

CIENCIAS DEL DESARROLLO / CIDES/UMSA

# ESTADO Y TERRITORIO. LA DISPUTA POST CONSTITUCIONAL

**Dra. Gloria Ardaya Salinas (\*)**

**2008**

(\*) La redacción final del presente documento, se realizó durante mi estadía en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, gracias al beneficio de una beca posdoctoral otorgada por la Fundación Carolina en Madrid- España.

FUNDAPACC  
Av. Ecuador No 2523 Edificio Dallas piso 2  
Teléfonos: 2421655 - 2418674  
Correo electrónico: fundappac@entelnet.bo  
La Paz - Bolivia

Depósito Legal:

Diagramación e Impresión: Capicolor Servicios Gráficos  
Cel.: 70115203

Impreso en Bolivia - Printed in Bolivia

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN _____  | 5   |
| PRÓLOGO _____   | 7   |
| I. RESQUEBRAJAMIENTO DEL PACTO TERRITORIAL.<br>EL RETORNO DEL ESTADO _____                          | 9   |
| II. LA DEMANDA POR LA RECONFORMACIÓN<br>TERRITORIAL _____   | 33  |
| III. ESTADO Y NACIÓN _____  | 46  |
| IV. ESTADO Y REGIÓN _____   | 50  |
| V. ESPACIO Y TERRITORIO: CONCEPTOS BASICOS<br>PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL _____                 | 56  |
| VI. EL TERRITORIO EN BOLIVIA _____  | 62  |
| VII. MARCO CONCEPTUAL. EL CONTEXTO HISTÓRICO _____  | 68  |
| VIII. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO _____  | 82  |
| IX. REFERENDUM AUTONÓMICO Y ELECCIONES<br>PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE _____                      | 94  |
| X. ACTORES DE LA DESCENTRALIZACIÓN _____  | 110 |
| XI. AUSENCIA DEL ANÁLISIS TERRITORIAL _____   | 118 |
| XII. ARTICULACIÓN Y CONCERTACIÓN _____  | 119 |
| XIII. ANÁLISIS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA<br>DEL ESTADO Y DE LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS _____ | 124 |
| XIV. CONCLUSIONES PRELIMINARES _____  | 140 |
| XV. BIBLIOGRAFÍA _____  | 149 |
| ANEXO _____   | 157 |

## PRESENTACIÓN

El libro: „Estado y territorio, la disputa post constitucional“ cuya autora es la doctora Gloria Salinas, es fruto de una seria investigación, documental y bibliográficamente trabajada con impecable metodología y novedosas conclusiones.

El concepto de Estado como síntesis de la sociedad política en su expresión jurídica es ampliamente analizado desde las mas importantes vertientes del pensamiento como son el marxismo y el cristianismo y también desde la corriente jurídica clásica que abanderó Hans Kelsen.

De dicho análisis emerge nítidamente la relación Estado y Política que tiene como meta el bien común y en dicha búsqueda la doctora Ardaya Salinas descubre, o redescubre, el hecho de que toda acción humana se desenvuelve en un territorio que ciertamente no esta aislado del conjunto del que es parte pero en el que pesa esencialmente. Asi identifica tres momentos o como ella nomina tres pactos territoriales, la Constitución de la República con sede en Sucre - Charcas, la llamada Revolución Federal con sede en La Paz y el tercer pacto que estaría por conformarse, ojalá con una visión unitaria y al mismo tiempo autonómica o descentralizada.

El libro en todos sus capítulos refleja un gran conocimiento de la realidad boliviana y de las formas que caracterizan el complejo y difícil devenir del curso de nuestra historia de la que no terminamos de aprender que nuestra diversidad cultural responde también a nuestra diversidad territorial, ambas dos complementarias en la unidad del Estado Boliviano.

La Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana, ha auspiciado investigaciones científicas como la que ha dado fruto en el libro que ahora presentamos; lo ha hecho siempre de manera

incondicional, plural, con la certidumbre de que el conocimiento de la verdad es un derecho de las personas y de las sociedades, que conlleva el deber de difundir en lo posible, cuando ello significa coadyuvar a construir sociedades mas democráticas, justas y respetuosas del conjunto de los derechos humanos.

Luis Ossio Sanjinés  
Presidente del Directorio de  
FUNDAPPAC

## PRÓLOGO

El recorrido temático que plantea el documento es, esquemáticamente, el siguiente. Un marco teórico sobre la articulación entre Estado / Territorio / Región / planificación y las instancias de gobierno subnacional. Sin más pretensiones que enunciativas, se esbozarán luego algunos criterios generales que deben observarse en los diseños de los procesos de descentralización así como algunos criterios que faciliten la formulación de estrategias en el área y que le permitan al Estado, recomponer su relación con las regiones. Luego, el contenido del documento pretende servir de insumo para las discusiones más importantes de la coyuntura, especialmente luego del resultado en la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución Política del Estado que deberá aprobarse próximamente. Estas discusiones se refieren al debate sobre el proceso de descentralización en su segunda fase, a los distintos regímenes de autonomías surgidos del mismo y a la discusión de los proyectos de regímenes territoriales que se señalan en el proyecto de Constitución Política del Estado, las cuales surgirán luego del referéndum aprobatorio de la misma y de las posteriores aprobaciones / reprobaciones de los respectivos Estatutos Autonómicos presentados a consideración por la vía del referéndum. El trabajo que se presenta tiene como marco de análisis a la crisis política reinante expresada en el deterioro de la relación Estado / territorio. Asimismo, el documento muestra la permanencia del tema territorial en la agenda nacional y constitucional, al mismo tiempo, la falta de conciencia, oficio, responsabilidad y, a veces, confusión existente en el país respecto al tema. Finalmente, el documento muestra que se trata de un debate no finalizado. La bibliografía recoge los textos más importantes para la discusión sobre descentralización en Bolivia y la región, mientras que en las notas a pie de página se incorporan las referencias de los autores citados en el texto.

## I. RESQUEBRAJAMIENTO DEL PACTO TERRITORIAL. EL RETORNO DEL ESTADO

Una de las expresiones de la crisis social general y, en especial la crisis del Estado en Bolivia, se manifiesta en el resquebrajamiento del “pacto territorial” y en la necesidad de configurar un nuevo modelo de desarrollo nacional donde las regiones adquieran un protagonismo acorde a los requerimientos del nuevo Estado, de la superación de la pobreza, de la búsqueda de la productividad y de la competitividad en el contexto de la globalización. En efecto, Bolivia vive un proceso de cambio multidimensional, el que muchas veces se expresa como una crisis. Una dimensión del cambio consiste en la necesidad de conformación de las regiones y una mejor apropiación del territorio, cuya forma administrativa actual son los departamentos en el nivel meso o intermedio y los municipios en el nivel local.

No obstante, la búsqueda de un nuevo consenso territorial y de reconfiguración de las regiones requiere de la construcción de un “pacto” que posibilite la conformación de la comunidad política, la reestructuración del Estado y su adecuación a las demandas y expectativas de la población boliviana así como también, de su inserción en el contexto internacional y la globalización<sup>1</sup>. A partir del nuevo rediseño del Estado, las regiones y los departamentos deberán conformarse como espacios económicos en búsqueda de la competitividad interna e internacional y como sistemas político-administrativos democráticos y eficientes.

Pero además de la necesidad de recomponer el nuevo pacto territorial,

---

<sup>1</sup> La reforma del Estado promovida en los ochenta, buscó reducir su tamaño al mínimo, su sustitución por el mercado siempre que fue posible aunque ello haya llevado a la pérdida de derechos sociales. Aquí se propone una reforma que haga un Estado fuerte y ágil y, fundamentalmente, que asegure los derechos y sea capaz de posibilitar innovación gerencial y crear formas administrativas más democráticas, denominadas de cogestión social por ser un ámbito de poder social compartido entre Estado y sociedad (Genro, 1997).

el país deberá enfrentar la reconstitución de la institucionalidad estatal en un contexto de predominio de corporativismos<sup>2</sup> de diversa índole; del predominio de la informalidad política, social y económica y de ausencia de proyectos colectivos de transformación y cambio que lleven a valorizar o más bien, reconstruir lo público estatal<sup>3</sup> y no estatal. Lo público, en la actualidad, es reivindicado como un concepto central de cualquier aspiración democrática (Del Campo y Rabotnikof, 2005)<sup>4</sup>. También es preciso que en el país se clarifiquen los roles del Estado y de la sociedad, ahora confundidos. Entre otras tareas se deberá promover que el Estado retome su capacidad de regulación del territorio, una capacidad de hacer “conducción territorial” tanto como conducción política, en términos de Boisier. Ello tendría que expresarse en una política de Estado acerca del ordenamiento territorial, asunto que no puede dejarse entregado al mercado (Lechner, 1999) ya que no está capacitado para tratar asuntos territoriales, salvo que se acepte un ordenamiento territorial “por omisión”, situación que de hecho está ocurriendo en el país y que no necesariamente responde a un proyecto nacional o a las aspiraciones sociales y, fundamentalmente, al interés nacional.

---

<sup>2</sup> Hablamos de la organización de la sociedad en corporaciones que agrupan intereses no clasistas y que hace énfasis en organizaciones y/o sindicatos.

<sup>3</sup> Es difícil consensuar sobre lo que es común. Especialmente lograr un consenso republicano y democrático sobre el interés general basado en valores democráticos y cívicos. Menos aún, la reconfiguración de lo público que considere un nivel de constitución de una esfera pública intercultural y los grados de responsabilidad de los actores interculturales. Cuando no prima el interés general, tampoco se considera la transferencia de estructuras de gestión entre los niveles nacional y subnacionales.

Lo público es pertinente a la sociedad y la sociedad y lo privado también son política; la política no sólo es Estado; pero, no todo es político; deberemos también definir el interés público y considerar que lo público es pertinente a la sociedad. Que la sociedad y lo privado también son política y que el ámbito público no estatal, no se reduce al Estado. Existe un control social sobre actividades públicas; hay formas de propiedad y producción de bienes y servicios colectivos por fuera del Estado y del mercado, los que fortalecen los derechos sociales y la organización de la sociedad.

<sup>4</sup> La autora dota de 3 sentidos al espacio público: interés o bien público; lo público en contraposición a lo oculto y, lo abierto en contraposición a lo cerrado.

Lechner, sostiene que el debate sobre Estado y mercado tiende a ser polémico porque pone en juego la idea del orden social. El mercado es una categoría social. Para evitar la fetichización de una u otra categoría, se plantea la conveniencia de situar la relación en su respectivo contexto histórico. El funcionamiento del mercado se encuentra determinado por su inserción en instituciones políticas, estructuras sociales y procesos culturales. Por sí solo, el mercado no genera ni sustenta a un orden social y, por el contrario, presupone una “política de orden”. Esta implica dos procesos de integración al mismo tiempo –integración al sistema mundial e integración social- que requieren tanto de la dinámica del mercado como, sobre todo, de una redefinición del Estado. La búsqueda de un Estado democrático que integre efectivamente a todos los ciudadanos.

Existe consenso en el país que como resultado del impulsivo proceso de ajuste estructural, estabilización, apertura comercial y financiera que se inició en el año 85, el Estado boliviano perdió progresivamente terreno frente al mercado en su obligación de buscar el “bien común”, de orientar, conducir, promover y regular el desarrollo socioeconómico del país. En consecuencia, se debilitó su responsabilidad sobre la política pública en general. Esta ausencia de Estado se expresa, entre otros aspectos, en los altos niveles de trasgresión de las leyes y las normas, la persistencia de la anomia, el individualismo y el predominio de prácticas corporativas que atentan contra el interés común y contra la institucionalidad democrática. La ausencia de institucionalidad del Estado atenta contra la continuidad de las políticas públicas y fundamentalmente a una buena relación entre Estado y sociedad. La informalidad política, económica y social y el irrespeto por lo público, no es extraña en nuestra historia y se repite periódicamente ante las sucesivas crisis y tránsito de modelo de desarrollo. Zavaleta sostiene que en el país no se produjo el llamado “pacto de acatamiento” y se puede atribuir a ello, la ausencia de institucionalidad y el acatamiento al Estado de derecho.

En esa dirección, Verdesoto<sup>5</sup>, sostiene que a la Revolución Nacional de

1952 se le puede atribuir la forma del Estado boliviano en el siglo XX, sus logros y sus deficiencias. Lo que ocurre incluso con posterioridad a 1985 y 2006, no termina borrando la historia de construcción política y de producción ideológica que generó el Estado del 52. Un Estado agoniza mucho tiempo antes de morir y, en Bolivia, las crisis tienen larga duración y permanecen anidadas tanto en el Estado como en la sociedad.

Como señala Verdesoto, el desarrollo institucional post-revolucionario fue radicalmente incompleto. Se refugió en la propuesta de representación política a través del “nacionalismo revolucionario”, que actuó como forma compulsiva para lograr la homogeneidad política. La pretendida homogeneidad política se expresaba en la política de lograr la castellanización y el mestizaje. Aquella homogeneidad fue fuertemente “demandada” por la heterogeneidad social, por la presencia de una formación social “abigarrada”<sup>6</sup>, en la expresión de Zavaleta Mercado. Este autor reitera que una formación social es abigarrada, cuando presenta una sobre posición, no articulada, de varios modos de producción en un mismo tiempo. Como cada modo de producción construye historia y, por tanto, cultura diferenciada, lo abigarrado reproduce civilizaciones diferenciadas y superpuestas. Estos modos de producción coexisten pero no se articulan; de esta manera reproducen formas civilizatorias y culturales que se excluyen entre sí.

En la actualidad, también la institucionalidad estatal está siendo afectada por la presencia de los movimientos sociales que no asumen lo institucional como posibilidad de preservar los “procesos de cambio” anteriores y actuales. El sistema político ha sido sustituido por los movimientos sociales y no acaba de emerger otro que le otorgue

---

<sup>5</sup> He sido ampliamente beneficiaria del trabajo de Luís Verdesoto, especialmente su tesis doctoral “Lo público en las sociedades andinas”, de próxima publicación. Agradezco la lectura de sus manuscritos.

<sup>6</sup> Bolivia es un país de alta recurrencia colonial; en términos de Zavaleta (1986) se trata de una formación social abigarrada.

centralidad al sistema político.

Antes, durante y con posterioridad al proceso del 52, existió una permanente lucha por la supremacía del Estado o de la sociedad sin coexistir plenamente. Zavaleta señalaba que “cuando el Estado existe es contra las masas y cuando las masas existen es contra el Estado”. En todo caso, la insuficiencia de Estado fue la constante y que se expresaba también como ausencia institucional. Esta ausencia restauró y re-funcionalizó a los viejos actores promoviendo la recomposición de la “paradoja señorial” o el regreso de comportamientos neocoloniales frente a la población indígena y la recomposición permanente de rasgos oligárquicos de la elite. A su vez, el otro protagonista, la “plebe en acción” o “la política en las calles”, impidió la reconformación de lo público y la transformación de los sectores dominantes y / o subalternos dentro de la institucionalidad y de una mínima programación política para el acceso a la modernidad<sup>7</sup>.

Sin embargo de esta ausencia, en el imaginario colectivo, como sostiene Exeni, el Estado suma-todo. En el marco de un estudio realizado por el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, en 2006, se hizo una consulta en las nueve ciudades capitales y El Alto. La encuesta tenía el propósito de indagar el tipo de Estado con el que, en nuestro imaginario, nos sentiríamos identificados. El resultado fue una curiosa pero fecunda combinación de adjetivos para el Estado, con ocho cualidades fundamentales (en orden de preferencia): Estado democrático, intercultural, de Derecho, social, unitario, comunitario, plurinacional y autónomo. Las primeras seis características obtuvieron un amplio

---

<sup>7</sup> Modernización y modernidad. El concepto de modernización se asocia con cambios cuantitativos en los niveles de desarrollo económico, tecnológico y cultural. Muchos lo entienden como un acercamiento a los estándares más altos por medio del mayor aumento posible de la eficiencia. Es un concepto que se usa de manera generalizada e irreflexiva. La modernidad se presenta como la permanente actualización a los tiempos contemporáneos. El cambio es permanente.

respaldo de más de dos tercios de la población consultada (con un 90%, en la cima, para el Estado democrático). En tanto que las dos últimas, las más sensibles-conflictivas (en apariencia contradictorias entre sí), lograron la aprobación, respectivamente, del 56 y del 54 por ciento.

Con posterioridad, en octubre de 2007, el Consejo Político que reunía a las fuerzas con representación en la Asamblea Constituyente logró un acuerdo fundamental acerca de la visión de país y la caracterización del Estado con once atributos: los ocho ya claramente identificados por la ciudadanía (señalados arriba) y otros tres indiscutibles: un Estado libre, soberano e independiente. Existe, por lo tanto, una innegable convergencia entre ese pacto político (emergente del proceso constituyente) y el sentir mayoritario de los bolivianos y bolivianas (Exeni, 2007).

Pero el debate sobre los nuevos roles del Estado no se circunscribe a Bolivia. En el país están ocurriendo cambios, pero aun no se percibe el destino de aquellos y las diferencias que entrañan.

La transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, de un nuevo tipo de inserción internacional, soberana, cooperativa, autodeterminada e interdependiente, se basa en la propuesta de un nuevo tipo de Estado que destierre al actual y cuyas características principales, entre otras, son el autoritarismo, el patrimonialismo, el centralismo y, fundamentalmente, se trata de un Estado excluyente y homogenizador.

Para ello, es preciso reposicionar a la política –en el sentido de búsqueda deliberada de futuro- que permita construir un “nosotros” y un destino común a través de un nuevo contrato social, que profundice la democratización de las instituciones públicas, sociales y políticas, que administre y gestione la diversidad y que permita la transición ordenada, negociada aunque con tensiones políticas y sociales que son normales dentro de la democracia<sup>8</sup>, hacia el nuevo modelo de desarrollo político-social.

Se insiste en la conformación del contrato o pacto social que produzca

la reforma territorial conservando la unidad nacional, profundice el reconocimiento de la diversidad existente en Bolivia y que involucre los compromisos básicos y estructurales, para hacer una transición de un modelo económico neoliberal, socialmente perverso, fundamentado en la necesidad de obtención de capitales de corto plazo para que el estado continúe procesando su existencia, para ir a otro modelo de nueva inclusión social, de nueva cohesión social, de un marco regulatorio democrático en que los conflictos no terminen en la muerte, disolución, derrota política total del otro, sino que se resuelvan por la búsqueda del consenso mínimo sin que las divergencias sean diluidas (Genro, 2003).

Como se ha señalado, uno de los aspectos centrales de la reforma del estado es que éste responda, además, a las necesidades y demandas de la gente dentro de una profundización de su democraticidad al mismo tiempo que es un factor de articulación de las relaciones sociales, legitimando a la vez su intervención y su carácter nacional (Oszlak, 2006).

Hay unas características que definen al Estado y que refuerzan su "estatalidad". Estas son, el reconocimiento externo de la soberanía política de gran importancia en una época en que los Estados "eran" por la aceptación de los demás; el monopolio de la coerción física dentro de un territorio delimitado; el ejercicio pleno de la potestad impositiva y la conformación de una burocracia profesionalizada, y la capacidad de producción simbólica.

Cada una de estas tareas, según Oszlak, significó interacciones con actores como a) los Estados subnacionales; b) las instituciones de la sociedad civil y los movimientos sociales; c) los agentes del mercado; d) los actores supranacionales.

Pero el Estado es también un modo de organización social que involucra además los componentes de desarrollo económico, gobernabilidad

<sup>8</sup> Algunos definen a la democracia como el espacio en el cual se demuestra la capacidad de administrar pacíficamente los conflictos y las diferencias.

democrática y equidad distributiva. En ese contexto, un Estado para ser democrático debe tener un conjunto de requisitos: que exista un demos, es decir una ciudadanía que adopta decisiones políticas a través de alguna forma de procedimiento colectivo; que exista un territorio en el que se aplican las decisiones y donde reside el demos; que exista un procedimiento para la toma de decisiones, directo o indirecto; que el procedimiento sea considerado legítimo por el demos, lo cual implica que el resultado será aceptado incluso si contradice sus intereses, valores o preferencias; que el procedimiento sea efectivo, en el elemental sentido de que pueda ser empleado para cambiar el gobierno, suponiendo que existe suficiente apoyo para ese cambio y que; en los casos de Estados nacionales, el Estado sea soberano (Blattberg, Charles, 2000, citado por Oszlak).

Lograr cambios profundos en el estado boliviano será difícil ya que hasta ahora y según Verdesoto, antes y ahora, la masa movilizada no pudo demandar un Estado basado en instituciones que asienten políticas públicas legítimas, portadoras de la democratización<sup>9</sup>. Al contrario, la consecuencia fue la ausencia estatal que, ahora y, en su momento, generó despotismos locales a través de caudillos, quienes crearon subsistemas de control en substitución de la institucionalidad nacional<sup>10</sup>. La cultura y el predominio institucional sobre prácticas corporativas, sigue siendo la asignatura pendiente de la democracia vigente en el país. Desde 1952, la ilegitimidad del viejo orden oligárquico fue reemplazada por la legitimidad de la revolución y de la nación, luego por los pactos de gobernabilidad y, ahora por el "Estado Social Comunitario" o, la "Revolución Democrática Cultural" (Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, 2006) cuya base de sustentación son los movimientos sociales.

---

<sup>9</sup> La participación ciudadana es imprescindible para lograr cambios, pero los cambios no permanecerán sin un adecuado sistema institucional que los cobije. Ninguna mala política puede ser sustituida por el accionar de los movimientos sociales.

<sup>10</sup> De ello, son claros ejemplos, las luchas territoriales que se produjeron en Santa Cruz y otros departamentos del país y, ahora, la acción de los movimientos sociales de diversa índole. Estado y sociedad no están claramente diferenciados.



Estas legitimidades surgidas en 1952 y 2006 se cristalizaron en la movilización de las masas. La de 1985, se sustentó en los pactos de gobernabilidad entre los partidos políticos con representación parlamentaria, del que se excluye al Movimiento Al Socialismo, MAS. De allí no pudieron surgir legitimidades nuevas o alternativas, sino legitimidades difusas y poco aprehensibles y que no logran cristalizar.

Hasta la actualidad, el desarrollo institucional se sigue trabando en la pretendida democratización social o igualdad material. Los elementos institucionales del viejo régimen se articularon bajo las perspectivas estratégicas del nuevo orden estatal. Las prácticas de radicalidad dieron lugar al clientelismo del co-gobierno; las de la conspiración (revolucionaria) fundamentaron a la inestabilidad; y, la repartición burocrática solventó la necesidad política de acuerdos pero con exclusión de la sociedad. En lo posterior, la ilegitimidad del orden autoritario, fue reemplazada por un orden democrático que no termina de consolidar una legitimidad frente a la sociedad, fundamentalmente por su carácter excluyente e ineficaz. Los resultados electorales de diciembre de 2005, fueron contundentes y expresaron un claro mandato en la perspectiva de iniciar un proceso de mayor democratización social aunque no necesariamente, fortalecer la institucionalidad estatal y, en algunos casos, fortalecer la democracia que les dio origen.

En efecto, existe una mayor democratización social, pero no un fortalecimiento de la institucionalidad estatal. Primero fue el cogobierno, luego los pactos de gobernabilidad y, ahora, los movimientos sociales que impiden el fortalecimiento del Estado como actor del desarrollo y, por ende del desarrollo territorial. Queda claro que es importante la participación social, pero sin una institucionalidad, los cambios que se produzcan, cualquiera sean aquellos, no tendrán sostenibilidad, ni se constituirán en política pública.

Por varias razones, el país no ha logrado hasta ahora, estructurar una institucionalidad estatal sólida que le permita acometer una consistente modernización económica y estatal. Hasta ahora, el desarrollo

contemporáneo se basa en una profunda inequidad y en mercados sin capacidad competitiva, un Estado sin eficiencia y una sociedad sin transparencia. El modelo surgido para sustituir el modelo del Estado del 52, estructurado a partir de 1985, tampoco ofreció salidas al crecimiento y a la distribución del ingreso. El que se pretende construir desde 2006, hasta ahora no logra plasmarse en políticas y acciones concretas destinadas a la reactivación del aparato productivo y, más bien, tiende a consolidarse un Estado “neodesarrollista”. Al parecer, es demasiado pronto para requerirle estas acciones. Como se conoce, un Estado agoniza mucho tiempo antes de transformarse. Todavía tiene muchos problemas para abordar la complejidad del desarrollo económico y de la globalización y para asumir funciones en relación a la cohesión social<sup>11</sup> (CEPAL, 2007) y al fortalecimiento del orden social ya que previamente debe definir sus nuevas funciones y evaluar la institucionalidad de la que dispone para acometer esas tareas.

El proceso de transición que está ocurriendo en Bolivia, todavía no deja claro el tipo de Estado ni de modelo de desarrollo que emergerá. Sin embargo, existen algunas características que parecieran ubicarlo en la corriente del nuevo desarrollismo (Bresser-Pereira, 2007) que rechaza las ideas equivocadas de crecimiento basado en la demanda y en el déficit público; defiende el equilibrio fiscal no por ortodoxo, sino que cree que el Estado es el instrumento de acción colectiva por excelencia; fomenta la inversión pública a través de la construcción de infraestructura; se le reconoce un papel fundamental como garante del buen funcionamiento del mercado y de las condiciones generales de la acumulación de capital: educación, salud, infraestructura de transportes, comunicaciones y energía.

---

<sup>11</sup> El concepto de cohesión social suele confundirse con otros. Una noción cercana es la de capital social. Otra es la de integración social que posibilita a las personas participar del nivel mínimo de bienestar. También está la noción de inclusión social o ética social. Se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.

Este nuevo “desarrollismo” rechaza la tesis neoliberal de que el Estado ya no tiene recursos, por que esto depende de la forma en que se administren las finanzas públicas; concibe al mercado como una institución eficiente y capaz de coordinar el sistema económico, pero reconoce sus limitaciones. En ese contexto, el nuevo desarrollismo es reformista.

Según Bresser, muchas reformas institucionales son comunes al nuevo desarrollismo y a la ortodoxia convencional. Pero los objetivos son distintos. La reforma de la gestión pública, es impulsada por el nuevo desarrollismo porque quiere un Estado más capaz y eficiente, mientras que la ortodoxia convencional ve en ella solo una oportunidad de reducir la carga tributaria. El nuevo desarrollismo propicia una economía comercialmente abierta, competitiva, pero no lleva la idea al extremo y busca usar las negociaciones internacionales para obtener contrapartidas. En otros casos la diferencia es de énfasis: tanto el nuevo desarrollismo como la ortodoxia convencional defienden mercados de trabajo más flexibles. No confunde flexibilidad con falta de protección.

Pese a los cambios ocurridos a partir de enero de 2006 y del optimismo que aquello generó, en la actualidad, todavía existe un sentimiento de pesimismo e insatisfacción<sup>12</sup> que agobia a la ciudadanía y que se expresa –entre otros- en el incremento de la migración internacional<sup>13</sup> que obliga a que una parte significativa de los recursos humanos calificados, busque otras alternativas laborales. Como se ha señalado, la excesiva concentración del ingreso, es sinónimo de ineficiencia productiva e incapacidad estatal. Hasta ahora, las elites políticas no supieron “negociar” una reproducción moderna del sistema basada, al menos, en mínimas cuotas de solidaridad, productividad y competitividad. Por

---

<sup>12</sup> Un estudio comparado entre 6 países sudamericanos muestra a Bolivia como cuarto en el ranking de la felicidad y el optimismo. Entre las 17 ciudades más felices, se ubica a Santa Cruz en el quinto lugar, a Cochabamba en el 14, a La Paz en el 15 y a El Alto en último lugar. La Razón, 4 de marzo de 2007.

ello, el resultado electoral de diciembre de 2005 es claro y ha otorgado un mandato destinado a cambiar el curso del desarrollo, proceso iniciado, pero sin futuro definido deliberadamente. No está claro hacia donde se encamina el país.

En ese contexto, la condición del advenimiento de una nueva forma estatal es la recreación de la política; esto es, de un sistema político de gobierno (Crick, 1999). Crick señala que la política surge de la aceptación de las limitaciones. Por ello, la política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. La política como la única alternativa al “gobierno por la fuerza” o al gobierno de las lealtades primarias o endogámicas; la única que permite simultáneamente la libertad y el orden. La necesidad del compromiso y la permanente lucha por el poder que la caracterizan ofrecen persuasivos argumentos a sus críticos, pero sin ella, estamos perdidos. La política es la actividad que surge necesariamente de reconocerse múltiples y diversos<sup>14</sup> (Delgado, 2004).

Si no fuésemos –y no nos reconociésemos- como conglomerado de identidades, forma compleja de sociedad, seguiríamos en un estado de naturaleza, esto es, de guerra. Y con formas sociales simples, de comunidades elementales. Pero no es así. La política es algo más que la elementalidad de una célula de origen, sea religiosa, ideológica, étnica o regional. Es construcción de proyecto nacional. En la actualidad, existen las condiciones para construir ese proyecto nacional y reposicionar a la política como el centro para recrear visiones deliberadas de futuro

<sup>13</sup> El INE de España señala que en 2005, la colonia boliviana ascendió a 97.947 ciudadanos y, en 2006, registró a más de 139.000 bolivianos. La Razón, 3 de marzo de 2007.

<sup>14</sup> La interculturalidad, llevada a sus últimas consecuencias, debe abrir las posibilidades de pensar en que ella penetre en el núcleo del sistema, es decir en temas que hacen a la gestión económica y política en una sociedad y que puede haber propuestas alternativas, desde lo indígena en este caso. Es coherente pensar, interculturalmente, que “los otros”, los indígenas en este caso, tengan respuestas paradigmáticas a la crisis de la civilización occidental, a la modernidad, por tanto, que la modernización no es un camino obligado.

e incluir el bien común como el centro de la nación y sus partes. La acumulación de “disponibilidades” sociales y políticas fue clara en enero de 2006. Ahora, se corre el riesgo de perderlas y no recuperarlas por largo tiempo.

Hacer política, desde esa base, es aceptar y conservar la unidad territorial. Bolivia es una unidad territorial –incluso cuestionada– pero independiente de su pasado de centralismo, que si bien produjo distorsiones también produjo una nación. Ahora, existe consenso estatal y social de que el centralismo se agotó irremediablemente. Se ha llegado a la actualidad de la formación social complejizándose día a día –en la producción y en la cultura– y reconociendo también la necesidad de mantener, acrecentar y modificar los mínimos de orden. Con la política se busca un orden. Un orden nacional y órdenes subnacionales. Un orden ético y órdenes sociales a partir de la reconformación de la comunidad política que incluya a bolivianos y a bolivianas.

También, la política es conciliación de intereses divergentes dentro de cualquier nivel de gobierno. Es capacidad de concebir una proporcionalidad en la asignación de recursos de poder, como condición de la unidad de la comunidad, no de su homogeneidad.

Por ello, hacer política, entonces, es ejercer un gobierno pacífico a través de actos de conciliación. Pero, en perspectiva estratégica, logrando definiciones y re-definiciones aceptadas acerca de lo común o de lo público (Crick, 1999). Reconocer en lo público una construcción históricamente lograda y modificable, es superar el oscurantismo de lo público como un misterio, del cual se alejan los pobres por ser esencialmente ineficiente. En ese contexto, la reconstitución del pacto territorial o la estrategia de descentralización / autonomía son o deben ser, un ejercicio público de la política, en realidad, su única forma.

Rescatar la política en la perspectiva de reconstruir el Estado y reconformar la nación es una tarea difícil en tanto en el país, se

encuentran en vigencia formas cuasi-estamentales en el sistema político; ausencia de proyectos colectivos y vigencia de particularismos; una generalizada informalidad política y económica; persisten formas de integración territorial con escasa interdependencia y; finalmente, los efectos de la pobreza que se expresan a nivel territorial y sectorial. En efecto en el país se ha transitado desde visiones de desarrollo humano a las “alivio de la pobreza” hasta aquellas sustentadas en la redistribución del ingreso vía los bonos a sectores “improductivos” como niños y ancianos y no en creación de empleo.

La reconstrucción del Estado y la reconformación de la nación, requiere asumir el carácter multicultural y pluriétnico de la nación. Como señala Delgadillo (2004), las teorías de la multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad, proponen las maneras en las que deben relacionarse pueblos y sociedades; tienen que ver con una suerte de gradual profundidad en las relaciones entre grupos culturales. La propuesta multicultural se refiere, esencialmente, a relaciones de convivencia; en tanto que la propuesta de interculturalidad presenta estas relaciones como de interacción, de mayor profundidad por tanto. Pluri/multi/Intersón, generalmente, teorías de inclusión de minorías en una sociedad mayor; hacen crisis cuando se las aplica a sociedades con mayoría indígena. La inclusión de una mayoría en una minoría (dominante) tiende a romper el sistema.

La concepción de la interculturalidad tiene que ver con la interacción equitativa entre culturas, lo que supera la simple convivencia estática, que es lo que caracteriza a la multiculturalidad; la interculturalidad, por tanto, es una categoría dinámica. Refiere a auténticas relaciones interculturales que no admiten imposiciones civilizatorias, de unas culturas sobre las otras. En este orden de cosas, la “modernidad” es una propuesta civilizatoria como cualquier otra –no la única–, con la que otras propuestas civilizatorias convivirán y negociarán.

En ese contexto, la “esperanza” del nacionalismo revolucionario, incluso

de la democracia representativa de lograr la homogeneidad social quedó en manos del avance étnico, cultural e institucional, del mestizaje. El mestizaje, que es una categoría ambigua, se identifica con las exclusiones del Estado resultante. La sociedad boliviana, se reitera, está formada por mallas sobrepuestas de identidades sociales e identidades políticas. Este carácter expresa una “sed” de Estado, cuya forma cultural no necesariamente se acerca al mestizaje, como en los restantes países andinos<sup>15</sup>. Por el contrario, las últimas elecciones ratifican la probable construcción de otro proyecto que excluye al mestizaje como propuesta, pese a su incidencia nacional. Pero no por su negación, el mestizaje deja de existir. Por el contrario, a veces esta negación refuerza la identidad.

En esa dirección es preciso considerar que la nación fue el horizonte de construcción del Estado. El Estado y la nación configuraron los horizontes de lo público y de lo ciudadano. También la globalización - el proceso más reciente que desfigura a la nación y sobre determina al Estado- aparece como condición de futuro y surge como barrera para la conformación de bloques históricos.

En ese contexto, se piensa la diversidad a partir de la política y también la historia. Desde la política en la medida en que la historia, es la diversidad. La diversidad no solo incluye a las nacionalidades originarias, sino también a los mestizos y otro tipo de diversidades como las de género, territoriales, etc.

El “mestizaje”<sup>16</sup> ocurrido en el Censo del 2001, ha provocado un conjunto de tergiversaciones con relación a la población indígena en el país y nos invoca a tratar el tema con mayor responsabilidad. Investigaciones sobre cultura política realizadas en el país por Seligson (2005) y posteriormente retomadas por Verdesoto y Zuazo (2005) nos

---

<sup>15</sup> Una asignatura pendiente es analizar uno de los movimientos fundacionales más importantes de la nación boliviana, las sublevaciones indígenas liderizadas por el movimiento de Katari de 1780, y su propuesta que excluía a los mestizos, con relación a la propuesta de Amaru, más conciliadora con relación a la población mestiza.

indican que un muy importante aporte es ubicar el caso boliviano dentro de rangos internacionales. Ellos hicieron la comparación con los países andinos en los que se ha realizado una investigación similar (metodológicamente comparable). Estos son: Ecuador y Colombia y la comparación en materia de orgullo nacional expresa, por ejemplo, que en Colombia es de 94; en Ecuador, de 92; en Bolivia, de 85, en una escala 1-100 respectivamente. Estos datos mostrarían, en el momento de la realización de la encuesta, la presencia de un fuerte “pesimismo” dentro del ambiente político boliviano; o, en su defecto, una “fisura” interna. Esta situación ha cambiado en el último tiempo, según muestran otras encuestas realizadas recientemente por IPSOS Apoyo- Opinión y Mercado de septiembre de 2007, donde el 91% de los habitantes de las capitales departamentales y El Alto, sienten orgullo por la nacionalidad que ostentan.

