ya que en el caso boliviano se hace una clara diferencia entre el nivel central y el nivel autonómico y en éste se incluye, con igual jerarquía a las autonomías departamentales, a las municipales y a las previstas Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC).

Por otro lado, la Constitución brasileña y la colombiana estipulan también que cualquier modificación en la delimitación político-administrativa debe hacerse previo plebiscito (como lo establece la Constitución boliviana). Sin embargo, en el caso de los municipios, en Brasil se lo hace por ley estadual y, en Colombia, por ordenanza departamental, mientras en Bolivia ésta es una atribución del nivel central, como corresponde en el caso de autonomías de igual jerarquía.

3) La autonomía indígena originario campesina

Se define a la autonomía indígena originaria campesina de la siguiente manera: *“el auto-gobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”* (Bolivia 2009, CPE Art. 289) y se establece que las mismas pueden ser constituidas tanto sobre la base de *“territorios indígenas consolidados”* (ver características en el Art. 403), como a través de la transformación en ellas de municipios o partes de ellos, estableciendo cuidado-

samente los procesos a través de los cuales se hará esta transformación, donde lo decisivo es el referendo (Art. 294).

Esta es una innovación trascendental, a través de la cual, a la vez que se reconoce el derecho de los pueblos indígena originario campesinos a gobernarse autónomamente, se mantiene —y aún amplía— derechos ya reconocidos a quienes habitan en las actuales Tierras Comunitarias de Origen. Más importante aún, se prevé que municipios integrados mayoritariamente por indígena originario campesinos puedan transformarse en autonomías indígena originaria campesinas a través de referendo. Sin embargo, dado que las facultades de estas últimas son bastante más amplias que las de las municipales, a fin de que ésta siga justificándose como acción positiva a favor de minorías, se debería ser estrictos en la exigencia de requisitos para ser considerados indígena originario campesinos (se coincide así con la conclusión referida a la representación política).

4) Significativos avances en representación

Se determina que *“la Asamblea Departamental estará compuesta por asambleístas departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos”*. Se determina además que, para la elección de asambleístas departamentales, se debe tomar en cuenta *“representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género”* (Bolivia 2009, CPE Art. 278).

El hecho de que, según el Censo de 2001, en varios departamentos determinados los pueblos indígenas son mayoritarios, se resuelve, acertadamente, dejando que esta mayoría se manifieste libremente en las elecciones de los respectivos legislativos autónomos, pero también que las minorías indígena originaria campesinas en cada departamento tengan representación. La elección directa de los asambleístas departamentales implica un claro avance respecto a la conformación de los anteriores Consejos Departamentales, por elección indirecta (a cargo de los concejales de cada provincia). La elección directa es la base para una clara diferenciación de ámbitos entre autonomías de igual jerarquía; mientras, anteriormente, dentro de un proceso orientado primordialmente a la descentralización hacia los municipios, los gobiernos departamentales tenían como misión fundamental (al menos según la Ley), articular a los municipios con el gobierno central (lo que justificaba la forma de elección de los consejeros). También en Chile, en cuya experiencia se inspiró esta forma de elección indirecta, recientemente se aprobó una reforma constitucional donde se dispone la elección directa de los consejeros regionales (Chile 2009, Constitución Política de la República de Chile).

5) Autonomías con facultades legislativas

Se asigna competencias tanto al nivel central como a las autonomías. Entre las competencias se distingue entre privativas del nivel central, exclusivas de este nivel (facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas), compartidas (donde la legislación básica corresponde al nivel central y la complementaria, la reglamentación y la ejecución, a las autonomías), concurrentes (donde la legislación corresponde enteramente al nivel central y la reglamentación y la ejecución a las autonomías) y, exclusivas de cada tipo de autonomías. Se establece, además, que tanto el nivel central como las autonomías pueden transferir o delegar las facultades reglamentaria y ejecutiva de sus competencias exclusivas (Bolivia 2009, CPE Art. 297) y que, específicamente, en los estatutos departamentales se puede definir como concurrentes “*con otras entidades territoriales del departamento*” algunas de las competencias departamentales exclusivas (Bolivia 2009, CPE Art. 300).

Se sigue a Brasil al asignar facultades legislativas –y por tanto también reglamentarias y ejecutivas– a todas las autonomías y también al distinguir entre competencias privativas del nivel central y exclusivas de éste y de las autonomías. Hasta ahí llegan las similitudes: en el caso brasileño también se contempla concurrencia pero ésta incluye las facultades legislativas, mientras que en el boliviano se sigue a España en lo que se refiere a facultades legislativas compartidas: que en el nivel central se defina la legislación básica y en las autonomías la complementaria. La definición de competencia concurrente en la Constitución boliviana no se encuentra como tal en ninguna de las constituciones examinadas aunque, en el caso de Colombia, se asigna a las Asambleas Departamentales facultades reglamentarias en materias tales como desarrollo económico y social, turismo, transporte, ambiente y vías de comunicación (Colombia 2005, Art. 300).

En todo caso, la modalidad boliviana resulta adecuada para aquellos casos en que no se desea una descentralización de la legislación pero sí una ejecución adecuada a diferencias territoriales a través de reglamentaciones también diferenciadas. El texto constitucional parecía indicar que, en el caso de las competencias concurrentes, el nivel central se reduciría a legislar, mientras la ejecución –y la necesaria reglamentación para ésta– estaría enteramente a cargo de las autonomías. Sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establece que “respecto de las competencias concurrentes... la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención” (Bolivia 2010, LMAD Art. 65).

Cada “nivel” podría entenderse como el nivel central y los diferentes tipos de autonomías o bien como ámbitos técnicos que pueden comprender parte de una circunscripción, una

o varias. Si la interpretación fuera la primera, asignar a todas las autonomías de un mismo tipo las mismas responsabilidades técnicas, sin tener en cuenta su diversidad, podría ser contraproducente. Más adelante se volverá sobre este tema.

6) ¿Planificación centralizada?

Se establece como competencia exclusiva de las autonomías departamentales y municipales “*la planificación del desarrollo*” en sus respectivos ámbitos (Bolivia 2009, CPE Arts. 300, 302) y de las indígenas originario campesinas, “*la gestión del desarrollo bajo formas propias*” (Art. 304); pero, todo ello, siguiendo las pautas de un sistema de planificación integral estatal que debe incorporar a todas las entidades territoriales (Art. 316). También se define como competencia exclusiva de las autonomías el ordenamiento territorial y del uso de suelos dentro de su jurisdicción territorial, en coordinación con el nivel central y las otras autonomías (Arts. 300, 302 y 304).

En esta materia, la CPE asigna al nivel central la “planificación nacional” (privativa), y a las autonomías la competencia exclusiva de planificar el desarrollo en sus respectivos ámbitos (entendiendo ámbito como jurisdicción territorial más naturaleza y características específicas de cada materia). Lo que, a la luz de lo establecido en el Art. 316, permite interpretar la competencia nacional como referida no sólo a planificar lo que corresponda al ámbito nacional sino también a definir un sistema de planificación común, el mismo que, en principio, debería consistir tan sólo en pautas técnicas para que los planes sean técnicamente compatibles.

Esta disposición se interpreta en la LMAD en el sentido de que, además, las “políticas, planes, programas y proyectos” que elaboren y ejecuten las autonomías deben ser “concordantes con la planificación del desarrollo nacional” (Bolivia 2010, LMAD Art. 7.II.2). Para ello, se define que el nivel central debe definir pautas generales en un Sistema de Planificación, elaborar su propio plan de desarrollo e integrar todos los planes en un Plan General de Desarrollo.

Un camino para que los planes autonómicos sean concordantes con el nacional podría ser la concertación, como se establece en Colombia: “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo” (Colombia 2005, Art. 339).

La experiencia brasileña puede ser también valiosa para poder conciliar “concordancia” con “autonomía”. Allí se logra este objetivo a través de, en síntesis, el siguiente proceso: la Unión elabora su plan referido exclusivamente al ámbito nacional (donde la inserción en la economía global es un tema relevante). De allí resultan las políticas nacionales y deci-

siones sobre grandes proyectos que, sin duda, incidirán con intensidad en la economía del estado donde se localicen: la conciliación entre intereses nacionales y subnacionales se da a través de una necesaria aprobación del plan de la Unión por el Senado (integrado por representantes de cada estado). A continuación, cada estado elabora en forma completamente autónoma su respectivo plan, pero tomando en cuenta y tratando de aprovechar al máximo las ventajas que obtendrá de las políticas y proyectos nacionales. La conciliación entre lo “estadual” y lo “sub-estadual” se da, nuevamente, a través de la necesaria aprobación del plan estadual por representantes electos territorialmente. Y, finalmente, cada municipio elabora su plan, también autónomamente, pero teniendo muy en cuenta las políticas y, sobre todo, los proyectos federales y estaduales (Brasil, Ministério do Planejamento 1999). El orden constitucional boliviano, hace perfectamente posible esta alternativa que aparece como más funcional y menos burocrática para un Estado con autonomías.

En cuanto a la competencia exclusiva de las autonomías referida a ordenamiento territorial y uso del suelo, ella es decisiva para el ejercicio de la planificación del desarrollo económico y social. La LMAD establece que la requerida coordinación se hará efectiva a través de “reglas que faciliten la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, así como entre estos últimos” (Bolivia 2010, LMAD Art. 94). En la elaboración de tales reglas, podría tomarse en cuenta la experiencia brasileña en planificación en general.

V. El régimen de autonomías

Una vez examinado cómo se organiza el Estado funcional y, sobre todo, territorialmente, en esta sección se profundizará en el régimen de autonomías siguiendo el orden la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

A. La organización territorial

a) Definiciones de principios

La CPE establece los principios en que deben basarse la organización territorial y las entidades autónomas (Bolivia 2009, CPE Art. 270). La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) las define (Bolivia 2010, LMAD Art. 6). Cabe destacar las siguientes definiciones:

Equidad.- *“La organización territorial del Estado, el ejercicio de competencias y la asignación de recursos, garantizarán el desarrollo equilibrado interterritorial, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos para toda la población boliviana”.*

Importante definición, sólo que la última parte debió haberse referido, más específicamente, a los servicios que garantizan los derechos fundamentales, no a todos los servicios públicos. Particularmente no a aquellos cuya provisión no está directamente relacionada con características territoriales específicas. Por ejemplo, puertos fluviales donde no hay ríos navegables.

Subsidiariedad.- *“La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera. Los órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir temporalmente a aquellos que se encuentren en caso de necesidad. El Estado es el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos”.*

Ésta es una versión bastante radical del principio de subsidiariedad, ya que por lo general se lo plantea anteponiendo “En igualdad de condiciones...”. Tales condiciones se refieren, principalmente, a aquello que se menciona después: la eficiencia pública, cuyo punto de equilibrio se sitúa entre los beneficios de la descentralización y los de las economías de escala.

Gradualidad.- *“Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades”.* En esta definición, respetando el principio de autonomía, se debería haber añadido “y decisiones” o “y necesidades” ya que, aunque las competencias constitucionales son las mismas para cada tipo de autonomía, la intensidad de su ejercicio debe variar en función de las distintas características territoriales.

Transparencia.- *“Los órganos públicos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas facilitarán a la población en general y a otras entidades del Estado el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable. Comprende también el manejo honesto de los recursos públicos”.*

Importante principio, particularmente la definición de condiciones para la información y la adición de “el manejo honesto de los recursos”, objeto de la transparencia.

Hacen falta principios para la eficiencia pública y la igualdad de derechos

La Ley cumple con definir los principios constitucionales, pero deberían haber sido añadidos otros, propios de ella y referidos, ya no solamente a la organización territorial y a las entidades autónomas –como lo hace la Constitución– sino a condiciones para que, específicamente, “la transferencia y delegación competencial” y “el régimen económico

financiero” –temas propios de la Ley– sean definidos bajo condiciones de eficiencia pública (máximo beneficio social con mínimo costo social), aspecto esencial para que la nueva organización territorial contribuya efectivamente al logro de los objetivos trazados. Estos principios de eficiencia pública en la provisión descentralizada de servicios serían los de correspondencia, de revelación de preferencias y de representación, ya mencionados en el primer capítulo.