También, cabe destacar que, como resultado de las investigaciones y encuestas de opinión señaladas anteriormente, en Bolivia no existe una opción significativa por el “separatismo” ni una correlación con las regiones. Salvo una proporción superior –doble- de personas que aceptan la separación en Santa Cruz (8.9%) en relación con el resto del país (4.4%).

Los anteriores datos son importantes porque son una muestra de que si bien en el país no acaba de resolverse la crisis política, la asignatura pendiente es de reconstituir a la comunidad política, aquellos –los datos- expresan que las demandas que manifiestan la necesidad de reconstituir el pacto territorial, no atentan contra la unidad del país ni éste se dirige a una desintegración nacional y territorial.

Siguiendo a los mismos autores y en otra dimensión, en Bolivia y de acuerdo a encuestas y a diferencia del Censo 2001, al transcurrir los

---

<sup>16</sup> El término es aporte de Rafael Archondo y refiere a que en el Censo 2001, no se incorporó la posibilidad de reconocerse como mestizo.

años, sube la autoidentificación indígena. Así se tiene que en 1998, el 10%; de la población se asumía como indígena, mientras que en el 2000, lo hacía el 9%; el 2002, el 11%; y el 2004, el 16%. Esto permite afirmar que la auto-identificación étnica, como toda identidad, es rápidamente cambiante. No hay diferencias significativas entre identidad nacional e identidad étnica; ni entre ser boliviano y pertenecer a un grupo étnico. La identidad nacional convive con la identidad departamental dentro del mismo sujeto social.

El sentido de pertenencia a culturas particulares, incrementa el nivel de identificación con la comunidad nacional. Por ejemplo, identificarse con la “cultura quechua” tiende a incrementar la intensidad del sentido de pertenencia a la comunidad nacional; lo mismo sucede con la “cultura camba”, pero no sucede lo mismo con la “cultura aymara”, que no parece tener ningún efecto en el nivel de identificación nacional.

Como se ha podido observar, la autoidentificación como pertenecientes a nacionalidades originarias o a la categoría mestizos, difiere notablemente entre el último Censo y las encuestas realizadas con anterioridad y posterioridad al mismo. Al presentarse en las encuestas la opción de autoidentificarse como mestizo y/o cholo, la población boliviana migra hacia esta categoría en un 61% de los entrevistados.

También es importante señalar en esta introducción que las demandas regionales en el país tienen larga data e insisten en el tratamiento del tema territorial así como en la profundización de la descentralización a partir del cuestionamiento al centralismo, por considerarlo ineficiente y poco democrático, entre otras críticas. Sin embargo de las demandas regionales existentes, hay que destacar que en el país en general, existe una fuerte inconsciencia territorial tanto en el Estado como en la sociedad.

Pese a la antigüedad de estas demandas regionales, éstas provocan tensiones e invocan al inconsciente colectivo nacional por el temor a la histórica desmembración territorial que sufrió el país en el pasado por

parte de los países limítrofes.

Estas y otras razones han consolidado en el país una cultura basada en las desconfianzas mutuas generalizadas y agudizadas aún más en el último tiempo. Las desconfianzas son de diversa índole y también se expresan desde el centro hacia las regiones y desde las regiones hacia el centro, aunque las elites locales y/o regionales hagan parte de proyectos políticos o sociales nacionales. El tema geopolítico y nuestras pérdidas territoriales, están en la base de ese temor y, por supuesto, el centralismo generalizado que se expresa en todas las formas y contenidos. También en el último tiempo se ha exacerbado en el país, la cultura de la confrontación y la lógica del “amigo – enemigo”, aparejada con las desconfianzas sobre el tema territorial<sup>17</sup> (Mouffe, 1999).

Pese a los problemas mencionados anteriormente, existe conciencia en ciertos sectores del país de que el centralismo se agotó y que es preciso “recomponer el pacto territorial”. Sin embargo, este análisis no es coincidente con la mayor parte del gobierno que considera irrelevantes dichas demandas o en su defecto, plantea la descentralización a través del incremento de los niveles autonómicos, como las regionales, departamentales, municipales e indígenas. Este desencuentro que se expresa en la relación Estado territorio, debe inducirnos a la

<sup>17</sup> Mouffe señala que: “Lo que caracteriza a la democracia pluralista en tanto forma específica del orden político es la instauración de una distinción entre las categorías de “enemigo” y de “adversario”. Eso significa que, en el interior del “nosotros” que constituye la comunidad política, no se verá en el oponente un enemigo a abatir, sino un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas, pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas. Sin embargo, la categoría de “enemigo” no desaparece, pues sigue siendo pertinente en relación con quienes, al cuestionar las bases mismas del orden democrático, no pueden entrar en el círculo de los iguales”. Luego continúa: “Una vez que hemos distinguido de esta manera entre antagonismo (relación con el enemigo) y agonismo (relación con el adversario), podemos comprender por qué el enfrentamiento agonístico, lejos de representar un peligro para la democracia, es en realidad su condición misma de existencia. Por cierto que la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso -que han de apoyarse en la adhesión a los valores ético-políticos que constituyen sus principios de legitimidad y en las instituciones en que se inscriben-, pero también debe permitir que el conflicto se exprese, y eso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones bien diferenciadas. Es menester que los ciudadanos tengan verdaderamente la posibilidad de escoger entre alternativas reales”.

reconformación o reconstitución de la comunidad política, la que debía realizarse, necesariamente, en la Asamblea Constituyente, donde el gobierno del Movimiento Al Socialismo, logró mayoría. Pero la mayoría no necesariamente construye hegemonía. En ella, se deberá trabajar para estructurar consensos y acuerdos destinados a fortalecer a la nación y a la democracia. Este resultado de la Asamblea Constituyente, plasmado en una propuesta de Constitución Política, lo analizaremos más adelante.

No obstante las desconfianzas entre el centro y las regiones y viceversa, en el país se consolidaron varios “pactos territoriales” que se configuraron de sur a norte y de occidente a oriente. El primer centro, que funcionó como sede del poder colonial primero y luego del gobierno, fue Sucre; capital que fue siempre disputada y que nunca pudo consolidarse en una verdadera capital y sede del ejecutivo<sup>18</sup> (Mesa, 2006).

Simultáneamente, en Bolivia nunca pudo construirse una sola región o ciudad con una hegemonía aplastante sobre el resto del país como sucedió, por ejemplo, con Lima en el Perú, Montevideo en Uruguay o Buenos Aires en la Argentina. Según Barragán (2005), más que un centro se tuvieron ejes –de ahí el término “ejemonía”- es decir el predominio de amplios espacios y regiones en el siglo XIX ese eje fue según Roca (2005) longitudinal y vertical, alternándose entre el norte y el sur, entre la Paz y Chuquisaca.

La “hegemonía” del siglo XIX era ante todo una hegemonía poblacional del entonces llamado norte. El departamento de La Paz aglutinaba el 35% de la población del país en 1825 y el 24% en 1900. Cuatro de los cinco departamentos con los cuales se funda Bolivia, La Paz, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca concentraban el 93% en 1825 y el 82% en 1900. Sin embargo, en Santa Cruz –en ese momento, único departamento

oriental-, sólo vivía el 7% de la población en 1825 (Barragán, 2007). En la época colonial y en fundación de la República, la población estaba –y aún lo sigue- concentrada en los departamentos occidentales aunque en menor medida a la señalada anteriormente. El incremento poblacional del país se dio a partir de 1900. Entre 1900 y 1950, uno de cada dos bolivianos vivía en el área andina (La Paz, Potosí, Oruro), mientras que en las tierras bajas se concentraba apenas el 15% de la población. Los grandes cambios corresponden a un período más tardío; más específicamente, a la segunda mitad del siglo XX cuando el crecimiento poblacional de los departamentos de Beni y Santa Cruz fue imponente: en el primero sus habitantes se multiplicaron por diez entre 1900 y 2000 mientras que en el segundo quintuplicaron en el mismo período. A partir de la importancia de Santa Cruz como departamento y ciudad, el eje norte-sur cambió hacia el eje oeste-este. Cabe recalcar sin embargo que se trata de un “eje urbano central en torno a 3 ciudades” que concentran dos tercios de la población boliviana (Barragán, Ídem).

Según muestra Roca (2007), el eje y arco norte-sur se formó en estrecha relación al comercio y a los puertos de exportación-importación. Potosí y el sur se vinculaban preferentemente con Buenos Aires y el norte constituido entonces por La Paz y Oruro, con el puerto de Arica. Cochabamba asumió el rol de proveedor de productos agrícolas para el mercado interno.

La Paz fue hasta la segunda mitad del Siglo XX el pilar fundamental de los ingresos del Estado, tanto por la producción de coca como por el tributo indígena. Esta fue una de las razones por la cual, durante el siglo XIX, la mayor parte de los gobiernos se establecieron en La Paz y esta región comenzó a reivindicar por el destino del excedente generado y realizado fuera del departamento, argumento que luego dio lugar a la guerra federal y al traslado de la sede de gobierno a la ciudad de La Paz, manteniendo a Sucre, como capital de la República (Ardaya, 2007).

En suma, entre el siglo XVI y XIX, el eje territorial estaba constituido por las minas de plata de Potosí y el centro administrativo en Sucre, enlazados por rutas comerciales con Cuzco (vía La Paz) y el Pacífico.

---

<sup>18</sup> Mesa muestra por ejemplo, que durante el Siglo XIX, solo 13 Presidentes asumieron el mando en Sucre, ninguno en el Siglo XX y, en el Siglo XXI, lo hizo solamente, Eduardo Rodríguez Veltzé, en 2005.

Con la crisis de la producción de la plata en Potosí y la creciente importancia del estaño, hay un mayor desplazamiento hacia el norte y se sustituye a Potosí y Sucre por el eje constituido por Oruro y La Paz con la creciente integración de Cochabamba, que adquiere importancia por su producción agrícola.

A mediados del siglo XX y la llamada “marcha hacia el oriente” y la construcción de la carretera a Santa Cruz, se establece otro rediseño territorial constituido por el desplazamiento hacia el este del país, por el llamado “eje” que está constituido por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Este eje concentra a más del 70 % de la población del país. Es muy probable que en la actualidad se esté constituyendo un nuevo eje territorial constituido por la “media luna oriental”. Según René Pereira (Comunicación verbal 2006), de 314 municipios existente en 2001, 217 eran expulsores de población y de 9 departamentos, 5 son expulsores. Quienes reciben población son Pando, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, respectivamente.

Un ejemplo importante de esta nueva reconfiguración territorial es que, por ejemplo, en la Asamblea Constituyente de 1826, Santa Cruz tuvo dos delegados frente a La Paz que tenía 11. En la actualidad, La Paz, tiene 30 Diputados frente a Santa Cruz que tiene 26. La tendencia es a que Santa Cruz los incremente y La Paz los disminuya. Ello, a nivel político y económico<sup>19</sup>.

Los datos anteriores nos muestran que en el país se está produciendo una nueva reconfiguración territorial con la creciente importancia económica, política y poblacional de la hoy llamada “media luna oriental”.

Volviendo a nuestra argumentación anterior, se debe reconocer que no habrá nuevo pacto territorial o nueva relación Estado / territorio si, al mismo tiempo, no se produce una profunda reforma estatal. De acuerdo con Lechner, la antinomia de Estado y mercado ha cedido lugar a la comprensión que tanto el “modelo desarrollista”, centrado en el rol activo del Estado, como el “modelo neoliberal”, apoyándose en

la dinámica del mercado, deben ser analizados en relación al contexto social y no solo en función de discursos ideológicos.

Ello, por que la crisis política sigue mostrando la escasa interacción entre los agrupamientos sociales y el bajo nivel de compromiso entre ellos; la alta desconfianza mutua entre elites; la fractura del pacto territorial; y el déficit de representatividad de los actores políticos y de las regiones. Se reitera, la crisis muestra la necesidad de emprender la re-estructuración del Estado en su ámbito funcional -“poderes” y representación- y en su ámbito “relacional” -Estado/sociedad; Estado/economía; Estado/territorio-.

Como se ha mencionado, a consecuencia de la implantación del modelo de desarrollo anterior, se debilitó el aparato estatal, dejando muchas funciones en manos del mercado. Pero el mercado en Bolivia, no funciona de acuerdo a las reglas universales construidas socialmente y, en general, aquellas funciones que antes estaban en manos del Estado, han quedado como responsabilidad del ámbito doméstico y familiar. En efecto, en la perspectiva de lograr eficiencia y eficacia gubernamentales, se produjo en el país la llamada “reforma del Estado”, que tuvo como consecuencia su mayor debilidad. Las reformas de 1985, no consideraron que amplios sectores de la población no pueden acceder al mercado ni como productores ni como trabajadores ni como consumidores, o la hacen marginalmente. El tránsito de modelo de desarrollo operado en 1985 trajo como consecuencia la imposibilidad creciente del Estado para cumplir sus responsabilidades sociales. Con la Ley de capitalización, el Estado perdió sus posibilidades reales de actuar como inductor del crecimiento económico, con distribución de ingresos y de recursos.

En el plano social, se produjo una creciente desigualdad favoreciendo a

---

<sup>19</sup> Fernández (2007) señala por ejemplo que en 1980, el occidente constituido por los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí contribuían con el 70% de las exportaciones –mineras y no tradicionales-; el 30% restante provenía de la “media luna oriental”. En 2006, ese porcentaje se había invertido. La exportación per cápita de la media luna es de 1.100 \$us., y la de occidente, de 323 \$us.

la desintegración social que tiene expresiones regionales. Esta creciente desigualdad ha implicado que en un contexto de apertura económica, tengamos zonas del país incorporadas a los procesos de globalización y otras no.

Uno de los resultados de este escenario de creciente desigualdad ha sido la débil gobernabilidad democrática alcanzada entre 2000 y 2005 y ello, al margen de la viabilidad económica del país. La exclusión de la mayoría de la población de los beneficios del desarrollo, muestran que el modelo de integración de la política económica y social debe ser reemplazado. Por los resultados del anterior modelo de desarrollo, ahora, al parecer, se busca construir un nuevo modelo de cohesión e igualdad social al mismo tiempo que consolide y fortalezca la democracia a partir de confluir la política económica y la política social que reconstruya las bases y principios de la responsabilidad del Estado en el desarrollo y en el territorio.

Sin embargo, hasta el momento no se ha producido una clara reforma estatal ni tampoco se llega a definir el desarrollo regional, el mismo que debería orientarse a la identificación de regiones capaces de producir, competir y superar las disparidades territoriales. Hasta ahora no se logran identificar micro-regiones como zonas que comparten vocaciones económicas y posibilidades de desarrollo comunes, así como problemas de infraestructura, ambientales, poblacionales, etcétera, comunes; tradiciones comunes e identidad cultural. En ello, el país ha avanzado con la realización del Diálogo Nacional Bolivia Productiva (Ministerio de Participación Popular, 2005), pero sin la consideración de aquellos resultados en el actual Plan Nacional de Desarrollo.

En Bolivia se han experimentado los dos paradigmas de desarrollo que sucesivamente prevalecieron en América Latina a partir de la segunda mitad del Siglo XX y el papel asignado al Estado: el paradigma cepalino y aquel surgido como consecuencia del “Consenso de Washington”. Ahora, la demanda por un nuevo Estado se centra en la búsqueda del funcionamiento eficaz del mercado y en disminuir las desigualdades

sociales, situaciones que no lograron disipar los anteriores modelos de desarrollo. Aunque ya se mencionó anteriormente algunas características y atributos del Estado, Iglesias (2006) plantea que a partir de las experiencias / paradigmas señalados anteriormente, el nuevo Estado debe tener los siguientes objetivos:

1. Estado capaz de hacer viable la eficiencia del mercado;
2. Un Estado impulsor de la capacidad productiva con intervencionismos inteligentes;
3. Estado con responsabilidad en la disminución de las desigualdades sociales;
4. Estado con relaciones cooperativas con la empresa privada;
5. Estado que fortalezca a la sociedad civil;
6. Estado orientador y formulador de las políticas de inserción internacional;
7. El Estado desempeña un papel fundamental en la innovación tecnológica;
8. Fortalecedor de la capacidad de análisis de las tendencias fundamentales de la economía, la sociedad y la política en el ámbito internacional;
9. Estructuras solventes de oficinas de planificación de largo plazo;
10. Promover grandes consensos nacionales.

Pero al margen del tipo, forma y modo de Estado (Barrios, 2007)<sup>20</sup> que se definen en el nuevo proyecto de Constitución política del estado, es absolutamente imprescindible considerar que no se puede tener un Estado fuerte, sin paralelamente tener un sistema democrático robusto.



## II. LA DEMANDA POR LA RECONFORMACIÓN TERRITORIAL

La demanda por la reconformación territorial ha sido permanente en el país. A partir de la reconquista democrática y aun antes, el movimiento regional adquirió una importancia significativa y, en cierto momento, fueron y son actores importantes del proceso. Por tanto, el debate territorial se reaviva en el momento de la transición. Según señala Brockmann<sup>21</sup>, durante el actual proceso democrático, el movimiento cívico nacional y sistema político, plantearon 14 proyectos de ley que incluían la elección directa de Prefectos y creación de una Asamblea Departamental. A partir de 1989, se impulsaron varios estudios y eventos de concertación de un proyecto de Ley de Descentralización que, en febrero de 1993, es aprobado unánimemente por el Senado de la República<sup>22</sup> y donde se reconocía al nivel intermedio como Gobiernos departamentales y abriendo la posibilidad de que los prefectos pudieran ser designados mediante voto popular y directo.

Estos debates fueron recuperados parcialmente por la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, sancionadas en 1994 y 1995 respectivamente, las que fueron un avance significativo en el proceso de descentralización en el país. Especialmente a través de la Ley de Participación Popular, se pudo superar la forma incompleta del Estado y que éste llegara a todo el territorio nacional (Ardaya, 2005; Ayo, 2004). Pese a los enormes avances, como todo proceso, éste es aun precario en la consolidación de una ciudadanía asentada en el territorio y como base social de una institucionalidad mayor. Es preciso por ello, emprender un segundo momento de la descentralización que enfoque especialmente el nivel intermedio o “meso”, asignatura pendiente de los procesos mencionados y actualmente, tema de la agenda nacional.

---

<sup>20</sup> El autor define claramente los tres conceptos.

<sup>21</sup> En “La relación de los prefectos con el gobierno central. 2006-2007” señala que los alcances de esta discusión son sintéticamente abordados por José Luis Roca en el artículo titulado “Prefectos: una mirada retrospectiva”.

<sup>22</sup> Proyecto de Ley de Descentralización administrativa 10/86-92.

Efectivamente ninguna de las leyes anteriormente mencionadas otorga al nivel intermedio o meso un papel articulador entre el nivel nacional y local, como por ejemplo, pretendía la Ley aprobada en el Senado de la República en 1993.

En Bolivia, el proceso de descentralización estuvo fundamentalmente centrado en el nivel municipal. Sin embargo del proceso iniciado en 1994, en el país existe todavía confusión respecto al proceso. Por ello, parece pertinente intentar aclararnos ¿qué entendemos por descentralización?.

Según Rojas (2001)<sup>23</sup>, la descentralización es un fenómeno global y un proceso. Aunque los objetivos y los énfasis así como los obstáculos para su implementación, varían ampliamente de país a país. Como han demostrado varias experiencias nacionales, no existe un “camino correcto” para la descentralización y la apropiada extensión y naturaleza de la descentralización es, fundamentalmente, una decisión política.

En general, la descentralización responde a las preguntas quién hace qué en el territorio y con qué recursos, quién paga por ello y cómo se resuelven los problemas del desbalance horizontal y vertical. Pero además de definir el qué, es preciso considerar que no se pueden descentralizar recursos sin la correspondiente descentralización de responsabilidades. Ello, hace referencia a la transferencia de competencias y recursos de un nivel superior de gobierno hacia otro que tiene autonomía que es el caso en Bolivia, del nivel municipal, por ejemplo. Por desconcentración, se entiende a la delegación de competencias de una administración central a órganos independientes y/o dependientes.

En otras palabras, la descentralización es el traspaso de algunas decisiones –competencias- desde el órgano central hacia los niveles subnacionales. En cambio, un estado centralizado es aquel donde el

---

<sup>23</sup> Rojas Fernando en el Prólogo a “Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia”.

gobierno tiene el poder de decisión para adoptar políticas que rigen los destinos de todo el territorio nacional. Los gobiernos subnacionales, en este caso, las Prefecturas, hasta hoy, actúan secundariamente sin tener poder de decisión. La descentralización supone transferir competencias de poder del gobierno central a autoridades no subordinadas dándoles las capacidades para decidir sobre aspectos políticos, económicos, culturales y sociales en la administración de su territorio (Barragán, 2007).

La descentralización es un proceso que se define a lo largo del tiempo. En él, se determina qué grados de autonomía subnacional se van a otorgar, en este caso a las Prefecturas y que requiere previamente conocer los grados de la respectiva organización administrativa, económica y política de la región a la que se otorgará competencias. En cambio, la centralización implica que un solo centro define tanto en términos territoriales, como políticos, el bien público. Como señala Verdesoto, existe descentralización cuando los órganos centrales de estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades mientras que existe centralización cuando los órganos subnacionales están reducidos al mínimo y como entidades subjetivas de administración.

De manera global se puede decir que la descentralización debe ser atendida como una particular forma de concreción, organización y gestión estatal de los procesos políticos, la economía pública y las relaciones intergubernamentales. En su versión más específica, la descentralización administrativa hace referencia a una particular forma de concretar, organizar y gestionar; la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y la asignación de los recursos que rigen las relaciones entre los niveles gubernamentales de un país. Allí está el punto focal: la conexión entre sectores y territorios (Medellín et. Al., 1995)<sup>24</sup>. Asimismo, y desde la perspectiva jurídica, “la descentralización política implica el reconocimiento de atribuciones gubernativas, legislativas y ejecutivas a diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado” sea éste unitario o federal<sup>25</sup>.

La descentralización podría tener además varias modalidades de aplicación desde el órgano estatal. Boisier, por ejemplo, destaca tres en las que el Estado central tiende a delegar poder y recursos: a) La descentralización funcional, referida a competencias específicas o sectoriales, b) la descentralización territorial que significa el traspaso de competencias y poder decisional a entes de jurisdicción territorial definido y c) la descentralización política establecida para el aparato estatal vía proceso electoral (Arandia, 2002)<sup>26</sup>.

Para Barrios (2004), lo más importante es que la descentralización en la actualidad, implica una ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional a favor del meso o intermedio. El mismo autor señala que la descentralización se diferencia de la desconcentración en cuanto traslada poder de un nivel territorial superior a uno inferior abriendo la facultad legislativa. Este proceso implicaría además la emergencia de una entidad territorial con cualidad gubernativa. Para el autor, hay desconcentración cuando el poder se difumina y hay descentralización, cuando el poder se luxa. Para él, la “definición correcta” de descentralización es la “transferencia de recursos y competencias a un nivel periférico inferior el cual se le reconoce el derecho a decidir sobre esos recursos o a ejecutar esas competencias”. La desconcentración, en cambio, supone que la institución que recibe los recursos debe rendir cuentas a un superior y la clave es que la unidad está bajo dependencia jerárquica<sup>27</sup>.

Es frecuente también diferenciar la descentralización política de la descentralización administrativa siendo esta última una derivación de los poderes administrativos del estado. En la descentralización política, en cambio, se expresaría una idea de derecho autónomo. Pero, como ya se ha mencionado anteriormente, toda descentralización es política y no hay oposición entre descentralización política y administrativa.

---

<sup>24</sup> Citado en Barragán, 2005.

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Ídem.

Otros autores, como Finot, por ejemplo, se refieren a dos tipos de descentralización. La política concretada por la transferencia de las políticas centrales a los procesos subnacionales, entendidos éstos como los de carácter *meso* y local; y la económica o productiva, donde la transferencia se da sobre la producción desde los mecanismos políticos a los de competencia económica. Para este autor, desde el punto de vista económico, ambas pautas de transferencia, política y económica se centrarían en una sola tarea descentralizadora, la de proveer bienes públicos. Esta provisión tiene dos asignaciones. La primera estaría determinada por los procesos políticos refiriéndose a qué bienes serán proveídos, cuántos de cada uno y su forma de pago; la segunda, determinada por los mecanismos mercantiles en cuanto a cómo producirlos. Como es claro, la primera está íntimamente ligada a la descentralización política y la segunda a la económica o productiva (Finot, 2003)<sup>28</sup>.

Finalmente, como muestra la experiencia boliviana, la descentralización medianamente bien realizada puede llevar a una mayor expresión de la diversidad social, a una mayor eficiencia y control de los recursos públicos por parte de la ciudadanía. En todo caso, las preguntas formuladas anteriormente siguen vigentes, quién hace qué, quién paga por ello y cómo se resuelven los problemas del desbalance vertical y horizontal. La descentralización siempre es y será un proceso permanente de gestión, de negociación y de resolución de conflictos.

El tema de la reconfiguración territorial en Bolivia, explícita o implícitamente siempre ha sido tema de la agenda nacional. Prácticamente desde el surgimiento de la República, el país optó por un ordenamiento territorial basado en departamentos, provincias y cantones, como señala el Art. 4º de la Primera Constitución Política del Estado la misma que sostiene que “la República se divide en

departamentos, provincias y cantones”.

También en la primera Constitución Política del Estado de 1826, por ejemplo, se señala que “el territorio de la República Boliviana, comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Más tardíamente aparece el tema municipal tratado constitucionalmente y a partir de la importancia de lo local como célula básica depositaria y articuladora de la soberanía popular y el espacio de autorrealización del sujeto político (Irurozqui en Del Campo Esther).

El tema territorial aparece tratado política y constitucionalmente en casi todas las cartas magnas de manera consistente. Esta recurrencia le hace afirmar a Roca que “la historia de Bolivia es la historia de la lucha de las regiones”. Sin embargo de ello, es a partir de enero de 2005, que el tema territorial ingresó sostenidamente en la agenda nacional. A partir de entonces y en torno a la propuesta del Comité Pro Santa Cruz, se han producido algunas, aunque sin la profundidad de la primera<sup>29</sup>. En todo el debate generado, las demandas, propuestas y contrapropuestas no buscan renunciar al Estado unitario, congruente con nuestra historia, sino que éste, no necesariamente tiene que persistir como Estado centralizado sino más bien avanzar en procesos de mayor descentralización y, por ende, mayor democratización.

El cuestionamiento al centralismo es fruto también del mal funcionamiento de las llamadas prefecturas, hasta diciembre del 2005, y la representación política del gobierno en los departamentos. En los departamentos / regiones, existe consenso de que la reforma de 1994 con relación a la Constitución de 1967, fue un retroceso y ahora tratan de profundizar el proceso en la nueva Constitución Política del Estado. El abordaje del tema territorial en la nueva Constitución Política del Estado, lo veremos

---

<sup>27</sup> Ídem.

---

<sup>28</sup> Citado en Barragán, 2007.

más adelante.

También el cuestionamiento al centralismo se da por que se busca, urgentemente, la modernización del sistema político entendido básicamente como renovación del sistema de partidos, para que en el futuro, el país pueda sentar las bases de un avance cualitativo de la democracia hacia la deliberación y la tolerancia política (Verdesoto, 2004). En los hechos, el sistema político sigue en crisis así como también lo está el sistema de partidos que, en los hechos, fue sustituido por los movimientos sociales.

Pero además de la crisis del sistema político, especialmente partidario, en el país no existe un sistema político regional o departamental por el grado de centralismo que demostraron las instituciones políticas y los partidos políticos. Asimismo, los partidos regionales o las agrupaciones ciudadanas e indígenas emergentes, no logran consolidarse todavía como propuestas consistentes para y desde las regiones.

La demanda por la reconstitución de nuevos pactos nacionales o la reconfiguración de la comunidad política a través de una Asamblea Constituyente, no es una demanda reciente. El antecedente más inmediato de la demanda por una nueva Constitución Política, es la "Marcha por el territorio y la dignidad" organizada por los indígenas de las tierras bajas en 1990, las que demandaban tierra y territorio. Posteriormente fueron también los indígenas de tierras bajas que, en junio / julio de 2002 demandaron a la clase política del país, la necesidad de refundar el país, demanda que sólo fue asumida luego de los sucesos de octubre de 2003 por el Presidente Carlos Mesa y luego de reformas constitucionales se las acordó en junio de 2005. La convocatoria a la Asamblea Constituyente y al Referéndum Autonomo fue concretada

---

<sup>29</sup> Ver la propuesta de la Federación de Empresarios Privados de Cochabamba, 2004 "Construyendo consensos prefecturales. Nuevo pacto territorial para Bolivia. Propuesta del nivel prefectural para la Asamblea Constituyente" (2006); y las críticas de Barrios Subelza y Rojas Ortuste, en medios de prensa nacional.

como consecuencia de los acuerdos políticos de junio de 2005. La ley de Convocatoria para ambos eventos fue aprobada en marzo de 2006, al mismo tiempo que se definió la elección para julio del mismo año.

Con la nueva Constitución Política del Estado, se pretendía resolver la crisis política y, dentro de esa crisis social general, la recomposición de la relación del Estado con el territorio. Como ya se ha mencionado, más específica y consistentemente, no cabe duda que el tema territorial fue introducido en la agenda nacional por el Comité Pro Santa Cruz, especialmente luego del Cabildo Abierto de enero de 2005, aunque la demanda por más y mejor descentralización era latente en el conjunto del país, la que también fue expresada en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva.

La reconstitución de nuevos pactos nacionales o la reconfiguración de la comunidad política a través de una Asamblea Constituyente<sup>30</sup>, devino en un rito que luego aglutinó al conjunto del país en una demanda unánime. En la misma fecha, se aprobó la elección de Prefectos por sufragio universal directo, igual, secreto y libre y se inició el proceso de recolección de firmas para la convocatoria a un Referéndum sobre Autonomías Departamentales<sup>31</sup>.

Hasta las elecciones de Prefectos de diciembre de 2005, en el ámbito territorial / departamental existía el reconocimiento y la convicción de que las prefecturas no expresaban ni representaban al departamento sino al Presidente de la República por quien era nombrado el Prefecto. Asimismo en los departamentos, existía añoranza por las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, disueltas por la Ley de Descentralización Administrativa. En los departamentos se asumía que, comparativamente, las Corporaciones de Desarrollo, funcionaban mejor que las Prefecturas, por lo menos hasta antes de la elección de Prefectos. Los diversos diagnósticos sobre el funcionamiento, calificaban a las prefecturas, entre otros, como "el eslabón perdido"; "gestión emburbujada", "enajenada", "ficticia" (por gasto fuera de sus áreas de

competencia), “perdonada” (por omisiones de acción pública), “des- visionada” (del largo plazo), “infraestructuralista”, “violada” (por los partidos políticos), “a-empresarial” (su acción no es por resultados), “hermética”, “autista” y “amiotrófica” (opera con márgenes mínimos) (Ministerio de la Presidencia, 2002).

Otra de las críticas centrales hacia las prefecturas, estaba relacionada con su deficiente capacidad de intermediación entre los niveles municipal y nacional.

Pese a que existía una crítica al funcionamiento de las prefecturas, todavía no existe unanimidad sobre cómo concebir al nivel intermedio y cómo éste debe definirse. No obstante las deficiencias que aun presentan las prefecturas, los prefectos gozan de un alto índice de popularidad y con muy pocas excepciones, son considerados los que ostentan el poder regional y “mandan” en aquellas. Destaca por ejemplo, el nivel de aceptación de los prefectos del eje central y de la media luna por parte de la ciudadanía. No acontece lo mismo, por ejemplo con las autoridades prefecturales afines al partido de gobierno.

En los últimos años se han producido varias propuestas técnicas / políticas referidas al tema territorial. Las más consistentes han sido, sin lugar a dudas, la del Comité Pro Santa Cruz, la de los prefectos de los seis departamentos en los que ganó la oposición al partido gobernante y la de la Federación de Asociaciones Municipales, FAM y, además, las de otros Comités Cívicos. El año 2004, se reunieron representantes de los comités

---

<sup>30</sup> La reforma total de la Constitución Política del Estado está establecida en el Artículo 232 y fue introducida en la Ley 2650 de 2004.

<sup>31</sup> En la Constitución Política del Estado, Capítulo 4, reformada en 2004, se sostiene que “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por la Ley”. La Ley No. 2769, Ley del Referéndum de julio de 2004, donde entre otros, se establece el Referéndum Nacional, “sobre materias de interés nacional, en circunscripción nacional”.

cívicos de 8 departamentos del país, incluido El Alto (Con excepción de Oruro y Potosí), en Santa Cruz y aprobaron el Manifiesto Cívico a la Nación denominado “Autonomías departamentales para una nueva Bolivia”. Posteriormente, en 2005, se conformó el denominado Consejo Pre-autonómico conformado por personalidades representativas del departamento.

Las propuestas de los partidos, agrupaciones ciudadanas e indígenas reconocen la necesidad de profundizar la descentralización, pero no presentan propuestas concretas del rumbo a seguir. Es más, por el destierro de la política que se ha producido en el país, el tema ha sido estigmatizado e ideologizado sin los sustentos técnicos y políticos pertinentes. En la siguiente matriz, se pueden observar las principales propuestas presentadas por el sistema político con referencia al tema y en el marco del debate político-constitucional.

#### **Cuadro 1. Posiciones políticas respecto de las autonomías**

Si bien en el sistema político se observan propuestas y señalamientos poco consistentes, también en el partido gobernante no se reconoce que la demanda por mayor descentralización y menos centralismo es

| Agrupación política                             | Posición respecto de las autonomías   |
|---|---|
| Movimiento al Socialismo (MAS)                  | Propone un modelo de descentralización flexible en el marco de un Estado multidisciplinario que concentra la propiedad y control de los recursos estratégicos; estableciendo como unidades territoriales los municipios, los territorios indígenas, las provincias y los departamentos.   |
| Poder Democrático Social (PODEMOS)              | Reconoce tres niveles territoriales autónomos: los departamentos, los municipios y otros territorios subnacionales reconocidos por los Documentos Base de las autonomías, en que se eligen autoridades por voto directo y se establecen un conjunto de competencias específicas. Se basan en un Estado unitario y complejo.   |
| Unidad Nacional (UN)                            | Propone distintos grados y características de las autonomías tanto para los departamentos, como para los municipios de más de 5.000 habitantes y para los territorios indígenas. Plantean que las relaciones deben regirse por los principios de simplicidad, eficiencia y subsidiariedad. Se basan en el principio de "autonomías con solidaridad".                        |
| Concertación Nacional (CN)                      | Plantea una transformación profunda en la estructura del Estado que no se limite a los departamentos si no que, responda a la diversidad existente en el país.  |
| Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)    | Propone un Estado nacional autónomico unitario, central y democrático, que reconozca la mayor parte de las entidades autónomas posibles.  |
| Transformación Democrática Patriótica (TRADEPA) | Establece un Estado unitario con autonomías departamentales y municipales limitadas por un estado central, una sola constitución, una política integradora, un solo Ejército Nacional y una sola policía, regidos por leyes uniformes y generales, respetando el derecho de los gobiernos regionales para su propia legislación correspondiente con el desarrollo regional. |
| Movimiento Bolivia Libre (MBL)                  | Propone la conformación de municipios autónomicos indígenas en que se reconozcan los derechos fundamentales, usos y costumbres y formas de elegir autoridades.  |
| Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)    | Sostiene un proceso autonómico gradual que comienza con la elección de un gobernador y una Asamblea Legislativa bajo los principios de equidad y solidaridad con los departamentos que tienen menos ingresos.   |
| Movimiento AYRA                                 | Plantea la descentralización departamental y provincial a través de las subprefecturas. Propone dividir al país en tres regiones: la occidental, la oriental y la región sur.   |

Fuente: Zegada María Teresa: "Los resultados del Referéndum Sobre las Autonomías Departamentales" en Opiniones y Análisis No. 80, La Paz, Hans Seidel/ FUNDEMOS, 2006.

que hacia el final del proceso de campaña electoral, asumieron algunas medidas para impulsar este proceso como la convocatoria a marchas y asambleas o declaraciones públicas. Las entidades empresariales en determinado momento también apoyaron a las autonomías, en cambio otras organizaciones sociales como el movimiento Patria y Soberanía o la CSUTCB, expresaron su rechazo abierto a las autonomías de cara al Referéndum. Con aquellos comportamientos de una y otra parte, se desarrollaron algunos discursos que exacerbaban el regionalismo, la intolerancia y el racismo en desmedro de un debate político y técnico consistente e informativo y que exprese la complejidad e importancia del tema.

La Asamblea Constituyente también fue escenario de presentación de propuestas sobre el tema territorial, las mismas que también fueron escasamente debatidas y, finalmente, no consideradas en la redacción final de la nueva Constitución Política del Estado (Paz en Del Campo, Sf).

Pese a la ideologización del tema, en la actualidad, la "recomposición del pacto territorial" o la recomposición Estado / territorio, es un tema de la agenda nacional sustentada en una base empírica que otorga lo

<sup>32</sup> Como sostiene Rojas, al actual Comité Pro Santa Cruz se le atribuyen sólo intereses clasistas y también divisionistas sin recordar que patricios cruceños como Plácido Molina, al igual que otro historiador cruceño, Enrique Finot, reafirmaron el destino común de Santa Cruz con Bolivia. El mismo autor considera que vale la pena también recordar, un cercano antecedente a dicha crucial década en Bolivia, a la voluntad integracionista cruceña, la respuesta que en 1924 ejerció el diputado cruceño Mariano Saucedo Sevilla, ante acusaciones de anexionismo de Santa Cruz con alguna potencia limítrofe y delante de sus pares diputados nacionales de la legislatura extraordinaria de aquel año, "Como protesta de unión nacional dominante, en Santa Cruz, pido me aceptéis declaración franca, leal y patriota: Santa Cruz aspira a ser la capital de Bolivia, no la cola de país vecino" (Anexo V, Roca 1999). Asimismo, es preciso diferenciar a la agrupación Nación Camba con el Comité Pro Santa Cruz. El cabildo cruceño se realizó el 28 de enero del 2005 con un gran despliegue logístico y la asistencia de aproximadamente 300.000 personas. El de diciembre de 2006, congregó a casi un millón de personas. Como se observa, el Movimiento cívico cruceño mantuvo dos estrategias paralelas: acudía a los distintos canales institucionales y amenazaba.

expresado en las urnas a través del Referéndum sobre Autonomías Departamentales (Ley 3365) que formuló la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional, competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financiero que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?”.

El resultado electoral del 2 de julio de 2006, proceso en el que se elige a los constituyentes y se somete la pregunta sobre autonomías departamentales, lo analizaremos más adelante así como también las próximas convocatorias a referéndum de aprobación de los respectivos Estatutos Autonómicos.

### III. ESTADO Y NACIÓN

El tema territorial nos lleva necesariamente a enmarcarlo dentro del Estado y la nación. René Zavaleta nos planteó la necesidad de estudiar y analizar el Estado en toda su complejidad<sup>33</sup> (Tapia, 2002) y especificidad ya que Bolivia “se caracteriza por la desarticulada sobreposición de diversos tipos de civilización, es decir, la falta de unidad social y estatal; y por la configuración de un tipo de unidad temporal, fáctica y pasional, en coyunturas de crisis de esa mala construcción histórica que es el Estado boliviano, esto es, lo nacional-popular como fuerza histórica de construcción local y ascendente del poder, y como posibilidad de autoconocimiento y autodeterminación”.

En este trabajo se asume al Estado como síntesis, unidad, mediación y racionalidad. Ello, según Zavaleta, sabiendo que “la formación aparente de la sociedad no coincide jamás con lo que la sociedad es, la explotación está enmascarada como igualdad; las clases colectivas como individuos;

la represión como ideología; el valor se presenta como precio; la base económica como superestructura y la plusvalía como ganancia” (Tapia, 2002). Por ello, la tarea del Estado -en su nueva versión- es la articulación de este conjunto de formas aparentes.

A partir del reconocimiento de la complejidad y la ausencia de regularidad del Estado, señalaremos otras definiciones de diccionario más comunes de Estado que se refieren como “al conjunto de personas que se encuentran en un territorio definido, unidas por un sentimiento común denominado nacionalismo y cuentan con la facultad de autodeterminar sus propias leyes así como su forma de gobierno de manera soberana”. En ese sentido, señalan como elementos inherentes al Estado: la población, el territorio, el gobierno y la soberanía. En la misma dirección, se señala que el Estado como sujeto de derecho internacional, debe reunir los siguientes requisitos: (a) una población permanente; (b) un territorio definido; (c) gobierno; y (d) capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.

En Bolivia, al igual que en varios países de la región donde existe preocupación similar, la nación y la construcción del Estado nacional han sido y son preocupación central del país, aunque ello no necesariamente se exprese en proyectos políticos y/o académicos. La forma inacabada del Estado nación está presente y forma parte del inconsciente colectivo nacional y emerge con cierta regularidad. Sin embargo, el tema ha sido y es, poco debatido. Una excepción es Zavaleta que tuvo como uno de los ejes de análisis, el Estado y la cuestión nacional. El piensa que la nacionalización de las sociedades tiene que ver básicamente

<sup>33</sup> Tapia, al analizar la obra de Zavaleta rescata el horizonte de totalidad y articulaciones respecto al problema del Estado. Analiza la unidad del Estado (unidad formal, sobre todo jurídica) y su “autonomía relativa”; además, siguiendo a Lenin, la idea del Estado como síntesis de la sociedad, realizada desde un punto de vista, el de la clase dominante; también produce la ideología necesaria para preparar la reproducción ampliada, que es su otra tarea fundamental. El Estado es un mediador y genera su propio sujeto: la burocracia que otorga racionalidad a la mediación entre la clase dominante y el resto de la sociedad. Pese a los problemas mencionados, conserva su “autonomía relativa”.

con los procesos de igualación social; es decir con la producción de cierta homogeneidad de la sustancia social y de la pertenencia a algo común. Analiza la cuestión nacional ligada al desarrollo del capitalismo pero a través de la problemática de los procesos de democratización. Indica por ello que “Por nación por tanto, en principio y en lo general, debe entenderse el yo colectivo o sustancia socializada que es la consecuencia de las premisas más frecuentes del capitalismo. Es por tanto, un yo compuesto por la tributación ideal de hombres en estado de desprendimiento, hombres extrañados. La relación entre una cosa y la otra, el yo nacional y la revocación de la anterior identidad comunal o de la solidaridad mecánica y no orgánica, no es una mera circunstancia sino una causalidad necesaria; si lo segundo no ocurre, no existirá lo primero” (Tapia, 2002). Con la nacionalización de la sociedad, se produce la sustitución del carácter localista, por el carácter nacional.

En ese contexto, dice Zavaleta, “el Estado nacional es lo que ocurre cuando la sociedad civil se ha convertido en nación y tiene un solo poder político; es decir, el Estado nacional es algo así como la culminación de la nación”. Y la nación es la fuerza productiva que expresa el grado de correspondencia entre el modo productivo y la colectividad en la que ocurre. Expresa la construcción de un yo colectivo, la construcción compleja de cierto grado de centralización y homogeneidad en torno al mercado interno”.

Pero como se sabe, en Bolivia, ni el modo de producción capitalista ni el mercado interno construyeron homogeneidad ni centralización. Por el contrario, la democracia representativa en su versión liberal y en su proceso reciudadanizador, produjo la emergencia de identidades múltiples, entre ellas, la de las nacionalidades originarias indígenas.

Simultáneamente, en el país se produce la recreación permanente de la “paradoja señorial” que consiste en la recomposición permanente de una casta dominante que niega y excluye lo indígena como parte de lo nacional. Sin embargo, en los últimos años y en el contexto

de la democracia representativa, pese a que la nacionalización se va cumpliendo, lo señorial persiste y se resiste a ser desterrado, pese al discurso y a los últimos resultados electorales que dan una amplia mayoría al Movimiento Al Socialismo, MAS<sup>34</sup>. Sin embargo, la democratización social es aún una asignatura pendiente en tanto el autoritarismo y las viejas formas de hacer política persisten y se recrean permanentemente sin importar quienes ostentan el núcleo del poder. La cultura política es de difícil transformación.

La escasa democratización social muestra que un Estado aparente es índice de que no hay nacionalización sustantiva. Es un Estado al que una parte significativa de su sociedad no se siente pertenecer a no ser por la fuerza de las circunstancias, pero no como la forma de comunidad política en la que comparten la concepción del mundo y la dirección de su historia (Tapia, 2002). Por el momento, el Estado no es síntesis de lo político. La conformación de la comunidad política es la asignatura pendiente del actual sistema político, el que ha perdido centralidad. Estado y nación seguirán siendo los ejes centrales del debate, previos y posteriores al Referéndum Aprobatorio de la Nueva Constitución Política del Estado, convocado para mayo de 2008, en tanto se tratará de reconfigurar la comunidad política y el horizonte de Bolivia en los próximos años.

En breve y más pragmáticamente, “nación” denomina personas en contraste con “país” que denomina un territorio. Mientras que Estado expresa la idea de una institución legalmente legitimada en una extensión territorial dada. En un sentido estricto, términos como nación, etnia y gente, denominan a un grupo de personas, en contraste con país, que denomina un territorio, mientras Estado expresa una institución administrativa legitimada.

La Nación, se dice, es el conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno. Es un conjunto de personas que se sienten parte de un mismo grupo humano debido a una lengua, religión, tradición y/o



historia común. Todos estos elementos pueden estar asumidos como una cultura distintiva, formada históricamente.

Ahora bien, el país se encuentra en un contexto mundial y regional de múltiples complejidades. Hoy el Estado Nacional se encuentra en un proceso de reubicación en un contexto globalizado, en el que debe reformularse la forma de concretar el proyecto nacional y fundamentalmente la integración / cohesión social.

Como es común mencionar, los bolivianos somos únicos y diversos. Asimismo, el Estado de los bolivianos debe ser único e intercultural. Delgadillo señala que, tanto en el caso latinoamericano, como en el país, el tema intercultural está fuertemente determinado por la relación modernidad / indígena. En la variedad de visiones, hay propuestas inclusivas en doble sentido: las propiciadas desde la modernidad que plantean la incorporación de los indígenas a la estructura dominante moderna (la legislación nacional ha avanzado en esta dirección), y las que presentadas desde lo indígena consideran que la “minoría occidental” debe ser asumida como tal en el diseño de un país reconstituido en torno al pasado precolonial. Ambas propuestas no dejan de tener un alto sentido etnocéntrico y racista, y en el extremo pueden llegar a ser altamente excluyentes. Mientras el Estado boliviano construye la interculturalidad –que es un proceso largo y complejo-, debe ser celosamente respetuoso de la diversidad. A su vez, lo fundamental, es conservar la unidad del pueblo y su disposición constructiva hacia la representación de sus intereses.

#### IV. ESTADO Y REGIÓN

La Región es el Ente Público territorial de nivel inmediatamente inferior

---

<sup>34</sup> Según datos oficiales de la Corte Nacional Electoral, el MAS obtuvo el 53.7% de los votos en las elecciones nacionales del 19 de diciembre de 2005.

al Estado. Son construcciones históricas y las regiones no se decretan, se reconocen y se dotan, amueblan, se adaptan para su utilización posterior. En ese contexto, la región es la entidad básica del ordenamiento territorial del país. Según Fernández (2007), las regiones son entidades territoriales perpetuas, tienen base geográfica y fundamento geopolítico incuestionables, científicamente se puede demostrar su existencia, delimitarlas y gráficamente mostrarlas sobre el mapa del país.

Para Santos, las regiones “son subdivisiones del espacio geográfico planetario, del espacio nacional o inclusive del espacio local. Las regiones son subespacios de conveniencia y, en algunos casos, espacios funcionales del espacio mayor. Hay que recordar que el todo social no tiene otra forma de existencia que la forma regional, ya sea intranacional o internacional. La región fue en el pasado un sinónimo del ejercicio de una territorialidad absoluta de un individuo, familia o grupo; territorialidad a veces manifiesta a través de ciertas características de identidad, de exclusividad y de límites. Hoy, el número de mediaciones es mucho más grande, lo cual induce a la confusión de que la región ya no existe más”<sup>35</sup>. Sin embargo, con la globalización, la región y, específicamente el territorio, adquieren gran relevancia.

Con la globalización, las regiones son sistemas territoriales abiertos en permanente interacción con otras y, entre sí, construyen identidades económica, cultural, social y política. Van transformándose permanentemente. Nuevamente, Santos, resalta el papel de las diversas formas de circulación en esa reorganización de la división internacional del trabajo, sobretodo en lo que toca con la reorganización espacial. El mismo autor señala que la circulación ya no se define por los transportes y las comunicaciones ya que un nuevo subsistema se levanta y gana un papel rector en las relaciones sociales; este es el subsistema de regulación, sin el cual no se pueden entender los fenómenos espaciales actuales.

Las regiones entendidas con esa doble dimensión de relaciones internas y

externas, no ocurren por fuera del proyecto nacional de reconfiguración del nuevo Estado y de la redefinición del pacto territorial, de la nueva relación Estado y territorio. Las regiones hacen parte esencial del mismo y a su vez se constituyen en instrumento para el desarrollo de la nación. Son expresión de la nación y constituyen posibilidades para su desarrollo en sus múltiples dimensiones. Pero como se ha mencionado, en el país existe una fuerte inconciencia territorial entre todos los actores sean estos institucionales, políticos o sociales. Para que ello ocurra en el país, debe incorporarse el tema al debate nacional y considerarlo con la importancia política que merece para que el Estado comience a promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional, así como también, promover una eficiente representación de las mismas. Estos elementos son aspectos esenciales para la redefinición del pacto territorial, entre otros.

En la nueva redefinición del Estado es preciso también reconocer que las regiones son espacios geográficos, que además de pertenecer a la nación, tienen un contenido cultural e histórico específico; son espacios de productividad, de competitividad y de ejercicio de ciudadanía diversas. Por ende, las regiones merecen la mayor protección y estímulo del Estado Nacional para su desarrollo y competitividad interna y externa. Se reitera, las regiones y el tema territorial en general, son construcciones, deconstrucciones y reconstrucciones históricas permanentes.

Se prevé que en la perspectiva de profundizar la descentralización, la

---

<sup>35</sup> Para mayor ampliación ver: la vasta obra de M. Santos: "Metamorfosis del espacio habitado"; Hucitec, Sao Paulo, 1991; "La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción"; Ariel, Barcelona, 2000. "Espacio y método, Nóbel", Sao Paulo, 1980; "Por una geografía nova", Hucitec, Sao Paulo, 1990;

Región / departamento estará dotada de un Estatuto de Autonomía<sup>36</sup> u otra ley, que formará parte del ordenamiento jurídico estatal al más alto nivel, estableciendo, al menos, su organización y competencias. Con las autonomías, se producirá la modificación del status de la Región, la que no puede realizarse sin su participación ni sin la participación de la nación en su conjunto. Es la nación quien otorgará a las Regiones un status diferente, dentro de un mismo Estado, en consonancia con sus particularidades históricas, políticas, sociales o culturales. Ello porque la Región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas y a partir de la definición de que las autonomías no implican soberanía<sup>37</sup>.

Se espera que a partir de la concreción de las autonomías departamentales, la región también, esté dotada de un nivel de autogobierno político y aquellas puedan reconfigurarse de acuerdo a sus especificidades. En la actualidad, la Región también tiene reconocimiento en la nueva Constitución Política del Estado. Pero todavía no está garantizada la modalidad de autonomía, su identidad, competencias y su forma de organización. Esta es una de las tareas de la nueva constitución y de los estatutos autonómicos.

En Bolivia es preciso trabajar más activamente el tema regional desde el Estado y desde la sociedad. Esto no es fácil ya que en el país existe una generalizada indisponibilidad contra las políticas públicas y de predominio de desconfianzas mutuas. Sin embargo, es importante que el Estado retome roles y funciones territoriales que correspondan a la modernización de la sociedad (de desarrollo de la competitividad pero también de satisfacción de sus necesidades básicas y de acortamiento de la desigualdad social). Es necesaria la búsqueda de la equidad social y territorial a través de competencias sólidas y equilibradamente consensuadas, en el marco de la soberanía de la constitución sobre cada una de las partes de la nación<sup>38</sup>.

No puede reconocerse o constituirse regiones si aquellas no están

destinadas al incremento de la productividad, la competitividad y la adecuada representatividad de todos los actores locales y regionales, sin ninguna exclusión y dentro de la unidad nacional y estatal y expresando su contribución a la solidaridad y a la nación. Un avance significativo fue la Ley de Participación Popular que, a través de ella, se pudo empezar a superar la forma incompleta del Estado. Pero aun falta avanzar en el proceso. Esto es, lograr la ciudadanía asentada en el territorio, como base social de una institucionalidad mayor, de hecho ya lograda.

Un nuevo Pacto Territorial necesariamente conducirá a una reforma estatal que considere a la planeación en ese ámbito, como estratégica en el combate a la desigualdad, a fin de garantizar la sustentabilidad de los recursos y el acceso equitativo a los bienes y servicios, a través de un orden en la ocupación del territorio.

Para ello, es preciso avanzar aun más en la consolidación de un diagnóstico territorial detallado y riguroso lo que permitiría una más adecuada asignación de recursos a regiones atrasadas para el combate de la desigualdad. Una buena información es importante para una buena toma de decisiones. La reforma del Estado debe incluir reformas constitucionales para incorporar los conceptos de

---

<sup>36</sup> Para el caso de las autonomías departamentales, en el país existen varias propuestas de Estatuto, como por ejemplo la de la Prefectura de Tarija y Santa Cruz y ahora más específicamente los 6 departamentos donde ganó la oposición al gobierno, grupo al que posiblemente también se integre Chuquisaca.

<sup>37</sup> Para un mayor análisis, ver Ardaya, Gloria: Informe de Gestión 2005. Los temas de la autonomía son gobierno, legislación y recursos. Implica modelo de gobernabilidad, relación entre funciones y transferencia efectiva de toma de decisiones. Pero existen temas previos como la ratificación de la unidad nacional y sus formas; criterios redistributivos territoriales; separación entre competencias nacionales y autonómicas; Procedimiento para las restantes; criterios de estrategia: simétricos y asimétricos; Forma de adoptar la autonomía; Formas de evaluación de resultados (calidad de vida).

La finalidad es el desarrollo equilibrado; la solidaridad; la eficiencia en los servicios públicos; la tolerancia a la diversidad. Se trataría de un régimen limitado para reforzar la unidad nacional y estatal; No establece una soberanía independiente.

desarrollo regional. Ello porque la reforma del Estado no es sólo la reforma de las instituciones, lo cual es absolutamente importante, sino y fundamentalmente es preciso consignar la reforma institucional para la gobernabilidad democrática, y la formación de un conjunto de consensos nacionales sobre una estructura constitucional diferente para la inserción de Bolivia en la globalización con base en un nuevo modelo de desarrollo. La modernización del Estado, debe ser tratada, también, desde el punto de vista de su territorialidad, mostrando la articulación entre territorio y objetivos nacionales.

La reforma debió considerar, además, la necesidad de adecuar la gestión del desarrollo regional a los nuevos parámetros impuestos por el orden internacional, político y económico, replanteando el concepto de región, que ahora sería definida como “un territorio organizado, estructuralmente complejo, dotado de identidad y de cultura, cuyo tamaño sea el menor compatible con las restricciones de orden práctico”, así como con la paulatina estructuración de una jerarquía regional basada en la libre asociatividad y la concertación de intereses estratégicos (Boisier, 2001) a partir de las nuevas funciones que se plantearan para los gobiernos regionales y el propio gobierno nacional, luego de la Asamblea Constituyente y la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. En la nueva Constitución, el tema territorial está tratado en varios artículos que analizaremos más adelante.

## V. ESPACIO Y TERRITORIO: CONCEPTOS BASICOS PARA

---

<sup>38</sup> Entre los Principios nacionales del Estado boliviano están: 1.- UNIDAD: Bolivia, pluriétnica y multicultural, es una sola nación y se organiza como un solo Estado, orden soberano en el que prevalece la legislación nacional; 2.- EQUIDAD: Bolivia busca superar la *disparidad territorial*, entre Departamentos y dentro de ellos con los Municipios, a través de un *Fondo Nacional de Equidad Territorial*. Tiene como destino a la *inversión*; es determinado por las *diferencias en las cuentas territoriales*; es alimentado, entre otras fuentes, por las *regalías*; 3.- RESPONSABILIDAD: Los controles son establecidos por la *Constitución y la Ley*; El Sistema Nacional de Planificación Estratégica establece un *Sistema de evaluación del desempeño*.

## UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

Espacio, territorio y región son categorías básicas para tener en cuenta en la definición de un nuevo pacto territorial en Bolivia. Existe una enorme producción teórica y empírica que muestran que estos conceptos no son absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido; por el contrario, el territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan<sup>39</sup>. Pero como se ha mencionado anteriormente, tanto en la política pública, en la práctica política, como en el análisis académico, estos conceptos -espacio, territorio y región- han sido ignorados o, en el mejor de los casos, se los considera de manera independiente de las relaciones sociales, y desprovistos de significado y significancia sociopolítica y, lo peor aún es que en muchos casos, son asumidos como sinónimos.

Durante el último tiempo, la geografía ha realizado importantes aportes en la consideración del espacio, el territorio y la región, y los procesos derivados de sus dinámicas, las que constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social. Varios autores<sup>40</sup> y Santos en especial, nos indican que son formas creadas socialmente; no son meros vacíos, sino que participan activamente en los sistemas de interacción y son el producto de la instrumentalidad de espacio / poder / saber, que provee las bases para espacializar y temporalizar el funcionamiento del poder.

Por ello, no será posible comprender las condiciones histórico-geográficas actuales ni entender los retos futuros e inmediatos, si no se entiende estos conceptos y se los utiliza correctamente. El espacio geográfico, definido por Santos, es un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones. Los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones y estos últimos no suceden sin los primeros. El espacio es construido históricamente<sup>41</sup>.

En la misma dirección, el análisis del territorio es indispensable para la comprensión de la estructuración actual de la formación socio-espacial boliviana y de los cambios presentes y futuros. Debemos partir del hecho

de que toda relación social ocurre en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. Entre los académicos y operadores, existe coincidencia en considerar que el territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.

Al igual que el espacio, el territorio es una construcción social e implica el conocimiento del proceso de su producción y la actividad espacial de los actores la misma que es diferencial y, por lo tanto, su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiarse territorio es desigual. Siguiendo a los autores mencionados, en el espacio concurren y se superponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.

Pero el análisis sería incompleto si no incorporamos, valga la redundancia, el fenómeno de la globalización, la competitividad y su relación con el territorio. La competitividad, si bien es una imposición de la globalización, es sistémica y saludable para cualquier economía. Sólo puede basarse en la creación y uso de ventajas competitivas dinámicas, construidas a partir del conocimiento y de la innovación. El carácter sistémico de la competitividad debe ser leído tanto en términos funcionales como territoriales y en ambos casos se hace referencia a una red de actores que se teje alrededor del producto que aparece como titular de la competitividad. Boisier reitera el carácter sistémico y territorial de esta red. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial. Pero además, es preciso

---

<sup>39</sup> Montañez y Delgado, (1998) realizan un detenido análisis bibliográfico de los aportes actuales y que son considerados en este texto.

<sup>40</sup> Ídem.

indicar el alcance conceptual de los términos territorio, territorialidad y desterritorialización.

El territorio (Geiger, 1996)<sup>42</sup>, refiere a una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento. El concepto de territorio está relacionado con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado; está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas, indica Correia de Andrade, (1996)<sup>43</sup>. Bien puede ser el territorio de un Estado, el de los propietarios de la tierra rural o de los conjuntos residenciales cerrados de las ciudades, o los dominios del mercado de una empresa multinacional (Boisier, 2001).<sup>44</sup>

También, siguiendo el razonamiento de Montañez, la territorialidad “es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados”. La misma se refiere al “conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas” (Lobato Correa, 1996)<sup>45</sup>. La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente. La superficie de la tierra está recubierta de territorios que se sobreponen o se complementan, derivando en diversas formas

---

<sup>41</sup> Montañez y Delgado citando a Santos, señalan que “el espacio geográfico hoy es un sistema de objetos cada vez más artificiales, provocados por sistemas de acciones igualmente imbuidas de artificialidad, y cada vez más tendientes a fines extraños al lugar y a sus habitantes. Vivimos en una época en que el número de objetos del espacio geográfico se ha multiplicado exponencialmente: en los últimos cuarenta años se vieron nacer sobre la faz de la tierra más objetos que en los anteriores cuarenta mil años”: Espacio, Territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional”, (Cuadernos de Geografía No. 1-2, Volumen VII).

de percepción, valoración y apropiación, es decir, de territorialidades que se manifiestan cambiantes y conflictivas. Las lealtades al territorio nacen del grado de territorialidad, y en un mismo espacio se pueden yuxtaponer varias lealtades a distintos actores territoriales, como ya se vio anteriormente.

También es preciso considerar que la territorialidad está asociada con el regionalismo (Soja, 1989)<sup>46</sup>, el cual se basa en una geografía del poder. Siguiendo al mismo autor, se puede argumentar que la territorialidad y el regionalismo segregan y compartimentan la interacción humana puesto que controlan la presencia y la ausencia, la inclusión y la exclusión. Ambos expresan las relaciones de poder y son la base para su espacialización y temporalización. La territorialidad regionaliza el territorio, es decir, lo delimita en divisiones espacio-temporales de actividad y de relación denominadas regiones. Es esa diferenciación regional la que constituye el escenario del regionalismo, expresión de la dinámica del poder entre las regiones.

Pero a pesar de que tales delimitaciones puedan aparecer como rígidas e inmutables, tanto su forma como su dinamismo cambian con el tiempo, dependiendo de la acción humana sobre condiciones espacio-temporales, preexistentes y como lo muestra la historia territorial boliviana.

---

La desterritorialización -otro concepto clave- se refiere a procesos

<sup>42</sup> Citado en Delgado y Montañez.

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> Nos indica que el territorio entendido como una sociedad organizada, con identidad territorial, está siendo revalorizado en el contexto de la globalización y cualquier temor a que pase a un discreto segundo plano es completamente infundado. El autor respalda esta tesis aportando elementos que provienen de la antropología, la sociología, la psicología, la economía, la geografía, la politología y del propio urbanismo, todos los cuales hablan de un territorio de creciente importancia para la generación del desarrollo, que es siempre el objetivo buscado, desarrollo, por cierto, contemporáneamente entendido y vinculado por ello a la asociatividad, al conocimiento, al potenciamiento del ser humano a persona humana, a la sustentabilidad, a la ética y a la endogeneidad. También afirma que el hombre es un “animal territorial” que ocupa, usurpa y defiende su entorno físico con igual o peor ferocidad que cualquier otra especie animal.

de pérdida del territorio derivados de la dinámica territorial y de los conflictos de poder entre los distintos agentes territoriales. El territorio se construye a partir de la actividad espacial de agentes que operan en diversas escalas. La actividad espacial (Massey, 1995)<sup>47</sup>, se refiere a la red espacial de relaciones y actividades, de conexiones espaciales y de localizaciones con las que opera un agente determinado, ya sea un individuo, una firma local, una organización o grupo de poder, o una empresa multinacional. Dado que la capacidad y alcance de la actividad espacial es desigual y convergente en los lugares, la apropiación de territorio y, por consiguiente, la creación de la territorialidad, generan una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto.

Las posibilidades de actividad espacial, y por lo tanto las posibilidades de construcción de territorio, cambian a través de la historia. Lo local no se explica por sí mismo. Por ello, lo global y lo local son elementos constitutivos de la dialéctica del territorio.

Como se observa en estos procesos, el territorio hoy puede formarse de lugares contiguos y lugares en red, y su acontecer puede ser homólogo, complementario y jerárquico. Santos nos recuerda que las nuevas realidades ofrecen nuevas oportunidades, enormes ventajas o nuevos peligros y frustraciones.

Todo lo señalado anteriormente tiene manifestaciones de territorialización y desterritorialización y, por lo tanto, es fuente de conflictos y luchas por el poder. Todo es político y política en el territorio como se observa cotidianamente. Por tanto, también hablamos de construcción, reconstrucción y deconstrucción del territorio.

---

<sup>45</sup> En traducción, citado en Montañez y Delgado.

<sup>46</sup> Citado en Montañez y Delgado.

De manera que al examinar el problema de la construcción del territorio y de la territorialidad es necesario hacerlo en una perspectiva espacio-temporal o geohistórica; al estudiar estos procesos hay que tener en cuenta las escalas global, nacional, regional y local en que ocurre la dinámica política, los intereses y los conflictos por y en el territorio; los procesos de territorialización y desterritorialización, y reparar en las tensiones entre las distintas escalas. Por supuesto, es pertinente mirar el problema del desarrollo desigual y combinado y sus consecuencias sociales económicas y políticas en la población y el territorio.

Para finalizar esta parte, es preciso indicar que el país debe tener un proyecto de territorio que se inserte en un proyecto nacional y que al mismo tiempo exprese un claro sentido democrático al dar cabida a la coexistencia de múltiples territorialidades en el espacio del estado-nación; territorialidades que sean reconocidas y reguladas por la territorialidad estatal como expresión suprema en este ámbito de la existencia ciudadana. Esas múltiples territorialidades no sólo deben corresponder sino responder al carácter de nuestra formación histórica, multiétnica y pluricultural, sino también a nuestra condición de individuos, colectividades e instituciones, en su dimensión económica, social y cultural. En suma, las territorialidades deben reconocer al Estado y éste a aquellas. Es preciso construir una lealtad y confianzas mutuas entre las regiones y el Estado y ello pese a que en el último tiempo, lo que ha primado es un proyecto de poder pero no un proyecto político inclusivo de la compleja sociedad boliviana.

Ello porque lo público territorial debe servir para el ejercicio de la ciudadanía en el sentido de promover la acción consciente de los individuos para la convivencia social con base en sus derechos y sus deberes. A su vez, la construcción de ciudadanía implica la construcción

---

<sup>47</sup> Ídem.

de territorialidades democráticas. Asimismo, lo privado territorial debe contribuir a la construcción del proyecto nacional en la medida en que no se convierta en obstáculo para el ejercicio de la más amplia democracia nacional.

Se trata, al fin de cuentas, de construir los escenarios más propicios para el ejercicio de la ciudadanía territorial, y en donde ésta se exprese también como el poder de los ciudadanos para controlar la producción social del espacio y del territorio. Todo ello en la perspectiva de consolidar un Estado nacional acorde a los requerimientos de bolivianos y bolivianas y de la profundización de la democracia. La consideración de las autonomías - regiones a través de un proceso de descentralización será la característica más nítida de la reforma del estado que deberá producirse y, por supuesto, un replanteamiento a fondo del estado-nación<sup>48</sup>.

## VI. EL TERRITORIO EN BOLIVIA

En la Constitución política del Estado de 1995 Bolivia asume su carácter multiétnico y pluricultural y enmarca el espacio de hábitat de los indígenas en las Tierras Comunitarias de Origen, TCOs. El reconocimiento constitucional de la configuración multiétnica y pluricultural de sus poblaciones por parte del Estado, estuvo reforzado por la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Este reconocimiento constituye un notable rompimiento simbólico con el pasado neocolonial y de vigencia de la paradoja señorial en Bolivia. Pero además del Artículo 1 de la CPE que declara a Bolivia como multiétnica y pluricultural, también existe garantía, respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas, a través de las TCOs con reconocimiento de la personalidad jurídica, delegación de funciones administrativas y jurisdiccionales y que están claramente establecidos en el artículo 171 (Mendieta, s/f)<sup>49</sup>.

Según Hernaiz, la Constitución Política del Estado vigente, dispone las

bases para la comprensión de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias en lo que se refiere al acceso y aprovechamiento de los recursos, al establecer que: a) las tierras son de dominio originario de la nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria, conforme a las necesidades económico- sociales y de desarrollo rural a partir del artículo 165; b) la regulación por parte del Estado del régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento y las normas especiales que los regulan establecido en el artículo 170; y c) el reconocimiento, respeto y protección, en el marco de la ley, de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y señalado en el artículo 171. Además, en aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos se consideran sus costumbres o derecho consuetudinario, cuando sean compatibles con el sistema jurídico nacional.

A su vez, la Ley INRA garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus TCOs, y sus aplicaciones económicas, sociales y culturales, así como el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables disponiendo que: a) los títulos de las tierras comunitarias de origen otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas; b) las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas por prescripción; y, c) la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente, se regirán por las reglas de la comunidad de acuerdo a

---

<sup>48</sup> Ello es mucho más importante hoy, cuando asistimos a un reposicionamiento del Estado en un campo de poder más extenso y a una reconfiguración del trabajo de los Estados (Sassen).

sus normas y costumbres (art. 3 Ley 1715)<sup>50</sup>.

Hernaiz manifiesta que desde la perspectiva de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias, predomina la dimensión vertical del territorio, en tanto que hace referencia al vuelo o espacio aéreo, suelo o subsuelo; pero no están claras las dimensiones horizontales y sus respectivos encadenamientos, sobre todo en las tierras altas, es decir, la dimensión espacial que comprende el concepto de territorio en la estructura segmentaria del ayllu como cabildo, ayllu menor, parcialidad, ayllu mayor, marka, suyu u otra entidad más englobante. En otras palabras, la demanda respecto a la territorialidad como propiedad de los recursos es más clara en relación a aquella que se refiere a la territorialidad como una identificación de límites. Esto tiene complejas aplicaciones en lo que se refiere a la aplicación del nuevo y del viejo marco legal.

En este contexto, en la actual Constitución y legislación complementaria están definidas las relaciones entre el Estado y las poblaciones indígenas en el sentido de que la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables es de dominio originario de la Nación. La Ley INRA ha otorgado derechos preferentes sobre los recursos naturales no renovables exclusivamente a las comunidades indígenas en la perspectiva de su titulación como Tierras Comunitarias de Origen, y no así a las comunidades campesinas. Por lo tanto, muchas comunidades campesinas se ven obligadas a cambiar sus formas de titulación y sus propios usos y costumbres para acceder también a derechos preferentes sobre los recursos naturales renovables y a ingresar a un nuevo status jurídico que les otorga la "ilusión" de ser dueños de su territorio como Tierra Comunitaria de Origen. Haciendo nuevamente referencia a Hernaiz, se pretende que todos los indígenas estén titulados como Tierra Comunitaria de Origen, ignorando que los procesos históricos de

---

<sup>49</sup> La autora realiza una importante contribución al recuperar, los distintos procesos de cambio que involucran a la población "originaria".

los indígenas en el país son múltiples y muchas veces contradictorios.

En lo que se refiere a la delimitación de las jurisdicciones territoriales de los pueblos indígenas, comunidades indígenas y campesinas, estas disposiciones están dispersas en el marco legal y, muchas son contradictorias entre si, siendo, según Hernaiz, las más importantes en términos operativos las siguientes:

Las políticas de participación popular (Ley No 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994), que uniformizan a las jurisdicciones territoriales administrativas en la sección municipal y promueven acciones de articulación de las unidades socioculturales al régimen municipal a través de la conformación de Distritos Municipales Indígenas y Mancomunidades de Distritos Municipales Indígenas. Hasta 2005, existían 158 Distritos Municipales Indígenas<sup>51</sup> y, aproximadamente 51 mancomunidades municipales.