Según el principio de *correspondencia*, los ámbitos técnicos de cada sector (definidos según naturaleza y escala), deben coincidir lo más posible con las circunscripciones político-administrativas. Por supuesto, tal como está la división político-administrativa, no hay coincidencia²³. Por ejemplo, en el caso de un servicio que se presta a nivel local: cuando la densidad demográfica es muy alta, en un solo municipio puede haber varios distritos técnicos; mientras que si ocurre lo contrario (baja densidad demográfica), un solo distrito técnico puede comprender varios municipios. En general, por razones técnicas, la distritación técnica para la prestación de un servicio dado dependerá del número de habitantes y de las características naturales y físicas del territorio en el que se los presta, superponiéndose esta distritación a los límites político-administrativos. El camino para conciliar tal distritación con la jurisdicción territorial de gobiernos autónomos sería, en el ejemplo, que todos los municipios comprendidos dentro un distrito técnico conformaran una mancomunidad, cuya finalidad sea prestar dicho servicio²⁴.

En segundo lugar, según el principio de *revelación de preferencias*, para que las preferencias locales sean efectivamente reveladas y las decisiones sobre gasto respondan con fidelidad a lo que la colectividad requiere, tales decisiones deben estar vinculadas directamente con aquellas sobre aportes locales. En primer lugar, se debe tener en cuenta que el financiamiento de todo gasto público –también el local– tiene un origen: tributos y regalías, que son restados a los ingresos que cada persona, familia y empresa generan. Ahora bien, para que se cumpla esta condición de eficiencia pública es indispensable que algunos tributos que pagan quienes residen en la circunscripción local sean pagados a los respectivos gobiernos subnacionales y que, en cada caso, la comunidad local decida simultáneamente sobre el nivel de los aportes que realizará (técnicamente, que decida sobre las alícuotas de los tributos que le fueron asignados) y sobre el destino de estos aportes. Sólo bajo esta condición, cuan-

23 Ni tendría por qué haberla: el proceso de división política de los países se ha realizado históricamente en función de centros urbanos y de características naturales que permiten establecer límites claros, no de regionalización. Por ejemplo, se suele utilizar un río como límite político-administrativo, cuando la cuenca de dicho río constituye claramente una sola región ecológica.

24 La alternativa sería que cada municipio tuviera una administración como si fuera un distrito –pero en este caso se estaría multiplicando costos y éstos pueden llegar a ser mayores que los beneficios– o que cada uno de ellos prestara servicios de menor complejidad (correspondientes a subdistritos) y que, localmente, el servicio fuera integrado por una unidad desconcentrada de un gobierno de mayor ámbito (departamental o nacional). Pero ésta dejaría de ser una solución autónoma y se perderían los beneficios de la descentralización política. En la parte referida a competencias, se analizará en qué medida la LMAD contempla –o no– las condiciones para que se cumpla el principio de correspondencia.

do la comunidad puede comparar aportes con posible beneficio, está decidiendo autónoma y democráticamente lo que más le conviene²⁵. De lo contrario, si las transferencias no están relacionadas con las decisiones sobre aportes locales, la comunidad aceptará lo que se le quiera regalar y, además, no habrá estímulo económico para participar.

Ahora bien, si el gasto local sólo dependiera de aportes también locales, es obvio que habría una gran desigualdad que iría en contra del derecho a la igualdad de oportunidades. Este derecho puede y debe ser igualado a través de transferencias financieras del gobierno central, a través de las cuales se debe tender a que, a igual aporte local medido en relación al ingreso medio de los respectivos habitantes, corresponda igual nivel de provisión. Ésta sería la manera de conciliar eficiencia con equidad. Sin embargo, según se analizará más adelante, ninguno de los sistemas de transferencias territoriales en vigencia en Bolivia cumple con esta condición esencial y la situación de inequidad es extrema.

En tercer lugar, según el principio de *representación*, el cuerpo de representantes que aprueba los presupuestos debe representar con la mayor fidelidad posible las preferencias de sus representados. Para lograrlo, aparte de la obligación que deben tener los representantes de informarse e informar “en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable” y la posibilidad de revocatoria de mandato (gran avance en la nueva Constitución boliviana), puede ser decisivo el sistema de elección. Es contraproducente que en la conformación de gobiernos municipales este sistema sea exclusivamente de representación proporcional, pues resulta que los representantes responden en última instancia a quien los puso en su lista –frecuentemente un partido político centralizado– y no a sus representados. Era imperativo que se cambie este sistema por uno territorial o mixto²⁶ y la LMAD lo hace, al establecer que, en adelante el Concejo Municipal deberá ser conformado “según criterios de población, territorio y equidad” (Bolivia 2010, LMAD Art. 34.I).

Tales principios deben ser complementados con otro igualmente importante, el de *igualdad de derechos* que, en este caso, se refiere particularmente a igualdad de oportunidades para encarar el desarrollo territorial e igualdad de condiciones de acceso a los servicios destinados a garantizar los derechos fundamentales de las personas. Este principio debía haber guiado la elaboración de la LMAD en lo que se refiere a sistemas de financiamiento, a fin de sentar las condiciones para modificar los sistemas redistributivos aún en vigencia que han dado lugar, ya se ha mencionado, a una extrema desigualdad.

25 Por cierto, así es como operan las asignaciones en las comunidades indígena originario campesinas. Esta institución fundamental –institución en el sentido de “regla del juego”–, según la cual se decide colectivamente y al mismo tiempo qué se hará y cuánto serán los aportes de cada uno para ello, es una de las grandes fortalezas de la comunidad y sus beneficios deberían ser extendidos al conjunto de la sociedad.

26 En lo que se refiere a la organización territorial, la institucionalidad originaria es ciertamente superior a la que estuvo vigente hasta ahora (de representación proporcional). Por otra parte, sólo se puede explicar por el centralismo que en Bolivia se haya introducido un sistema territorial para el nivel central (diputados uninominales), se lo practique para el ámbito intermedio (departamental) y sólo se lo mantenga para el municipal.

b) Bases de la organización territorial

En la LMAD se hace una útil diferenciación entre unidad y entidad territorial (término este último en que se sigue a Colombia). Se establece que Unidad Territorial es “un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino” (Art. 6.I); mientras Entidad Territorial, es “la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley” pudiendo acceder a la autonomía a través de las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución y la Ley (Bolivia 2010, LMAD Art. 6.II).

La entidad territorial a cargo de cada unidad territorial será, según corresponda: el gobierno autónomo departamental, en el caso de los departamentos; el gobierno autónomo municipal, en el caso de los municipios; el gobierno autónomo regional, en el caso de las regiones (conformadas por varios municipios) que hayan accedido a la autonomía regional y; el gobierno autónomo indígena originario campesino, en el caso de los territorios indígena originario campesinos, municipios y regiones que hayan accedido a la autonomía indígena originaria campesina.

Se debe destacar las características de estos gobiernos autónomos: (1) igualdad jerárquica o de rango constitucional entre ellos; (2) elección directa de sus autoridades; (3) administración de sus recursos económicos y; (4) ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas (Bolivia 2010, LMAD Art. 6.II).

En lo que se refiere específicamente a unidades territoriales, cabe destacar:

- *Los nuevos municipios a crearse deberán contar, además de otras condiciones, con una base mínima de diez mil habitantes, excepto en los de frontera, donde la base mínima será de cinco mil* (Bolivia 2010, LMAD Art. 15).
- *“El Estado promoverá la fusión de unidades territoriales con población inferior a cinco mil habitantes”* (Bolivia 2010, LMAD Art. 16).
- *Los conflictos de límites que no comprometan límites departamentales serán dirimidos por referendo* (Bolivia 2010, LMAD Art. 17).

Disposiciones todas ellas favorables para reducir la actual disparidad entre municipios (situación frecuente en América Latina, ya se ha mencionado, excepto en Chile) y para resolver conflictos de límites democráticamente.

c) Espacios de planificación y gestión

Paralelamente, con la instauración de entidades territoriales autónomas se introduce esta dimensión, favorable a la aplicación del principio de correspondencia. Estos espacios serán:

Regiones

Se define que región es *“un espacio territorial continuo conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento, que tiene por objeto optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral, y se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública”* (Bolivia 2010, LMAD Art. 19), y los requisitos para conformarla: *“unidades territoriales con continuidad geográfica que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas, con una vocación común para su desarrollo integral”*.

Además de favorecer la planificación regional, tanto las características que deberían tener estas unidades territoriales como la posibilidad de que en estos espacios se constituyan entidades autónomas a las cuales transferir y delegar competencias reglamentarias y de ejecución, primero desde las autonomías departamentales más adelante desde el gobierno central, todo ello constituiría condiciones óptimas para el desarrollo regional en las condiciones planteadas.

Región metropolitana

Se establece que éstas deberán ser conformadas por ley, *“en las conurbaciones mayores a quinientos mil habitantes”*. Acertadamente se estipula, sin embargo, que los municipios comprendidos en una región metropolitana podrán ser parte, simultáneamente, de otra región (Bolivia 2010, LMAD Art. 25). Se determina también que el órgano de coordinación en las regiones metropolitanas será un cuerpo integrado por un representante por cada uno de los gobiernos municipales integrantes, uno del respectivo gobierno departamental y uno del gobierno central (Bolivia 2010, LMAD Art. 26), lo que parece adecuado.

Distritos municipales

Se define que estos distritos son “espacios desconcentrados” para la gestión municipal, donde puede haber subalcaldes (Bolivia 2010, LMAD Art. 27). Al determinar “espacios desconcentrados” se está cerrando la posibilidad de descentralización dentro de los municipios, pese a que, para los más poblados, sería conveniente descentralizar las decisiones correspondientes a ámbitos distritales hacia órganos submunicipales electos, a fin de evitar el centralismo municipal y favorecer la eficiencia pública (principio de correspondencia) y la participación. Sólo se establece un principio de avance en esta dirección para el caso de

distritos municipales indígena originario campesinos, ya que, en este caso, los habitantes de tales distritos elegirán directamente su(s) representante(s) ante el Concejo Municipal (representación territorial) y sus propias autoridades distritales.

Mancomunidades

Se define que las mancomunidades podrán ser conformadas por entidades territoriales municipales, regionales e indígena originario campesinas. Siguiendo a la Constitución, se excluye de esta posibilidad a las entidades departamentales.

En este capítulo, pueden apreciarse dos novedades importantes respecto a la legislación actual: el nivel central podrá efectuar transferencias de fondos directamente a la mancomunidad y las mancomunidades de autonomías indígena originario campesinas podrán trascender límites departamentales (Bolivia 2010, LMAD Art. 29).

La mancomunidad –ya se ha mencionado–, es un medio importante para lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios siguiendo el principio de correspondencia. Es correcto, como la Ley lo establece, que las mancomunidades sean asociaciones voluntarias y un gran avance que el gobierno central pueda transferir recursos financieros directamente a ellas, pero se debió estipular que estas transferencias deben estar vinculadas con atribuciones y funciones de mayor complejidad, correspondientes a las mayores jurisdicciones territoriales.