Las políticas de tierras (Ley No 1715 del 18 de octubre de 1996), que crean en la práctica nuevas jurisdicciones territoriales de propiedad para los pueblos indígenas y comunidades originarias sobrepuestas a las jurisdicciones territoriales administrativas municipales.

Las políticas de creación o fusión de unidades político administrativas (Ley 2150 de Unidades Político-Administrativas, de 20 de noviembre de 2000), ratificadas en la Ley del Diálogo Nacional de 2001, que promueven la adecuación de las unidades socioculturales homogéneas, jurisdicciones territoriales indígenas, al régimen municipal, siempre y cuando presenten una población mayor a los 5 mil habitantes y otros requisitos adicionales.

---

<sup>50</sup> Hasta 2005, existían 75 Territorios Comunitarios de Origen aprobados. En proceso de trámite, se encontraban 161. En tierras altas se habían aprobado 45 y se encontraban en trámite, 109. En tierras bajas, se habían otorgado títulos a 30 y 52 se encontraban en proceso de titulación. Ministerio de Participación Popular.



Resumiendo, el marco legal ha avanzado en la identificación de las jurisdicciones territoriales indígenas en el contexto de la municipalización del país y en la comprensión de que los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias gozan de derechos preferentes sobre los recursos naturales renovables. Estos derechos no han sido homologados para comunidades campesinas por cuanto el marco legal los considera como no indígenas, pese a que la mayoría de las comunidades campesinas, también son indígenas.

Pese a la complejidad del tema y a los problemas emergentes, durante la última década, Bolivia ha asumido con mayor responsabilidad el proceso de Ordenamiento Territorial como política de Estado, tratando de convertir a éste en la base para la Planificación del Desarrollo Sostenible<sup>52</sup>.

Para poder implementar el Ordenamiento Territorial en Bolivia, la Unidad de Ordenamiento Territorial, UOT, desarrolló una serie de instrumentos operativos, entre ellos el Sistema Nacional de Información para el Ordenamiento Territorial (SNIOT). Este instrumento fue el encargado de registrar, actualizar y difundir información territorial a nivel nacional, departamental, municipal y mancomunidades. El SNIOT desarrollaba información cartográfica y de bases de datos, que permitía representar espacialmente las características biofísicas y socioeconómicas del país. El objetivo era contar con esta información para poder orientar a las instituciones y sociedad civil, en la toma de decisión para la planificación del desarrollo sostenible de forma más coherente y eficiente<sup>53</sup>.

También en el último tiempo se ha avanzado en la institucionalización del Ordenamiento Territorial como componente de la planificación

<sup>51</sup> Hasta 2005, los 158 Distritos Municipales Indígenas, se encuentran ubicados en 70 municipios del país: 6 en Beni, 4 en Chuquisaca, 6 en Cochabamba; 9 en La Paz, 16 en Oruro; 5 en Pando; 14 en Potosí; 10 en Santa Cruz y, ninguno en Tarija (Ministerio de Participación Popular).

del desarrollo sostenible. En la Guía Metodológica Integral para la Planificación del Desarrollo, se instruye que “los planes de ordenamiento territorial deben tener carácter obligatorio para definir la inversión pública y orientar la inversión privada y definir la estructura institucional y competencias en los niveles nacional, departamental y municipal”. Asimismo, se sostiene que las instancias de OT no deberían tener carácter centralista, sino fuerza en los departamentos para regular los usos del suelo, los que si bien hoy cuentan con un Decreto Supremo, no tienen el control suficiente para ejercerlo e implementarlo”. Por ello, se deben establecer los instrumentos técnicos normativos para el uso del suelo y manejo de los recursos naturales, que posibiliten a los municipios regular el uso y manejo de sus recursos naturales de forma articulado con otras leyes.

Con la Ley No. 3351 de 21 de enero de 2006 –Ley de Organización del Poder Ejecutivo- se establece una nueva conformación del poder Ejecutivo y se instituye el Ministerio de Planificación del Desarrollo que pretende fortalecer y generar procesos de regionalización, tema hoy parte del debate público<sup>54</sup>. De este Ministerio, dependen los Viceministerios de Planificación Territorial y Medio Ambiente así como el de Planificación y Coordinación Institucional. Del primer Viceministerio, depende el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sostenible, SNIDS, que centraliza la información georeferencial. En todo caso, cabe destacar que el tema es abordado por los dos viceministerios mencionados.

## VII. MARCO CONCEPTUAL. EL CONTEXTO HISTÓRICO

Como se ha señalado anteriormente, existen muchas visiones sobre qué entender por descentralización. Muchos la consideran un fin, otros, un

---

<sup>52</sup> Además de las instancias señaladas, como la Ley de Unidades Político Administrativas, se hizo su reglamento; se creó el Consejo de Asuntos territoriales y se aprobaron instrumentos técnico operativo de ordenamiento territorial.

medio. Se reitera, no existe un solo camino para impulsarla aunque siempre es una medida de orden político y, como muestran varias experiencias de la región, los niveles de “disponibilidad” nacional son importantes para el éxito de la misma así como también, la forma de “entrada”, visiones e historias nacionales respecto al tema.

En todo caso y, como consecuencia del fenómeno de la globalización, cada vez más, los procesos de descentralización tienden a ser generales, no sólo en el plano de los territorios, sino también en el de la producción. En la región, Bolivia está adelante en su lucha por la reforma estatal y contra el centralismo.

En tanto la descentralización supone transferir competencias de poder del gobierno central a autoridades subnacionales dotándolas de capacidades para decidir sobre aspectos políticos, económicos, culturales y sociales en la administración de su territorio, éste es un proceso que se define a lo largo del tiempo, no es un acto donde se determina qué grados de autonomía subnacional se van a otorgar y que se requiere, previamente, conocer los grados de la respectiva organización administrativa, económica y política de la región a la que se otorgará competencias. Se reitera, existe descentralización cuando “los órganos centrales de estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades” mientras que existe centralización cuando los órganos subnacionales están reducidos al mínimo y como

---

<sup>53</sup> El proceso de ordenamiento territorial sirve para organizar y articular el territorio de acuerdo a sus potencialidades, limitaciones y características ambientales, socioeconómicas, culturales y político institucionales; orientar las inversiones publicas y privadas a través de la formulación e implementación de políticas de uso y de ocupación del territorio; promover el uso adecuado de los recursos naturales de acuerdo a sus características, potencialidades y limitaciones; optimizar la organización de los asentamientos humanos, el acceso a servicios de salud, educación y servicios básicos, así como la localización de las infraestructuras vial y de apoyo a la producción; Identificar y contribuir al manejo sostenible de áreas de fragilidad ecológica, riesgo y vulnerabilidad, así como las áreas de régimen especial. (Ministerio de Desarrollo Sostenible, s/f.).

entidades subjetivas de administración.

En este documento se ha reiterado que el tema territorial ha sido y es parte de la agenda pública. El tema estuvo inscrito en el debate prácticamente desde el surgimiento de la república, cuando el país optó por un ordenamiento territorial basado en una división política expresada en departamentos, provincias y cantones como señala el Art. 4° de la Primera Constitución Política del Estado de 1826 que menciona que el país “Se divide en departamentos, provincias y cantones”. También en la primera Constitución Política, por ejemplo, se señala que “el territorio de la República Boliviana, comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba”.

Siguiendo el razonamiento de Barragán (2007), es indudable que las divisiones político-administrativas republicanas heredaron viejas divisiones coloniales. Sin negar por tanto la “arbitrariedad” y fuerza que supuso la creación colonial de esas divisiones. Señala que es preciso mencionar que se desconoce hasta hoy, cómo se hicieron esas demarcaciones. Sin embargo, la autora, supone que en los territorios y espacios en los que los señoríos y grupos indígenas organizados eran importantes, las divisiones y demarcaciones fueron mucho menos arbitrarias de las que se suele imaginar. Este planteamiento supone también una conceptualización del proceso histórico como una dinámica que sin negar la dominación, asume que la historia no es sólo imposición de arriba abajo sino también interrelación, posibilidad de resistencia, negociación, modificación e incluso participación proactiva como se ha señalado en capítulos anteriores y que Irurozqui (1994) confirma también a través de sus estudios.

---

<sup>54</sup> Existen muchas teorías sobre región: la región homogénea, la región plan, la región funcional. El proyecto de Ley de OT maneja el concepto de región funcional entendida como un proceso que debe articular las características fisiográficas, potenciales productivos, sociodemográficos y funcionales, en procura de mejorar los impactos de la inversión pública.

El análisis de la evolución de los departamentos, provincias y cantones en el siglo XIX muestra las modificaciones que posteriormente se realizan. Específicamente, la Constitución de 1839 señala que “el territorio de Bolivia comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija y el Distrito Litoral. Los departamentos y el distrito se dividen en provincias y, estos en cantones”. En la siguiente Constitución de 1843, en su Art. 6, se consigna que “El territorio de la República comprende los Departamentos de Chuquisaca, Potosí, La Paz de Ayacucho, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Beni y Distrito Litoral y Cobija”. Como puede observarse, durante el Siglo XIX, a nivel de los departamentos no hubo una gran variación. Finalmente durante el siglo XX se creó el departamento de Pando. En el anexo se detalla el abordaje del tema territorial en las respectivas constituciones políticas que ha aprobado Bolivia a lo largo de su historia republicana.

Si bien a nivel departamental en el Siglo XIX no se produjeron mayores reterritorializaciones, no ocurrió lo mismo a nivel de las provincias y cantones. Las provincias se duplicaron entre 1826 y 1900, de 28 a 57 provincias y de 272 a 370 cantones hasta 1900; de 272 en 1826 a 320 en 1864 y a 370, en 1900 (Barragán, 2007).

En el siglo XX las provincias también se duplicaron. En la actualidad, se cuenta con 112 provincias, 329 municipios y entre 1424 y 1435 cantones, como dato aproximado, en tanto no existe dato oficial sobre los mismos. A ello se añade la inflación cantonal que existe en el país, muchos de ellos aun en trámite.

En efecto, la municipalización y cantonización, fueron ampliadas durante el actual período democrático. Su proliferación estuvo ligada a la búsqueda de acceso a mejores y mayores servicios estatales tanto como al proceso de búsqueda y ampliación de la representación política y territorial. Como es ampliamente conocido, este proceso no necesariamente estuvo relacionado con la “racionalidad” territorial

sino que expresó y expresa a redes clientelares y patrimoniales de las elites políticas nacionales y locales y, en muchos casos incluso, a redes familiares. La fragmentación territorial fue más frecuente en el Altiplano y los valles que en las tierras bajas orientales, como muestran los datos empíricos consignados en un cuadro más adelante.

Como se ha probado, un número importante de municipios no contienen en su territorio, la población ni los recursos humanos y materiales para ostentar la calidad de tales. En efecto, aproximadamente un tercio de ellos –de un total de 329– entran en la categoría de “inviabiles” por su escasa capacidad de generar recursos propios que permitan una gestión política y una gestión de políticas públicas adecuada. Pese a ello, la subdivisión territorial, continúa.

En la perspectiva de limitar la fragmentación territorial, se ha establecido límites y umbrales para la creación de nuevas territorialidades en la Ley de Unidades Político Administrativas, UPAS, Ley 2150. En sus Artículos 6, 7, 8, por ejemplo, se establece que para la creación de un nuevo departamento era condición que existieran al menos, 500.000 habitantes; para una provincia más de 30.000, para sección de provincia más de 10.000 y, para un cantón, un mínimo de 1.000 habitantes.

La mencionada Ley legisla para futuras territorialidades ya que, en el momento de promulgación de la ley, 4 de los 9 departamentos no tenían el mínimo de población que se exigía y lo mismo sucedía con 53 de las 112 provincias y con 174 de los 314 Municipios. En el país existe una tendencia muy marcada a confundir el concepto de territorio con el de límites geográficos que está a la base de las luchas por recursos financieros que llevan a constantes territorializaciones.

Como se observa en el siguiente cuadro, la mayor “fragmentación territorial” se da en las llamadas “tierras altas” y, la menor, en las “tierras bajas” y, ello al margen de la extensión territorial o el número

de población que ostenten esos territorios.

Fuente: INE, La Paz, Bolivia, 2003.

### Cuadro 2. Municipios de Bolivia por Departamento

Fuente: Ministerio de Participación Popular, 2005.

En esta nueva configuración territorial también juega un papel importante la demografía permanentemente en cambio y estímulo para los nuevos ejes territoriales. El siguiente cuadro es ilustrativo de los cambios demográficos y de la nueva composición poblacional ocurrida en Bolivia en los últimos años.

### Cuadro 3. Composición poblacional en Bolivia

Si bien el análisis anterior muestra una excesiva fragmentación en el nivel municipal y cantonal, no ocurre lo mismo en el nivel departamental. Una salida a la excesiva fragmentación territorial ha sido la implantación de la figura de la “mancomunidad” de municipios sin que hasta la fecha, esta instancia haya dado los resultados esperados en la gestión territorial subnacional.

Sin embargo de lo expresado anteriormente, la fragmentación territorial ha permitido una mayor apropiación del territorio y, en ello, ha contribuido la Ley de Participación Popular. En efecto, el Estado Boliviano, a partir de la Ley de Participación Popular, ha re-construido su institucionalidad desde el ámbito municipal, logrando el establecimiento de sólidos gobiernos locales. Tanto es así que de acuerdo con datos del

|            | número de municipios |  |
|------------|----------------------|--|
| CHUQUISACA | 28                   |  |
| LA PAZ     | 80                   |  |
| Cochabamba | 45                   |  |
| Oruro      | 35                   |  |
| Potosí     | 38                   |  |
| Tarija     | 11                   |  |
| Santa Cruz | 56                   |  |
| Beni       | 19                   |  |
| Pando      | 15                   |  |
|            | 327                  |  |

Ello por la participación popular ha conseguido que la sociedad civil participe activamente tanto en el control social del proceso de gestión municipal, como en el impulso de la producción desde la base local, generando en muchos casos sólidas economías locales. También, ha sido un espacio para la expresión de la diversidad social y el ejercicio de la ciudadanía territorial<sup>55</sup>. Como todo proceso, también presenta dificultades relacionadas con el excesivo endeudamiento y sus dificultades para establecer un orden fiscal.

Pero sin embargo de los avances en el nivel local, la asignatura pendiente se localiza en el nivel intermedio. Se debe rediseñar el nivel y determinar

| Departamentos | Población según censos |           |           | Participación (Porcentaje) |       |       |          |          |
|---------------|------------------------|-----------|-----------|----------------------------|-------|-------|----------|----------|
|               | 1976                   | 1992      | 2001      | 1976                       | 1992  | 2001  | *(76-92) | *(76-01) |
| Chuquisaca    | 358.516                | 453.756   | 531.522   | 7.8                        | 7.1   | 6.4   | -0.7     | -1.3     |
| La Paz        | 1.465.078              | 1.900.786 | 2.350.466 | 31.8                       | 29.6  | 28.4  | -2.2     | -3.3     |
| Cochabamba    | 720.952                | 1.110.205 | 1.455.711 | 15.6                       | 17.3  | 17.6  | 1.7      | 2.0      |
| Oruro         | 310.409                | 340.114   | 391.870   | 6.7                        | 5.3   | 4.7   | -1.4     | -2.0     |
| Potosí        | 657.743                | 645.889   | 709.013   | 14.3                       | 10.1  | 8.6   | -4.2     | -5.7     |
| Tanja         | 187.204                | 291.407   | 391.226   | 4.1                        | 4.5   | 4.7   | 0.5      | 0.7      |
| Santa Cruz    | 710.724                | 1.364.389 | 2.029.471 | 15.4                       | 21.2  | 24.5  | 5.8      | 9.1      |
| Beni          | 168.367                | 276.174   | 362.521   | 3.6                        | 4.3   | 4.4   | 0.7      | 0.7      |
| Pando         | 34.493                 | 38.072    | 52.525    | 0.7                        | 0.6   | 0.6   | -0.2     | -0.1     |
| Total         | 4.613.486              | 6.420.792 | 8.274.325 | 100.0                      | 100.0 | 100.0 | 0.0      | 0.0      |

departamental levantan temas prioritarios que esperaban resolución, primero en la Asamblea Constituyente y luego en la nueva Constitución Política del Estado y ahora más concretamente en los respectivos referéndum que aprueben los Estatutos Autonómicos en tanto, como se verá más adelante, el proyecto de nueva Constitución Política aprobada en diciembre de 2007 en Oruro, no incorporó los resultados del Referéndum sobre Autonomías Departamentales de julio de 2006.

Como analizaremos más adelante, el Proyecto de nueva Constitución Política debería haber considerado el debate nacional generado en torno al tema territorial que se situó en el Estado y en la sociedad civil nacional y que enfatizó en la coordinación de las delegaciones sectoriales departamentales de la Administración Pública; la articulación democrática entre el gobierno central y los habitantes del Departamento; la vinculación de la Prefectura a los niveles central y local de la gestión pública a través de la intermediación, canalización, promoción, delegación y representación; la determinación de la estructura organizativa del Departamento y la determinación de sus competencias y responsabilidades; el establecimiento de los regímenes fiscal, administrativo, funcional y de control interno de los Departamentos; el mejoramiento y fortalecimiento de la eficiencia de la Administración Pública en la prestación de servicios departamentales; las relaciones interinstitucionales de las Prefecturas con otros niveles de gobierno; la propuesta de una forma de solidaridad inter-departamental mediante sistemas de compensación económica en función de necesidades

insatisfechas y los objetivos de desarrollo e ingresos y gastos actuales, pasados y comprometidos; la potenciación de la participación ciudadana; la promoción de un pacto departamental de desarrollo para el aprovechamiento de las oportunidades; y el auspicio de la planificación participativa del desarrollo departamental; la promoción de la mancomunidad de la gestión municipal para gestionar eficazmente la infraestructura y los servicios, entre otros<sup>56</sup>.

Como veremos más adelante, las contribuciones al debate territorial no han sido suficientemente incorporadas en la nueva Constitución Política del Estado, lo que ha producido un enfrentamiento de las regiones con el gobierno central que ostentaba mayoría en la Asamblea Constituyente y que, con esa mayoría, aprobó la CPE sin respetar el ordenamiento legal que señalaba para su aprobación, dos tercios de votos.

Sin embargo de los problemas señalados, la incorporación del tema territorial al debate público no hubiera ganado en intensidad sin la elección de prefectos. Ésta, ha significado un avance importante en la lucha por mayores niveles de descentralización en el país. La Prefectura, después de las elecciones del Prefecto, ocurrida en diciembre de 2005, ha cambiado en varios de sus roles y, al parecer, la ciudadanía se encuentra satisfecha con sus respectivas autoridades departamentales. La mayor parte de los prefectos superan al 60% de aceptación ciudadana e incluso el 80%, como es el caso del Prefecto del Beni y, como se ha mencionado anteriormente, la ciudadanía ubica en los prefectos, el ejercicio del poder regional. Solo tres departamentos –La Paz, Oruro y Potosí– ubican al Presidente de la República, como quien ejerce el poder en sus respectivas regiones.

<sup>56</sup> No vamos a abundar en los aportes y deficiencias del proceso ya que ello ha sido estudiado/evaluado desde diversas perspectivas. Ver la bibliografía que incluye las principales publicaciones de más de una década del Ministerio de Participación Popular y sus instancias institucionales anteriores.

La experiencia de más de dos años de gestión prefectural, han sido importantes para ubicar los nuevos roles que debe asumir el Estado y también se busca definir nuevos roles del nivel subnacional –intermedio, regional y local- especialmente referidos al desarrollo local y regional. En ese contexto, entendemos al desarrollo local como expresión de la modernización por estímulos del mercado económico o del capital social. Pero, es preciso examinar las dos situaciones. El desarrollo local no necesariamente coincide con el Municipio –tampoco la descentralización pero se relaciona con las instancias subnacionales menores. Esta es la discusión de Bolivia hoy, por lo que deberá profundizar el debate y rescatar “las buenas prácticas” existentes en varios niveles subnacionales. Pese a las dificultades, en el país, existe una “memoria del desarrollo local y regional” y que está a la base de las demandas regionales y autonómicas hoy. También reiterar que la sociedad local es importante para impulsar nuevas visiones para enfrentar la crisis.

Existe ya consenso en el país de que las instancias subnacionales menores deben constituirse en una instancia de logro de acuerdos locales, especialmente, en las áreas de planificación –dentro de las funciones que le competan- y de ejecución de obras –originadas en sus competencias o delegadas por otros niveles-. La característica de instancia de concertación es una variable básica de definición. Las dimensiones “pequeñas” facilitan la consecución de acuerdos en temas específicos.

En las instancias subnacionales menores, generalmente rurales, convergen distintos tipos de mercados, siendo el prioritario el agropecuario, como expresaron las demandas del Diálogo Nacional Bolivia Productiva, DNBP. A su vez, las primeras distorsiones en su funcionamiento comienzan en este primer nivel de concurrencia, en

---

<sup>56</sup> Ver las publicaciones de las prefecturas; de la UCAC/REPAC; de las fundaciones: FBDM; FES/ILDIS; FUNDAPAC; FUNDEMOS; Comités Cívicos, entre otros.

que incluso en la actualidad, se reproducen prácticas especulativas, compulsivas y corruptas, con evidentes desviaciones frente a la Ley y a las sanas prácticas económicas. Estas unidades subnacionales deben asumir roles de control del funcionamiento de esos mercados para que la relación entre los concurrentes sea de transparencia y legalidad.

Las unidades subnacionales asumen crecientemente una definición en torno a la competitividad<sup>57</sup>. Pueden ser instancias en que el vínculo más importante con la producción sea la eficiencia. Como muestran experiencias productivas “exitosas”, voluntades políticas muy puntuales en torno a las capacidades productivas asentadas en esas unidades pueden devenir en mejores logros en la productividad; o, en su defecto, en cuidar los niveles de competitividad logrados. Asumiendo la diversidad productiva del país y sus respectivas regiones, es imperativo que se busque que las oportunidades de la globalización lleguen hacia los más pobres y a los más emprendedores. En ese contexto, es preciso asumir que no siempre la “igualdad” en la distribución de recursos, genera iguales resultados.

Las comunidades locales tienen un enorme capital social,<sup>58</sup> que se concreta en aportes útiles al bien común local. La capacidad de aporte se multiplica en la medida que la comunidad local define su intervención y la evaluación que hace respecto a su posibilidad de emprendimiento y ganancia. La comunidad conoce de sus necesidades y puede procesar su satisfacción, a partir del esfuerzo propio, con mayor transparencia. En este sentido, las unidades subnacionales menores que reciben recursos económicos de la actual gestión gubernamental deben vigilar o administrar la transparencia de su uso y contabilizarlos, haciendo visible el beneficio público. Por su parte, el aporte comunitario para tales proyectos, debe formar parte de las cuentas territoriales a través de mecanismos específicos. Estos recursos, necesariamente deben estar destinados a la generación de acciones de desarrollo, de políticas expresadas en servicios para los más pobres.

Una de las características centrales del desarrollo local es el de su productividad, el que algunas veces contagia a la institucionalidad pública y privada. Con el desarrollo local, la sociedad civil local se complejiza y muchas instituciones se fortalecen. Por ello, pese a la ausencia de competencias a ese nivel, es un imperativo para las unidades subnacionales menores acompañar a este proceso de fortalecimiento institucional y lograr niveles adecuados de coordinación. A nivel normativo, es deseable que se estimule el proceso de innovación institucional, que generalmente acompaña al éxito del desarrollo local

Con el desarrollo local, en teoría y en la práctica, la comunidad se plantea nuevas formas de vida pública y de acumulación de su experiencia y confianza. Para lograr coordinación, fortalecimiento e innovación institucional, las unidades subnacionales menores deben estar dotadas de representatividad y legitimidad para operar en el mundo público local. Sin embargo, en Bolivia y pese a los esfuerzos, en el nivel subnacional, ello no está ocurriendo ya que no se ha logrado articular una comunidad nacional ni regional que articule sus intereses y que se recupere la memoria del desarrollo local.

También, la capacitación –formal y no formal- no debe quedar reducida a los aparatos clásicos de educación. El país ha invertido considerables recursos y tiene suficiente experiencia al respecto, muchas veces no recuperada ni evaluada la calidad de la misma. La comunidad, a través de la forma de gobierno de la que se dote en el nivel subnacional menor, puede capacitarse en los temas del desarrollo local que le permitan tomar conciencia del proceso en el que está inmerso, reconocer las nuevas dimensiones del mundo público, especialmente, como consecuencia de

---

<sup>57</sup> Cabe destacar que durante las deliberaciones del DNB, los y las participantes exigían mercados, competitividad y eficiencia. La Bolivia productiva está consciente de que la solución a los problemas de la pobreza tendrán inicio a partir de la creación de empleo y el estímulo a la producción. Durante esas deliberaciones en las que participaron 70.000 personas, no se habló de la economía comunitaria.

la descentralización y promover la participación social.

En Bolivia, a diferencia de varios países de la región, la elite política ha cambiado y ha renovado su liderazgo, con énfasis en su origen ideológico, social, étnico y en el género. La identidad local resume el proceso de cambio local. La visión positiva del sentido de pertenencia a un colectivo permitirá una mayor acumulación de capital social y su transferencia a las instituciones. La Construcción del “nosotros” y del sentido de pertenencia a una comunidad, es un proceso que requiere de muchos esfuerzos convergentes tanto nacionales como locales. Sin una voluntad política expresa, será difícil enfrentar las tareas del desarrollo tanto nacional como local.

Como se ha repetido a lo largo de la presente exposición, ¿Quién hace qué y con qué recursos? es la pregunta matriz de la asignación de competencias en la descentralización. La más importante puntualización

---

<sup>58</sup> La idea de “capital social” permite pensar que la confianza, en tanto bien público creado por relaciones sociales horizontales, debe permear a las relaciones sociales. Sin embargo, situaciones determinadas como la entrega de recursos a cambio de apoyos políticos y electorales, impiden a las instituciones desarrollarse dentro de un marco de cooperación y sanciones. La desconfianza mutua generada por el enfrentamiento de proyectos de poder diferentes, por ejemplo, puede generalizarse hacia las elites de todo tipo, regionales y nacionales. También pueden generarse situaciones de desconfianza mutua sobre la colaboración posible entre el mercado y las instituciones. En coyunturas de enfrentamiento político exacerbado como las electorales, se manifiesta visiblemente una concepción de “innecesaria mutua” entre las partes para construir la comunidad política, que tiene efectos posteriores en la interrelación política. La inequitatividad en la distribución de recursos, en parte residen en la articulación institucional clientelar de la sociedad con el Estado. Estructuralmente, la discrecionalidad que se produce a nivel de las instituciones se reproduce como inequitatividad a nivel social expresada en la pobreza. Esta falta de transparencia dificulta la concreción de acuerdos que supongan la renuncia de posicionamientos pero, fundamentalmente, de exclusividad en la apropiación del excedente, como pueden ser políticas públicas contra la pobreza. En la actualidad, estas prácticas se han agudizado en tanto se ha producido una mayor “indiferenciación” de Estado y sociedad. Es una tarea pendiente intentar delimitar hasta dónde se es Estado y donde comienza la sociedad, tarea muy difícil como se observó anteriormente.

es que las competencias imprecisas en su contenido y vagas en sus ejecutores, paralizan y/o debilitan la gestión como ha sido ampliamente demostrado en 14 años de vigencia de la LPP. Pese a ello, el Proyecto de nueva Constitución Política define muchos niveles y excesivas competencias para unos y ambigüedad de las mismas en otros. Es recomendable evitar propuestas generales como planificar y ejecutar programas de desarrollo en todas las áreas, ya que son inaplicables. Debe evitarse cualquier forma de burocratismo y de complejidad en los instrumentos. Esto es especialmente relevante en el actual contexto de redefinición del tema territorial en la nueva Constitución Política y en la aprobación de nuevos Estatutos Autonómicos. Las competencias otorgadas al nivel subnacional, lamentablemente no son precisas y ello ocurre en todos los niveles de gobierno, como analizaremos más adelante.

La planificación del desarrollo nacional, regional y local debería sugerir, en general, una claridad de las competencias, la localización de inversiones y asignación de recursos en las competencias que les han sido transferidas, con referencia a las áreas de autogestión, capacitación, desarrollo sostenible y gobernabilidad en general. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo, el tema territorial está ausente. A nivel subnacional, los instrumentos son el Plan de Desarrollo Departamental Económico y Social, PDDES y, el Plan de Desarrollo Municipal, PDM, que deben ser instrumentos sencillos y fácilmente abordables y cuyo contenido debe ser una propuesta razonada y viable de las principales demandas de la comunidad, enmarcada en las especificaciones técnicas elaboradas para el efecto y la rendición de cuentas. También, éstos deben estar en relación y coherencia con el Plan Nacional.

Hasta la fecha, esto no ha ocurrido y, en general, el cumplimiento de los PDDES y PDMs, es limitado. Salvo excepciones, se han convertido en una norma burocrática y de escaso cumplimiento. Salvo excepciones, ambos planes no están coordinados entre sí ni con el Plan General de Desarrollo Económico y Social.

Como se señaló anteriormente, durante 20 años de predominio del modelo neoliberal, la planificación perdió mucho espacio estatal, función que ahora está siendo recuperada a través de las instancias gubernamentales correspondientes.

Nuevamente hay que reiterar que los componentes de la planificación local son la movilización social (Quién hace qué), la responsabilidad (¿Quién es responsable de qué?), las necesidades de los grupos vulnerables, la determinación de prioridades, la ejecución y evaluación del aprovechamiento de recursos, la cooperación nacional e internacional y la asociación con el sector privado para el cumplimiento de las competencias asignadas. Es decir la colaboración público-público; la colaboración público-privada y la colaboración privada-privada.

Un resumen de variables del desarrollo local, podrían estar en la ecuación del desarrollo local; lo “pequeño”; las instituciones y el mercado; la comunidad; las instituciones de apoyo; los consensos y alianzas; los facilitadores; la innovación institucional; las prácticas políticas; las coyunturas; el pacto social; la consideración del territorio; la eficiencia local; el mercado internacional, entre otros (Verdesoto, 2006).

## VIII. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Como se puede ver en el anexo, en todas las constituciones bolivianas se señala que “el territorio de la República se divide para fines político-administrativos, en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones”. El país está dividido en nueve departamentos, 112 provincias y 329 municipios y 1.384 cantones<sup>59</sup>. No existen partes del territorio que no estén incorporadas a algunas de estas subdivisiones.

En el plano departamental, existen las Prefecturas<sup>60</sup>. Estas son al mismo tiempo un brazo desconcentrado del gobierno central y un gobierno subnacional embrionario. El Prefecto del Departamento sigue siendo designado por el Presidente de la República, a partir de una selección



a través de voto universal, directo, secreto y obligatorio. En cada departamento existe un Consejo Departamental electo, indirectamente por los municipios. Los departamentos bolivianos y los gobiernos municipales que los dirigen son muy diversos en términos de historia, tamaño, recursos, capacidades de conducción, etc.

Como se ha mencionado anteriormente, a partir de la elección / designación del Prefecto, éstos han asumido a plenitud las competencias asignadas por Ley y otras emergentes de su elección ya que deben ser “evaluados” directa e indirectamente, tanto a través del voto como por distintos instrumentos de medición de la opinión pública. Una próxima evaluación está determinada por la Ley del Referéndum Revocatorio del Mandato Popular, Ley No. 3850 de 12 de mayo de 2008, en el que define que “el Referéndum Revocatorio es el mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su decisión sobre la cual se define la continuidad o no de una autoridad elegida también por voto universal”.<sup>61</sup>

Pese a que los concejales municipales son electos también por voto universal, están exentos de esta consulta y solo “norma la convocatoria al Referéndum Revocatorio de Mandato Popular del Presidente de la República, Vicepresidente de la República y Prefectos de Departamento” (Art. 1).

Como muestran muchas encuestas de opinión y estudios, las regiones de Bolivia tienen una fuerte identidad. La gente se identifica a sí misma como oriunda de una región particular, tanto como de Bolivia. La adhesión o apoyo ciudadano a la gestión de las autoridades departamentales está, en general, por encima de la adhesión o apoyo a la gestión del Presidente de la República, excepto en los departamentos de Oruro, Potosí y Chuquisaca donde la adhesión a la gestión presidencial es mayor que la expresada para la autoridad departamental, ambas del mismo partido, el Movimiento al Socialismo.

A nivel departamental, existe un Consejo elegido por los municipios y sin presencia ni participación ciudadana. El número de consejeros departamentales varía de acuerdo a la realidad poblacional del departamento.

En el ámbito local y a pesar de sus diferencias, todos los municipios están enmarcados en el mismo sistema político-administrativo. Cada uno de ellos es gerenciado por un Concejo Municipal local elegido por voto universal, directo, secreto y libre, que a la vez elige al alcalde de entre sus miembros. El concejo municipal está constituido por entre 5 y 11 miembros (5 en los municipios de menos de 50.000 habitantes y 11 en las capitales de cada departamento).

Un obstáculo que limita la eficiencia de los gobiernos municipales es el obvio desequilibrio entre recursos y responsabilidades. Las responsabilidades, son inmensas, y cubren la mayor parte de las áreas de los servicios públicos. Los recursos son limitados, pese a las transferencias que se realizan directamente desde el gobierno central y a las regalías por la explotación de recursos naturales<sup>62</sup>. Existen municipios cuyos recursos no alcanzan a cubrir sus necesidades mínimas como prueban varios estudios nacionales realizados en el país.

Los roles y funciones de las prefecturas están descritas en la Ley de desconcentración de 1995, llamada Ley de Descentralización Administrativa. Prudhomme<sup>63</sup>, señala que las prefecturas son instituciones híbridas: simultáneamente son unidades desconcentradas del gobierno central y (al menos de un modo embrionario) unidades

---

<sup>59</sup> De los 1384 cantones, 100 están ubicados en Chuquisaca; 438 en La Paz; 145 en Cochabamba; 160 en Oruro; 241 en Potosí; 82 en Tarija; 143 en Santa Cruz; 43 en Beni y, 32 en Pando (Ministerio de Participación popular, 2005).

<sup>60</sup> En la práctica, la palabra Prefectura es usualmente utilizada para designar tanto al territorio como a la institución que opera en ese nivel. Intentaremos evitar esta confusión y usaremos la palabra departamento para designar al territorio, y prefectura para referirnos a la Institución (Prudhomme, 2001).

descentralizadas de gobierno. Su funcionamiento no es homogéneo en el país, algunas tienen dificultades por ausencia de recursos humanos y otras dificultades en ejecutar el gasto y la inversión pública.

A diferencia de los municipios, las prefecturas no tienen recursos impositivos. Únicamente, el gobierno central y las Alcaldías tienen competencias para regular en materia impositiva en Bolivia. Sin embargo, las prefecturas poseen tres fuentes principales de ingresos. Las transferencias del gobierno central son la fuente más importante de ingresos de la prefectura.

Las prefecturas son unidades desconcentradas del gobierno central y existe consenso general en Bolivia acerca de la inequidad espacial (tanto interregional como intrarregional) que se pretende reducir. En ese contexto, los ingresos, las oportunidades y los niveles de servicios públicos varían significativamente de un lugar a otro, y en particular entre las áreas rurales y urbanas. Por ello, se espera que el nuevo diseño territorial inicie un proceso que lleve a resolver los problemas de equidad regional a través de un Fondo Nacional de Equidad Territorial y ello, a partir del nuevo rol de Estado que favorezca el desarrollo regional y local y no solamente la priorización de objetivos sociales sino fundamentalmente se encamine a estimular la productividad y la competitividad en la perspectiva de la resolución de los problemas derivados de la pobreza, de la desigualdad y la exclusión social.

Como se mencionó, además de las transferencias directas del gobierno central, otro rubro de ingresos viene determinado por las regalías. Los departamentos de Bolivia consideran a las regalías sobre la explotación de los recursos naturales ubicados en sus territorios como “de su propiedad”, y es políticamente muy difícil modificar esta actitud<sup>64</sup>. En

---

<sup>61</sup> La Ley del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, se aplicará en la Consulta convocada para el 10 de agosto de 2008.

ese contexto, los recursos naturales son distribuidos sin relación con los méritos o necesidades de varias regiones del país.

La gestión municipal y departamental está conformada sobre una base de impuestos subnacionales muy pobre e injusta y existen dificultades para la aplicación de una política fiscal que permitan incrementar los recursos propios.

Como se sabe, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, el Estado es propietario de los recursos naturales y éste otorga en usufructo los beneficios a las regiones. Por razones de equidad y también de eficiencia, la propiedad de los recursos naturales debe permanecer en manos del Estado y, por supuesto, las regiones acceder a cierto tipo de regalías, otorgadas por la nación. No es obligación de la nación otorgar este usufructo, lo hace por razones de equidad y de devolución de beneficios a las regiones. El antecedente más remoto de estas luchas regionales por acceder a las regalías, fueron las luchas emprendidas por el Comité Pro Santa Cruz en la década de los cincuenta.

Como se ha reiterado en el presente documento, en cualquier parte, no solo en Bolivia, la descentralización es un proceso progresivo. Según Prudhomme, “la experiencia muestra que no existe en el mundo país satisfecho con su sistema de relaciones intergubernamentales. Estos sistemas apuntan a obtener tantos objetivos simultáneamente que nunca tienen completo éxito. Siempre hay algo para modificar y “las reformas de descentralización” están en la agenda de –prácticamente- todos los países. Los países pasan descentralizándose durante décadas, o siglos, es incluso más cierto en un país como Bolivia, que lo ha estado haciendo sólo por unos pocos años”.

Al asumir que se trata de un proceso progresivo y de largo aliento,

---

<sup>62</sup> Ver por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos de 2005.

<sup>63</sup> Ídem.

cabe destacar, sin embargo, que desde 1994, Bolivia ha recorrido un largo camino en la ruta de la descentralización. Muchos municipios han sido creados, se ha democratizado aun más el territorio a través de elecciones libres, competitivas y programadas, la participación popular se ha incrementado, un sistema de transferencias ha sido desarrollado y las competencias municipales se ejercitan y aplican en diversa medida y grado. Se pasó de 24 municipios existentes en 1994 a 329, en 2008; en la Estado llega a todo el territorio nacional; se garantiza la ciudadanía territorial y se permite la expresión de la diversidad social en la representación así como se establecieron mecanismos de control y vigilancia en la gestión municipal.

Pese a que los gobiernos municipales gozan de mucha confianza, la mayor parte de ellos manifiestan debilidad institucional, los impuestos locales son embrionarios, el sistema de transferencias es imperfecto, los préstamos locales son excesivos, las cuentas municipales no son satisfactorias, y el rol de las prefecturas sigue sin estar claro con relación a ellos. La nueva Constitución Política será la encargada de clarificar el nuevo ordenamiento territorial y las competencias de los respectivos niveles.

En el presente documento se asume una selección de variables pertinentes para la segunda fase del proceso de descentralización boliviano.<sup>65</sup> Estas variables deberán desarrollarse y adquirir formas concretas a través de instrumentos técnicos y mesas de concertación entre los actores directa e indirectamente involucrados. Pese a la obviedad, debe insistirse en que el proceso de descentralización, aunque sea en su segunda fase y que podría asumir el carácter autonómico, implica una larga tarea de consecución de consensos políticos y de ejercicios técnicos, que formulen adecuadamente el contenido de los acuerdos y de los debates (Verdesoto y Ardaya, 2001).

---

<sup>64</sup> Esto ha derivado y deriva en un sin fin de enfrentamientos entre los pobladores y entre pobladores y empresas privadas concesionarias para la explotación de recursos naturales.

La urgencia nacional para llevar adelante el proceso de descentralización debe conciliarse con la ponderación en la formulación de instrumentos técnicos, incluyendo a los jurídicos.<sup>66</sup> Los países más desarrollados han tomado varias décadas para definir sus esquemas de descentralización y autonomías y han diseñado sistemas abiertos que les permitan seguir reformulándolos a lo largo del tiempo. Es por ello que se habla de definiciones políticas permanentes y adecuadas a la realidad nacional y social.

La descentralización y más concretamente las autonomías, son un proceso necesario dentro de la modernización del país. Refiere a la reconfiguración de los niveles de gobierno y su vinculación a la globalización sin intermediaciones forzosas. La actual tendencia general es a que, en su horizonte estratégico, los espacios subnacionales busquen “nichos” y consistencia para su inserción en el mercado externo (Boisier, 1992). La premisa institucional es que exista coherencia y consistencia a la delegación y a la transferencia de poderes del nivel central de gobierno hacia las otras unidades subnacionales. A su vez, los niveles de gobierno deberán dotarse de grados de autonomía correlativos a los mandatos populares que reciban y con sus aptitudes para asumir responsabilidades y competencias. Ser productivos y competitivos no es malo en sí mismo, como sugieren algunas personalidades del país. En el país, existen condiciones para ello, especialmente para ser productivos.

En este proceso, el Estado boliviano ha producido un alto nivel de descentralización en su ámbito municipal. Ahora, probablemente, se producirá un nivel mayor de aquella con la implantación de las autonomías. Existe consenso regional y social en el país de que el centralismo cumplió su rol histórico. Fue la respuesta a la mutua desconfianza de las regiones entre sí y entre el Estado y las regiones. Ahora, el “centralismo”, es entendido como la concentración de decisiones estatales asentadas en la sede de gobierno para su beneficio. Sin embargo el consenso regional y social no coincide con la opinión gubernamental. Esta discrepancia se expresa en la aprobación de los Estatutos Autonómicos por un lado y, en la aprobación del proyecto de

Constitución Política, por otro.

En tanto se trata de visiones diferentes sobre el tema territorial, lo importante es acordar sobre ello y conservar una institucionalidad estatal que le otorgue continuidad y seriedad a la política pública.

También es importante reconocer y reafirmar que la centralización como modalidad de desarrollo se ha agotado, pero no así la centralidad de las funciones estatales en la coordinación de las políticas públicas nacionales. En ese contexto, es preciso fortalecer al Estado en esa capacidad de formular y aplicar esas políticas públicas destinadas a consolidar la unidad nacional tanto como una mayor cohesión e integración social. En el proceso de conformación de la comunidad política, también está siendo ampliamente cuestionada la permanencia de la ciudad de La Paz como sede de gobierno. La demanda de la ciudad de Sucre es la de ejercer la “capitalía plena”.

Estas demandas son también expresión de la crisis política y vienen a partir de la consideración de que, como señala Fernández, la estructura

<sup>65</sup> El análisis y las decisiones sobre descentralización requieren de un conjunto de informaciones adecuadas, generalmente de índole regional, en las que el país es especialmente deficitario. Asimismo, el diseño de una estrategia de descentralización implica un conocimiento cercano de varias especificidades nacionales, regionales y locales.

<sup>66</sup> La expresión de Fernando Rojas, dirigida hacia el proceso de descentralización boliviano y a su principal instrumento, la Ley de Participación Popular, es que la preocupación central debe consistir en la superación de la “etapa heroica” de la descentralización de 1994, que empezó con el diseño de los instrumentos de implantación de la política. Ahora, la tarea es enfrentar nuevamente el día después de la toma de posesión de los nuevos prefectos y de la aplicación del nuevo orden territorial. La óptica del “día después” debe estar presente en los decisores públicos para evitar propuestas inviables y que pueden conducir a la población hacia un exceso de expectativas, que resten legitimidad al proceso. En todo caso, los temas parecieran ser la “sincronización” de las variables de la descentralización y la minimización del riesgo de la descentralización – desajustes, ineficiencias, inequidades – adecuando el ritmo del proceso o su progreso al incremento en la capacidad de las instituciones. En todo caso, estas precauciones no sugieren que se detenga el proceso hasta que “se den las condiciones” o existan las instituciones, tal como se afirma en otra parte del texto.

productiva, la organización del espacio económico, el sistema de poder y el proceso de desarrollo boliviano, son el resultado de factores internos y externos y en el presente siglo, las líneas de articulación se han modificado substancialmente y, en esa medida, se han alterado las bases de organización interna (Fernández, 2007).

Por ello, el proceso de descentralización boliviano que de facto se viene produciendo a través de la convocatoria a consultas de aprobación de los Estatutos Autonómicos<sup>67</sup> en la llamada “media luna” oriental, finalice con la implantación de procesos autonómicos en los departamentos que se definieron por tal modelo y/o con el mantenimiento del modelo descentralizador vigente en los departamentos de tierras altas<sup>68</sup>. Dado que la profundización de la descentralización por la vía de las autonomías es irreversible, se deberá avanzar hacia la formulación de un nuevo modelo político y administrativo, basado en renovadas formas de vínculo entre el Estado y la sociedad civil, en cuyo ámbito no se debe soslayar un nuevo rol del Estado<sup>69</sup>; un nuevo modelo administrativo, donde debe ponerse especial atención en la naturaleza vinculante o consultiva que puedan tener, las decisiones que adopten los diversos niveles de gobierno, en especial, el nivel intermedio.

En ese contexto, como está previsto, debe revisarse la relación Estado / regiones vigente, adecuándola a las nuevas situaciones de desarrollo, que permita conformar un nuevo acuerdo territorial de los bolivianos, que recoja las nuevas tendencias de las instituciones intermedias y locales y sus respectivas articulaciones tanto internas como externas.

Hoy, es preciso encontrar coincidencias en las tareas del día después de las autonomías y en la necesidad de construir los nuevos equilibrios horizontales y verticales a través de las responsabilidades funcionales, competencias y atribuciones de los diversos niveles de gobierno,<sup>70</sup> tanto como su participación en el gasto público, dentro de una clara tendencia para incrementar sus propios ingresos; profundizar la democracia y la expresión de las identidades regionales.

Los propósitos de la segunda fase de la descentralización pueden ser abordados desde distintos ámbitos. Para Bolivia es central consolidar la unidad nacional; fortalecer la gestión pública y la eficiencia del gasto público, el mejoramiento de la eficiencia, la cobertura y calidad de los servicios públicos, en la perspectiva de resolver los problemas de la pobreza y la exclusión social. Y los problemas de la pobreza no se resuelven con subsidios ni dádivas, sino con efectivas e institucionales políticas públicas tanto como con el logro de mayor productividad y competitividad.

El objetivo general es múltiple. Es preciso lograr una verdadera modernización, que permita consolidar y proyectar el fortalecimiento institucional que culminó en una oferta adecuada de servicios públicos y privados para la ciudadanía. Hasta ahora, los pobres acceden a los servicios públicos, generalmente deficitarios y, los más pudientes, resuelven sus problemas por la vía del mercado.

El fortalecimiento institucional debe involucrar a los niveles nacionales y subnacionales de gobierno. Estos espacios son oportunidades para la democratización y la participación de la diversidad social nacional y regional; la expresión de la eficacia y la eficiencia tanto como la equidad y la rendición de cuentas y contraloría social. Ahora los controles sociales son deficitarios y generalmente surgen por iniciativa gubernamental con lo cual éstos pierden autonomía y legitimidad frente a sus representados.

Pero también es preciso mencionar que existen objetivos específicos de reforma política dentro del proceso de descentralización. Entre ellos están, atenuar el histórico presidencialismo que ha estado y sigue asociado a la centralización (Verdesoto y Ardaya, 2001)<sup>71</sup>. Por el contrario,

---

<sup>67</sup> El departamento de Santa Cruz aprobó su Estatuto Autonómico con el 86%; Beni lo hizo con el 79% y, Pando, con el 84%. Estas consultas se realizaron el 4 de mayo y el 1 de junio de 2008, respectivamente. Las consultas mostraron un elevado índice de ausentismo comparable solo con el Referéndum sobre Hidrocarburos realizado en 2004.

en el escenario de crisis actual, existe la tendencia a recentralizar decisiones políticas tanto como recentralizar el excedente en desmedro de las regiones. También es importante reformar la apropiación casi patrimonial del escenario público ahora por parte de los movimientos sociales y, en menor medida de los partidos políticos. En la actualidad, ni los partidos políticos ni los movimientos sociales pueden representar plenamente a las dinámicas emergentes, especialmente regionales ni tampoco afianzar la participación democrática y la generación de consensos necesarios para la gobernabilidad. Tampoco se ha podido desarrollar modalidades de control social de la gestión pública; y, producir avances en la reforma de la cultura política y, específicamente, en la cultura institucional. Hoy, existe una alta democratización social pero muy bajos niveles de institucionalidad en todos los planos de la vida social.

Desde la perspectiva administrativa, se busca la transferencia de mecanismos de adopción de decisiones y, como consecuencia, la reconfiguración de la autoridad altamente debilitada; el mejoramiento de la administración y la gerencia pública; y, la simplificación del aparato administrativo para hacerlo más intercultural, institucionalizado, transparente al mismo tiempo que eficaz y eficiente. Para ello, se requiere voluntad, oficio y ética política, requisitos sin los cuales parece difícil

---

<sup>68</sup> El referéndum sobre autonomías departamentales se realizó el 2 de julio de 2006 y fue rechazado en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca. A la fecha, la opinión sobre las autonomías ha evolucionado y, Cochabamba y Chuquisaca elaboran propuestas de Estatutos Autonómicos para ser puestos a consideración de la ciudadanía.

<sup>69</sup> Aspecto que ya se vislumbra en el Plan Nacional de Desarrollo aún no concluido.

<sup>70</sup> En este tema son especialmente interesantes los avances realizados por el Ministerio de Participación Popular y la cooperación internacional multilateral y bilateral que ha producido matrices que marcan el debate tanto a nivel de los principios que deba asumir el proceso en Bolivia, como de los diseños de cada nivel de gobierno. Independientemente de la aceptación de la propuesta por parte de los actores, es una documentación necesaria para el debate. También está la información / investigación y propuestas producidas por la UCAC.

emprender una verdadera reforma y la continuidad de las políticas públicas.

Sin minimizar las tareas señaladas anteriormente, parece que la más importante e inexcusable es la de dar forma y especificidad nacional a la delegación y a la transferencia de poderes del nivel central de gobierno hacia las otras unidades subnacionales. Esto es, definir claramente las competencias de los distintos niveles de gobierno. Se trata de competencias nacionales, del nivel intermedio y local tanto como la especificidad nacional, departamental, mancomunada, indígena y municipal y a partir de los cambios producidos en los niveles mencionados anteriormente y en las formaciones regionales nuevas e históricas y sus relaciones entre sí y en el contexto de la globalización.

Como se ha mencionado en el país se han producido varias propuestas y con diferente consistencia, las que sin embargo, no han ingresado al debate público nacional.

La pertinencia del debate está sustentado en que en el país se está produciendo una transición de modelo de desarrollo que está cambiando roles del Estado y la sociedad. Sin embargo, esta transición de modelo todavía no expresa cómo se orienta la refuncionalización del Estado a la nueva situación ni tampoco se sabe cómo devolver capacidades a la sociedad civil en un contexto en que no existe una clara separación entre ambas y la institucionalidad en general, está atravesando por una crisis.

Las actuales prefecturas y las comunidades locales han dado pruebas de vigor y creatividad para reproducir su capital social tanto como para atenuar la actual crisis. Pese al vigor de lo local y regional, todavía no acaban de consolidarse las experiencias exitosas del desarrollo regional y local y, fundamentalmente, no se ha podido construir un modelo replicable con las variables del desarrollo local exitoso y de alcance nacional, pues experiencias exitosas micro ya existen sin posibilidad

de replicarlas nacionalmente o al menos en una mayor cobertura y respetando la formación social abigarrada. Los intentos han sido múltiples sin que hasta la fecha se haya consolidado alguna.

Ello también por que las nuevas formas del desarrollo han variado la conformación clásica de las bases sociales de la democracia. En 25 años de vigencia de la democracia representativa, las bases sociales (Ardaya, 2007) y las bases productivas han cambiado radicalmente. También se ha cambiado la representación regional y local. Pese a ello hay que preguntarse si las nuevas elites regionales y locales, requieren de modos alternativos de representación. Todavía no hemos evaluado en el mediano plazo cómo ha influido la presencia de la representación uninominal, por ejemplo.

## **IX. REFERENDUM AUTONÓMICO Y ELECCIONES PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

La consulta nacional realizada el 2 de julio de 2006, mostró una alta participación ciudadana, cercana al 85% del padrón electoral ya depurado. En dicho acto, se eligieron a los 255 asambleístas, electos por circunscripción uninominal y plurinominal. Se eligieron a 3 asambleístas por cada circunscripción uninominal y 5 asambleístas por circunscripción departamental plurinominal. Al mismo tiempo, se consultó sobre la pregunta formulada sobre autonomías departamentales descrita anteriormente. Resulta interesante comparar los votos válidos para el Referéndum, que ascienden al 92,9% en relación a los mismos votos válidos para la elección de constituyente que, en votación simultánea, alcanzan solamente al 83,2%. Mientras para el referéndum los blancos y nulos apenas sobre pasan el 7% (220.995 votos), para la elección de constituyentes, los votos blancos y nulos ascienden a casi al 17% del total (525.964 votos). Los votos blancos y nulos ocupan el segundo lugar en la preferencia ciudadana después de aquellos obtenidos por el MAS. Estos datos demuestran que la población tenía una opción

mucho más definida -desinformada o no- respecto de su posición en el Referéndum, que respecto de su voto por las candidaturas partidarias, ciudadanas e indígenas. También explica el nivel de polarización y sobre ideologización que motivó dicha consulta en tanto se vieron confrontadas, la media luna oriental y el gobierno nacional.

#### **Cuadro 4. Participación y Abstención Electoral en el Referéndum por Departamento**

Fuente: Corte Nacional Electoral: Resultados 2006,  
Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías.

Con relación al Referéndum Autonomómico, se obtuvieron los siguientes resultados electorales:

#### **Cuadro 5. El SÍ y el NO por las Autonomías por Departamento**

Fuente: Corte Nacional Electoral. Resultados 2006.

Como se observa en el cuadro anterior, los resultados otorgaron al SI, el 42.41% y al NO, el 57.59%. Regionalmente, el voto por el si está localizado en la llamada “media luna oriental” –Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando- y que corresponde a los departamentos con mayor Índice de Desarrollo Humano, IDH y, exceptuando Beni, los departamentos receptores de población migrante. El voto por el NO está localizado en el occidente del país, región donde el MAS, tiene su electorado cautivo. Cabe destacar asimismo que el MAS, en las elecciones para asambleístas, ganó en los departamentos de Santa Cruz y Tarija, donde el SI por las autonomías tuvo un respaldo importante, especialmente en Santa Cruz. Desde nuestra perspectiva, el resultado electoral constituye un respaldo a las autonomías y aquel fue importante en la medida que fue un tema de la agenda nacional reciente y, tuvo en su contra, una enorme campaña gubernamental centrada en consignas, en la confusión y la desinformación sobre la demanda de mayor descentralización. La polarización fue la regla en el proceso electoral y también posteriormente.

Entre los principales actores de la descentralización, especialmente gubernamentales no existe la concepción de que las autonomías son grados mayores del proceso de descentralización y no están en contradicción. Autonomías implica, por tanto, mayor democratización de los territorios y sin que ello suponga, la concesión de soberanía.

Asimismo, desagregando los resultados del referéndum en los municipios del país, se destaca que en la inmensa mayoría de aquellos, en 239 sobre 327, gana el NO, de manera contundente. Cabe suponer, como se verá en el cuadro número 7 que el NO triunfa fundamentalmente en

municipios pequeños e intermedios que corresponden esencialmente a aquellos con menos recursos, menor población y más pobres del país.

| Departamento    | Inscritos        | Votos válidos    | % Válidos     | Votos Blancos  | % Blancos    | Votos Nulos    | % Nulos      | Votos Emitidos   |
|-----------------|------------------|------------------|---------------|----------------|--------------|----------------|--------------|------------------|
| Chuquisaca      | 211,170          | 157,692          | 89,58%        | 9,951          | 5,65%        | 8,391          | 4,77%        | 176,034          |
| La Paz          | 1,191,901        | 966,512          | 93,67%        | 33,205         | 3,22%        | 32,108         | 3,11%        | 1,031,825        |
| Cochabamba      | 662,219          | 526,061          | 92,65%        | 19,957         | 3,51%        | 21,791         | 3,84%        | 567,809          |
| Oruro           | 201,267          | 161,050          | 92,10%        | 7,796          | 4,46%        | 6,013          | 3,44%        | 174,859          |
| Potosí          | 275,281          | 193,027          | 97,45%        | 15,694         | 7,11%        | 12,002         | 5,44%        | 220,723          |
| Tarija          | 179,165          | 136,470          | 91,87%        | 6,999          | 4,71%        | 5,077          | 3,42%        | 148,546          |
| Santa Cruz      | 838,846          | 656,448          | 94,84%        | 19,957         | 2,88%        | 15,782         | 2,28%        | 692,187          |
| Beni            | 128,836          | 100,306          | 94,82%        | 3,369          | 3,18%        | 2,107          | 1,99%        | 105,782          |
| Pando           | 24,691           | 19,763           | 96,13%        | 440            | 2,14%        | 356            | 1,73%        | 20,559           |
| <b>Nacional</b> | <b>3,713,376</b> | <b>2,917,329</b> | <b>92,96%</b> | <b>117,368</b> | <b>3,74%</b> | <b>103,627</b> | <b>3,30%</b> | <b>3,138,324</b> |

Fuente: Corte Nacional Electoral. Resultados 2006.

Fuente: Corte Nacional Electoral. Resultados 2006.

| Departamento    | SI               | %            | NO               | %            | TOTAL            |
|-----------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|
| Chuquisaca      | 59.557           | 37,77        | 98.135           | 62,23        | 157.692          |
| La Paz          | 256.664          | 26,56        | 709.848          | 73,44        | 966.512          |
| Cochabamba      | 194.461          | 36,97        | 331.600          | 63,03        | 526.061          |
| Oruro           | 39.486           | 24,52        | 121.564          | 75,48        | 161.050          |
| Potosí          | 51.886           | 26,88        | 141.141          | 73,12        | 193.027          |
| Tarija          | 82.972           | 60,80        | 53.498           | 39,20        | 136.470          |
| Santa Cruz      | 486.826          | 71,11        | 189.622          | 28,89        | 656.448          |
| Beni            | 74.059           | 73,83        | 26.247           | 26,17        | 100.306          |
| Pando           | 11.401           | 57,69        | 8.362            | 42,31        | 19.763           |
| <b>Nacional</b> | <b>1.237.312</b> | <b>42,41</b> | <b>1.680.017</b> | <b>57,59</b> | <b>2.917.329</b> |

Oruro que concentra mayoritariamente a la población departamental.

**Cuadro 7. El SÍ y el NO por ciudades Capitales de Departamento**

Si cruzamos esta información con la votación obtenida por los candidatos a la Constituyente, constatamos que existe una relación directa entre el voto por el NO y el voto por los candidatos del MAS. Por ejemplo, en Yapacani el triunfo del MAS estuvo muy por encima de los otros partidos en contienda.

En términos generales, del total de votos válidos a nivel nacional para el Referéndum vinculante, que alcanzan a 2.917.329, casi la mitad del total (el 48,5%) están concentrados en las ciudades capital, es decir 1.416.256; el resto están ubicados en municipios más pequeños.

Ahora bien, si sólo se consideran los votos de apoyo a las autonomías se infiere que de un total de 1.237.312 personas que votaron por el SI, aproximadamente el 63% de aquellos votos, es decir 776.911 votos que suman el 54% del total están ubicados en las ciudades capitales del país, mientras que el 37% de aquellos, están concentrados en otros municipios del país.

El total de votos en contra de las autonomías contabilizados en las



ciudades capitales es de 639.655 votos, es decir el 37% del total de votos emitidos en aquellas ciudades. Estos datos permiten inferir que el voto urbano de ciudades capitales fue predominantemente pro autonomías.

| DEPARTAMENTO | Nº DE MUNICIPIOS EN QUE GANA EL SI | Nº DE MUNICIPIOS EN QUE GANA EL NO | TOTAL MUNICIPIOS |
|--------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------|
| Chuquisaca   | 3                                  | 25                                 | 28               |
| La Paz       | 1                                  | 80                                 | 80               |
| Cochabamba   | 1                                  | 44                                 | 45               |
| Oruro        | 0                                  | 35                                 | 35               |
| Potosí       | 0                                  | 38                                 | 38               |
| Tarija       | 6                                  | 5                                  | 11               |
| Santa Cruz   | 43                                 | 13                                 | 56               |
| Beni         | 19                                 | 0                                  | 19               |
| Pando        | 15                                 | 0                                  | 15               |
| <b>TOTAL</b> | <b>88</b>                          | <b>239</b>                         | <b>327</b>       |

diciembre de 2005 y donde por primera vez, se convocaron a elecciones prefecturales competitivas y por la vía del voto universal, libre y directo y cuyos resultados fueron los siguientes:

#### Cuadro 8. Elecciones 2005. Prefectos electos por departamentos

Fuente: Corte Nacional Electoral

Como se observó en el cuadro No. 5, el NO por las autonomías ganó en cinco de los nueve departamentos del país. Sin embargo, en las elecciones

| Departamento | SI             | %           | NO             | %           | TOTAL            |
|--------------|----------------|-------------|----------------|-------------|------------------|
| Sucre        | 42.179         | 46,8        | 48.018         | 53,2        | 90.197           |
| La Paz       | 162.325        | 40,6        | 237.273        | 59,4        | 399.598          |
| Cochabamba   | 116.444        | 50,7        | 113.391        | 49,3        | 229.835          |
| Oruro        | 30.301         | 29,9        | 71.138         | 70,1        | 101.439          |
| Potosí       | 23.372         | 40,7        | 33.998         | 59,3        | 57.370           |
| Tarija       | 49.149         | 71,5        | 19.568         | 28,5        | 68.717           |
| Santa Cruz   | 320.549        | 75,7        | 102.785        | 24,3        | 423.334          |
| Trinidad     | 26.311         | 76,4        | 8.137          | 23,6        | 34.448           |
| Cobija       | 6.281          | 54,0        | 5.347          | 46,0        | 11.628           |
| <b>Total</b> | <b>776.911</b> | <b>54,9</b> | <b>639.655</b> | <b>45,1</b> | <b>1.416.566</b> |

adoptarán inmediatamente un régimen autonómico. Ello de acuerdo a la pregunta puesta en consideración en el referéndum y cuyos resultados tienen un carácter vinculante con la Asamblea Constituyente.

Una vez ocurrido el referéndum y cualquiera haya sido el resultado del mismo, no estaba ni está previsto que se detenga el proceso de descentralización en Bolivia. Una modalidad de la descentralización que se preveía en positivo, sostenía que habría descentralización bajo la modalidad autonómica inmediatamente. Es importante que no se entienda que el triunfo del NO, fue para detener el proceso de descentralización boliviano. El mensaje otorgado por el NO, no significaba que se produciría una nueva recentralización sino que el NO respondía a una forma específica de descentralización. Seguramente el modelo actual u otro alternativo a diseñarse en el futuro.

Como se sabe, el régimen autonómico es solamente una forma que adoptan los procesos de descentralización en algunos países. Es una forma de organización territorial. La más radical es la suiza, como su nombre lo indica –Confederación Helvética Suiza-, es una confederación; luego están las organizaciones territoriales federales como son los casos,

en Latinoamérica, de México, Argentina, Brasil y Venezuela. En cambio, autonómica es la española que ha servido de modelo al planteamiento boliviano, aunque no se trata de una réplica, sino de una adecuación a la demanda boliviana.

La lectura del resultado del Referéndum era entonces, que la propuesta autonómica no puede generalizarse en Bolivia, sino en los cuatro departamentos donde ganó el SI, por lo menos coyunturalmente. Por tanto, se reitera, el triunfo del No, no significaba que el país iba a detener el proceso de descentralización. La consideración del SI es también limitada. El SI dice que en aquellos departamentos en los que triunfa, automáticamente entran en un proceso autonómico tal como lo diseñe la constituyente a través de la aprobación de un Estatuto Autonómico. No necesariamente la constitución iba a ser redactada exactamente en los términos que decía el referéndum. El mandato del Referéndum, establecía un criterio, un mensaje para el país que debía ser asumido por los asambleístas. No era una redacción constitucional, pero sí un mensaje que debía ser considerado. Si la consulta hubiera estado referida a una redacción constitucional, el texto consultado en el Referéndum, iría a la Constitución Política del Estado.

En el Referéndum, no se consultó un Capítulo de la Constitución Política

| Número | Departamento | Partido | Candidato electo     | % de la votación |
|--------|--------------|---------|----------------------|------------------|
| 1      | Chuquisaca   | MAS     | David Sánchez        | 42.3%            |
| 2      | La Paz       | PODEMOS | José Luís Paredes    | 37.38%           |
| 3      | Cochabamba   | AUN     | Manfred Reyes Villa  | 47.64%           |
| 4      | Oruro        | MAS     | Alberto Luís Aguilar | 40.95%           |
| 5      | Potosí       | MAS     | Mario Virreina       | 40.69%           |
| 6      | Tarija       | ER-CC   | Mario Cossio         | 45.64%           |
| 7      | Santa Cruz   | APB     | Rubén Darío Costas   | 47.87%           |
| 8      | Beni         | PODEMOS | Ernesto Suárez       | 44.63%           |
| 9      | Pando        | PODEMOS | Leopoldo Fernández   | 48.03%           |

de la Ley del Referéndum, Eliminador y de Aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, Ley No. 3836 del 29 de marzo de 2008.

Los resultados del referéndum autonómico permitirían suponer que habría diversos ritmos y formas de entrar a un régimen más descentralizado o, en su defecto, permanecer en la circunstancia actual. Podría preverse que habría un procedimiento para ingresar a un proceso a aquellas regiones que optaron por si. Un procedimiento que sería más gradual, más progresivo y de acuerdo a los requerimientos de las regiones. Pero de acuerdo a la nueva Constitución, ello no ocurrirá pues no se han tomado en consideración los resultados del referéndum ahora analizado.

Tampoco los redactores de la nueva constitución consideraron que mientras se redactaba la misma, en la sociedad, se producían cambios en la cultura política ciudadana a nivel nacional y regional. Según varias encuestas realizadas, ha aumentado la opinión ciudadana favorable a considerar un nuevo régimen territorial. En concreto, ha aumentado en el país, la preferencia por las autonomías departamentales.

Pero al margen de los resultados del proyecto de Constitución y de la aprobación de los Estatutos Autonómicos, se reitera, el proceso de descentralización continua, pero ahora definido solo para una parte del país, a través de las autonomías y a través de varios ritmos. Los que ganaron con el Si se supone que ingresan automáticamente al proceso. Aquellos que todavía no están de acuerdo o que no reúnen las condiciones para dicho ingreso, es posible que lo hagan con posterioridad a partir de la observación de las ventajas o desventajas que muestren aquellas regiones que optaron por el SI.

En todo caso, el avance respecto al tema es significativo, pese a que continúa la ausencia de debate político y técnico sobre el tema y la descalificación permanente a quienes sustenten cualquier modalidad de organización territorial. La polarización respecto al tema es fuerte y todo indica que continuará.

Como era previsible por el grado de polarización respecto al tema, en el diseño constitucional aprobado, se establecen algunos regímenes especiales no considerados en Referéndum y que trataremos más adelante y, otros que también destacan por su no tratamiento como es el caso de los regímenes especiales para distritos metropolitanos, por ejemplo. Como indica Verdesoto (2006), los distritos metropolitanos – conglomerados urbanos- no son departamentos, porque no tienen esa extensión pero son tan grandes en términos urbanos y poblacionales que pueden tener disposiciones especiales para administrar estos conglomerados urbanos. Otro grupo especial es el de los indígenas que sí fue largamente considerado en la constitución. Existe una larga discusión sobre si los derechos colectivos de los pueblos originarios tienen verificación solo en determinados territorios o en todo el país. Es otra de las determinaciones que consideró la Asamblea Constituyente.

Esta determinación implicó una decisión política del partido de gobierno. Nuevamente surge la discusión de lo que es indígena y no indígena; la otra visión es la intercultural. Desde nuestra perspectiva, los indígenas no tienen que reducirse a una parte porque tienen presencia en todo el país. Tienen derechos colectivos vigentes en todo el país. Para esta vigencia es preciso construir una institucionalidad intercultural en los niveles nacional, municipal y departamental.

Otro problema a definir es cómo incluir y profundizar la noción de Territorios Comunitarios de Origen. Definir su relación con el departamento, el municipio o la mancomunidad de municipios, de tal manera que queden comprendidas en los espacios donde hay una aplicación preferente de los derechos colectivos. Muchos de los temas pendientes sobre el régimen territorial, según menciona el proyecto de Constitución Política, se definirán en la “Ley Marco de Autonomías y Descentralización” de próxima aprobación.

En definitiva, se han establecido muchos regímenes autonómicos, pero aparentemente no ha sido considerando el bien común, el bien de la

nación, sino que dicha aprobación respondió a un proyecto de poder y a la necesidad de contrarrestar a la otra parte en disputa. Lo probable en este contexto de polarización es que no exista una sola forma de entrada a esta segunda etapa del proceso de descentralización ya iniciado en Bolivia. Sin embargo queda la esperanza que las definiciones se realicen en perspectiva de fortalecer el proyecto nacional y la democracia en curso.

Otra vez y de acuerdo a los resultados del referéndum, cabe reiterar que no todos los departamentos deberían ingresar inminentemente al régimen autonómico. Pero el resultado deberá quedar diseñado en el capítulo territorial y/o autonómico en la nueva constitución. Ese nuevo capítulo se cumplirá por etapas, dependiendo de las condiciones materiales y políticas en cada una de las regiones del país. La descentralización, como se ha repetido, es un proceso.

Interesa reiterar en esta parte, una vez más, que descentralización y autonomía son procesos de un mismo problema. La descentralización y la autonomía son grados de un mismo proceso, con distintos matices, la diferencia es que el más grande grado de autonomía es la escisión de un país, situación que en ningún caso está prevista<sup>71</sup>. Todo lo anterior son grados de autonomía, para tomar decisiones en la conformación / constitución de las autoridades, en el plano normativo, en la definición del régimen económico, fiscal y administrativo. Todo esto implica, por supuesto, la definición y delimitación de competencias, para esos grados de decisiones autónomas en esos cuatro niveles: político, económico, fiscal y normativo.

En el debate previo y con posterioridad al referéndum autonómico, el modelo de autonomía orientador del mismo, fue el modelo español. Las propuestas basadas en aquel modelo, son aproximaciones, quizás menos adecuadas a la realidad y no una copia, ya que el modelo a implantarse deberá considerar las condiciones de la formación social boliviana y, fundamentalmente sus necesidades. Ello a partir de la concepción

de que la autonomía no es más que un grado dentro del proceso de descentralización. Por ello, una autonomía es todo, menos soberanía para ese territorio. La autonomía boliviana tiene una soberanía única y un estado único, formado por un régimen autonómico territorial.

El régimen autonómico viene por una decisión soberana del conjunto del pueblo boliviano expresado en las urnas. Es una decisión que surge del conjunto de la comunidad política expresada en la constitución aprobada de acuerdo a la Ley, por dos tercios de votos y por Referéndum Dirimidor. En lo posterior, el régimen territorial establecido en la Constitución política estará administrada por el representante del conjunto de la nación que es el Congreso Nacional. El régimen territorial y la autonomía no la puede administrar el poder ejecutivo, porque es la expresión del conjunto de la ciudadanía.

La expresión de esa ciudadanía serán grados de construcción de la autoridad política. Posiblemente, se definirá la elección de autoridades departamentales, como ha ocurrido en diciembre pasado, pero esta vez, a través del voto directo y sin intermediación presidencial. Ello dependerá del régimen electoral que se adopte. En la forma presidencial, se elige un gobernador. Si se optara por un régimen parlamentario, se elige al jefe de un gobierno autonómico o departamental surgido de la asamblea departamental. Esto será definido al concretarse el nuevo régimen electoral.