El tema de la exclusión de las autonomías departamentales, sobre la posibilidad de conformar mancomunidades, ha sido tratado más arriba.

d) Sobre autonomías

Además de lo ya señalado respecto a la conformación de los concejos municipales, algunos aspectos destacables en este título son los siguientes:

- 1) Los ejecutivos de los gobiernos autónomos deberán ser organizados de manera también autónoma, adoptando “una estructura orgánica propia, de acuerdo a las necesidades de cada departamento”, aunque, excepto en el caso de las AIOC, deberán tener “una organización interna adecuada para el relacionamiento y coordinación con la administración del nivel central del Estado” (Art. 32, referido a los gobiernos departamentales, se asume que lo mismo para las autonomías municipales). Esta disposición es adecuada y tiene que ver con que no es conveniente que las autonomías asuman funciones para el ejercicio de todas sus competencias exclusivas con la misma intensidad.

- 2) Se establece una forma de conformación supletoria de la Asamblea Regional (Bolivia 2010, LMAD Art. 39) que permite una representación muy favorable para la aplicación del principio de correspondencia, y se determina un plazo máximo (120 días) para que las Asambleas Departamentales definan qué competencias transferirán a una autonomía regional cuando ésta se conforma (por referendo entre sus habitantes) (Bolivia 2010, LMAD Art. 41).
- 3) Se define lo indígena originario campesino: *“concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia cuya existencia es anterior a la colonia, cuya población comparte territorialidad, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”*, y el derecho de estos pueblos y naciones a constituir autonomías: *“así se denominen solamente como indígenas o como originarios o como campesinos pueden acceder en igualdad de condiciones al derecho a la autonomía establecido en la Constitución Política del Estado, en sus territorios ancestrales actualmente habitados por ellos mismos”* (Bolivia 2010, LMAD Art. 43). Se determina cuidadosamente las modalidades bajo las cuales se conformarán los respectivos territorios indígena originario campesinos a partir de la actual configuración territorial (Art. 47).

e) Procedimiento de acceso a la autonomía y elaboración de estatutos y cartas orgánicas

Algunos puntos importantes bajo este título, son los siguientes:

- 1) Los gobiernos municipales son reconocidos como autonomías sin necesidad de ningún trámite y no es condición para constituirse como tales contar con una Carta Orgánica. Sin embargo, si se proponen contar con una deben someter el proyecto referendo.
- 2) Las autonomías departamentales y la conversión de municipios en AIOC se hace efectiva a través de sendos referendos. Estos referendos ya han sido realizados en todos los departamentos (en todos ganó la respuesta afirmativa) y en varios municipios, pero que empiecen a funcionar como tales depende de la aprobación de su proyecto de estatuto por referendo, previa declaración de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Plurinacional (Bolivia 2010, LMAD Art. 54).
- 3) En el caso de las regiones y de transformación de regiones en AIOC, el proceso se activa por iniciativa popular y se accede a la autonomía a través de sendos referendos (Bolivia 2010, LMAD Art. 50), debiendo ganar el sí en cada una de las entidades territoriales integrantes (Art. 54). Pero, según se acaba de mencionar, que empiecen a funcionar como tales depende de la aprobación de su proyecto de estatuto por referendo, previa declaración de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Plurinacional.

- 4) Para que los municipios y territorios indígenas originario campesinos puedan transformarse en AIOC, de manera previa a la iniciativa de referendo, “el Ministerio de Autonomía deberá certificar expresamente en cada caso la condición de territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones demandantes” (Bolivia 2010, LMAD Art. 56).
- 5) Para la conformación de una autonomía indígena originaria campesina en un territorio indígena originario campesino, el Ministerio de Autonomía debe establecer previamente, además del requisito anterior, su “viabilidad gubernativa” (Bolivia 2010, LMAD Art. 57) y comprobar que cuenta con una base poblacional de diez mil habitantes en las tierras altas y mil en el caso de naciones y pueblos indígenas minoritarios (se contempla excepciones) (Bolivia 2010, LMAD Art. 58). Finalmente, en este único caso, el acceso a la autonomía se da, en vez de referendo, mediante consulta según normas y procedimientos propios (Bolivia 2010, LMAD Art. 50), pero la aprobación de su estatuto debe hacerse por referendo (Bolivia 2010, LMAD Art. 54).
- 6) En las AIOC, el nombramiento y renovación de autoridades se hará siguiendo normas y procedimientos propios pero en sus estatutos de se debe “prever la decisión del pueblo de renovar periódicamente la confianza en las autoridades” (Bolivia 2010, LMAD Art. 62).

B. Régimen competencial

Tipos de competencias

La CPE define: “*Las competencias definidas en esta Constitución son:*

- a) *Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.*
- b) *Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.*
- c) *Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.*
- d) *Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas”* (Bolivia 2009, CPE Art. 297.I).

A la vez, se establece: “*Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley*” (Bolivia 2009, CPE Art. 297.II).

La asignación de competencias legislativas a los gobiernos autónomos representa una profundización muy importante de la descentralización, especialmente en lo que se refiere a los gobiernos departamentales y a los de las AIOC. Al respecto, caben los siguientes comentarios:

- a) Desde ya la facultad legislativa implica la potestad de elaborar y decidir normas con exclusividad en una materia determinada, cuyo cumplimiento obligatorio puede ser exigido por el mismo gobierno que las emite. Sin duda, un avance estructural y estructurante.
- b) El avance es particularmente importante para los gobiernos regionales, ya que anteriormente su Consejo era conformado por elección indirecta y tenía pocas facultades normativas. Su rol primordial era articular a los municipios con el gobierno central (un papel similar al que tienen los departamentos en Colombia), mientras que su nueva conformación implica un ámbito independiente para los gobiernos departamentales y también para los municipales.
- c) Ya se ha mencionado la importancia de asignar a las AIOC una calidad de autonomía similar a todas las demás, con una ligera acción positiva a favor de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en lo que se refiere a competencias, reconociendo plenamente sus propias instituciones gubernamentales.

Por otro lado, la definición de competencias compartidas y concurrentes –siguiendo en esto a España y Brasil– permite que la ejecución de las leyes del nivel central pueda adecuarse a diferencias territoriales a través de la reglamentación. Y, al menos en el caso de las compartidas, queda claro que, además de la legislación de desarrollo, las facultades reglamentaria y ejecutiva corresponden enteramente a las autonomías.

Además, en el caso de las competencias exclusivas, las facultades reglamentaria y ejecutiva pueden ser transferidas o delegadas. Ello permite la evolución gradual del proceso hacia una mayor descentralización.

En cuanto a las competencias no asignadas, la LMAD aclara que, sólo en este caso, las competencias en principio atribuidas al nivel central pueden ser transferidas a las autonomías en calidad de exclusivas o definirse como compartidas (Bolivia 2010, LMAD Arts. 70 y 72).

Todo ello implica la entrega de un rico arsenal para avanzar significativamente en descentralización. De la LMAD dependerá que en el desarrollo del proceso se avance continuamente no sólo en democratización sino también en eficiencia e igualdad de derechos en la provisión de bienes públicos.

Obligatoriedad de asumir competencias y su financiamiento

“Todas las competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado a las entidades territoriales autónomas y aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que les sean transferidas o delegadas por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional deben ser asumidas obligatoriamente por éstas” y *“los ingresos que la presente Ley asigna a las entidades territoriales autónomas tendrán como destino el financiamiento de la totalidad de competencias previstas en los Artículos 299 al 304 de la Constitución Política del Estado”* (Bolivia 2010, LMAD Art. 64). Ello implica, por un lado, que no sólo las competencias exclusivas sino también las facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas de las competencias compartidas y concurrentes deben ser obligatoriamente asumidas; y, por otro, se responde a la obligación constitucional de que toda asignación o transferencia de competencias debe “estar acompañada de la definición de las fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio” (Bolivia 2010, LMAD Art. 305), estableciendo una fuente para la totalidad de las competencias exclusivas y compartidas, lo que a su vez permitirá el ejercicio autónomo de tales competencias. Además, con la no adopción de un concepto de voluntariedad, según el cual las competencias deben ser asumidas voluntariamente (caso España) y estas disposiciones, acertadamente se evita la transferencia de competencias “una a una” (y la respectiva dotación de recursos) que una Constitución anterior a la actual, paralizó el proceso ecuatoriano (Ecuador, Consejo Nacional de Modernización del Estado 2006).

Facultades reglamentarias y ejecutivas según naturaleza y escala

En cuanto a las competencias concurrentes, se define que la asignación de responsabilidades que correspondan “a cada nivel” serán asignadas en función de la “naturaleza y escala” de estas responsabilidades (Bolivia 2010, LMAD Art. 65). Hubiera sido preferible definir “a cada autonomía”, ya que la naturaleza y escala de tales responsabilidades varía según las características demográficas y territoriales de cada autonomía.

Competencias para el desarrollo económico

Ya se ha mencionado que las autonomías tienen importantes competencias exclusivas en esta materia: las departamentales, “comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad” (Bolivia 2009, CPE Art. 301.I); las AIOC, el aprovechamiento de recursos naturales renovables (Bolivia 2009, CPE Art. 304); las municipales, “sistemas de micro riego” y “defensa de los consumidores” (Bolivia 2009, CPE Art. 302.I) y las autonomías

en general, turismo (Bolivia 2009, CPE Art. 299.II). A estas competencias, deben ser añadidas la competencia concurrente “agricultura, ganadería, caza y pesca” y la exclusiva de las autonomías departamentales “servicios de sanidad agropecuaria”. La LMAD añade “Promoción del desarrollo productivo” (Bolivia 2010, LMAD Art. 92.II) para que las autonomías puedan ejercer su competencia “Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales” (Bolivia 2009, CPE Art. 300).

La LMAD no desarrolla específicamente la competencia departamental “comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad”, pero sí define competencias tanto para estas autonomías como para las municipales en el artículo referido a desarrollo productivo (Bolivia 2010, LMAD Art. 92). A las departamentales les asigna *“formular y promover planes, programas y proyectos de industrialización de la producción a nivel departamental; formular, proponer y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción nacional a nivel departamental, y fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial”*. A las municipales, a su vez, *“formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local, y fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal”*. No menciona la prestación de servicios a estas unidades productivas ni tampoco establece, como hubiera sido deseable, que las autonomías departamentales se especialicen en las unidades de mediana dimensión y las municipales y AIOC, en las de pequeña dimensión.

No obstante, todas estas competencias, directamente vinculadas a las actividades económicas, más las exclusivas en ordenamiento territorial y transporte vial, junto con algunas exclusivas en materia de servicios básicos: electrificación rural, de las autonomías departamentales; electrificación en sistemas aislados, de las AIOC; y provisión de tales servicios en el caso de las municipales; y otras concurrentes como ciencia y tecnología, y proyectos hidráulicos y de riego (Bolivia 2009, CPE Art. 299.II), permiten encarar a cada autonomía su desarrollo económico local y regional de acuerdo a sus características propias, a través de la planificación y ejecución concertadas.

Finalmente, la viabilidad de las estrategias de desarrollo local y regional dependerá en gran parte de que las necesidades regionales y locales sean tomadas en cuenta en la planificación la infraestructura departamental de transportes, la de aquellas que se refieran al desarrollo departamental, de lo que planifique al respecto el nivel central y todas las autonomías de la planificación nacional en materia energética (electricidad y gas).

En Brasil, la Unión, los estados y el Distrito Federal legislan “concorrentemente” sobre “producción y consumo” y “bosques, caza, pesca...” (Brasil 2010, Art. 24) y es tarea de todos los gobiernos autónomos y de la Unión “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” (Brasil 2010, Art. 23.VIII). Lo demás corresponde a los estados: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (Brasil 2010, Art. 25.1); pero, en las constituciones de éstos también se determina lo que corresponde a cada uno y lo que no esté allí determinado corresponde a los municipios. Constitucionalmente, tanto estados como municipios tienen amplia libertad para encarar el desarrollo económico pero la gran limitación práctica para hacerlo –sobre todo en los municipios–, es la escasez de recursos financieros. Para los casos en que los gobiernos locales no emprenden el desarrollo local por sí mismos, el gobierno federal (Ministério de Desenvolvimento, Industria e Comércio) tiene un importante programa de “arranjos produtivos locais”, orientados a promover el desarrollo económico local a través del apoyo a cadenas productivas conformadas por empresas medianas y pequeñas situadas en varios municipios contiguos, para lo cual el gobierno federal coordina con los respectivos gobiernos estatales y municipales.

En Colombia, los departamentos tienen las competencias que el gobierno central les transfiere o delega en las siguientes materias: “el desarrollo económico y social, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación” (Colombia 2005, Art. 300). En la práctica, lo más importante se refiere a estas últimas (vías de comunicación), a cargo del departamento en lo que corresponda a su ámbito. Los municipios, a su vez, tienen como competencias específicas tanto las vías de comunicación correspondientes a su ámbito como “en el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción” (Colombia 1993, Ley 60, de Distribución de Competencias) y adoptar planes y programas de desarrollo económico y social (Art. 313) y, para concertar el desarrollo económico territorial, tiene a su cargo la vialidad en su ámbito y la reglamentación del uso del suelo.

En Chile, en cambio, las municipalidades cuentan con pocas competencias para encarar por sí mismas el desarrollo económico local. Más recursos tienen para el desarrollo territorial en general los gobiernos regionales, que disponen del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de programas de inversión sectorial de asignación regional donde ellos deciden la ejecución y financiamiento de proyectos de infraestructura pública con impacto tanto regional como local. Sin embargo, en lo que se refiere a actividades productivas propiamente, su función sólo es “contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de cada región, y desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional” (Chile 2005, DFL 1-19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional).

Competencias en educación y salud

Se centraliza las políticas de educación y salud (Bolivia 2009, CPE Art. 298.II). Sólo las AIOC tienen competencia concurrente en políticas de salud (Bolivia 2009, CPE Art. 305). Sin embargo, todas las autonomías deben participar en forma concurrente en la gestión y, se supone, en el financiamiento, de los servicios públicos de educación pre superior y de salud (Bolivia 2009, CPE Arts. 300 y 302). En cuanto la prestación gratuita de servicios de salud, “Se reconoce y respeta el funcionamiento de unidades educativas de convenio con fines de servicio social, con acceso libre y sin fines de lucro” (Art. 87). En lo que se refiere a salud, se determina la creación de un Sistema Único de Salud y un Seguro Universal de Salud (Art. 36). La LMAD deja para una ley posterior la organización territorial de la educación pero, en cambio, define lo referido a salud (Bolivia 2010, LMAD Art. 81).

Educación

Comúnmente, las políticas generales de educación competen exclusivamente al nivel central y la educación pública pre superior es gratuita. En Brasil, el más descentralizado de los países con los que se está comparando el proceso boliviano, “las directrices y bases de la educación nacional” son competencia privativa de la Unión (Brasil 2010, Art. 22.XXIV) pero, a partir de ello, la legislación sobre “educación” y “enseñanza” es compartida con los estados y el Distrito Federal. En lo que se refiere a proveer los respectivos servicios de educación, en Brasil es de competencia común “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Brasil 2010, Art. 23.V). Tradicionalmente, la prestación de servicios de educación pública pre superior ha estado a cargo de los municipios y de los estados, y las universidades públicas (excepto las estatales), de la Unión. La Constitución establece que los recursos públicos pueden ser destinados tanto a escuelas públicas como a “escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas” (Brasil 2010, Art. 213). A diferencia de casi todos los países de la región (la otra excepción es Argentina), en lo que se refiere a escuelas públicas, los gobiernos estatales y municipales deciden tanto lo correspondiente a infraestructura y equipo como lo que se refiere a personal, incluso salarios. La Constitución sólo establece que en las redes públicas se podrá ingresar solamente por concurso público y que habrá un piso salarial nacional para los docentes (Brasil 2010, Art. 206), el mismo que es garantizado por un programa federal.

En Colombia, “corresponde a la Nación... formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio” y “establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional” (Colombia 2001, Ley 715, Art. 5). Específicamente, lo que se refiere a “contenidos y procedimientos” (currículo) está descentralizado hasta nivel

de establecimiento. Se define por ley solamente áreas obligatorias dejando a los prestadores del servicio plena autonomía para estructurar e ir modificando el currículo (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1998). Los servicios son prestados por los municipios –previa certificación otorgada por el respectivo departamento– y subsidiariamente por los departamentos, pero el régimen del personal docente está centralizado. No obstante, las entidades territoriales pueden financiar salarios de este personal.

En Chile se va aún más adelante, al establecer como principio básico: “El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan” (Chile 2009, Ley 20370 General de Educación). La educación pública pre superior está a cargo de los municipios, los que deben proveer la infraestructura (siguiendo, sin embargo, diseños centralizados), mientras lo demás, particularmente el personal docente y sus remuneraciones, está centralizado. Lo particular del sistema chileno es que, a la par que a los establecimientos municipales gratuitos, el Estado subsidia a establecimientos privados sin fines de lucro con las mismas asignaciones per cápita pero éstos pueden cobrar una mensualidad para cubrir sus costos de infraestructura. Tanto los establecimientos en general (ambos tipos) como el personal docente dependiente del Estado son evaluados anualmente, los resultados sobre los primeros son publicados y los profesores que reprueban tres veces salen del sistema público.

En general –ya se ha mencionado–, la centralización de las políticas generales de educación puede ser una ventaja, ya que permite una descentralización operativa directamente hacia los establecimientos. Pero dichas políticas también deberían contemplar que algunos contenidos sean definidos subnacionalmente, ya que es evidente que algunos contenidos (por ejemplo geografía, historia, zoología, botánica) tienen una demanda geográficamente diferenciada y, en este sentido, se debe dejar márgenes para que dichos contenidos sean definidos autónomamente, pero también es importante dejar un amplio margen a los establecimientos para que puedan completar el currículo.

Una recomendación general sobre contenidos y procedimientos educativos sería que el Estado –incluidas las autonomías– defina solamente objetivos, los constitucionales principalmente, y un enfoque general con contenidos mínimos, y dejar amplios espacios para que los establecimientos terminen de estructurar –y vayan modificando– los contenidos y procedimientos. La Constitución, al considerar exclusiva –y no privativa– del nivel central la competencia “Políticas del sistema de educación y salud” (Bolivia 2009, CPE Art. 298. II), permite que una parte de la reglamentación de estas políticas –como la mencionada– pueda ser transferida a las autonomías.

En lo que se refiere a gestión –ya se ha señalado–, el principal obstáculo para que la educación pública contribuya efectivamente a los objetivos que le han sido definidos, será el monopolio estatal en la formación de educadores (situación que contrasta con lo observado en los países en análisis) y la inamovilidad de éstos. Esto último, sin embargo, según ya se mencionó, puede ser condicionado (a través de la correspondiente ley) a evaluaciones periódicas (además de, obviamente, el respeto de otros derechos, particularmente la integridad de los educandos).

Salud

La LMAD define que el Sistema Único de Salud, comprenderá un Seguro Universal de Salud (lo que permite interpretar que la obligación constitucional de gratuidad de estos servicios se refiere a que serán gratuitos en el momento de la prestación). Define también que el nivel central tendrá a su cargo “elaborar la legislación para la organización de las redes de servicios, el sistema nacional de medicamentos y suministros y el desarrollo de recursos humanos” y “desarrollar programas preventivos con alcance de más de un departamento”. El nivel central tendrá a su cargo “la política nacional de gestión y capacitación de los recursos humanos en el sector salud que incorpore la regulación del ingreso, permanencia y finalización de la relación laboral en las instituciones públicas y de la seguridad social” y la política salarial.

En lo que se refiere a los gobiernos departamentales, cada uno de ellos deberá elaborar el respectivo plan, tendrá a su cargo la rectoría del sistema en el departamento, la organización de la red en coordinación con las autonomías comprendidas en su territorio. Los gobiernos municipales y las AIOC, a su vez, tendrán una “instancia máxima” de gestión local que incluirá a las autoridades municipales, a representantes del sector y a “las representaciones sociales del municipio”. Los gobiernos municipales seguirán teniendo a su cargo la infraestructura de los establecimientos de atención primaria y secundaria pero la LMAD, además, establece que deberán proveerlos de equipos, mobiliario, medicamentos, insumos, servicios básicos y demás suministros, mientras que estas obligaciones, en lo que se refiere a atención terciaria, pasan a los gobiernos departamentales (Bolivia 2010, LMAD Art. 81).

La experiencia al respecto en los países considerados, se puede resumir como sigue: en Brasil “cuidar de la salud” es una competencia “común”²⁷ de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios (Brasil 2010, Art. 23.II) como lo es la “asistencia a la salud”, pero en la prestación directa de los servicios subsidiados participan, además de entidades públicas, “entidades filantrópicas y sin fines de lucro” (Brasil 2010, Art. 199). Cada estado,

²⁷ Salvo lo que se reserva a la Unión, lo demás es competencia de los estados, con dos excepciones: las competencias “concorrentes”, entre la Unión y los estados y el Distrito Federal, y las competencias comunes a todos los gobiernos, incluidos los municipales. En ambos casos, los gobiernos involucrados tienen facultades legislativas pero el objeto de estas legislaciones se define por ámbito, reservándose a la Unión lo nacional, lo transestadual y lo internacional.

el Distrito Federal o cada municipio puede tener su propia política de salud, adecuándose a su respectiva demanda, pero “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único” –el Sistema Único de Salud– responsable tanto de “controlar e fiscalizar procedimientos, produtos e substâncias de interesse para a saúde” (Brasil 2010, Art. 200) como del financiamiento adicional a lo que aporta cada entidad territorial, son funciones de este sistema.

En Colombia, también “la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud” y “corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud... conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”. En la prestación de servicios participan entidades privadas siguiendo las políticas definidas por el Estado y bajo vigilancia y control de éste (Colombia 2005, Art. 49). Tanto los departamentos como los municipios pueden definir sus propias políticas de salud ejerciendo la competencia “Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional” los departamentos, añadiendo “y departamental” para los municipios. Los departamentos tienen como función específica “gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda”, mientras los municipios tienen a su cargo, en general, “gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción” (Colombia 2001, Ley 715, Art. 43).

En Colombia se hace una clara diferenciación entre prevención (servicios de beneficio general) y curación (servicios de beneficio individual), correspondiendo los primeros directamente al municipio (“salud pública”) y, los segundos, a un sistema de seguro en el que, bajo las mismas condiciones, participan entidades públicas y privadas, con sus respectivos establecimientos. Entre los establecimientos que prestan servicios están incluidos establecimientos municipales y departamentales, que son los que acogen la mayor parte de la población indigente (sin seguro). El control de los establecimientos en general, no está a cargo de las entidades territoriales, éstas canalizan información a sistemas únicos (centralizados) de Habilitación, Garantía de Calidad y de Acreditación de entidades prestadoras y aseguradoras (Colombia 2001, Ley 715, Art. 43).

La Constitución de Chile también establece, “El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo” (Chile 2009, Constitución Política, Art. 19.9) y para ello, se cuenta con un solo Sistema Nacional de Servicios de Salud y la rectoría pertenece al Ministerio de Salud, que se desconcentra a través de Secretarías Regionales Ministeriales de Salud. Los chilenos

pueden escoger, bajo las mismas condiciones de aportes, 7% de los respectivos ingresos), entre dos subsistemas: el Fondo Nacional de Salud, que es el sistema público, y un sistema privado de seguros y prestaciones de salud, conformados por las Instituciones de Salud Previsional “ISAPRE”. El primero, es un régimen subsidiado donde las personas son clasificadas según niveles de ingreso, contemplándose servicios gratuitos (como en Colombia) sólo para los indigentes (Grupo A). La atención primaria de salud está a cargo de los municipios, que deben aportar la infraestructura mientras el gobierno central está cargo del equipamiento, los insumos y el personal de salud. La contratación de personal está cargo de las municipalidades, que suscriben convenios con el Ministerio de Salud y deben seguir las normas –incluida escala salarial– definidas centralmente. En cambio, la atención secundaria y terciaria del subsistema está enteramente a cargo del gobierno central.