Un eje central en la definición del régimen autonómico, es la capacidad de legislar. El tema normativo es el más importante de todos, es decir el alcance normativo que va a definir la nueva constituyente para el nivel subnacional. Hasta la actualidad, existen las leyes que son nacionales y que rigen para todo el país. Existe un Ejecutivo nacional con la capacidad de reglamentar esas leyes y con ese carácter.

Una vez establecido el nuevo régimen territorial, se deberá revisar

la normativa existente para adecuarla a la transferencia del nuevo poder o crear una nueva legislación. Lo fundamental es definir qué competencias legislativas tendrá el nivel subnacional. Esto será materia o una definición a tomarse. También deberemos definir si existirán leyes departamentales o sólo habrá reglamentación departamental. También se deberá prever las consecuencias que tendrá esto en el marco jurídico nacional. O quizás se puedan hacer leyes marco para que de ahí surjan las normativas departamentales. El diseño institucional definirá quién reglamenta el funcionamiento de los departamentos, y fundamentalmente el tipo de competencias de los niveles a definir y de aquellas que serán transferidas al nivel departamental o intermedio y al local o municipal.

De esta definición surgirán las competencias que tendrá la asamblea departamental. La asamblea departamental es un parlamento, que de hecho ya existe a partir de la elección de los Consejeros Departamentales por parte de los Concejos municipales, aunque con facultades y representatividad limitadas. Aunque el proyecto de nueva constitución ya ha definido un sistema de autonomías, se espera que en el futuro inmediato, “convaliden” lo aprobado en el proyecto de constitución y en los Estatutos Autonómicos por elección universal. Con esas determinaciones, que han generado confusión, en el país se consolidan varios niveles territoriales que dejan insatisfechas a todas las “partes”. La constitución debería establecer hasta dónde llega la funcionalidad y competencias de esos niveles definidos hasta ahora.

Con la definición del régimen de autonomías en cuatro niveles, al que debe incluirse el nivel nacional, al parecer éstos seguirán relacionándose directamente con el gobierno central al mismo tiempo que mantienen la autonomía asignada. Se trata de un régimen autonómico diverso y

---

<sup>71</sup> La unidad de Bolivia se basa, se conserva y se reproduce a través de un régimen de autonomías. La unidad se expresa en un Estado sostenido por una sola soberanía ejercida en todo el territorio.

confuso para cada nivel y para su implementación se requiere de un diseño institucional muy complicado y, en todo caso, de difícil aplicación en la actual coyuntura boliviana.

El régimen autonómico diseñado no puede tener un nivel de vinculación con otros similares, por la complejidad que ostentan. En cualquier circunstancia, el nivel nacional deberá mantener su primacía.

La vinculación entre niveles será difícil dado que su implantación respondió a criterios políticos del partido gobernante antes que a un diseño consensuado entre los actores de la descentralización. Su implantación dependerá de los niveles de concertación que se logren entre los actores involucrados y la capacidad de los mismos para dotar al tema de importancia nacional y no solo particular.

El modelo de descentralización aspirado ha sido un tema que se ha discutido, especialmente a través de la Federación de Asociaciones Municipales, FAM, los Comités Cívicos y las Prefecturas. Estos actores tienen claro que la situación de los niveles territoriales actuales no permanecerá como hasta ahora si se aprueba la nueva Constitución y el nuevo régimen autonómico departamental, regional, municipal e indígena hasta ahora propuestos y sujetos de aprobación. Necesariamente habrá una disputa y un ajuste de cuál es el grado de autonomía de las instancias propuestas. Todo dependerá de las funciones / competencias que se les asigne al uno y al otro nivel. En suma, en la definición de competencias. Seguramente los niveles que se aprueben no quedaran en el mismo rango porque provocaría caos e incertidumbres mayores a las actuales. La delimitación de competencias será el factor clave para evitar conflictos y la paralización de la gestión subnacional.

Igual definición requiere el tema político, el normativo y el fiscal. En un régimen autonómico hay que movilizar los recursos para el nuevo acuerdo político y social que se instaurará dentro del departamento. Habrá una definición de las transferencias que serán asignadas por el

gobierno nacional con base a determinados criterios y de la capacidad endógena para movilizar recursos. Ello a partir de la constatación de que existen departamentos con más recursos que otros. El régimen autonómico hace competir a las instancias territoriales. Aquellas deben mostrar sus capacidades productivas y competitivas tanto como de recaudación y de generación de excedente. En este nuevo régimen territorial, hay que asumir competencias relacionadas con la productividad y competitividad<sup>72</sup>, temas parcialmente ausentes del debate actual. También debe quedar claro que un régimen autonómico, cualquiera sea su forma, es más caro y complejo que el actualmente vigente.

En el nuevo diseño, los niveles autonómicos reconocidos deben adecuarse a esta nueva conformación territorial, no sólo a partir de la definición de nuevas competencias, sino y, fundamentalmente considerar los niveles de sostenibilidad y de promoción del desarrollo. Los nuevos niveles autonómicos, no deberían ser conformados por decreto sino que deben responder a construcciones históricas e identitarias. No sólo se trata de recibir las transferencias gubernamentales sino también de crear nuevos mecanismos de generación de recursos y construir una capacidad fiscal que les permita a los niveles subnacionales enfrentar los problemas de la pobreza, asignatura pendiente y de difícil resolución en el corto plazo.

Asimismo, la autonomía instituirá un sistema político inclusivo de la diversidad social y que sea representativo del nivel de gobierno que representa. Son construcciones históricas que requieren de tiempo de maduración, de institucionalización y de sostenibilidad. A nivel nacional, también se definirá lo que se puede hacer con los bienes de propiedad de la nación. Con qué criterios se los distribuirá y, fundamentalmente debe definirse cómo establecer las formas de compensación para lograr la equidad territorial. A su vez, se deberá establecer una construcción gradual, preferente y progresiva de los derechos colectivos de las poblaciones vulnerables, derechos que deberán tener vigencia en el

conjunto del país.

Es preciso mencionar además, que el proceso requiere de enormes dosis de tolerancia y colaboración entre los niveles de gobierno y de la sociedad. Un dato importante es también el reconocimiento de jerarquías (no todos somos iguales). La nación está sobre los niveles de gobierno como nivel de jerarquía.

Cuando se diseña este segundo momento de la descentralización en Bolivia, se lo debe hacer a partir de la realidad y de las limitaciones que, después de 14 años de descentralización, se observan. El proceso iniciado en 1994 tuvo grandes logros, pero también algunas deficiencias y limitaciones que es preciso superar. Se sabe que la actual organización territorial no es de las mejores, pero es la que existe. La división política está mal diseñada y la estrategia territorial del país es mala. Cambiarla radicalmente tomará tiempo y recursos que el país no dispone en este momento. Pero el país se ha embarcado en ella sin los consensos mínimos necesarios. Como se menciona permanentemente “descentralización sí, pero no así”, es una expresión que resume el sentimiento nacional mayoritario. La nueva Constitución y leyes complementarias definirán los procedimientos para llevar adelante este proceso que no satisface a la mayor parte del país.

Finalmente debe reiterarse que la implantación de un régimen territorial es un medio para lograr mejores condiciones de vida para los habitantes, para profundizar la democracia, la vigencia de los derechos ciudadanos y para lograr mayor productividad y competitividad de las distintas regiones del país y en la perspectiva de la nación. El fin es la construcción nacional y la consolidación de la democracia.

## X. ACTORES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La demanda y posterior redacción de la nueva Constitución permitió que en el país se articularan y expresaran un conjunto de requerimientos

relacionados con la necesidad de promover cambios significativos en el modo, la forma y el tipo del nuevo Estado, transformándolo en un Estado autonómico, aunque conservando su carácter unitario. Barrios (2006) plantea la necesidad de transitar de un Estado simple a otro compuesto.

Pese a la importancia de transformar el modo de Estado, en el país no ha existido un debate con la debida solvencia política, teórica y técnica que permita analizar las nuevas dimensiones territoriales del país que se quiere. Por razones históricas, este debate estuvo teñido de enormes desconfianzas entre actores institucionales, sociales y políticos. Asimismo, el debate se caracterizó por la excesiva sobre ideologización y estigmatización de las partes. En el debate primaron las consignas, las tergiversaciones y las descalificaciones mutuas. En el último tiempo se ha agudizado el enfrentamiento y la desconfianza de las regiones hacia el centro y del centro hacia las regiones, pero además, se identifica a los actores territoriales con posiciones ideológicas que los descalifican e intentan invalidarlos como interlocutores y viceversa.

Al parecer, los actores y movimientos sociales y políticos que han debatido el tema y han presentado propuestas con diversos grados de profundidad y de solvencia técnica y política, son principalmente los siguientes:

1. Desde el Gobierno central, primero el Ministerio de Participación Popular y luego el Viceministerio de Descentralización, han trabajado un conjunto de insumos técnicos y una propuesta política relacionada con el nuevo ordenamiento territorial y los “territorios multinacionales” que profundiza la descentralización e introduce el concepto de gestión

---

<sup>72</sup> Entre 2003 y 2005, el país debatió a través del Diálogo Nacional Bolivia Productiva, las llamadas Estrategias Productivas Integrales donde la demanda central era la necesidad de lograr productividad y competitividad. Asimismo, se debatió la necesidad de buscar mayores y mejores mercados para las cadenas productivas seleccionadas.

territorial. La propuesta de la instancia gubernamental actual propuso la “descolonización territorial con la descentralización regionalizada e intercultural para vivir bien. Plantea la constitución de 40 regiones”.

Con anterioridad y también en la actualidad, la instancia gubernamental realizó estudios sobre competencias de los diferentes niveles territoriales.

2. Simultáneamente, desde el Gobierno nacional, primero, la Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente, UCAC, produjo diversos documentos y propició varios debates en torno al tema territorial. Posteriormente, la UCAC pasó a llamarse Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente, REPAC, quien retomó el tema y realizó actividades en la perspectiva de ofertar cooperación técnica y política a la Asamblea Constituyente. Ambas instancias no lograron mayor éxito como espacio de concertación y apoyo técnico efectivo. Antes y después, no se comprendió la tarea de una Asamblea Constituyente y se le atribuyó competencias en la resolución de la crisis política.

3. Los parlamentarios nacionales integrantes de la Comisión pertinente y, en lo posterior, los asambleístas y sus respectivos asesores presentes en el Congreso Nacional y en la Asamblea Constituyente, han recibido propuestas de actores y sectores sociales y han planteado ideas respecto al tema. En la Comisión respectiva de la Asamblea Constituyente, se produjeron informes de mayoría y minoría.

4. Los municipios del país a través de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM, que integra a todos los municipios urbanos y rurales del país. La FAM agrupa también, a la Asociación de Concejalas de Bolivia, ACOBOL.

5. Las Prefecturas Departamentales, a través de sus respectivas Unidades de Coordinación para la Asamblea Constituyente, instancia que produjo el documento mencionado anteriormente y que agrupa a los Prefectos del país.

6. Los Comités Cívicos Departamentales donde los de Santa Cruz y Tarija son los más relevantes.

7. La cooperación política internacional multilateral y bilateral, donde destacan fundaciones de apoyo a los partidos políticos; cooperación internacional de apoyo a organizaciones y movimientos sociales así como la generación de espacios de concertación. También la cooperación internacional ha promovido investigaciones y estudios que han producido información y asesoramiento técnico para determinados temas<sup>73</sup>.

8. Otros actores nacionales y departamentales como la Federación Departamental de Entidades Empresariales de Cochabamba, que realizó encuentros de intercambio y concertación así como ha producido un documento con su posición al respecto.

9. Organizaciones no gubernamentales de origen nacional e internacional con coberturas nacionales, regionales y locales diferentes así como con ubicaciones ideológicas y territoriales diversas. Destacan también las redes que se constituyeron como apoyo a la Asamblea Constituyente y otras de apoyo específico al tema de la descentralización.

10. Académicos e investigadores de diverso origen e impacto en el contexto nacional.

11. Otros movimientos sociales de diverso origen territorial e ideológico.

Pese a las distintas propuestas producidas con mayor o menor solvencia técnica, éstas no lograron introducir el debate en el sistema político boliviano. Antes y durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente, el espacio era el de la política<sup>74</sup>, del debate de alternativas y de visión del país que se quería construir. Pero el debate político no se logró imponer por la polarización creciente. Tampoco logró imponerse el debate técnico y lo que primó fue la tergiversación y confusión de propuestas.

Efectivamente, las propuestas técnicas deberían ser el telón de fondo del debate donde se privilegiarían las alternativas políticas. Al mismo tiempo que existían algunas propuestas, se advertían dificultades de asumirlas ya que el debate territorial se vincula a la reforma del Estado, con nuevas formas de articulación y representación políticas, y con propuestas de desarrollo.

Se reitera, la descentralización es una construcción institucional que requiere saber lo que está pasando con el Estado, las organizaciones políticas, las sociedades regionales y la participación ciudadana. Porque en juego se encuentra centralmente comprometida una discusión que liga descentralización con reformas institucionales y reforma del Estado. Y es precisamente lo que se espera del Estado, lo que se tiene que decidir en los próximos meses y cuya consecuencia se va a hacer sentir en los años venideros. Los interlocutores coyunturales, especialmente el gobierno central y los departamentos, expresan al respecto sus ansiedades y temores aunque estos sentimientos se escuden o se respalden en una argumentación política aparentemente razonada. Se reitera, el tema de la descentralización no puede separarse del de la reforma del Estado en su integridad si se quiere promover un cambio a la vez realista, en profundidad y de largo plazo.

La forma en que se lleve a cabo esta transformación puede ser gradual, pero parte de las definiciones sustantivas y los plazos para realizar los cambios deben establecerse en un breve lapso para reducir las actuales situaciones de incertidumbre.

La profundización de la descentralización apoyada en la promoción de los municipios antes que en el fortalecimiento de una instancia regional es una posición defendida por diversas corrientes de opinión, actores institucionales, políticos y sociales. Algunos de ellos reconocen la pertinencia de los cambios constitucionales y la vigencia de ambos niveles de gobierno: el departamental y el municipal. En ese contexto, quien sostiene la defensa de la autonomía municipal y manifiesta

incertidumbres por la posible regionalización / creación del nivel intermedio, es, en lo básico, la Federación de Asociaciones Municipales, FAM. Su propuesta central está basada en la constitución / conformación de niveles “equipotentes” y en la consolidación / revisión de las competencias.

La propuesta de la FAM, incorpora la introducción del Referéndum en lugar de la “Censura Constructiva” o la Revocatoria del Mandato por Consulta Popular, para cambiar a los alcaldes que perdieron la confianza de los concejales. En cierto momento, ha existido coincidencia gubernamental con la FAM, en tanto se trataba de potenciar a las alcaldías en desmedro de las Prefecturas, como sucede por ejemplo con la redistribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH. Pero las opiniones cambian de acuerdo a las coyunturas por las que atraviesa el país. Y en definitiva, el proyecto de constitución aprobó otros niveles territoriales.

Además, la FAM, planteó en su propuesta a la Asamblea Constituyente, considerar la introducción de nuevos principios territoriales (recursos naturales no renovables; derechos colectivos; cantidad de capas territoriales; cantidad de piezas por cada nivel territorial; selección de niveles de cualidad gubernativa; configuración de niveles territoriales para la descentralización administrativa y desconcentración simple; la asimetría estructural; el modo de Estado; grado de expansión del ejecutivo territorial; ordenamiento espacial; autonomía para pueblos originarios y no originarios).

También la FAM realizó propuestas en torno a los sistemas de control gubernamental; el poder judicial; la administración pública; el sistema regulatorio; en el sistema político subnacional, los estatutos territoriales;

<sup>73</sup> Destacan la Fundación Frederic Ebert; FUNDAPPAC; FUNDEMOS; Iniciativas Democráticas de USAID, etc. La cooperación de los países de la Unión Europea ha sido importante en la divulgación de actividades de la Asamblea Constituyente así como los estudios producidos en ese marco.



la conformación de órganos políticos; las atribuciones de los órganos legislativos; el régimen de gobierno. En cuanto a la asignación competencial, plantea la simetría competencial; el estilo de asignación competencial; la subsidiaridad; el régimen delegativo; las competencias educativas y de salud, la policía. Asimismo, la agropecuaria, el tema de la tierra, el agua, la forestería, la industria, los impuestos, el servicio civil, la vialidad y la cultura. En fiscalidad territorial y hacienda, la conexitud fiscal, el alcance de los ingresos propios, las transferencias, el costeo del gasto, la majestad tributaria, las regalías, la solidaridad inter territorial, la igualación y el esfuerzo fiscal, el endeudamiento subnacional y la remuneración de los funcionarios. Entre los mecanismos verticales de control, planteaban la delegación y transferencias y la intervención del nivel territorial superior así como la resolución de conflictos competenciales.

La propuesta de los Prefectos, se sustenta en lo básico, en la propuesta generada en el Comité Pro Santa Cruz y lanzada al debate en marzo de 2005. En la versión final (GTZ/PADEP/UE, 2006) se plantean 56 conclusiones referidas con la necesidad de, entre otros, “forjar un esquema equilibrado de instancias territoriales sin privilegiar lo local o lo departamental sino articulando los niveles de forma armónica; que los avances hechos en torno al reconocimiento de derechos colectivos en favor de los pueblos originarios no parecen haber sido suficientes, debiendo el país formular una solución sostenible de integración de los pueblos indígenas, originarios y no originarios en el Estado, incluida la dimensión territorial; sostienen que se debe reconocer *autonomías departamentales* en los departamentos que votaron por ella y *descentralización administrativa y política* en los otros departamentos; ratifican que los recursos naturales no renovables son de dominio originario del Estado boliviano y los conciben como una fuente

---

<sup>74</sup> La condición de advenimiento de una nueva forma estatal es la recreación de la política. La política es una actividad política virtuosa. Cuando a la política se la confunde con los círculos viciosos de la desnuda lucha por el poder, se la desvirtúa y se la convierte en una actividad mediocre, nos lo recuerda Crick.

estratégica para el financiamiento del desarrollo nacional y la solidaridad fiscal inter territorial así como la interculturalidad como mandato de concreta articulación institucional de los pueblos originarios u otras identidades con el Estado oficial”.

También la propuesta analiza y muestra al público, los consensos y disensos sobre los ejes temáticos que involucra el tratamiento territorial: los nuevos principios territoriales; la territorialización de otros órganos de poder estatal; el sistema político subnacional; el sistema de asignación competencial y; la fiscalidad territorial y hacienda pública.

Entre otras propuestas, también plantean crear un título constitucional bajo el nombre “organización territorial” y que la división político-administrativa se conformará por cinco niveles territoriales: el nacional, el departamental, el provincial, el municipal y el cantonal (distrital rural). Estas escalas y las correspondientes unidades en cada una de ellas (“nación”, “departamento”, “provincia”, “municipio” y “distrito” rural / urbano) conforman el armazón básico de la organización geográfica del Estado y recibirán en la misma Constitución diferentes pesos y alcances institucionales. También, mencionan seis elementos que conforman y definen simultáneamente la cualidad gubernativa territorial: i) la autonomía, ii) la elección democrática de autoridades políticas, iii) la conformación de entidades independientes y jurisdiccionales en cada entidad iv) el reconocimiento de un ámbito amplio competencial propio, v) la suficiencia fiscal propia y recursos financieros propios suficientes y vi) la sujeción sólo al control de legalidad. Proponen articular lo espacial con lo territorial evitando una mezcla o confusión de ambas dimensiones; organizan “microregiones” que tendrán estatuto; la separación de poderes; el funcionamiento de asambleas departamentales; establecer mecanismos de fiscalización; los ingresos, la clarificación de competencias, etc. Finalmente y como ya se ha mencionado, el gobierno central, a través del Presidente de la República expresó su posición contraria a la constitución de las autonomías porque señaló, que este proceso sólo “beneficiaría a las oligarquías cruceñas”. Por su parte, el

Vicepresidente sostuvo que el gobierno mantendría una posición de “neutralidad racional” respecto al tema. Por su parte, el Vice-Ministerio de Descentralización presentó una propuesta que contempla la división del país en 42 regiones, según criterios de continuidad territorial y lingüística basándose en las actuales secciones municipales.

También, cabe reiterar que varias organizaciones sociales, más allá del proceso de elaboración y discusión de sus propias propuestas, asumieron una posición determinada en torno al Referéndum por las autonomías y al tema territorial en la Asamblea Constituyente. Es el caso de los movimientos cívicos de los departamentos del Oriente y Tarija que realizaron campañas a favor de las autonomías, así como el de Cochabamba y Chuquisaca, que hacia el final del proceso, asumieron algunas medidas para impulsarlo como la convocatoria a marchas y asambleas o declaraciones públicas. Las entidades empresariales en determinado momento también apoyaron a las autonomías, en cambio otras organizaciones sociales como el movimiento Patria y Soberanía o la CSUTCB, expresaron su rechazo abierto a las autonomías como menciona Zegada (2006). Desde que el tema se introdujo en la agenda pública nacional, se han desarrollado acciones y algunos discursos que exacerbaban aun más el regionalismo y la confrontación.

## **XI. AUSENCIA DEL ANÁLISIS TERRITORIAL**

Pese a los avances técnicos y políticos con relación al tema de la reforma del Estado, cabe destacar que dentro de ésta, el tema territorial es escasamente tratado en las propuestas y, como señalamos a lo largo de la presente exposición, el análisis del territorio es indispensable para la comprensión de la estructuración actual de la formación socio-espacial boliviana y de los cambios presentes y futuros. El tema territorial, por ejemplo, es marginalmente considerado en el Plan Nacional de Desarrollo. No ocurre lo mismo, por ejemplo, en el ámbito constitucional

donde permanece establemente como se observa en el anexo.

Como se ha mencionado antes, partimos del hecho de que toda relación social ocurre en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales. También, el territorio es el espacio donde se gestiona la diversidad.

Como ha demostrado la propia realidad boliviana, lo geosocial es cambiante y requiere permanentemente de nuevas formas de organización territorial y de interpretación del mismo. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y, al mismo tiempo, desequilibrado. Por ello, es un tema que requiere ser considerado con mucha solvencia política y técnica. Por ello, se reitera una vez más que el país debe tener un proyecto, una visión del territorio que se inserte en un proyecto nacional y que al mismo tiempo exprese un claro sentido nacional y democrático al dar cabida a la coexistencia de múltiples territorialidades en el espacio del estado-nación; territorialidades que sean reconocidas y reguladas por la territorialidad estatal como expresión suprema en este ámbito de la existencia ciudadana y de la nación.

Esas múltiples territorialidades no sólo deben corresponder al carácter de nuestra formación histórica, multiétnica y pluricultural sino también a nuestra condición de individuos –hombres y mujeres-, colectividades e instituciones, en su dimensión económica, social y cultural. En suma, las territorialidades deben reconocer al Estado y éste a aquellas y converger en una sola comunidad política y en el interés nacional. Hasta el momento, por las razones mencionadas anteriormente, ello no está ocurriendo.

Tanto desde las regiones como desde el gobierno central se realizan

múltiples esfuerzos destinados a concretar un proyecto de poder, pero no un proyecto político y estatal que englobe a la nación boliviana y a potenciar los intereses de aquella por encima de las partes en disputa. Este proyecto de poder no ha sido verbalizado por ninguna de las partes y menos aún, debatido de frente a la nación.

## XII. ARTICULACIÓN Y CONCERTACIÓN

Se ha reiterado que el tema territorial es un tema político, tanto como la descentralización y los distintos grados que ella asuma. Por ello, el tema político debe ser el horizonte de la articulación y de la concertación que se propone para abordarlo en la perspectiva de conservar y potenciar la unidad nacional. Pero concertar no es una tarea fácil en un contexto como el boliviano donde este proceso ha sido constantemente devaluado e instrumentalizado en la perspectiva de avanzar en el proyecto de poder de una de las partes en disputa. Repuntar la posibilidad de abrir espacios de articulación y de concertación será una tarea muy difícil. Sin embargo de ello, no negamos y más bien impulsamos la necesidad de persistir en los intentos de lograrlo.

Más allá de las fórmulas clásicas, el proceso de concertación con un enorme énfasis político y técnico, debe desbloquear el tema territorial y buscar soluciones que tiendan a consolidar la unidad del país y promover el desarrollo de las regiones. Además, debe considerar cuidadosamente a la representatividad y la funcionalidad de los actores. La nación debe estar por encima de las partes y trascenderlas.

Por diferentes circunstancias relacionadas con la crisis que se pretende superar, se han aglomerado las agendas, todas importantes según los actores y sin ninguna jerarquización. Pese a ello, queda claro en el país que en la actualidad, los temas centrales son, la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado y, dentro de esta, la revisión del tema territorial. La aprobación de los Estatutos Autonómicos debe ser parte de

aquel proceso. Por ello, es imprescindible combinar acuerdos precedidos de una hoja de ruta, que comprometa la agenda y los tiempos. Debe caminarse en tres cuerdas relacionadas –por plazos, temas y resultados– pero no dependientes uno del otro, sino plenamente interrelacionados.

La agenda abierta implantada en los debates y encuentros encaminados a la concertación no necesariamente es un síntoma de pluralismo y puede conducir a la ineficiencia y al desgaste del mecanismo, como en los hechos ha ocurrido en el país. El diálogo y la concertación han sido instrumentalizados y utilizados para “ganar tiempo” por parte de uno de los actores involucrados.

Pero pese a la importancia de la concertación –la que es inherente a cualquier sistema democrático–, el proceso no sustituye a los mecanismos de relacionamiento y de fortalecimiento institucional. En cualquier tema, pero especialmente en el tema territorial, es importante la creación de un adecuado ambiente de concertación que otorgue confianzas a las partes. Debe partirse o, en su inicio, adoptarse una consigna que debería ser la indeclinable decisión de negociar y una bandera que exprese un compromiso público y privado de transitar desde una agenda centralista hacia una agenda de tratamiento del régimen territorial en sus diferentes niveles y sentidos.

La estrategia de concertación asumida debe contemplar metas que expresen algunos mínimos resultados evaluables, establecer algunos sistemas de seguimiento; constituir instancias técnicas de apoyo así como también considerar una eventual presencia internacional multilateral, como “testigo” de los acuerdos alcanzados y su necesidad de implantarlos. Ninguna estrategia de concertación tendrá éxito sin una voluntad política expresa por parte de los involucrados.

Para un proceso de articulación y concertación, es preciso considerar varios aspectos que señalaremos brevemente y a los que se podría añadir otros, de acuerdo a las circunstancias en que lleva adelante el proceso:

CONTEXTO. Bolivia demostró en los últimos años que sabía aprovechar la situación límite. El momento actual se define por un posicionamiento del oficialismo y de la oposición que se expresa en un exacerbado enfrentamiento político y social entre el nivel regional y el gobierno central. Antes el conflicto se expresó en la Asamblea Constituyente y cuya manifestación fue la polarización excesiva y el condicionamiento social a la decisión política-vida pública. Es preciso pasar de la confrontación sin horizonte a la confrontación pacífica de criterios. Y de ésta a la deliberación. El contexto de polarización no está considerando al “otro” como adversario, sino como enemigo al que hay que destruir. Una vez allanada la sobreideologización sobre el “otro” y más concretamente sobre tema territorial, se debe pasar a la deliberación la que involucra conceptos.

CONCEPTOS. Hay que introducir la noción de concertación / negociación la que es política y moralmente superior al pacto y en el que inevitablemente, habrá protagonismos de diversa índole. Hay que tener suficiente capacidad para balancearlos y adecuarlo a la coyuntura. Existirán fases de la concertación que se expresaran en los resultados que son de índole global, nacional y local. En lo conceptual, ya existe un conglomerado de estudios y reflexiones sobre el tema producidos en el país y que pueden ser base de la deliberación y propuestas de futuro.

CONDICIONES. Es preciso trabajar en un clima de concertación y que entre los actores de la descentralización exista la sensación de inclusión, que permitan “consensos solidarios”, y contrarrestar las “angustias sociales” y las permanentes “amenazas colectivas” y la negociación bajo presión de la “calle”. Es preciso escucharse mutuamente y al margen de descalificaciones para efectivamente, conocer qué piensan los actores de la descentralización. Hasta la actualidad, este proceso se ha realizado a través de los medios de comunicación social y sin intercambios positivos.

MOMENTOS. No cualquier momento es apto para la concertación. Este se construye. Los momentos son varios y requieren de etapas como la instalación, la institucionalización, la señalización de los actores institucionales y políticos presentes en el gobierno central y

en las regiones, la introducción objetiva y adecuada del tema de la descentralización buscando su afirmación temática. Se debe trabajar con las instancias institucionalizadas sobre Descentralización y autonomías gubernamentales y sociales.

ORGANIZACIÓN. El diseño del proceso debe realizarse en lo posible, a lo largo de todo el tiempo aunque debe adecuarse con las circunstancias, los objetivos concretos y las exigencias ciudadanas e institucionales. Puede contener como instancias: la mesa de diálogo, la coordinación y el apoyo técnico e informativo.

PARTICIPANTES. Hasta la actualidad, existen dos visiones claramente diferenciadas sobre el tema territorial y que reflejan la posición gubernamental y de las regiones y que se reflejan en la nueva Constitución. Las visiones diferenciadas refieren a los principios constitucionales, la estructura del Estado, las visiones de la descentralización, los deberes, derechos y garantías, la concepción de las Autonomías, la defensa y organización territorial, etc. Sin embargo de las visiones diferentes, todavía es posible avanzar en consensos mínimos para luego avanzar en su profundización. Se trata de discutir el Proyecto de Constitución y los Estatutos Autonómicos en perspectiva nacional y del bien común.

Anteriormente se ha señalado a los actores principales de la descentralización y que podrían ser quienes inicien el proceso. Es decir, el gobierno, la sociedad civil que involucre especialmente a actores como los indígenas, los empresarios; la sociedad política donde se encuentra al sistema político, los municipios y los Comités Cívicos así como las prefecturas y la cooperación política internacional. La principal precaución es evitar una asamblea.

ASPECTOS OPERATIVOS. El debate debe iniciarse y continuar, sin la presión de actores y movimientos sociales. Sólo debe trascender a los medios de comunicación lo aceptado por consenso y mediante canales establecidos. Sólo se adoptan decisiones por consenso; no hay, consiguientemente votaciones y se incluyen a mayorías y minorías. El

registro del debate es impersonal.

RESULTADOS ESPERADOS. Lo fundamental, además de lo coyuntural es definir la necesidad de una política de Estado sobre descentralización a través de un diálogo incluyente, que implique el conocimiento y el reconocimiento entre los diversos actores para lograr mayores coincidencias, bajar el clima anti-político y antiregional, incrementar la tolerancia y lograr una visión compartida sobre el país.

Resumiendo, se trata de establecer una RUTA CRÍTICA que involucre los siguientes aspectos:

Analizar los objetivos de la interlocución; Análisis de los involucrados y acercamiento personal; Síntesis de las propuestas presentadas; Trabajo de persuasión; Instalación de la mesa; Asistencia técnica y política; Seguimiento y evaluación; Propuestas consensuadas; Reglamentación y puesta en práctica; Definición de instituciones territoriales emergentes; Evaluar el costo de las instituciones emergentes.

### **XIII. ANÁLISIS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y DE LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS.**

La crisis política se instaló en el país por lo menos desde el año 2000 y tuvo expresiones de diversa índole. Una de las más importantes, se manifestó en el sistema político, especialmente partidario que dejó de representar e intermediar a las demandas ciudadanas, luego de más de quince años de vigencia de la “democracia pactada” donde los partidos políticos fueron los actores centrales. Las elecciones de 2002, revelaron los menores índices de agregación electoral de todo el período democrático y, por ende, la primera “mayoría” electoral realizó múltiples esfuerzos para obtener la Presidencia de la República a través de la conformación de una “mega” coalición de partidos constituida para el efecto.

A partir de 2000, la gobernabilidad estuvo afectada y se produjo una lenta sustitución de los partidos políticos por los llamados movimientos sociales con base territorial definida e intereses económicos claros.

A lo largo de los primeros años del Siglo XXI, se produjeron varios hechos políticos que derivaron en la sucesión constitucional del presidente Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y que el nuevo Presidente, Carlos Mesa, colocara el tema de la reforma constitucional en la agenda oficial gubernamental. La reforma constitucional de 2004, incluyó a la figura de la Asamblea Constituyente como modalidad de reforma de la Constitución Política del Estado. Sin embargo, pese a la reforma constitucional, la crisis política continuó así como también, la gobernabilidad fue afectada y se expresó en la inestabilidad institucional y en el adelantamiento de las elecciones generales.

Los resultados de las elecciones de diciembre de 2005, parecían expresar salidas a la crisis política a través de una enorme agregación electoral, inédita en el periodo democrático. Aquellas elecciones produjeron expectativas sobre la resolución de la crisis y, en aquella perspectiva, en 2006, en el contexto de una importante disponibilidad social y política, se convocó a elecciones para elegir a asambleístas que redactarían la nueva Constitución por voto universal, libre y directo. En el mismo acto, se consultó respecto de las autonomías departamentales.

La Asamblea Constituyente inaugurada el 6 de agosto de 2006 en la ciudad de Sucre, capital de la República, encarnaba las ilusiones del Estado y de la sociedad boliviana de resolver la crisis política que afectaba al país desde por lo menos, el año 2000. El mandato inicial otorgado a los constituyentes, tenía un año de duración al cabo del cual, se debería redactar la nueva Constitución Política. El Movimiento al Socialismo era parte fundamental de la misma y sus miembros, constituían la mayoría de aquella como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 9. Composición de la Asamblea Constituyente**

Fuente: Corte Nacional Electoral.  
Resultados de la Asamblea Constituyente

Pero el proceso constitucional demoró más de lo previsto y la deliberación debió ampliarse por falta de consensos entre el Movimiento Al Socialismo y sus aliados y la oposición representada por varios partidos y agrupaciones ciudadanas e indígenas. La ampliación del plazo de deliberación hasta diciembre de 2007, se produjo buscando consensuar las dos propuestas emergentes (Informes de mayoría y minoría) de los debates y deliberaciones y en la perspectiva de lograr una propuesta concertada y mayoritaria de Constitución Política, la misma que, de todas maneras, debía ser ratificada por un Referéndum Dirimidor y de aprobación de la nueva Constitución Política del Estado<sup>75</sup>.

Una vez ampliado el plazo, los informes de minorías y mayorías fueron puestos a consideración de los asambleístas sin que se logaran acuerdos. En ambas propuestas de minoría y mayoría se encontraban reflejados los intereses de los diferentes grupos que expresaban los asambleístas y que a su vez, era un debate instalado en la sociedad. Las propuestas que encarnaban el oficialismo y la oposición eran reflejo de los proyectos de poder en curso y no necesariamente encarnaban proyectos políticos.

En ese contexto, por iniciativa de la Vicepresidencia de la República, se organizó un proceso de diálogo y se constituyó una comisión supra partidaria destinada a acelerar y mejorar el debate al interior de la constituyente. En esa comisión, se llegaron a consensos de por “lo menos el 85% del total del texto ~~123~~ constitucional”. Sin embargo, estos

acuerdos y consensos fueron, en la práctica, desconocidos por los actores gubernamentales propiciadores del diálogo, quienes, finalmente, optaron por abandonar el proceso y procedieron a aprobar “su propia Constitución” al margen del procedimiento legal establecido que señalaba la aprobación de la Constitución, por dos tercios de votos. A la ausencia de consensos para aprobar la nueva constitución, se añadió la sobreconflictualidad vivida en los últimos meses de 2007 generada dentro y fuera del gobierno.