En Bolivia, la instauración de un “Sistema Único de Salud” –más el respectivo seguro–, que en lo fundamental comprenderá la unificación de los actuales sistemas públicos bajo un solo sistema de seguro, es una tarea pendiente que ahora se hace posible con la nueva Constitución. Su implementación será un avance importante que debería mejorar la eficiencia en el uso de recursos, la calidad de las prestaciones y, sobre todo, el acceso a los servicios públicos de salud (medida adoptada en los países mencionados hace ya muchos años).

En lo que se refiere a descentralización, se está otorgando un papel importante a los gobiernos departamentales al asignarles explícitamente la rectoría en todo su territorio y hacer que se hagan cargo de los establecimientos de tercer nivel. Esto puede tener la ventaja de que en adelante, ellos participarán en mayor medida en el financiamiento de los servicios, pero el inconveniente, mayor que esta ventaja, de la no correspondencia entre lo que sería una regionalización sectorial adecuada, que tomará en cuenta los distintos perfiles epidemiológicos y las posibilidades de acceso para integrar las redes, y la división político-administrativa y las facilidades de acceso físico intradepartamental. Para aminorar este inconveniente, será muy importante la intervención del gobierno central en la coordinación entre autonomías departamentales, a fin de que éstas definan y ejecuten simultáneamente políticas orientadas regionalmente.

Competencias en servicios básicos

Se centraliza las políticas de servicios básicos (Bolivia 2009, CPE Art. 298.II), pero las autonomías municipales tienen la competencia exclusiva de proveerlos e incluso fijar las tasas que correspondan a su jurisdicción (Bolivia 2009, CPE Art. 301).

Sobre electrificación, el sistema interconectado corresponde enteramente al nivel central; las AIOC, electrificación en sistemas aislados (Bolivia 2009, CPE Art. 304); las departamentales, proyectos de electrificación rural, de fuentes alternativas y renovables de energía,

y de sistemas aislados (Art. 300) y; la electrificación urbana, es competencia concurrente con los tres tipos de autonomías (Art. 299). En lo que se refiere tanto a electricidad como comunicaciones, pueden participar empresas no públicas (Art. 20); todo lo referido a gas es monopolio público pero las autonomías departamentales y municipales podrán participar en empresas nacionales en toda la cadena (Arts. 300 y 302).

La competencia sobre telefonía fija, móvil y telecomunicaciones es compartida (Bolivia 2009, CPE Art. 299) y las autonomías podrán legislar complementariamente y reglamentar los servicios que no trasciendan sus jurisdicciones territoriales (Bolivia 2010, LMAD Art. 85) y la asignación y uso de frecuencias es concurrente con las autonomías departamentales, que deberán supervisar su uso cuando sean de alcance departamental, mientras las AIOC tienen la facultad de autorizar radios comunitarias (Bolivia 2010, LMAD Art. 85).

En cambio, en agua potable y alcantarillado sólo entidades públicas, cooperativas, comunitarias o mixtas sin fines de lucro (Bolivia 2010, LMAD Art. 83) y todas las autonomías, deben participar en forma concurrente en proyectos de estos servicios (Bolivia 2009, CPE Art. 300 y 302), subsidiariamente respecto a las autonomías municipales el nivel central y las autonomías departamentales (Bolivia 2010, LMAD Art. 83).

En Brasil son competencia de la Unión “os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos” y las telecomunicaciones y la radiodifusión de sonidos e imágenes (Art. 21). “Águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão” y “serviço postal” son materias privativas de ella (Brasil 2010, Art. 22). En cambio, el saneamiento básico es competência común de todos los gobiernos (Brasil 2010, Art. 23) y “Compete aos municípios... organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (Brasil 2010, Art. 30).

En Colombia, agua potable y saneamiento básico son competencia de los municipios, para lo cual pueden contratar empresas privadas y comunitarias (Colombia 1993, Ley 60). Los gobiernos subnacionales no tienen otras competencias en servicios básicos pero en electricidad existen numerosas empresas públicas departamentales e incluso municipales (Medellín).

En Chile, todo el sistema de electricidad –generación, transmisión y distribución–, la distribución de gas y la provisión de agua potable y alcantarillado está integrado por empresas privadas (ésta última casi enteramente), bajo una elaborada y estricta regulación del gobierno central. Los gobiernos subnacionales no tienen atribuciones en estas materias.

En el caso boliviano, el Estado tendrá una elevada participación en la provisión directa de los servicios. Los riesgos son, como para todos los monopolios públicos que, al no funcionar el mercado en el proceso de asignación de factores de producción, predomine la lógica política del clientelismo y esto infle los costos y las tarifas. Pero, experiencias anteriores han mostrado frecuente incapacidad del Estado para regular servicios públicos privados (incluso bajo la forma “cooperativa”). En todo caso, la descentralización que ya existe en servicios básicos podrá profundizarse, pero será necesaria una coordinación eficaz entre el nivel nacional y el autonómico para que un factor tan decisivo como la energía pueda hacer parte de las respectivas estrategias de desarrollo regional y local. Por otro lado, se requerirá de una ley interpretativa respecto a la facultad municipal de fijar tarifas, reduciendo esta facultad a empresas municipales pero también estableciendo la participación de las autonomías municipales en la determinación de tarifas de otros proveedores.

Competencias en transporte

Se establece que el Estado en su conjunto garantiza “el acceso a un sistema de transporte... eficiente y eficaz” (Bolivia 2009, CPE Art. 76). Se mantiene la descentralización alcanzada en transporte vial, a la que se añade que las autonomías departamentales podrán participar, por defecto, en la red fundamental y las municipales podrán legislar sobre transporte y control del tránsito urbano (Bolivia 2009, CPE Arts. 300, 302). A ello se añade competencias exclusivas en construcción de aeropuertos, competencia departamental para hacer construir y/o mantener líneas férreas; y, en forma concurrente, administrar puertos fluviales (Bolivia 2009, CPE Art. 299). Nada se establece sobre puertos lacustres. La LMAD define, además, que las autonomías departamentales tendrán competencia en materia de políticas, planes intermodales, control y fiscalización, y regulación y tarifas del transporte interprovincial dentro de cada departamento y; las municipales, la planificación del transporte urbano, el registro de propiedad de vehículos y la regulación de tarifas dentro de su jurisdicción (Bolivia 2010, LMAD Art. 96).

En Brasil compete a la Unión “establecer principios e diretrizes para o sistema nacional de viação; a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres” (Brasil 2010, Art. 21) y privativamente “legislar sobre... trânsito e transporte” (Brasil 2010, Art. 22). Lo demás, tanto la construcción de infraestructura vial como los servicios de transporte en general, quedan a cargo de los estados y los municipios. De estos últimos, particularmente el transporte local “que tiene carácter esencial” (Brasil 2010, Art. 30).

En Colombia también, el transporte está muy descentralizado: está a cargo de los municipios “construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas,

suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente” (Colombia 2001, Ley 715, Art. 76.3) y; de los departamentos, “Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda” (Colombia 2001, Ley 715, Art. 74.8).

En Chile, en cambio, todo lo que es infraestructura de transporte, incluso vial, se mantiene centralizado. Sólo se ha descentralizado la competencia “construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas”, que corresponde a los gobiernos regionales (Chile 2005, DFL N°1-19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional).

En síntesis, lo definido en la Constitución y la LMAD de Bolivia, si bien representa un avance importante respecto a la descentralización ya alcanzada, particularmente a favor de las autonomías departamentales, aún no entrega a las municipales y a las AIOC las competencias suficientes para decidir plenamente políticas de transporte intermodal, en función de políticas de desarrollo local.

Conclusiones sobre competencias

Se hace una uniformización artificial en la asignación de competencias a los municipios. No hay incentivos para mejorar la correspondencia y reducir la desigualdad en el derecho de acceder a bienes públicos locales. No se contempla el principio de correspondencia en el caso de los servicios de salud.

Generalmente, se observa una ausencia de indicaciones para sectores no contemplados y, el proceso en general, se vaya adecuando a diferenciaciones territoriales, incluyendo posibles transferencias de facultades reglamentaria y ejecutiva.

C. El régimen económico financiero

Ya se ha apreciado cómo lo definido en la Constitución y la LMAD favorece la representación pero no la correspondencia. Lo decisivo para que la descentralización coadyuve finalmente a una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos, en general, y favorezca el desarrollo productivo y la creación de empleo digno sería que, en lo que se refiere a las competencias exclusivas, se favorezca el principio de revelación de preferencias y que para el ejercicio de todas las competencias, en general, los sistemas de financiamiento tiendan a garantizar igualdad de derechos.

Una condición fundamental para que opere adecuadamente dicho principio sería –ya se lo ha mencionado– que las autonomías tengan facultades tributarias. Concretamente, que tengan sus propios tributos y que puedan definir sus alícuotas. Que las autonomías departamentales cuenten con sus propios tributos se dificulta, en principio, por la disposición constitucional que define que la creación de nuevos impuestos sólo puede ser realizada sobre “hechos imponible que no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales” (Bolivia 2009, CPE Arts. 300 y 302), ya que los principales hechos imponible ya están asignados al nivel central o a las autonomías municipales. La CPE también establece que las autonomías podrán establecer contribuciones especiales, patentes y tasas, pero en impuestos –lo más importante– se abre un principio de solución gracias a la disposición constitucional que establece que por ley se hará una distribución de impuestos (y por tanto de hechos imponible) (Bolivia 2009, CPE Art. 323). La teoría justifica plenamente una reasignación impositiva: la transferencia de competencias debe estar acompañada de una transferencia de impuestos.

Otra limitación para la recaudación de impuestos, es la disposición según la cual la pequeña propiedad agraria y la propiedad comunitaria no pueden ser sujeto de impuestos (Bolivia 2009, CPE Art. 394) pero, por otro lado, la LMAD abre una gran posibilidad para contabilizar y estimular contribuciones especiales a través de prestaciones personales o en especie (Bolivia 2010, LMAD, Disposición adicional 5ª). Estas contribuciones, generalizadas en los ámbitos locales y efectuadas no solamente por la población rural sino también por la urbana (Finot I. 1990), hasta ahora no habían sido consideradas como tales pese a que en la misma Bolivia se ha perfeccionado la técnica para contabilizarlas, a partir del Fondo Social de Emergencia.

La CPE, finalmente, condiciona la creación de tributos autonómicos en general a que no obstaculicen la libre circulación de personas, bienes, actividades o servicios y no privilegien a sus residentes o graven bienes, actividades, rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial (salvo las rentas generadas por “sus” ciudadanos o empresas en el exterior del país) (Bolivia 2009, CPE Art. 323). Estas disposiciones, en principio, pueden ser plenamente justificadas por la teoría: para que el principio de revelación de preferencias funcione, el esfuerzo tributario debe referirse a los ingresos generados dentro del respectivo territorio. La otra condición, que debió haber sido definida por la LMAD, es que las autonomías puedan determinar autónomamente las alícuotas de sus impuestos, estableciendo por ley, a fin de evitar abusos, mínimos y máximos. Sin embargo, esto puede ser determinado en la misma ley en que se asignen ingresos tributarios.

La Constitución, entonces, permite que se cumpla la condición fundamental mencionada, lograr condiciones de eficiencia pública e igualdad de derechos dependerá de los sistemas

de transferencias y es en este aspecto que se presentan las principales dificultades: lo establecido en la LMAD no favorece la eficiencia pública pero tampoco la equidad.

Actualmente, las transferencias provienen de regalías, coparticipaciones y fondos de desarrollo. Aunque la Constitución no lo define así, en la medida en que los recursos naturales pertenecen a todos los bolivianos, las regalías son transferencias, justificándose que una parte se revierta a los territorios de origen con fines de sostenibilidad económica. En consecuencia, la CPE se establece que “las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho” (Bolivia 2009, CPE Art. 351) y que “se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Bolivia 2009, CPE Art. 353). Además, se define que las regalías departamentales serán parte de los ingresos de tales autonomías y se las fija en 11% (Bolivia 2009, CPE Art. 368). Porcentaje elevado, sin duda, pero que se justifica por razones históricas (particularmente la lucha de Santa Cruz por ellas). Se justifica entonces alguna ventaja a favor de los departamentos, regiones y AIOC donde se encuentren los recursos, pero otras transferencias deberían estar destinadas primordialmente a igualar derechos.

Sin embargo, no ocurre así. La CPE establece que otro ingreso departamental provendrá de la participación en impuestos a los hidrocarburos (Bolivia 2009, CPE Art. 341) y la LMAD pudo haber sentado las bases para que esta participación se distribuya de manera equitativa; pero, en cambio, determina que este ingreso provendrá de una “participación en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)” (Bolivia 2010, LMAD Art. 104) y lo propio para las autonomías municipales y las AIOC. Si lo que se busca es equidad y estabilidad, el término “participación” resulta sobrando ya que ello implica un porcentaje sobre la recaudación (como se hace actualmente), cuando lo recomendable es tender a eliminar la coparticipación en impuestos (con mayor razón en este caso en que no hay mayor esfuerzo tributario por parte de los habitantes de las circunscripciones con recursos) y distribuir los fondos bajo estrictos criterios de equidad. En cambio, se da un tratamiento diferente a la coparticipación tributaria establecida en la Ley de Participación Popular (Bolivia 1994, Ley 1551 de Participación Popular) a favor de las autonomías municipales y ahora de las AIOC, definiendo que dicha coparticipación se seguirá percibiendo sólo transitoriamente. Sin embargo, estas transferencias, al distribuirse por número de habitantes, resulta ser, entre los actuales, el segundo sistema más equitativo (después del establecido en la Ley del Diálogo, sobre transferencias del resto del mundo, en vías de desaparición).

En general, es recomendable eliminar la participación en impuestos, y sobre todo en el IDH, el principal factor de desigualdad. No sólo por razones de equidad sino porque participaciones definidas como porcentajes fijos sobre impuestos son procíclicas (se gasta más

cuando el ciclo está alto y menos cuando la inversión pública debería tender a compensar el ciclo bajo). Pero, incluso si se previera que parte del fondo para transferencias estará constituido por un porcentaje sobre dicho impuesto, todo el fondo debería ser distribuido con la finalidad de igualar derechos.

Ya se ha mencionado que la LMAD adecuadamente define que todas las competencias exclusivas deben ser cubiertas con los ingresos definidos para cada tipo de autonomía. En cuanto a las concurrentes, en el caso de educación y salud, acertadamente se deja de considerar a los recursos para personal como recursos departamentales y quedan contemplados solamente como “aquellos provenientes por transferencias por delegación o transferencias de competencias” (Bolivia 2010, LMAD Art. 104). No se establece sistemas de financiamiento de otros derechos fundamentales garantizados en la Constitución, como vivienda y saneamiento. En lo que se refiere a otras competencias concurrentes, la LMAD sólo prevé un fondo destinado en particular a financiar “proyectos estratégicos”: el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, cuyos recursos “provenirán de recaudaciones del Impuesto Directo a los Hidrocarburos cuando los precios de exportación de gas natural para los contratos vigentes, superen los parámetros establecidos en la ley específica”. Este Fondo tendría tres componentes: “un mecanismo solidario, un mecanismo de reserva y estabilización y un mecanismo de fomento al desarrollo productivo”.

Es, sin duda, un acierto poner un límite a los recursos que serán coparticipados –se pondrá algún freno a la inequidad– pero, a la vez, se está haciendo depender a proyectos estratégicos de la evolución de los precios internacionales y simultáneamente acentuando el efecto procíclico en vez de aminorarlo. Difícilmente se logrará que una parte de estas mayores recaudaciones sea destinada al previsto mecanismo de reserva y estabilización. Pero lo decisivo, evidentemente, será determinar los precios del gas a partir de los cuales las recaudaciones adicionales irán al Fondo.

Por otro lado, la LMAD no establece claramente una diferenciación entre el financiamiento de los servicios destinados a garantizar derechos fundamentales, como la educación y la salud, y aquellos otros destinados al desarrollo productivo. Se prevé solamente que, previamente al traspaso efectivo de competencias vinculadas con estos servicios, se hará un costeo y se establecerá el correspondiente financiamiento, se supone con la finalidad de tender a que las prestaciones mínimas sean similares en todo el territorio nacional. Aquí, ciertamente, no cabe que el nivel de prestación dependa directamente de las recaudaciones de ingresos tributarios propios; pero, en cambio, ello se justifica plenamente para el ejercicio de las competencias exclusivas e incluso para los aportes a proyectos orientados al desarrollo productivo que deben ser financiados en forma concurrente. Sin embargo, en lo previsto al respecto, se ha perdido una oportunidad para vincular los respectivos esfuerzos

fiscales –medidos, según se sostuvo previamente, en función a los respectivos niveles de ingreso o consumo de la población– y las transferencias de libre disponibilidad, no haciendo que se cumpla otro requisito esencial para que el sistema contribuya eficientemente al desarrollo productivo y a la igualdad de oportunidades.

Por cierto, en la región, sólo en México se ha hecho claramente la diferenciación planteada: allí se hace una clara diferencia entre el financiamiento de la provisión de servicios públicos tales como educación y salud, y aquellos otros de libre disponibilidad, los cuales están directamente vinculados con los incrementos en las recaudaciones de tributos subnacionales.

En Brasil, los estados, el Distrito Federal y los municipios tienen impuestos definidos constitucionalmente y plenas facultades tributarias, sólo se fija alícuotas mínimas y máximas en algunos casos (Brasil 2010, Art. 155). Además, la Constitución establece como ingresos de los municipios coparticipaciones en algunos impuestos de la Unión y de los estados, y establece importantes transferencias adicionales bajo la forma de participaciones, principalmente en el impuesto sobre la renta y sobre productos industrializados: 21.5% para los estados y el Distrito Federal, 22.5% para los municipios y 3% para organizaciones públicas de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste. La Constitución también establece que los estados, el Distrito Federal y los municipios deben destinar, de los ingresos que generan y de las transferencias, como mínimo, determinados porcentajes a servicios públicos de educación pre superior (constitucionalmente un 25%) y atención a la salud (determinados por ley, por lo menos cada cinco años). Con fines de compensación, en lo que se refiere a educación (ya se ha mencionado), existe un fondo federal destinado exclusivamente a reducir diferencias salariales apoyando a estados y municipios con bajas recaudaciones, con el objetivo de garantizar a todos los educandos “um padrão mínimo de qualidade” (Brasil 2010, Art. 211). En lo que se refiere a salud, el Sistema Único se financia, además de las contribuciones de estados, Distrito Federal, municipios y la Unión, con recursos de la seguridad social y tiene como principal finalidad compensar diferencias en recaudaciones y transferencias, y garantizar a todos niveles similares de prestaciones (estableciendo, entre otros aspectos, pisos salariales para los servicios públicos). En el caso de Bolivia, sería altamente recomendable que las autonomías también estuvieran obligadas a destinar porcentajes determinados a estos sectores y que un sistema nacional de transferencias sociales tuviera como finalidad igualar las prestaciones mínimas.

En Colombia, se había adoptado el sistema de transferencias a los municipios basado en coparticipaciones en impuestos nacionales que eran distribuidas en base a población y niveles de pobreza²⁸; pero, a partir de 2001, se abandonó ese sistema y se determinó que todos los sistemas de transferencias a las entidades territoriales (otra transferencia impor-

28 En esto, en la Ley de Participación Popular se siguió el modelo colombiano, aunque no en los criterios de distribución.

tante era el situado fiscal, transferencias orientadas principalmente a los departamentos), fueran transformadas en un solo Sistema General de Participaciones (Colombia 2001, Ley 715) con un fondo cuyo monto fue definido como el total de transferencias alcanzado con el sistema anterior, incrementado anualmente ya no en función de las recaudaciones de impuestos nacionales sino del crecimiento del PIB a largo plazo. De dicho monto, la mayor parte se destina a garantizar a toda la población un acceso similar a servicios de educación (58.5%) y salud (24.5%), a través de asignaciones por usuario a los prestadores de servicios. Otra parte de este fondo se destina a agua potable y alcantarillado (5.4%) y un 11.6% a “propósito general”, prácticamente de libre disponibilidad (85% a los municipios y 15% a los departamentos y al Distrito Capital), distribuidos según población y niveles de pobreza y, con ponderación del 10%, por eficiencia fiscal. Lo que se refiere a educación, salud y agua potable es administrado por los municipios certificados, caso contrario, provisionalmente por los respectivos departamentos (Colombia 2001, Ley 715 y Colombia 2007, Ley 1176).

En Chile, finalmente las transferencias de libre disponibilidad de los municipios provienen del Fondo Común Municipal: del total de recaudaciones por impuestos, patentes y tasas originadas en cada municipio; porcentajes entre un 50% y un 60% se destinan a este Fondo, el que es redistribuido entre todos los municipios en partes iguales (25%), en función de lo que dejan de percibir por propiedades exentas de pagar impuesto inmobiliario (30%), de menores ingresos propios (35%) y de niveles de pobreza (10%) (Chile 2007, Ley 20237). Sin embargo, excepto en el caso de los municipios donde se concentran las oficinas principales de las empresas y las propiedades de mayor valor, la principal fuente de financiamiento de proyectos municipales y regionales es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, donde cada gobierno regional evalúa los proyectos y los aprueba según prioridades nacionales. Los recursos de este Fondo son determinados por el Gobierno Nacional sin vincularlos con la recaudación de ningún impuesto.

En síntesis, en Bolivia, la Constitución, la LMAD y posterior legislación pueden abrir puertas para que las autonomías cuenten con ingresos tributarios y puedan ejercer potestades tributarias, pero en lo que se refiere a transferencias la LMAD no define, ni siquiera como lineamientos, una necesaria reforma en la que se siga propuestas desde la teoría y la experiencia en América Latina a fin de que la instauración de autonomías favorezca la eficiencia pública y la igualdad de derechos. Por el contrario, más bien propicia el statu quo, lo que no contribuye al logro de los ambiciosos objetivos establecidos en la Constitución, al menos no bajo condiciones de eficiencia pública. Por otro lado, tampoco define aspectos fundamentales para que con el régimen de autonomías se pueda avanzar en términos de igualdad de derechos garantizados por el Estado.

VI. Conclusiones generales

A. Sobre antecedentes históricos

En Bolivia hasta la fecha, han coexistido dos matrices civilizatorias: la indígena originaria, proveniente principalmente del desarrollo endógeno de las instituciones de la civilización del Lago Titicaca y; la mestiza, adaptación de las instituciones europeas efectuada por los descendientes de los conquistadores. Ambas bajo mutua influencia, pero la primera formalmente invisibilizada por la segunda.

Esta situación se origina en la Colonia, durante la cual, a fin de definir obligaciones y privilegios, se clasificó a la población según nacimiento, lo cual dio origen a que los privilegiados justificaran su situación atribuyéndola al falso argumento de que unos seres humanos son genéticamente superiores a otros.

Territorialmente, la Colonia se organizó como un sistema jerárquico de ciudades “en medio de un mar indígena”. Esta situación se prolongó hasta 1994 cuando por fin –tardíamente en relación a otros países de la región– la población rural fue incorporada a los municipios. Se intentó incorporar también sus instituciones endógenas y, a partir de ello, “reconstruir el Estado”, pero en cambio las organizaciones de autogobierno fueron reducidas a tan sólo órganos de participación en la gestión municipal.