Uno de los temas centrales del conflicto, el coyuntural, estuvo relacionado con la suspensión “ilegal y arbitraria” del tratamiento constitucional -según manifiestan representantes del movimiento cívico de Chuquisaca- de la capitalía, ocurrida luego de la ampliación del tiempo de deliberación de la Asamblea Constituyente. Este hecho provocó sucesos como aquellos acaecidos el 24 y 25 de noviembre de 2007 en la ciudad de Sucre<sup>76</sup>, sede de la Asamblea Constituyente<sup>77</sup>. En lo posterior, diciembre de 2007, el MAS, aprobó una nueva Constitución Política en su primer y segundo requerimiento -grande y detalle- en un recinto militar cercano a la ciudad capital y por simple mayoría de votos.

Para continuar el proceso de aprobación de la nueva constitución, el Congreso Nacional a iniciativa del MAS, modificó la Ley 3364 de 6 de marzo de 2006 para permitir su aprobación por mayoría simple. La aplicación de la nueva Ley y la aprobación del texto constitucional por simple mayoría, se produjo en la ciudad de Oruro en días posteriores.

La aprobación del proyecto de Constitución política, expresó, una vez más, la ausencia de voluntad política por parte de los actores en el seno de la Asamblea Constituyente y fuera de ella. Fue reflejo de la imposibilidad de lograr acuerdos mínimos de convivencia. Como se sabe, la aprobación de una constitución no es un acto de mayorías, sino que es un acto de consenso entre todas las expresiones sociales y políticas de la sociedad.

Tanto el gobierno como la oposición, consideraron que la crisis política iba a resolverse con la redacción de una nueva Constitución. Desde el inicio, el Movimiento Al Socialismo y los demás partidos de la oposición concibieron mal su papel dentro de la Asamblea y consideraron que ese espacio era otro más, dentro de su respectivo proyecto de poder. Aquella instancia no fue considerada como la oportunidad para construir y reconstruir la comunidad política y la búsqueda de un nuevo diseño institucional para el país. La Asamblea no resolvió ni resolverá ninguna crisis por sí misma. No era esa su tarea.

El 29 de febrero de 2008, se sanciona otro instrumento legal, la Ley No. 3836 de “Referéndum Dirimidor y de aprobación de la nueva Constitución Política del Estado” y se fija fecha del verificativo. Por la nueva Ley se derogan los artículos sexto, séptimo y octavo de la Ley 3728, así como la modificación de la Ley No. 3364 de 6 de marzo de 2006 y que establecía la modalidad de convocatoria y aprobación. Simultáneamente, Santa Cruz, decide convocar a la consulta sobre su Estatuto Autonómico para el 4 de mayo de 2008. En lo posterior, se define suspender el Referéndum Dirimidor y de aprobación de la nueva Constitución política.

En este escenario de agudización de la crisis social general, se debaten en el país, dos propuestas. Un proyecto de Constitución aprobado en

| Sigla          | Departamento | Circunscripción | Total      |
|----------------|--------------|-----------------|------------|
| AAI            | 0            | 1               | 1          |
| APB            | 1            | 2               | 3          |
| AS             | 1            | 5               | 6          |
| ASP            | 1            | 1               | 2          |
| AYRA           | 0            | 2               | 2          |
| CN             | 2            | 3               | 5          |
| MAS            | 18           | 119             | 137        |
| MBL            | 1            | 7               | 8          |
| MCSFA          | 0            | 1               | 1          |
| MIR-NM         | 1            | 0               | 1          |
| MNR            | 3            | 5               | 8          |
| MNR-A3         | 1            | 1               | 2          |
| MNR-FRI        | 1            | 7               | 8          |
| MOP            | 1            | 2               | 3          |
| PODEMOS        | 11           | 49              | 60         |
| UN             | 3            | 5               | 8          |
| <b>TOTALES</b> | <b>45</b>    | <b>210</b>      | <b>255</b> |

los intereses diversos y expresados en el seno de la sociedad boliviana. Su apresurada aprobación expresó la imposibilidad de lograr acuerdos por dos tercios previstos por la Ley.

Como se ha expresado a lo largo del presente trabajo, el tema territorial es parte de la agenda política boliviana, la misma que pudo comprobarse en el referéndum sobre autonomías departamentales realizado, el debate social en curso y la polarización que ha producido el mismo. Asimismo, desde la instalación de la Asamblea Constituyente, uno de los debates principales giró en torno al tema territorial y, más concretamente, sobre las autonomías departamentales y la necesidad de considerar los resultados del Referéndum Autonómico y la definición del nuevo Estado.

El proyecto de nueva Constitución Política del Estado aprobada en la ciudad de Oruro por una parte de los miembros de la Asamblea Constituyente y en espera del Referéndum Aprobatorio, señala en su Art. 1 que “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”.

En el primer artículo, entre otros, no se considera que la autonomía sea un grado más del proceso de descentralización. Con esa consideración, se establece diferencias que, conceptual y políticamente, no existen.

La nueva Constitución Política tiene 411 artículos y el tema territorial es abordado en varios artículos, entre los que se puede citar el 1, 2, 11, 270, 272, 273, 275, 280, 281, 282, 283, 284, 286, 288, 289, 290, 291, 298, 299, 300, 301, 302, 303. Otros artículos tratan también, entre otros, el tema de las competencias, presupuestos y servicios públicos.

Sin embargo del tratamiento del tema territorial, la autonomía departamental se convirtió en la expresión de los proyectos de poder

<sup>75</sup> Ley No. 3836 del 29 de febrero de 2008.

en curso. Ante los resultados vinculantes del referéndum autonómico y su identificación con la “oligarquía cruceña”, el partido de Gobierno en la Asamblea Constituyente, replicó con la aprobación de varios niveles de autonomía, entre los que destaca la autonomía indígena.

Como en todos los temas abordados por el proyecto de Constitución, Lazarte (2008) destaca que el régimen de autonomías aprobado tiene como matriz a las naciones y pueblos indígenas, cuya preexistencia les otorgaría el derecho a la consolidación del “dominio” de estas “naciones” sobre “sus territorios ancestrales” (Art. 2). Aquí autonomía es equivalente a “libre determinación” (2) y a “autodeterminación” (290), lo que no ocurre con las otras autonomías.

El Art. 270 señala que “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos”. Este tratamiento requiere de un nuevo reordenamiento territorial ya que se eliminan cantones y secciones de provincia y se crean regiones. Pero las clases de autonomía y niveles de gobierno, son diferentes.

El proyecto de nueva Constitución Política, reconoce cuatro modelos de autonomías: el regional, el departamental, el municipal y el indígena. Si se asume que “la autonomía es la cualidad gubernativa que tiene una determinada entidad territorial que le permite elegir a sus autoridades, diseñar sus propias instituciones de autogobierno, disponer y administrar de manera plena sus propios recursos económicos y legislar en el marco de sus competencias exclusivas”<sup>76</sup>, tenemos que la nueva Constitución carece de coherencia en el tratamiento del tema territorial

---

<sup>76</sup> Los acontecimientos citados provocaron la renuncia del Prefecto de Chuquisaca en ejercicio por la violencia generada.

<sup>77</sup> Sucre es la capital de la República y sede el Poder Judicial y Constitucional. La Paz es sede de gobierno y del poder legislativo.

como se verá más adelante. Pero la ausencia de coherencia de la reforma institucional, es perceptible en varios de los temas tratados.

Pero una lectura más acuciosa del proyecto de Constitución, muestra, según Lazarte<sup>79</sup> que serán ocho y no cinco las clases de autonomía. Las regiones serán de tres clases: territorial (281), provincial (281.II) y étnica (292, 295.II). Los municipios de tres: los actuales, los “indígenas” (292, 295.I) y los “campesinos” (296). Las provincias a su vez podrán ser municipios indígenas (295). Si a ello sumamos las autonomías departamentales, son ocho niveles que darán lugar a igual número de gobiernos (que con el gobierno central serán nueve).

Con los niveles señalados anteriormente, señalar competencias entre los niveles de gobierno es una tarea de ingeniería institucional tan compleja que difícilmente tendrá aplicabilidad. Por el contrario, agudizarán las tensiones entre los departamentos que votaron por el sí a las autonomías y cuya inicial respuesta fue la convocatoria a la aprobación de los Estatutos Autonómicos de los departamentos de la media luna. Estos departamentos consideran que no se ha considerado los resultados del referéndum de 2006 y, por el contrario, se limitan a las autonomías departamentales y se amplían las competencias de las autonomías indígenas.

En el caso de las Autonomías departamentales el Proyecto de Constitución otorga competencias limitadas y controladas a los gobiernos autónomos departamentales, sin embargo otorga amplias competencias cuasi federales a las entidades territoriales autónomas indígenas con competencias jurídicas de autodeterminación y legislación de usos y costumbres propios. Esto significaría que el Estado nacional otorga competencias ejecutivas políticas legislativas y judiciales a las entidades territoriales autónomas indígenas y competencias solamente ejecutivas a los departamentos y municipios.

Para Lazarte, según este diseño, pareciera que la autonomía regional



y la municipal, no tienen viabilidad según el esquema presentado. Coincidente con este planteamiento es el de la Delegación Prefectural para la Autonomía y la Asamblea Constituyente de Tarija que señala que la nueva Constitución muestra la imposibilidad de establecer un territorio regional y preservar / mantener la sección municipal. También señalan que se “anula el concepto de regalía y su actual distribución, así como la participación del 4% del Impuesto directo a los Hidrocarburos, IDH. Asimismo señalan la imposibilidad de ejercitar las competencias que se asignan a la autonomía regional.

En contrapartida al proyecto de Constitución Política, Tórrez (2007), al analizar el Estatuto Autonómico propuesto por la Asamblea de la Cruceñidad sostiene que:

- Las competencias y privilegios que se otorgan a las entidades territoriales autónomas departamentales son casi federales, con amplios privilegios legislativos en temas como la tierra, medio ambiente, educación, salud y seguridad ciudadana entre otros.
- Las autonomías municipales son dependientes de las Autonomías departamentales.
- No se reconocen las autonomías Indígenas pero se otorgan espacios de representación indígena en el poder legislativo departamental.
- Las competencias concurrentes con el gobierno nacional son aquellas que en el Proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente son de potestad privativa y única del Estado Plurinacional.

Al comparar entre ambas propuestas, llega a las siguientes conclusiones:

- Si el estatuto Autonómico propuesto por Santa Cruz fuera

propuesto por una Autonomía Indígena, las coincidencias y compatibilidades con el proyecto de Constitución serían mucho mayores.

- Las Autonomías propuestas por el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, EASC, son ampliamente concentradoras de poder y subordinan a los municipios de la jurisdicción departamental.
- Las autonomías regionales e indígenas propuestas por el proyecto de Constitución no son de inmediata implementación y requieren de un proceso de reglamentación mayor al de las autonomías departamentales.
- El Proyecto de Constitución otorga competencias judiciales legislativas y ejecutivas a las autonomías indígenas, convirtiendo a esas entidades territoriales en gobiernos federales.
- Las autonomías regionales son un peligro inminente para la gobernabilidad y gobernanza del país al incrementar y hacer mucho más compleja la arquitectura institucional del Estado.
- Las autonomías regionales aumentan los niveles de gestión pública, la burocracia el gasto público en perjuicio de la eficiencia y resultados concretos de políticas públicas.
- Las autonomías regionales propuestas son ambiguas y generales y podrían generar un proceso de confrontación y sobre politización de la política de descentralización del país.
- La propuesta del Estatuto Autonómico de Tarija presentado

---

<sup>78</sup> Delegación Prefectural para la Autonomía y Asamblea Constituyente, 2008.

recientemente, “garantiza la viabilidad de la autonomía departamental, provincial, sección Municipal y de Pueblos Originarios en el departamento de Tarija”.

Una vez establecidas las propuestas para una negociación en las propuestas de Constitución y Estatuto, según Torrez, se pueden encontrar coincidencias y consensos posibles que permitan un proceso de pacificación y conciliación de intereses en el país y que refieren a:

- Las competencias autonómicas que propone Santa Cruz son similares a las que el proyecto de Constitución propone otorgar a las autonomías indígenas.
- Esto permitiría desarrollar un principio de igualdad territorial que sirva de instrumento de negociación de competencias para las entidades territoriales autónomas. Parece compatible y eficiente desarrollar las autonomías indígenas al mismo nivel territorial de los Municipios.

Ambas propuestas de autonomías subestiman la capacidad de negociación e intereses del nivel municipal, aspecto que no corresponde con la realidad institucional de los municipios del país, como se mencionó anteriormente. Las autoridades o representantes de los municipios podrían ser importantes articuladores de posiciones intermedias para la propuesta de autonomías.

En ambos casos, el mandato para Presidente de la República, Prefectos Departamentales y Alcaldes Municipales es de cinco años, por mayoría absoluta de votos y con posibilidad de segunda vuelta en caso necesario. La discrepancia entre las propuestas es que el Estatuto propone reelección discontinua y el proyecto de Constitución, la reelección

inmediata y continua. Este caso tiene una alternativa aparentemente simple y a través de la mediación del nivel autónomo municipal.

La conciliación de intereses no es ni será fácil. El mayor “avance” de este debate pre y post constitucional es, a nuestro entender, la mayor conciencia territorial en el país y en el sistema político boliviano, pero al mismo tiempo, su tratamiento a llevado a una mayor polarización, especialmente entre oriente y occidente.

Pero el problema más importante es que el proyecto de Nueva Constitución define a Bolivia como Estado con funciones monopólicas. Por lo demás, se observa una escasa claridad en la utilización de términos como, República, Nación, “sociedad política”; Estado Nacional, para identificar y destacar una forma de poder político. Según Bedregal, la nueva Constitución “es una gran abstracción subjetiva y voluntarista carente de tradición; peor aún, se esmera en repudiar la realidad republicana y por lo tanto, ignorar la historia y ante todo negar a la Nación Boliviana” (Bedregal, 2008). Es un texto constitucional estadolátrico y con competencias en todos los órdenes de la vida social, política, económica, cultural, etc., como se puede observar, específicamente en el Título I y a lo largo de la misma.

El proyecto de Constitución debe aprobarse por referéndum. Simultáneamente, los departamentos donde ganó el Si a las autonomías departamentales también convocaron a la aprobación de sus respectivos Estatutos Autonómicos. Como se mencionó, el proyecto de constitución se aprobó con “vicios de ilegalidad” y la convocatoria a la aprobación de los Estatutos Autonómicos también. Ambos proyectos buscan neutralizarse mutuamente. Pero como se sabe, dos ilegalidades, no hacen una legalidad.

Con dos Resoluciones, la Corte Nacional Electoral (CNE) decidió suspender los referendos constitucionales convocados por el Congreso Nacional y el de aprobación de los Estatutos Autonómicos. Una de estas resoluciones fue acatada y, la otra no.

---

<sup>79</sup> Ídem.

Cabe señalar que en el último tiempo, en Bolivia, la Ley ha sido permanentemente vulnerada por las partes en disputa, perdiéndose los escasos niveles de institucionalidad alcanzados en más de 25 años de vigencia ininterrumpida de la democracia representativa. El no acatamiento de la ley es general, acrecentándose la informalidad y el irrespeto al Estado de derecho. Pero, como se sabe, dos o varias ilegalidades, no hacen una legalidad, pero debilitan el orden democrático.

Las convocatorias realizadas por las Cortes Departamentales Electorales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija para aprobar los Estatutos Autonómicos se realizaron el 4 de mayo, el 1 y el 22 de junio de 2008. Los resultados de dichas consultas fueron las siguientes:

#### **Cuadro 10. Resultados de aprobación de los estatutos autonómicos**

Fuente: Cortes Departamentales Electorales, Junio, 2008.

El escenario de realización de estas consultas fue de enorme confrontación y polarización entre las regiones en consulta y el Gobierno y el MAS. El Gobierno desplegó todos los recursos a su alcance para evitar y/o hacer fracasar dichas consultas. El ausentismo y los votos nulos, son efecto de dichas políticas. Pese a ello, la aprobación de los Estatutos Autonómicos,

superó el 50% de los votos válidos emitidos en las consultas señaladas.

Como se mencionó anteriormente, la CNE dejó en suspenso la organización del Referéndum Dirimidor y de Aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, “por considerar que no existen las condiciones técnicas, operativas, legales ni políticas para llevar a cabo ninguno de los procesos electorales convocados y con el orden correspondiente para ayudar a resolver los problemas que afectan al país, en tanto no exista una ley que los convoque, respetando el plazo mínimo de 90 días”.

También la CNE, negó a los prefectos de departamento, la competencia para convocar a referendos sobre estatutos autonómicos, considerarlos inconstitucionales.

Las Resoluciones de la CNE que suspenden los referéndum, son la 013/2008 que expresa “Suspender toda medida de organización y ejecución del Referéndum Nacional Constituyente Dirimidor del artículo 398 de la nueva Constitución Política del Estado y del Referéndum de Aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, hasta el día en que entre en vigencia una Ley de Convocatoria a estos Referéndum, en las condiciones constitucionalmente exigidas para la vigencia y aplicación de toda Ley”.

Otra resolución, la 013/2008, instituye “Requerir al Congreso Nacional la inmediata sanción de una Ley de convocatoria al Referéndum Nacional Constituyente Dirimidor del artículo 398 de la nueva Constitución Política del Estado y al Referéndum de Aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, en las condiciones constitucionalmente exigidas para la vigencia y aplicación de toda Ley, que establezca un plazo mínimo de por lo menos noventa (90) días para llevar a cabo estos

procesos referendarios”.

También, la Resolución 014/2008 manda a “Revocar en todas sus partes la Resolución N° 006/2008, de fecha 8 de febrero de 2008 y la Resolución N° 008/2008, de fecha 12 de febrero de 2008, de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz (que aprueban el calendario electoral para llevar adelante el referéndum sobre estatutos), y todas sus resoluciones y actos posteriores que sean una consecuencia de su aplicación”.

Finalmente, la Resolución 014/2008, a la letra dice: “Requerir al Congreso Nacional la inmediata convocatoria a Referéndum Departamentales en los Departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando, que han dado cumplimiento al requisito de las firmas según certificación de sus respectivas Cortes Electorales Departamentales, para la ratificación y puesta en vigencia de sus Estatutos Autonómicos, con un plazo mínimo de por lo menos noventa (90) días para llevar a cabo estos procesos referendarios”.

No obstante la suspensión del referéndum de aprobación de la nueva Constitución y el consiguiente deterioro de la imagen institucional de las partes, las regiones insistieron en el proceso aprobatorio de los Estatutos. En ese contexto, el conjunto de la sociedad boliviana pidió reflexión y convocó a las partes para retomar el diálogo. Pero el diálogo en el país, está totalmente devaluado y las desconfianzas mutuas se han incrementado. A ello se añade, la reciente aprobación de una Ley que permite la revocatoria del mandato a las autoridades electas por voto popular, Presidente y Vicepresidente de la República tanto como a los Prefectos de departamento. En la lucha por la vigencia de proyectos de poder en curso, todos los obstáculos al “otro”, están permitidos. Por un lado, se aprueba la ley de revocatoria del mandato y, por otro, las regiones desconocen aquella y anuncian que no la acatarán y así sucesivamente.

Cabe señalar también como antecedente que el Referéndum sobre la aprobación de los Estatutos Autonómicos se llevó adelante por que el proyecto de Constitución no consideró los resultados de julio de 2006.

Con relación al tema autonómico, entre el proyecto de constitución y los Estatutos aprobados departamentalmente, existen divergencias, contradicciones e incompatibilidades como señala el estudio realizado por Chávez y Böhr (2008). Las divergencias más importantes se muestran en el tipo de autonomía reconocida por los distintos instrumentos “legales” aprobados en condiciones poco apegadas a la Ley.

Las divergencias generales entre proyecto de constitución y estatutos autonómicos, son muy grandes y no ahondaremos en ellas en este documento, sólo señalaremos las más importantes en el tema autonómico, como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 11. Tipos de autonomía reconocidos**

| <b>Departamentos</b> |                   |             |              |               |
|----------------------|-------------------|-------------|--------------|---------------|
| <b>Resultados</b>    | <b>Santa Cruz</b> | <b>Beni</b> | <b>Pando</b> | <b>Tarija</b> |
| SI                   | 85.6%             | 79.53%      | 81.98%       | 78.78%        |
| NO                   | 14.6%             | 20.47%      | 18.02%       | 21.22%        |
| NULOS                | 2.44%             | 2.03%       | 3.18%        | 3.76%         |
| BLANCOS              | 1.5%              | 2.43%       | 1.22%        | 2.0%          |
| PARTICIPACIÓN        | 62.09%            | 64.72%      | 54.67%       | 61.76%        |
| AUSENTISMO           | 37.91%            | 33.29%      | 45.33%       | 38.24%        |
| TOTAL                | 936.048           | 134.480     | 28.990       | 173.231       |
| INSCRITOS            |                   |             |              |               |

Como todo proceso autonómico, los estatutos aprobados también son diferentes entre sí. Así algunos de ellos, podrían tener aplicación nacional, en tanto otros se circunscriben al departamento. Por ejemplo,

como señala Costa (2008), el estatuto cruceño es un instrumento de negociación política; los de Beni y Pando, responden estrictamente a las realidades locales; pero el de Tarija, es un instrumento que se puede aplicar para mejorar la gestión en cualquiera de los nueve departamentos.

Finalmente, hay que señalar que el proceso de profundización de la descentralización no se ha cerrado y quedan tareas políticas, ideológicas y administrativas pendientes.

#### **XIV. CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Desde el nacimiento de Bolivia como República se han producido tres pactos territoriales: el de la constitución de la República, con sede en Sucre -Charcas- y sobre el eje productivo de la plata de Potosí; y sobre bases políticas conservadoras; la segunda, con la Revolución Federal y sobre el excedente generado por el estaño y el liberalismo como sustento ideológico; el Estado del 52, con la implementación del Plan Bohan y el Estado como principal generador del excedente. Ahora, estamos también frente a la necesidad de constituir un nuevo pacto territorial.

Como señaláramos, después de 1952, se estructuró una nueva articulación funcional del centro con la región, con el llamado “eje” y que estuvo organizada en torno a Santa Cruz. Esta región estuvo hegemonizada por una alta rotación de capital, por sus crecientes vínculos externos y, fundamentalmente por la inversión pública definida desde el gobierno central. Por su parte, La Paz tenía hegemonía por la existencia y presencia de las instituciones estatales, sociales y políticas, que ratificaban su condición de sede de gobierno tanto como productores ideológicos a través de los partidos políticos centralizados y el corporativismo social.

En medio se ubicó Cochabamba y algunos valles con amplios bolsones de productores agropecuarios, que lograron un desarrollo desigual y articulaciones funcionales a los dos polos de influencia, económico y administrativo. A su vez, Cochabamba alberga la producción de coca en

el Chapare con la consiguiente apropiación de excedentes. En el último quinquenio, aparece Tarija por concentrar las mayores reservas gasíferas del país, su vinculación externa y su potencial agro ganadero. El resto del occidente del país, se mantiene como área productora minera, cuya relevancia depende de las fluctuaciones de los precios de los minerales en el mercado internacional, condiciones que en la actualidad, le otorgan importancia por la demanda internacional

En suma, como se ha ido mencionando, los cambios producidos en el último tiempo, han debilitado la posición de La Paz tanto a nivel económico como político y social. También, su posición demográfica ha sido afectada, por la creciente influencia de Santa Cruz en términos poblacionales. Sin embargo de estos cambios, se trata de regiones diversas, pero altamente complementarias.

Ahora, se deberá redefinir un nuevo pacto territorial. El primero y el segundo, se asentaron en un aparato estatal bastante rudimentario, de escasos roles en el desarrollo. Después de 1952, la representatividad estatal empezó a solidificarse a través de una mayor participación estatal en la vida económica, política y social así como una mayor complejidad institucional aunque con alto predominio corporativo. Se estructuró entonces, un modelo de desarrollo basado en un patrón de acumulación sustentado en el excedente generado por las empresas estatales y un patrón de hegemonía apoyado en el nacionalismo revolucionario. Con variantes en sus ejes nación o revolución, el nacionalismo revolucionario es el “alma nacional” de los bolivianos.

Los cambios registrados, especialmente durante las últimas cuatro décadas han complejizado todavía más, la conformación de las regiones. Pero, fundamentalmente, las crisis han mostrado que el acuerdo territorial marco ha dejado de ser funcional para las regiones tradicionales y otras emergentes. En la actualidad, se ha roto esa relación Estado / territorio que primó durante más de cincuenta años. Esto se expresa, entre otros, en la pérdida de hegemonía de La Paz como articulador político /

institucional de la nación boliviana; en la demanda por autonomías, que tiene distintos significados para las regiones. También la demanda por mayor descentralización tiene otros significados.

Es ampliamente asumido en el país que Bolivia es una formación social “abigarrada” y que se estructura como Estado-nación desde distintas vertientes culturales y regionales. Cada región alberga a distintas manifestaciones de grupos étnico-culturales, de formaciones sociales y económicas, además de desarrollos institucionales. Se trata de una pluralidad de complejo tratamiento, que se reprodujo como unidad nacional-estatal, por una articulación relativamente ordenada de intereses. Sin embargo, es preciso seguir conservando esta unidad nacional-estatal en la perspectiva de proyectarla hacia una mayor democratización, mayor inclusión tanto como mayor productividad y competitividad.

El debate constitucional sobre el régimen territorial ha sido, es y será eminentemente político, aunque no podrá prescindirse de elementos técnicos. Hasta la actualidad no existe consenso entre las fuerzas de la oposición y el mayoritario partido gobernante de la necesidad de abordar el tema en la perspectiva del fortalecimiento de la unidad nacional, de

| Tipo          | Nueva CPE | Santa Cruz | Tarija | Beni | Pando |
|---------------|-----------|------------|--------|------|-------|
| Departamental | x         | x          | x      | x    | x     |
| Regional      | x         |            |        |      |       |
| Provincial    |           | xr         | xr     | xr   | xr    |
| Municipal     | x         | x          | x      | x    | x     |
| Indígena      | x         | xm         | xr     | xm   | x     |

impredicibles consecuencias para el país.

Si bien el tema territorial es eminentemente político y es allí donde no existe consenso, a nivel técnico / académico existe una importante y diversificada producción que gira en torno a una evaluación del

proceso, las principales dificultades y propuestas de crear otros niveles subnacionales de gobierno. En general, en aquellos trabajos se recupera los aportes de la Participación Popular y, más recientemente, se trata el nivel meso al que consideran “atrapado” entre el nivel municipal y el nacional<sup>80</sup>. Sin embargo, esta enorme producción, en general, no es considerada a la hora de tomar decisiones, sino que las consideraciones son y serán políticas. También existe información electoral absolutamente cuantificada que es minimizada a la hora de la polarización y el enfrentamiento. Están los resultados electorales de diciembre de 2005, de 2006 y de 2008 respectivamente que deben ser incluidos en el debate post constitucional.

También es importante asumir que las regiones de la media luna han expresado una voluntad ciudadana de un nuevo nivel de organización territorial. En ese contexto, además de los resultados político-electorales, existen propuestas para implantar el régimen autonómico y su contribución ha sido enorme como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo<sup>81</sup>. Por ello, cualquiera sea la definición constitucional que se asuma, el problema principal aquí es que aún en los estados más descentralizados, el nivel nacional, precisamente, tiene mayor jerarquía y prelación en cuestiones eminentemente políticas. Este es el caso español, para citar uno. Pese a los estudios y propuestas existentes, todavía no se logra consolidar una que permita reconfigurar el nuevo “pacto territorial” de manera que consolide la unidad nacional, sea integral e incluyente de todo el territorio y las poblaciones mestizas, originarias o indígenas que componen la nación boliviana y especialmente, considerar la memoria institucional y social de lo avanzado hasta la actualidad, como los Territorios Comunitarios de Origen, los municipios indígenas o Distritos. A su vez, es preciso considerar para el proceso de reordenamiento territorial, el actual proceso de mancomunidades en curso. En lo que hace a los municipios, rescatamos los avances e institucionalidad logrados, pero es preciso adecuarlos al nuevo diseño en gestación y a la búsqueda de una nueva articulación.

Hasta ahora, los municipios son espacios de democratización social

tanto como refugio de la institucionalidad local y nacional. Existe una crisis nacional que es soportada por el nivel local con la consecuente agregación y conservación del sentido de comunidad, al menos local.

Como se observará, el proceso recién comienza y para la construcción de un proyecto nacional es preciso reformar las estructuras territoriales reforzando la unidad nacional. El proyecto de territorio debe expresar un claro sentido democrático mediante la coexistencia de múltiples territorialidades en el espacio del estado-nación; territorialidades que sean reconocidas y reguladas por la territorialidad estatal como expresión suprema en este ámbito de la existencia ciudadana. Esas múltiples territorialidades no sólo deben corresponder al carácter de nuestra formación histórica, multiétnica y pluricultural, sino también a nuestra condición de individuos, colectividades e instituciones, en su dimensión política, económica, social y cultural. Reconocernos en el territorio y como parte de la nación boliviana.

También, el Estado debe promover la equidad territorial, además que la sociedad asuma la inconciencia territorial que ostenta y apropiarse del territorio ya que lo público territorial sirve para el ejercicio de la ciudadanía lo cual implica el ejercicio de derechos y deberes al igual que la construcción de territorialidades democráticas, la producción social, la productividad y la competitividad.

La profundización de la descentralización y/o el diseño de las autonomías es parte de la profundización de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía territorial que permite, además, la expresión de la diversidad social y política.

Al reconocer que el proceso de reestructuración del pacto territorial es político, es preciso iniciar y perpetuar procesos permanentes de concertación en aras de lograr los necesarios equilibrios que la nación requiere.

También, un nuevo pacto territorial debe considerar que su objetivo es el fortalecimiento de la democracia y la mejor representación de la diversidad social y territorial en la perspectiva del fortalecimiento de la unidad nacional y de la democracia, tema a veces ausente del discurso de los grupos en disputa. Por ello es preciso asumir que se tiene que trabajar en la ampliación de las bases de sustentación de la democracia y elevar su calidad; se debe diseñar un modelo de equidad territorial con eficiente redistribución de recursos económicos y políticos; considerar que se tienen que realizar esfuerzos destinados a coadyuvar en la reforma de las dimensiones territoriales del Estado y en la sostenibilidad del desarrollo. Nunca está demás señalar que se debe vincular el país con el intercambio global y territorial igualitarios; se debe diferenciar claramente hasta dónde se es Estado y hasta dónde se es sociedad en la perspectiva de fortalecer la sociedad civil para una mayor participación no sólo a través de la garantía de sus derechos, sino también de las obligaciones ciudadanas con la nación.

Y dentro de ello, parece importante participar en modelos alternativos para enfrentar la crisis de representación política vigente y, fundamentalmente, es preciso clarificar el rol de los actores de la descentralización así como garantizar los derechos de ciudadanía de todos los habitantes del territorio nacional.

Es claro que la tarea central es la de buscar la reconciliación nacional y dentro de ella, una nueva relación entre el Estado y las regiones, ahora deterioradas. No se acaba de comprender en el país, que la forma estatal en la región es el gobierno subnacional. La eficiencia gubernativa de las autonomías debe coadyuvar en la celeridad del desarrollo regional.

Más que nunca, los bolivianos y bolivianas estamos enfrentados con la necesidad de dar una versión positiva de nuestra conformación nacional con toda su heterogeneidad y diversidad. La viabilidad de Bolivia como nación es su viabilidad como comunidad plural y diferente al mismo tiempo. Pensarnos como una comunidad productiva y de

consumo, en la que todos los actores asumen roles de aporte al sentido público y de referente colectivo. También debería quedarnos claro que todos los actores de la descentralización, susceptibles de evaluación a través del control social. La coyuntura está teñida de incertidumbre de la ciudadanía que mantiene un cuestionamiento global a los actores políticos por haber perdido la posibilidad de una construcción progresiva de comunidad política, de bien común y de futuro compartido. Y ese futuro se construye a través de la política.

Se reitera una vez más, la unidad del país se basa, se conserva y se reproduce a través de un régimen de autonomías y/o de profundización de la descentralización. La unidad se expresa en un Estado sostenido por una sola soberanía ejercida en todo el territorio. La soberanía estatal es única y se ejerce en todo el territorio en base a principios como los de unidad, de equidad y de responsabilidad. En definitiva, se busca el desarrollo equilibrado interno a la nación y a la región y su contribución al desarrollo del conjunto de las regiones del país; la solidaridad inter-regional y la solidaridad intrarregional. Como se ha mencionado, la reforma territorial es un medio para lograr, entre otros, la eficiencia en la provisión de servicios públicos; el logro de una convivencia social en el marco de tolerancia y de inclusión social.

La característica general del régimen territorial es que emana de la

---

<sup>80</sup> Ministerio/ Viceministerio de Participación Popular; ILDIS; FUNDAPACC; UCAC, Banco Mundial, etc.

<sup>81</sup> Rojas sostiene que en el tema de la descentralización, es que duda cabe, el territorio es un factor crucial, para hacer efectiva la vigencia de *gobiernos subnacionales*. Porque el tema son los niveles de gobierno. De hecho, propiamente hablando, el territorio donde "aterriza" la propuesta de Barrios S. no es "tri", sino uno; lo triple son las *jurisdicciones* de los tres niveles de gobierno. Sólo el aluvión de ímpetus para descalificar a lo que él llama "fundamentalismo municipalista" le impide una redacción más clara y sensata, que podría no ser, en los temas centrales, muy diferente de lo que estamos tratando aquí.

Constitución y está garantizado por ella.

En la actualidad se hace imperativo repetir que en Bolivia asistimos a un proceso por el cual las regiones se necesitan mutuamente; las regiones requieren entre sí de intermediaciones nacionales, internacionales e institucionales. El tema que desarrollamos, como propuesta central de este trabajo, son los términos de un nuevo acuerdo territorial para los bolivianos que devuelva un sentido de comunidad, de bien común y unidad dentro de nuevos supuestos de desarrollo, compromisos con la sociedad y grados de autonomía, correspondientes con las necesidades y objetivos nacionales.

Otro reto importante en la actualidad es, además, relacionar conceptual y empíricamente la estrategia de nuevo ordenamiento territorial para Bolivia en el contexto de transición de modelo de desarrollo y la(s) crisis actual(es) que se han expresado territorialmente, deben llevar a la refuncionalización del Estado, al servicio del bien común.

Pese al debate generado y el que viene, el problema sigue siendo de arquitectura política institucional para sostener la nación y la democracia; para permitir la transición y la rearticulación externa. Se reitera, el debate actual sobre autonomías se asienta sobre términos distorsionados, que es preciso esclarecer. Su contexto son acciones y correlaciones estatales y sociales que pueden deformar a las vías de solución del problema.

Ello porque en la cultura institucional, social y política boliviana predomina una visión centralista de la gestión pública, la que oculta un temor fuerte a la descentralización y la autonomía. Expresión de ello es el Plan Nacional de Desarrollo que invisibiliza lo territorial y no le asigna la importancia necesaria en el desarrollo nacional.

Consecuencia de lo anterior es que en el último tiempo se ha producido un proceso de recentralización tanto del excedente como



de las decisiones de toda índole lo que va contra las demandas no solo regionales sino ahora ya nacionales, según las encuestas señaladas. El excedente centralizado y gastado sin transparencia o en su defecto, en rentas no productivas puede conducir a las asignaciones clientelares que atentan contra la institucionalidad y permiten, incluso, tolerancia a la ley y dificultan la reactivación del aparato productivo.

Por ello, es clave, en este contexto, fortalecer las relaciones interinstitucionales de todos niveles de gobierno actuales y futuros tanto como la solidaridad y la participación ciudadana.

En suma, en Bolivia asistimos a un proceso por el cual se establece una nueva relación Estado y territorio al mismo tiempo la constatación de que las regiones se necesitan mutuamente y de que aquellas requieren entre sí de intermediaciones nacionales, internacionales e institucionales. El nuevo acuerdo territorial debe devolvernos un sentido de pertenencia a una comunidad, fortalecer la unidad dentro de nuevos supuestos de desarrollo social y político.

En todo caso, es un debate inacabado.

## XV. BIBLIOGRAFÍA

Ardaya, Gloria: "Informe de Gestión", La Paz, Ministerio de Participación Popular, FES/ILDIS. 2005.