Con todo, esta incorporación de la población rural a “la base del nuevo Estado” y posteriores medidas, como la instauración del sistema de diputados uninominales y la habilitación de “organizaciones ciudadanas” y pueblos indígenas para presentar candidatos, fueron decisivas para que la población rural generara su propio instrumento político (el Movimiento al Socialismo – MAS), alcanzara hegemonía y convocara a una Asamblea Constituyente con el auténtico propósito de refundar el Estado, a fin de incluir la matriz civilizatoria hasta entonces ignorada. Este instrumento se generó en el Chapare, área de colonización donde confluyeron bolivianos portadores de una imbricación exitosa entre la institucionalidad originaria –la comunidad– y la criolla –el sindicalismo.

El proceso de democratización que ahora culmina, se inició con el mutuo descubrimiento entre lo criollo y lo indígena en la Guerra del Chaco, la posterior eliminación de las relaciones de servidumbre –durante la Revolución de 1952– y la continuación de la lucha de los herederos de la civilización del Titicaca por lograr un reconocimiento efectivo como iguales.

Mucho antes de lo que ocurrió en el Chapare, la integración de Santa Cruz –otro objetivo logrado a partir de la Revolución de 1952– había dado lugar al surgimiento de una nueva

formación social, integrada por bolivianos provenientes de todas partes del país, pero donde un rasgo esencial cruceño, la confianza, predomina sobre la tradicional desconfianza entre criollos y originarios en Occidente, originada esta última en siglos de relaciones de explotación entre portadores de dos matrices civilizatorias diferentes. La confianza sería la causa fundamental del mayor desarrollo económico en Santa Cruz y éste, más la identidad cultural diferente, el sustento de una lucha prolongada por la autonomía.

La instauración del régimen de autonomías hace parte de la respuesta de los nuevos actores hegemónicos a la reivindicación del Oriente por la autonomía territorial y, a la de Occidente, por el reconocimiento de las raíces originarias. La composición de la Asamblea Constituyente reflejó primordialmente la incorporación de los nuevos protagonistas. Su mayor logro es el pleno reconocimiento –con una ligera acción positiva– del desarrollo civilizatorio sobreviviente antes ignorado.

El régimen de autonomías es una profundización del proceso de descentralización iniciado en 1994, que fue a la vez de municipalización y de descentralización hacia el nuevo municipio, acompañado de un inicio de descentralización departamental. Dicho proceso, se enmarcó dentro del proceso latinoamericano de profundización de la democracia, iniciado en los años 80 después del predominio de dictaduras militares durante la Guerra Fría, pero para Bolivia su trascendencia es mucho mayor que para los otros países. Lo propio del caso boliviano, no fueron las competencias y la modalidad del financiamiento del ejercicio de estas competencias –muy parecido a lo realizado en Colombia–, sino 1º: hacer que la jurisdicción del municipio alcanzara al ámbito rural (tarea pendiente en Bolivia desde la fundación de la República) y; 2º: condicionar el desembolso de las transferencias fiscales a la planificación participativa. Con el régimen de autonomías se avanza decisivamente en ese proceso, dando respuesta, por un lado, al movimiento autonómico encabezado por Santa Cruz y; por otro, al movimiento indigenista, cuyo objetivo es preservar su institucionalidad endógena y no incorporarla a la institucionalidad criolla.

B. Sobre la estrategia económica

Técnicamente, la organización territorial del Estado es una forma de organizarse territorialmente en función de una estrategia. Uno de los criterios de evaluación puede ser preguntarse si esta forma de organización es funcional respecto a la estrategia y sus objetivos.

El objetivo primordial de la nueva Constitución es garantizar derechos sociales y políticos iguales a toda la población, con una leve acción positiva de los excluidos desde la Colonia. Para ello, define una estrategia que, en lo esencial, basa el futuro desarrollo económico en la preservación de los recursos naturales para beneficio de los bolivianos. Y para ello, asig-

na al Estado un papel protagónico en su explotación. Este papel es similar al asumido en otros países e incluso lo es el monopolio sobre los hidrocarburos. La diferencia con otros países está en que se asigna a la empresa pública, y a otras formas de organización económica no capitalistas, la función no sólo de garantizar la preservación de los excedentes económicos sino de lograr la industrialización de los recursos naturales no renovables y la diversificación económica.

Esta estrategia es similar, al menos en lo que se refiere al papel de empresas estatales en la explotación de recursos naturales no renovables, a la adoptada durante la Revolución de 1952. Esta estrategia no funcionó porque no se logró que en tales empresas predominara la lógica económica (máximos beneficios con mínimos costos) frente a la lógica política, y aun social, de garantizar empleo digno al menos a una parte de quienes sostenían el proceso político. En el actual proceso, aún no se vislumbran reglas de juego para evitarlo.

En todo caso, al menos dos disposiciones constitucionales deben ser interpretadas para hacer viable la estrategia económica definida: aquella donde se establece que “las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales serán distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado...”, debe aclararse en sentido de que esta disposición se refiere exclusivamente a las empresas públicas y no a sus posibles asociadas. En efecto, si se aplicara esta disposición, también a estas últimas se restringiría decisivamente la inversión privada, incluso de empresas extranjeras cuya transferencia de tecnología es indispensable para lograr los objetivos deseados. Ello no implica que no se regule la salida de utilidades (como se hace en Brasil).

Otra condición explícita en la Constitución, es lograr el decisivo concurso de la educación en la estrategia económica adoptada, pero el monopolio estatal en la formación de educadores para la educación pública y garantizarles inamovilidad, resulta contraproducente para el logro de los objetivos trazados. Según lo establecido en la CPE, sólo cabe perfeccionar los sistemas de evaluación e interpretar el derecho a la inamovilidad.

C. Sobre el papel de las organizaciones sociales

Los mecanismos políticos de sustento del actual gobierno son también similares a los que prevalecieron durante la Revolución de 1952: el poder democrático de aquel régimen se basaba en masivas votaciones a favor en elecciones presidenciales y en la participación de las masas incorporadas a la política a través de la Central Obrera Boliviana (COB) que, liderizada por los trabajadores de las empresas mineras nacionalizadas, incluía no sólo a obreros sino a todo lo popular. Antes los mineros, ahora los coccaleros y la CONALCAM.

La teoría y la experiencia demuestran que, en última instancia, en las organizaciones sociales prevalecen los objetivos particulares –y no generales– de esas organizaciones.

Otro aspecto relevante del caso boliviano, relacionado con lo anterior, es el papel que se asigna a las organizaciones sociales como organizaciones políticas. Ya en la anterior Constitución se establecía que “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas” podían presentar candidatos para la conformación de los poderes del Estado. En la nueva, se mantiene a las agrupaciones ciudadanas y se modifica “pueblos indígenas” por organizaciones indígena originario campesinas. Ambas organizaciones sociales comparten con los partidos la atribución de presentar candidatos a las organizaciones públicas. Sin embargo, ya se ha mencionado, la razón de ser primordial de las organizaciones sociales es defender intereses particulares, mientras que el objetivo explícito de los partidos políticos es, aunque desde distintos puntos de vista, el interés general. Que ambos tipos de organizaciones, sociales y políticas, concurren en igualdad de condiciones a la conformación de los poderes públicos, pone en riesgo la prevalencia del interés general. Una manera de aminorar previsibles efectos perniciosos sería que se aplicara estrictamente el concepto “indígena originario campesino” –y entonces se seguiría tratando de una acción positiva a favor de minorías– y que se defina como agrupaciones ciudadanas con derecho a la participación política solamente a las organizaciones sociales territoriales, donde lo dominante sería el interés general, pero circunscrito a los habitantes de un territorio.

Otro tema relacionado con lo anterior, es la participación de organizaciones sociales en la gestión pública. Del análisis comparativo surge que, si no se excluye a las organizaciones de empresarios, ello es pertinente en todo lo previsto en la CPE, excepto cuando se asigna a estas organizaciones el “control permanente de la gestión pública en todos los niveles y proveedores de servicios públicos”. Esta disposición sólo sería beneficiosa si se interpretara en el sentido de que en cualquier momento la ciudadanía puede participar en el control –no controlar efectivamente– de la gestión pública a través de sus organizaciones sociales. El control mismo –y en forma permanente– es función de la Contraloría.

D. Sobre la organización territorial

La principal innovación boliviana, en lo que se refiere a organización territorial del Estado, es la definición de sólo dos niveles: el central y el autonómico, ambos con facultades legislativas y estableciendo la igualdad jurídica para todas las autonomías. Ésta es una forma parecida a la de Brasil pero no idéntica, ya que en dicho país se establece que la República Federativa está conformada por la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, “todos autónomos”.

Además de facultades legislativas plenas, para algunas materias se define competencias legislativas parciales (competencias compartidas) o sólo reglamentarias, a fin de poder adecuar la implementación de las leyes a características cultural y territorialmente diferenciadas. Además, más adelante pueden ser transferidas facultades reglamentarias y de ejecución de competencias ahora exclusivas. Todo ello, implica un rico arsenal para seguir avanzando en descentralización.

Estos progresos son importantes y, en general, convenientes para una sociedad y un territorio tan dispares como son los bolivianos. Pero también es necesario preguntarse, desde la teoría, si la organización territorial adoptada es la más adecuada para encarar las necesidades del desarrollo. La principal dificultad consiste en que no es posible adecuar la división política departamental a una regionalización que agrupe por regiones a las circunscripciones de nivel intermedio debido a que, históricamente, ha habido un escaso fraccionamiento de las mismas y casi todas ellas comprenden varios pisos ecológicos. Frente a esta situación, caben dos alternativas: una, fraccionar los departamentos en regiones –y otorgar a éstas un papel esencial en el desarrollo territorial– y, luego, tender a agruparlas en macroregiones, lo que habría sido la intención inicial del frente hegemónico. En la Constitución están dadas las bases para que en el futuro se pueda evolucionar en este sentido; por un lado, al introducir la unidad territorial “región” y su posible autonomía relativa y; por otro, al crear una macroregión transdepartamental (la Amazonia). Pero se ha impuesto la realidad histórica del departamento. También habría una solución técnica para este caso, “la mejor alternativa”: que las autonomías departamentales pudieran conformar organismos interdepartamentales especializados en cada gran región ecológica, pero esta alternativa ha sido frenada por la LMAD, lo que se explica por los intentos separatistas recientes.

En síntesis, se ha adoptado una posición realista que, sin embargo, ha resultado en una mengua de las pretensiones de los autonomistas sobre el papel que deberían jugar las autonomías departamentales en el desarrollo económico territorial. Ello se remedia parcialmente, cuando la LMAD define como finalidad de las autonomías el desarrollo económico y social en sus circunscripciones.

En todo caso, definir competencias legislativas a las autonomías departamentales –junto con la creación de las autonomías indígena originario campesinas– es uno de los mayores avances en el proceso de descentralización boliviano y las competencias asignadas constituyen desde ya una base importante para empezar a encarar autónomamente el desarrollo territorial. Que además se haga en condiciones de igualdad de oportunidades, dependerá de lo que se defina en el área fiscal financiera.

Otro problema sobre organización territorial es la enorme disparidad entre municipios, a la que se añadirán los territorios de las AIOC. Ni la Constitución ni la LMAD encaran suficientemente este problema. Establecer que las mancomunidades municipales podrán percibir transferencias directamente desde el nivel central ayuda, ciertamente, pero no se condiciona la asignación de mayores competencias específicas sectoriales a la conformación de mancomunidades. Al contrario, en la LMAD se define competencias en forma general para gobiernos municipales y de las AIOC, sin tener en cuenta naturaleza y escala de las distintas competencias sectoriales.

Independientemente de lo anterior, la Constitución boliviana representa la conformación más avanzada de entidades indígenas en América Latina, entidades para las que, además, se mantiene un régimen de privilegios sobre recursos naturales similar al adoptado en otros países para territorios indígenas. La mayor innovación sería que, no solamente se establece que conformen gobiernos autónomos los habitantes de los actuales Territorios Indígena Originario Campesinos sino se prevé que municipios integrados mayoritariamente por indígena originario campesinos puedan transformarse en autonomías indígena originaria campesinas a través de referendo. Sin embargo, dado que las facultades de estas últimas son bastante más amplias que las de las municipales, a fin de que este hecho siga justificándose como acción positiva a favor de minorías, deberían ser estrictos en la exigencia de requisitos para ser considerados indígena originario campesinos.

E. Sobre competencias

Las competencias asignadas a las autonomías en materia de desarrollo económico, más las definidas en materia de ordenamiento territorial e infraestructura de transporte, permitirían a las autonomías hacer aportes importantes en materia de desarrollo productivo. En este sentido, están mejor dotadas que los gobiernos subnacionales de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, ni la CPE ni la LMAD prevén que para el desarrollo territorial puede ser decisivo que el apoyo al mediano y pequeño emprendimiento, competencia por ahora exclusiva de las autonomías departamentales, sea transferido a los gobiernos municipales y de las AIOC.

En lo que se refiere a gestión social, la centralización de las políticas de educación puede resultar beneficiosa para que la descentralización se oriente hacia los establecimientos, tendencia que la teoría y la experiencia de otros procesos muestran como conveniente. Su carácter gratuito también es general, aunque tanto en Chile como en Colombia pequeños cobros a quienes pueden pagarlos son permitidos. Que se prevea que la gestión es concurrente también puede resultar beneficioso y en ello, también coinciden las experiencias examinadas. En lo que se refiere a salud, el principio constitucional de gratuidad sólo puede

interpretarse referido al momento de percepción del servicio, ya que tales servicios deben ser financiados por un seguro universal. En lo definido por la LMAD sobre distribución de competencias específicas, surgen con evidencia las dificultades en materia de correspondencia: los perfiles epidemiológicos no coinciden con la división política departamental. Ello implicará un papel aún predominante del nivel central.

En cuanto a descentralización de servicios básicos, en varios aspectos la Constitución va más lejos que los otros países (incluso que Brasil). La opción por el monopolio estatal y de organizaciones no privadas en agua potable y alcantarillado puede explicarse por una anterior incapacidad estatal de ejercer regulación pero restará posibilidades para avanzar.

En transporte, finalmente, si bien lo definido representa un avance importante a favor de las autonomías departamentales, aún no entrega a las municipales y a las AIOC las competencias suficientes para decidir plenamente políticas de transporte intermodal –decisivas, por ejemplo, en territorios donde predomina el transporte fluvial– en función de políticas de desarrollo local.

F. Sobre condiciones de eficiencia pública e igualdad de derechos

En la LMAD se echa de menos tres principios fundamentales, imprescindibles para que los procesos de descentralización favorezcan la eficiencia pública (y no operen en sentido contrario) y el principio de igualdad jurídica de las personas en lo que se refiere a garantías estatales sobre derechos fundamentales. Sí se hace mención, en cambio, a un principio de igualdad de oportunidades de desarrollo.

Los tres principios fundamentales para la eficiencia pública, elaborados desde la teoría económica, serían el de correspondencia, entre demanda geográficamente diferenciada y división política; el de revelación de preferencias, vinculando las decisiones sobre gasto con aportes locales y; el de representación, por el cual quienes deciden deben representar primordialmente las preferencias locales.

Ya se ha hecho mención de avances y ausencias en materia de correspondencia. También se encuentra avances decisivos en materia de representación, particularmente al establecer la revocatoria de mandato de los electos y el criterio de representación territorial en la conformación de los cuerpos de representantes (incluso en el Concejo Municipal, donde esta tarea estaba pendiente), y al garantizar la representación de las minorías étnicas.

En cuanto al cumplimiento de las condiciones referidas a revelación efectiva de preferencias e igualdad de derechos, ello corresponde primordialmente al régimen fiscal financiero.

Sobre lo primero, la Constitución abre espacio suficiente para que el desarrollo territorial se base en decisiones autónomas sobre aportes locales para este fin. La LMAD, sin embargo, termina restando estas posibilidades al establecer como ingresos de las autonomías departamentales, municipales e indígenas una “participación” en el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos. Pudo haberse establecido esta fuente para transferencias territoriales pero, con lo definido, se está tendiendo a mantener esa importante fuente de ingresos como está: como factor que desincentiva los aportes locales y, peor aún, de gran desigualdad territorial. Llama la atención que, en cambio, se considere provisoria a la coparticipación municipal, que es menos inequitativa que la actual participación en el IDH.

Por otro lado, en la LMAD no se establece explícitamente políticas y mecanismos para financiar las garantías sobre derechos fundamentales, ni otros proyectos de infraestructura que no sean estratégicos. Para este último fin, se prevé una readecuación del actual Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS): el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, donde sí se puede establecer vínculos con la iniciativa y el esfuerzo locales, aunque dentro de un estrecho margen, poco compatible con decisiones autónomas. Los recursos para este Fondo provendrían de incrementos de los precios de las exportaciones de gas, pero ello haría depender a la ejecución de tales proyectos de factores que no pueden ser controlados nacionalmente.

Es posible, entonces, que las autonomías puedan contar con ingresos tributarios y ejercer potestades tributarias pero, en lo que se refiere a transferencias, la LMAD no define, ni siquiera como lineamientos, una necesaria reforma que favorezca la eficiencia pública y la igualdad de derechos. Por el contrario, más bien propicia el statu quo, lo que no contribuye al logro de los ambiciosos objetivos establecidos en la Constitución, al menos no bajo condiciones de eficiencia pública y de igualdad en los derechos garantizados por el Estado.

G. Conclusión final

La actual Constitución es resultado de una Asamblea que, por las características de su conformación y el momento político, representó predominantemente a la población rural de origen indígena –por primera vez protagónica– con la concepción que ésta tiene sobre las causas del atraso y la pobreza. La CPE y el régimen de autonomías representan un avance muy importante en bases para la descentralización, pero se mantiene la separación entre lo criollo y lo indígena. La acción positiva a favor de lo segundo, se justifica plenamente por la historia, pero no puede hacerse dominante. Que ello ocurra o no, depende de que, en el mediano plazo, en la política boliviana predomine una de dos ideologías opuestas: la neomarxista, de acuerdo a la cual se debe avanzar al “socialismo” a través de un período de dictadura campesino-indígena o; la indígena, según la cual lo criollo y lo originario son los dos elementos complementarios de una unidad: Bolivia.

Bibliografía

AZIZ, CRISTINA, (2005): “Los ingresos tributarios en la federación brasileña y sus impactos en la desigualdad espacial de los gastos públicos”, Tesis de Magister, Universidad de Chile.

BOLIVIA 1994: *Ley N° 1551 de Participación Popular*.

BOLIVIA 1996: *Ley N° 1704*.

BOLIVIA 2001: *Censo Nacional de Población y Vivienda*.

BOLIVIA 2004: *Constitución Política del Estado*.

BOLIVIA 2004: *Ley N° 2631*.

BOLIVIA 2007: *Constitución Política del Estado, aprobada en grande*. Sucre.

BOLIVIA 2009: CPE, *Constitución Política del Estado*. Promulgada el 7 de febrero de 2009.

BOLIVIA 2010: LMAD, *Ley N° 31 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*, de 19 de julio de 2010.

BRASIL 2005: *Lei de consórcios públicos*.

BRASIL 2010: *Constituição da República Federativa do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n° 66 de 13 de julho de 2010*. Senado Federal (Brasília).

BRASIL, MINISTERIO DO PLANEJAMENTO 1999: *A evolução do planejamento no Brasil*, CEPAL. Bryc K., C. Velez, T. Karafet, A. Moreno-Estrada, A. Reynolds, A. Auton, M. Hammer,

C. D. BUSTAMANTE, H. OSTRER (2010): “In the Light of Evolution IV: The Human Condition Sackler Colloquium: Genome-wide patterns of population structure and admixture among Hispanic/Latino populations”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*.

CHILE 2004: *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*.

CHILE 2004: *Ley 19.961 sobre Evaluación Docente*.

CHILE 2005: *DFL N°1-19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*.

CHILE 2007: *Ley 20237*.

CHILE 2009: *Constitución Política de la República de Chile, Texto actualizado al 28 de octubre de 2009*.

CHILE 2009: *Ley 20390*.

COLOMBIA 2001: *Ley 715*.

COLOMBIA 2005. *Constitución Política de la República de Colombia de 1991, actualizada hasta el Decreto 2576 del 27 de julio de 2005*.

COLOMBIA 2007: *Ley 1176*.

ECUADOR 2006: Ecuador, Consejo Nacional de Modernización del Estado, *Descentralización en Ecuador al 2006*.

ESCÓBAR, FILEMÓN, (2008). *De la revolución al pachakuti*. Garzazul.

FINOT, IVÁN, (1990): “Descentralizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia” in Toranzo C. (Ed.) *Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, ILDIS-FES.

FINOT, IVÁN, (2007): “Los Procesos de Descentralización en América Latina”, *Estudios Regionales N° 10*, Primavera (Univ. Alcalá de Henares).

FINOT, IVÁN, (2007): “Chile: Para Profundizar la Descentralización hacia los Municipios”, Asociación Chilena de Municipalidades.

FINOT, IVÁN Y ZAPATA, MARCO, (2007): “Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia”, La Paz, MPD, CEPAL, GTZ.

GALINDO, M., (2004): “Autonomías departamentales: Descentralización fiscal financiera”. Comité Pro Santa Cruz.

GARCÍA LINERA, ÁLVARO, (2003): “Autonomías indígenas y Estado multicultural” in *La descentralización que se viene*. FES-ILDIS, Plural.

GARCÍA LINERA, ÁLVARO (Coord.) (2004). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia*, Diakonía - Oxfam.

ISARD, WALTER, (1960): *Methods of Regional Analysis; an Introduction to Regional Science*. Cambridge.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (1998): *Colombia: Informe Resumido del Sistema Educativo*.

PEYREFITTE, A., (1995). *La société de confiance: Essais sur les origines du développement*. Odile Jacob.

PEÑA, CLAUDIA, BARAHONA, R., RIVERO, L.E., GAYA, D. (2003). *La permanente construcción de lo cruceño*. La Paz, PIEB.

RICHARDSON, HARRY W., (1975). *Elementos de economía regional*, Madrid, Alianza.

ROCA, JOSÉ LUIS, (1979). *Fisonomía del regionalismo boliviano*, La Paz, Los Amigos del Libro.

SANTA CRUZ 2007: *Estatuto del departamento autónomo de Santa Cruz*. El Deber.

URENDA, JUAN CARLOS, (1987). *Autonomías departamentales*, La Paz, Los Amigos del Libro.

VALCÁRCEL, MÓNICA, (2004): “Autonomía de las finanzas locales en Perú”. Tesis de Magister, Universidad de Chile.

VARGAS LLOSA, M., (1981). *La guerra del fin del mundo*. Seix Barral.

ZAVALETA MERCADO, RENÉ, (1986). *Lo nacional popular en Bolivia*, La Paz, Plural.

ZUAZO, MOIRA, (2009). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*, FES-ILDIS.

ZUAZO, MOIRA, (2010): “¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia”, Nueva Sociedad N° 227, mayo-junio.

www.kas.de/bolivien

Bolivia

Fundación Konrad Adenauer

Av. Walter Guevara 8037, Calacoto
(Ex Av. Arequipa casi esq. Plaza Humboldt)

Casilla de Correo 9284

E mail: info.bolivia@kas.de

La Paz - Bolivia