----- "las nuevas bases sociales de la democracia en

Bolivia", La Paz, CIDES/UMSA- Instituto PRISMA, 2007.

----- "El cambio de modelo de desarrollo y sus consecuencias en el territorio y la capitalía de la República de Bolivia", La Paz, CIDES/UMSA- Instituto PRISMA, 2007.

----- "Hacia una nueva configuración estatal. Elecciones para la Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías" La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007.

Ayo, Diego: "Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular". 14 entrevistas. La Paz, Colección Descentralización Participación No. 7, FES/ILDIS, 2004.

Banco Mundial: Burki, Perry y Dillinger, et al, "Más allá del centro. La descentralización del Estado", Washington, 1999.

Barragán, Rossana: "Estados de la investigación en el departamento de La Paz". Centralismo, descentralización, instituciones públicas y sujetos sociales", La Paz, 2007, spi.

----- y Roca, José Luís: "Regiones y poder constituyente en Bolivia. Una historia de pactos y disputas". La Paz, PNUD. Cuaderno de Futuro, 2005.

Barrios Suvelza, Franz Xavier: "El estado territorial", La Paz, FES/ILDIS Plural, 2004.

----- (Coordinador): "Profundizando la descentralización. Competencias prefecturales", La Paz, Documento de Trabajo; FAM-Bolivia; Viceministerio de Descentralización; Embajada de España en

Bolivia, 2006.

----- “Hacia la Constituyente”, La Paz, CEPROLAI, 2006.

----- “Régimen territorial y autonomías” en Del Campo, Esther (ED) “Democratización y Descentralización en Bolivia”, Madrid, Catarata, 2007.

Bedregal, Guillermo: Aula Libre, 2008.

Boisier, Sergio: “El difícil arte de hacer región”, Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, Cusco, 1992.

----- “Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización”, Universidad Católica de Chile, 2001.

----- “2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y la descentralización”, Medellín, 2002.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos: “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, Buenos Aires, Revista Nueva Sociedad No. 210, 2007.

Brockmann, Erika: “Las relaciones de los Prefectos con el Gobierno Central. 2006-2007”, La Paz, FUNDEMOS, 2007.

Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL): “Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, Santiago, 2007.

Costa, Jimena: Editorial La Razón, 23 de junio 2008.

Crick, Bernard: “En defensa de la política” Madrid, Tusquets Editores,

1999.

Chávez y Böhr: “¿Son compatibles los proyectos de Constitución y los de estatutos autonómicos?”, La Paz, FES/ILIDIS-fBDM, 2008.

Delegación Prefectural para la Autonomía y Asamblea Constituyente: “Inviabilidad de las autonomías regional y municipal del MAS”. Documento de Trabajo, 2008.

Delgadillo, Walter: “La Interculturalidad”. Documento de Trabajo. La Paz, PADEP / GTZ 2004.

Exeni, José Luís: “El Estado suma todo”, SI BOLIVIA, La Paz, 2007.

FES/ILDIS: “La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio”, La Paz, Colección Descentralización Participación No. 6, 2003.

Fernández, Gustavo: “Bolivia. Nueva estructura de poder”, La Paz, Semanario PULSO, 2007.

Genro, Tarzo: “Gestión pública”. Documento de Trabajo, spi, 1997.

----- “La participación de la sociedad en el Estado de Bienestar del Siglo XXI”, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, CCCB, 2003.

GTZ/PADEP/UE: “Construyendo consensos prefecturales. Un nuevo pacto territorial para Bolivia. Propuesta del nivel prefectural para la

Asamblea Constituyente", Documento de Trabajo, La Paz, agosto, 2006.

Hernaiz, Irene: "Documento de Trabajo", s/f; s.p.i

Iglesias, Enrique: "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", Santiago, Revista de la CEPAL No. 90, 2006.

Irurozqui, Marta: "El retorno del ciudadano en Bolivia a través de la experiencia municipal decimonónica" en Del Campo Esther: "Democratización y Descentralización en Bolivia".

— — — — — "La armonía de las desigualdades. Elites y conflictos de poder en Bolivia 1880-1920", Cusco, CBC-CSIC, 1994.

Lazarte, Jorge: "El laberinto de las autonomías", La Paz, La Razón, 2008.

Lechner, Norbert: "El debate sobre Estado y mercado", Santiago, FLACSO / Documento de Trabajo, 1999.

Mesa Gisbert, Carlos D: "Presidentes de Bolivia. Entre urnas y Fusiles", La Paz, Editorial Gisbert, 2006.

Mendieta, Pilar: "Política y participación indígena en Bolivia: una reflexión desde la historia: siglos XIX-XXI". S/f, Spi.

Ministerio de la Presidencia: "Estudio de Capacidades Prefecturales", La Paz, 2002.

Ministerio de Participación Popular: "Resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva", La Paz, 2005.

Ministerio de Desarrollo Sostenible: "Guía Metodológica Integral para

la Planificación del Desarrollo", La Paz, s/f.

Montañez, Gustavo; et al: "Geografía y Ambiente: Enfoques y Perspectivas", 1997; Santa Fe de Bogotá, Ediciones Universidad de la Sabana.

— — — — — y Delgado: "Espacio, Territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional", Cuadernos de Geografía No. 1-2, Volumen VII.

Mouffe, Chantal: "La nueva lucha por el poder", Buenos Aires, La Nación, 1999.

Oszlak, Oscar: "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", Caracas; Nueva Sociedad No. 160, 1999.

— — — — — "El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación". Buenos Aires, Revista Nueva Sociedad No. 210, 2006.

Paz, Luís: "Análisis de las principales propuestas sobre régimen económico, descentralización y autonomías en la Asamblea Constituyente" en Del campo, Esther.

Prud'homme, Rémy et. Al: "La Descentralización en Bolivia", BID, 2001.

Rabotnikof, Nora "En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea", México, IIF, 2005.

República de Bolivia. "Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien", spi, 2006.

Roca, José Luís: "Prefectos: una mirada retrospectiva, en: Preámbulo a

la elección de Prefectos". Opiniones y Análisis, N° 75, FUNDEMOS, 2005. Pág. 49-98.

Roca, José Luís: "Ni Charcas ni Buenos Aires", La Paz, PRISMA, 2007.

Rojas Fernando: Prólogo "Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia" en Verdesoto, Luís /Ardaya Gloria, Quito, Abya-Yala, 2001.

Rojas, Gonzalo: "Prefecturas: el eslabón pendiente en la descentralización. Retrospectiva histórica y perspectiva democrática"; La Paz, GTZ, 2003.

Santos, Milton: "Espacio y método, Nóbel", Sao Paulo, 1980.

----- "Por una geografía nova", Hucitec, Sao Paulo, 1990.

----- "Metamorfosis del espacio habitado"; Hucitec, Sao Paulo, 1991.

----- "La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción"; Ariel, Barcelona, 2000.

Sassen, Saskia: "Una nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores público y privados". Multitudes, No. 3

Seligson, Mitchell y otros: "Auditoria de la democracia. Informe Bolivia 2004", La Paz, Universidad Católica Boliviana, 2005.

Tapia Luís: "La producción del conocimiento local. Historia y política en la obra de René Zavaleta", La Paz, Muela del Diablo Editores-CIDES/UMSA, 2002.

Torrez Villa-Gómez, Andrés: "herramientas para un diálogo constitucional" en "Puentes para un diálogo constitucional", La Paz,

FBDM / FES.ILDIS, enero, 2008.

Verdesoto, Luís: "El proceso constituyente en Bolivia - a horcajadas entre la nación y sus partes", La Paz, Debate Político 13, FES/ILDIS, 2004.

----- "¿Quién hace qué en el territorio?", Quito, Abya Yala, 2006.

----- "¿Quién hace qué en el nivel subnacional?. Quito, CONCOPE, 2006.

----- y Ardaya Gloria: "Descentralizar. Grados de autonomía para enriquecer a la democracia", Quito, Ediciones ABYAYALA, 2001.

----- y Moira Zuazo: "Las instituciones en boca de la gente", La Paz, FES/ILDIS, 2005.

Zavaleta, René: "Bolivia Hoy", México, Siglo XXI, 1984.

Zegada María Teresa: "Los resultados del Referéndum Sobre las Autonomías Departamentales" en Opiniones y Análisis no. 80, La Paz, Hans Seidel/ FUNDEMOS, 2006.





**ANEXO**

**EL TEMA TERRITORIAL EN LAS CONSTITUCIONES  
PROMULGADAS**

**1826-2004**

**AÑO: 1826**  
**Presidente: Antonio José de Sucre**  
**Simón Bolívar**

| De la Nación   | Del Territorio  | Del Régimen Interior  |
|--|---|---|
| <p>(1°) La Nación Boliviana es la reunión de todos los bolivianos.</p> <p>(2°) Bolivia es, y será para siempre, independiente de toda dominación extranjera; no puede ser patrimonio de ninguna persona, ni familia.</p> | <p>(3°) El territorio de la República Boliviana, comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Oruro.</p> <p>(4°) Se divide en departamentos, provincias y cantones.</p> <p>(5°) Por una ley se hará la división más conveniente; y otra fijará sus límites, de acuerdo con los estados limítrofes.</p> | <p>(129°) El Gobierno superior político de cada departamento residirá en un prefecto.</p> <p>(130°) El de cada provincia en un gobernador.</p> <p>(131°) El de los cantones en un corregidor.</p> <p>(132°) Para ser prefecto o gobernador se requiere: 1° Ser ciudadano en ejercicio. 2° Tener la edad de treinta años. 3° No haber sido condenado a pena corporal o infamante.</p> <p>(133°) En todo pueblo donde el número de sus habitantes por sí y en su comarca, no baje de cien almas, ni pase de dos mil, habrá un juez de paz.</p> <p>(134°) Donde el vecindario, en el pueblo y su comarca, pase de dos mil almas, hará por cada dos mil, un juez de paz; si la fracción pasase de quinientas, habrá otro.</p> <p>(135°) El destino de juez de paz es concejil; y ningún ciudadano, sin causa justa, podrá eximirse de desempeñarlo.</p> <p>(136°) Los prefectos, gobernadores y corregidores, durarán en el desempeño de sus funciones por el término de cuatro años, y podrán ser reelegidos.</p> <p>(137°) Los jueces de paz, se renovarán cada año y no podrán ser reelegidos, sino pasado dos.</p> <p>(138°) Las atribuciones de los prefectos, gobernadores y corregidores, serán determinadas por la ley, para mantener el orden y la seguridad pública, con subordinación gradual al Gobierno supremo.</p> <p>(139°) Les está prohibido todo conocimiento judicial; pero si la tranquilidad pública exigiese la aprehensión de algún individuo, y las circunstancias no permitieren ponerlo en noticia del juez respectivo, podrán ordenarla desde luego, dando cuenta al juzgado que compete, dentro de cuarenta y ocho horas. Cualquier exceso que cometan estos empleados, relativo a la seguridad individual, o a la del domicilio, produce acción popular.</p> <p>(140°) Los empleados públicos son estrictamente responsables de los abusos que cometieren en el ejercicio de sus funciones.</p> |

**AÑO: 1831**

**Presidente: Andrés de Santa Cruz**

| De la Nación  | Del Territorio   | Del Régimen Interior  |
|---|--|---|
| <p>(1°) La Nación Boliviana es para siempre libre e independiente; no</p> | <p>(3°) El territorio de la Nación Boliviana, comprende los departamentos de</p> | <p>(133°) El Gobierno superior de cada departamento residirá en un prefecto; el de cada provincia en un gobernador y el de los cantones en un corregidor.</p> <p>(134°) En la campaña habrá alcaldes.</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>puede ser el patrimonio de ninguna persona ni familia. El nombre de Bolivia es inalterable.</p> | <p>Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Oruro, y las provincias Litoral y Tarija.</p> <p>(4°) Se divide en departamentos, provincias y cantones.</p> <p>(5°) Por una ley se hará la división más conveniente y por otra se fijarán sus límites, de acuerdo con los estados limítrofes.</p> | <p>(135°) Para ser prefecto o gobernador se requiere: 1° Ser ciudadano en ejercicio. 2° Tener la edad de treinta años. 3° No haber sido condenado a pena corporal o infamante.</p> <p>(136°) Los prefectos y gobernadores durarán en el desempeño de sus funciones, por el término de cuatro años; pero podrán ser reelegidos.</p> <p>(137°) Los destinos de corregidor y alcalde, son un servicio a la Patria; y ningún ciudadano, sin causa justa, podrá eximirse de desempeñarlos.</p> <p>(138°) Los corregidores y alcaldes durarán en sus destinos, tanto cuanto duren sus buenos servicios, a juicio de los prefectos y gobernadores.</p> <p>(139°) Las atribuciones de los prefectos, gobernadores, corregidores y alcaldes, serán determinadas por una ley.</p> <p>(140°) Está prohibido a los prefectos, gobernadores y corregidores, todo conocimiento judicial; pero si la tranquilidad pública exigiere la aprehensión de algún individuo, y las circunstancias no permitieren ponerla en noticia del juez respectivo podrán ordenarla desde luego, dando cuenta al juzgado competente, dentro de 48 horas. Cualquier exceso que cometieren estos empleados, contra la seguridad individual, o la del domicilio, produce acción popular.</p> |
|--|--|--|

**AÑO: 1834**

**Presidente: Andrés de Santa Cruz**

| De la Nación  | Del Territorio   | Del Régimen Interior   |
|---|--|--|
| <p>(1°) La Nación Boliviana es para siempre libre e independiente; no puede ser el patrimonio de ninguna persona ni familia. El nombre de Bolivia es inalterable.</p> | <p>(3°) El territorio de la Nación Boliviana, comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Oruro, y las provincias Litoral y Tarija.</p> <p>(4°) Se divide en departamentos, provincias y cantones.</p> <p>(5°) Por una ley se hará la división más conveniente y por otra se fijarán sus límites, de acuerdo con los Estados limítrofes.</p> | <p>(135°) El Gobierno superior de cada departamento residirá en un prefecto; el de cada provincia en un gobernador y el de los cantones en un corregidor.</p> <p>(136°) En la campaña habrá alcaldes.</p> <p>(137°) Para ser prefecto o gobernador se requiere: 1° Ser ciudadano en ejercicio. 2° Tener la edad de treinta años. 3° No haber sido condenado a pena corporal o infamante.</p> <p>(138°) Los prefectos y gobernadores durarán en el desempeño de sus funciones, por el término de cuatro años; pero podrán ser reelegidos.</p> <p>(139°) Los destinos de corregidor y alcalde, son un servicio a la Patria; y ningún ciudadano, sin causa justa, podrá eximirse de desempeñarlos.</p> <p>(140°) Los corregidores y alcaldes durarán en sus destinos, tanto cuanto duren sus buenos servicios, a juicio de los prefectos y gobernadores.</p> <p>(141°) Las atribuciones de los prefectos, gobernadores, corregidores y alcaldes, serán determinadas por una ley.</p> <p>(142°) Está prohibido a los prefectos, gobernadores y corregidores, todo conocimiento judicial; pero si la tranquilidad pública exigiere la aprehensión de algún individuo, y las circunstancias no permitieren ponerla en noticia del juez respectivo podrán ordenarla desde luego, dando cuenta al juzgado competente, dentro de 48 horas. Cualquier exceso que cometieren estos empleados, contra la seguridad individual, o la del domicilio, produce acción popular.</p> |



**AÑO: 1839**

**Presidente: José Miguel de Velasco**

| <b>De la Nación</b>  | <b>Del Territorio y de los Concejos Municipales</b>   | <b>Del Régimen Interior</b>  |
|--|---|--|
| <p>(1°) La Nación Boliviana se compone de todos los bolivianos, reunidos bajo una misma asociación política: es libre e independiente, y adopta para su gobierno la forma popular representativa.</p> <p>(2°) El nombre de Bolivia es inalterable.</p> | <p>(4°) El territorio de Bolivia comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija, y el distrito Litoral. Los departamentos y el distrito se dividen en provincias y éstos en cantones</p> <p>(128°) Habrá un Concejo Municipal en todas las capitales de departamento, y en las de provincia donde lo permita su vecindario.</p> <p>(129°) Los Concejos Municipales se compondrán del número de miembros que determine la ley, con arreglo a las circunstancias de cada capital.</p> <p>(130°) La elección de los miembros de los concejos Municipales s hará por votación directa.</p> <p>(131°) Los Municipios jurarán dos años en el ejercicio de sus funciones: se renovarán por mitad en cada año y si hubiere fracción saldrá en el primero.</p> <p>(132°) Corresponde a los Concejos Municipales; 1° Cuidar de la Policía de comodidad, ornato y recreo. 2° Promover la agricultura, el comercio y la industria en general. 3° Cuidar de las escuelas primarias de los establecimientos de educación, de seguridad y caridad, conforme a los reglamentos respectivos. 4° Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, puentes y de todas las obras públicas que se costeen con fondos municipales. 5° Cuidar de la recaudación, administración e inversión de los caudales de beneficencia y demás municipales, conforme a las reglas que dicte la ley; y disponer por sí de sus sobrantes en los objetos expresados en los párrafos anteriores. 6° Hacer el repartimiento de los reclutas y reemplazos que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a la ley. 7° Dirigir al Congreso en cada año, por el conducto del Poder Ejecutivo, las peticiones que tuvieren por conveniente sobre objetos relativos al bien particular del departamento especialmente para establecer impuestos municipales, suprimirlos, para ocurrir a los gastos extraordinarios que exigiesen las obras nuevas de utilidad común, o la reparación de las antiguas. 8° Velar sobre la observancia de la Constitución y proteger la libertad de imprenta.</p> <p>(133°) Corresponde también a las municipalidades: 1° Proponer al Ejecutivo para directores de los establecimientos públicos de educación y caridad. 2° A la Cámara de Representantes para jueces de letra de la capital y provincias de departamento. 3° Al Senado para vocales y fiscales de los tribunales de alzadas, y para Ministro de la</p> | <p>(120°) El gobierno político superior de cada departamento y de distrito Litoral reside en un magistrado, con la denominación de Prefecto, dependiente del Poder Ejecutivo, de quien es agente inmediato constitucional, y con el que se entenderá por el órgano del Ministro del despacho respectivo.</p> <p>(121°) En todo lo perteneciente al orden y seguridad del departamento, a su gobierno político y económico, estarán subordinados al Prefecto todos los funcionarios públicos de cualquier clase y denominación que sean y que residan en su territorio.</p> <p>(122°) Para ser Prefecto se necesita: 1° Ser boliviano de nacimiento, en el ejercicio de los derechos de ciudadano. 2° Tener a lo menos treinta años de edad.</p> <p>(123°) En cada provincia habrá un gobernador subordinado al Prefecto; en cada cantón un corregidor, y alcaldes en la campaña.</p> <p>(124°) Los Prefectos y gobernadores durarán en el ejercicio de sus funciones por cuatro años, y no podrán ser reelectos, ni nombrados para otro departamento o provincia, hasta pasado un período constitucional.</p> <p>(125°) Los corregidores y alcaldes de campaña se renovarán cada año.</p> <p>(126°) Para ser gobernador, corregidor o alcalde se necesita ser boliviano en ejercicio de la ciudadanía.</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>Corte Suprema, que corresponda al departamento.</p> <p>(134°) Las municipalidades nombrarán los jueces de paz de su respectivo territorio.</p> <p>(135°) En cada cantón habrá una junta municipal, debiendo la ley arreglar el nombramiento y el número de sus individuos.</p> <p>(136°) Los cargos municipales son concejiles: ningún ciudadano podrá excusarse de desempeñarlos, son causa justa señalada por la ley.</p> <p>(137°) Una ley especial arreglará el modo con que los concejos y juntas municipales han de expedirse en el desempeño de las atribuciones que les señala esta Constitución, y en las demás que la ley quiera encomendarlas.</p> | <p>(127°) La ley determinará las atribuciones de los funcionarios comprendidos en esta sección.</p> |
|--|--|---|

**AÑO: 1843**

**Presidente: José Ballivián**

| <b>De la Nación</b>   | <b>Del Territorio</b>   | <b>Del Régimen Interior</b>   |
|---|---|---|
| <p>(1°) La Nación Boliviana se compone de todos los Bolivianos, reunidos bajo una misma asociación política.</p> <p>(2°) Bolivia es y será para siempre libre e independiente de toda dominación extranjera.</p> <p>(3°) El nombre de Bolivia es inalterable.</p> | <p>(5°) El territorio de la República comprende los departamentos de Chuquisaca, Potosí, La Paz de Ayacucho, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Beni y distrito Litoral y Cobija.</p> <p>(6°) Una ley especial arreglará la mejor división del territorio de la República.</p> <p>(7°) El territorio se divide en departamentos, provincias y cantones.</p> | <p>(76°) El gobierno político de los departamentos, provincias y cantones residirá en los funcionarios que designe la ley.</p> <p>(77°) La ley determinará las calidades que deban tener dichos funcionarios y señalará sus deberes y atribuciones.</p> |

**AÑO: 1851**

**Presidente: Manuel Isidoro Belzu**

| <b>De la Nación</b>  | <b>Del Territorio y de la Municipalidad</b> | <b>Del Régimen Interior</b>   |
|--|---|---|
| <p>(27°) Bolivia se constituye en República, una e indivisible; adopta la forma de Gobierno popular representativo y delega el ejercicio de su soberanía a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La separación e independencia de estos poderes, es la primera y esencial condición de su Gobierno.</p> |   | <p>(76°) El gobierno político de los departamentos, provincias y cantones residirá en los funcionarios que designe la ley.</p> <p>(77°) La ley determinará las calidades que deban tener dichos funcionarios y señalará sus deberes y atribuciones.</p> |

**AÑO: 1861**

**Presidente: José María de Achá**

| De la Nación  | Del Territorio   | Del Régimen Interior  |
|---|--|---|
| <p>(1°) Bolivia es libre e independiente y se constituye en República una e indivisible: adopta para su Gobierno la forma representativa.</p> | <p>(69°) Habrá un Concejo Municipal en cada capital de departamento y provincia y en cada cantón uno o más agentes municipales.</p> <p>(70°) Los Concejos Municipales se compondrán del número de individuos que la ley determine, conforme a las circunstancias de cada localidad.</p> <p>(71°) La elección de los miembros de los Concejos Municipales se hará por votación directa.</p> <p>(72°) Para ser nombrado municipio o agente cantonal, se requiere ser ciudadano en ejercicio.</p> <p>(73°) Los municipios durarán dos años en el ejercicio de sus funciones: se renovarán por mitad en cada año y si hubiese fracción, saldrá en el primero.</p> <p>(74°) Son atribuciones de los Concejos Municipales: 1° promover y vigilar la construcción de las obras públicas de su distrito. 2° Establecer impulsos municipales con tal que no graven el comercio previa aprobación del Consejo de Estado. 3° Crear establecimientos de instrucción y dirigidos ejerciendo sólo el derecho de vigilancia, sobre los establecidos por el Gobierno. 4° Establecer la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo. 5° Cuidar de los establecimientos de caridad y seguridad, conforme a los reglamentos respectivos. 6° Formar el censo real y personal del distrito municipal. 7° Hacer el repartimiento de los reclutas y reemplazos que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a la ley conscripción. 8° Disponer de la fuerza pública que sea necesaria, para hacer cumplir sus resoluciones. 9° Cuidar de la recaudación, administración e inversión de los fondos. 10° Aceptar legados y donaciones y negociar empréstitos, para promover obras de beneficencia o de utilidad material. 11° Vigilar sobre las ventas de víveres, teniendo por base el libre tráfico. 12° Calificar a los ciudadanos en todo tiempo y llevar el registro cívico. La primera parte de estas atribuciones se desempeñará periódicamente en los cantones, por las juntas calificadores que designe la ley. 13° Nombrar los jurados por los delitos de imprenta, donde la hubiere. 14° Nombrar los alcaldes parroquiales, los agentes municipales de cada cantón, el secretario, tesorero y demás dependientes del Concejo Municipal.</p> <p>(75°) Una ley especial arreglará el modo con que los Concejos Municipales y agentes cantonales han de expedirse en el desempeño de las atribuciones que les señala esta Constitución y en el de las demás que por la ley se les encomienden.</p> | <p>(76°) El gobierno político de los departamentos y cantones de la República, reside en los funcionarios que designa la ley. Ella determina las calidades que deben tener, su nombramiento, atribuciones y duración.</p> |

**AÑO: 1868**

**Presidente: Mariano Melgarejo**

| De la Nación   | Del Territorio y de la Municipalidad   | Del Régimen Interior  |
|--|--|---|
| <p>(1°) La República de Bolivia es la asociación política de todos los bolivianos, los cuales forman una Nación soberana, libre e independiente.</p> | <p>(2°) El territorio se divide en departamentos, provincias y cantones. Una ley especial arreglará la división territorial.</p> <p>(83°) Los interesados locales serán representados por las municipalidades.</p> <p>(84°) Los miembros de las municipalidades serán elegidos por el voto directo de los pueblos.</p> <p>(85°) La ley orgánica de municipalidades determinará las atribuciones y el modo de funcionar de estas corporaciones.</p> | <p>(86°) El Gobierno político de los departamentos, provincias y cantones de la República, reside en los funcionarios que designa la ley. Ella determinará las calidades que deben tener, su nombramiento, atribución y duración.</p> |

**AÑO: 1871**

**Presidente: Agustín Morales**

| De la Nación   | De la Municipalidad   | Del Régimen Interior  |
|--|---|---|
| <p>(1°) Bolivia libre e independiente, se constituye en República democrática, representativa.</p> | <p>(86°) En las capitales de departamento habrá Concejos Municipales; en las provincias, juntas municipales cuyo número será determinado por la ley y en los cantones, agentes municipales, dependientes de la juntas y éstas de los Concejos.</p> <p>(87°) La ley reglamentaria determinará el número de municipios de cada localidad, su elección, las condiciones para ejercer este cargo, la duración de sus funciones, los medios y modo de ejercerlas.</p> <p>(88°) Las rentas y propiedades que la ley señala a las municipalidades, son tan inviolables como las de todo boliviano. El gobierno que las ataque o disponga de las, será responsable en juicio ante la autoridad competente.</p> <p>(89°) Son atribuciones de las municipalidades 1° Promover y vigilar la construcción de las obras públicas de su distrito. 2° Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Consejo de Estado. 3° Crear establecimientos de instrucción primaria y dirigidos, administrar sus fondos, dictar sus reglamentos, nombrar preceptores y señalar sus sueldos. En los establecimientos de Estado solo tendrán el derecho de vigilancia. 4° Establecer la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo. 5° Cuidar de los establecimientos de caridad, conforme a los reglamentos respectivos. 6° Tomar el censo real y personal del distrito municipal. 7° Procurar la estadística departamental. 8° Hacer el repartimiento de los reemplazos para el ejército, que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a la ley de conscripción. 9° Requerrir la fuerza pública que sea necesaria para hacer</p> | <p>(90°) El gobierno político de cada departamento reside en un magistrado, con la denominación de Prefecto, dependiente del Poder Ejecutivo, de quien es agente inmediato constitucional y con el que se entenderá por el órgano del Ministerio del despacho respectivo.</p> <p>(91°) En todo lo perteneciente al orden y seguridad del departamento y a su gobierno político y económico estarán subordinados al Prefecto todos los funcionarios públicos de cualquier clase y denominación que sean y que residan en su territorio.</p> <p>(92°) Para ser prefecto se necesita: 1° Ser boliviano de nacimiento, en el ejercicio de los derechos de ciudadanía. 2° Tener a los menos treinta años de edad.</p> <p>(93°) En cada provincia habrá un subprefecto subordinado al Prefecto; en cada cantón un corregidor y alcaldes en la campaña. Los corregidores y alcaldes de campaña se renovarán cada año.</p> <p>(94°) Para ser Subsecretario o corregidor, se</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>cumplir sus resoluciones. 10° Recaudar, administrar e invertir sus fondos, así como recaudar y administrar os pertenecientes a los establecimientos de caridad y beneficencia, nombrar los empleados de estos ramos y señalar sus sueldos. 11° Aceptar legados y donaciones y negociar empréstitos para promover obras de beneficencia o de utilidad material. 12° Vigilar sobre la venta de víveres teniendo por base el libre tráfico. 13° Calificar sólo en las capitales de departamento y provincias a os ciudadanos, en todo tiempo y llevar el registro cívico. La votación se verificará también sólo ante los concejos y juntas municipales. 14° Nombrar los jurados para los delitos de imprenta. 15° Nombrar los alcaldes parroquiales, los gentes municipales de cada cantón, el secretario, tesorero y demás dependientes del Concejo Municipal.</p> | <p>necesita ser boliviano en ejercicio de la ciudadanía. (95°) La ley determinará las atribuciones de los funcionarios comprendidos en esta sección.</p> |
|--|--|--|

**AÑO: 1878**

**Presidente: Hilarión Daza**

| <b>De la Nación</b>  | <b>Del Régimen Municipal</b>  | <b>Del Régimen Interior</b>  |
|--|---|--|
| <p>(1°) Bolivia libre e independiente, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.</p> | <p>(124°) En las capitales de departamento habrá Concejos Municipales. En las provincias así como en las secciones en que éstas están divididas y en cada puerto, habrá juntas municipales, cuyo número será determinado por la ley. Y en los cantones habrá agentes municipales, dependientes de las juntas y éstas de los Concejos. (125°) La ley reglamentaria determinará el número de municipios de cada localidad, su elección, las condiciones para ejercer este cargo, la duración de sus funciones, los medios y modo de ejercerlas. (126°) Son atribuciones de las municipalidades 1° Promover y vigilar la construcción de las obras públicas de su distrito. 2° Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Senado. 3° Crear establecimientos de instrucción primaria y dirigidos, administrar sus fondos, dictar sus reglamentos, nombrar preceptores y señalar sus sueldos. En los establecimientos de Estado sólo tendrán el derecho de inspección y vigilancia. 4° Establecer la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo. 5° Cuidar de los establecimientos de caridad, conforme a los reglamentos respectivos. 6° Formar el censo real y personal del distrito municipal. 7° Formar la estadística departamental. 8° Hacer el repartimiento de los reemplazos para el ejército que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a la ley de conscripción. 9° Requerir la fuerza pública que sea necesaria para</p> | <p>(101°) El gobierno superior en lo político, administrativo y económico de cada departamento reside en un magistrado, con la denominación de Prefecto, dependiente del Poder Ejecutivo, de que es agente de inmediato y con el que se entenderá por el intermedio del respectivo Ministro de Estado. En esos ramos y en todo lo que pertenece al orden y seguridad de departamento, estarán subordinadas al Prefecto todos los funcionarios públicos de cualquier clase y denominación que fueren y que residan dentro del territorio departamental. (102°) Para ser Prefecto se necesita: 1° Ser boliviano de nacimiento, en ejercicio de os derechos de ciudadanía. 2° Tener a lo menos de treinta años de edad. (103°) El gobierno de cada provincia reside en un Subprefecto subordinado al prefecto. Los subprefectos son nombrados por el Presidente de la República. (104°) En cada cantón habrá un corregidor como agente inmediato de subprefecto, su nombramiento lo hará el Prefecto a propuesta del Subprefecto. En la campaña habrá alcaldes nombrados por el Subprefecto. (105°) Los Prefectos y Subprefectos durarán en el ejercicio de sus funciones por el período consuetudinal de cuatro años. Pueden ser removidos por e Presidente de la República por causales que afecten gravemente el buen servicio de la</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>hacer cumplir sus resoluciones. 10° Recaudar, administrar e invertir sus fondos. 11° Aceptar legados y donaciones y negociar empréstitos para promover obras de beneficencia o de utilidad material. 12° Vigilar sobre la venta de víveres teniendo por base el libre tráfico. 13° Nombrar los jurados para los delitos de imprenta. 14° Nombrar los alcaldes parroquiales a propuesta en tema de los jueces instructores, los agentes municipales de cantón, el secretario, tesorero y demás empleados de su dependencia. (127°) Los Concejos Municipales pueden celebrar entre sí contratos y arreglos, cuando éstos tengan por objeto promover y llevar a ejecución empresas de viabilidad que abarquen dos o más departamentos con tal de que la combinación esté basada en desembolso o compromisos del Tesoro Municipal de los departamentos a quienes concierne el negocio.</p> | <p>administración o que comprometan e orden público. El Ministro de Gobierno informará al Congreso sobre las destituciones y sus causales. Los corregidores y los alcaldes de campaña durarán en sus funciones por un año, no pudiendo ser reelectos sino después de pasado otro. (106°) Para ser Subprefecto o corregidor, se necesita ser boliviano en ejercicio de la ciudadanía. (107°) La ley determinará las atribuciones de os funcionarios comprendidos en esta sección.</p> |
|--|---|--|

**AÑO: 1880**

**Presidente: Narciso Campero**

| <b>De la Nación</b>  | <b>Del Régimen Municipal</b>   | <b>Del Régimen Interior</b>  |
|--|--|--|
| <p>(1°) Bolivia libre e independiente, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.</p> | <p>(124°) En las capitales de departamento habrá Concejos Municipales. En las provincias así como en las secciones en que éstas están divididas y en cada puerto, habrá juntas municipales, cuyo número será determinado por la ley. Y en los cantones habrá agentes municipales, dependientes de las juntas y éstas de los Concejos. (125°) La ley reglamentaria determinará el número de municipios de cada localidad, su elección, las condiciones para ejercer este cargo, la duración de sus funciones, los medios y modo de ejercerlas. (126°) Son atribuciones de las municipalidades 1° Promover y vigilar la construcción de las obras públicas de su distrito. 2° Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Senado. 3° Crear establecimientos de instrucción primaria y dirigidos, administrar sus fondos, dictar sus reglamentos, nombrar preceptores y señalar sus sueldos. En los establecimientos de Estado sólo tendrán el derecho de inspección y vigilancia. 4° Establecer la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo. 5° Cuidar de los establecimientos de caridad, conforme a los respectivos reglamentos. 6° Formar el censo real y personal del distrito municipal. 7° Formar la estadística departamental. 8° Hacer el repartimiento de los reemplazos para el ejército que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a la ley de conscripción. 9° Requerir la fuerza pública que sea necesaria para hacer cumplir sus resoluciones. 10° Recaudar, administrar e invertir sus fondos. 11° Aceptar</p> | <p>(101°) El gobierno superior en lo político, administrativo y económico de cada departamento reside en un magistrado con la denominación de Prefecto, dependiente de Poder Ejecutivo, de que es agente inmediato y con el que se entenderá por el intermedio del respectivo Ministro de Estado. En esos ramos y en todo lo que pertenece al orden y seguridad del departamento, estarán subordinados al Prefecto todos los funcionarios públicos de cualquier clase y denominación que fueren y que residan dentro del territorio departamental. (102°) Para ser Prefecto se necesita: 1° Ser boliviano de nacimiento, o naturalizado con cinco años de residencia fija en el país, en ejercicio de los derechos de ciudadanía. 2° Tener a lo menos treinta años de edad. (103°) El gobierno de cada Provincia reside en un subprefecto subordinado al prefecto. Los subprefectos son nombrados por el Presidente de la República.</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>legados y donaciones y negociar empréstitos para promover obras de beneficencia o de utilidad material. 12° Vigilar sobre la venta de viveres teniendo por base el libre tráfico. 13° Nombrar los jurados para los delitos de imprenta. 14° Nombrar los alcaldes parroquiales a propuesta en terna de los jueces instructores, los agentes municipales de cantón, el secretario, tesorero y demás empleados de su dependencia.</p> <p>(127°) Los Concejos Municipales pueden celebrar entre sí contratos y arreglos, cuando éstos tengan por objeto promover y llevar a ejecución empresas de viabilidad que abarquen dos o más departamentos con tal de que la combinación esté basada en desembolso o compromisos del Tesoro Municipal de los departamentos a quienes concierne el negocio.</p> | <p>(104°) En cada cantón habrá un Corregidor como agente inmediato del Subprefecto. Su nombramiento lo hará el Prefecto, a propuesta del subprefecto. En la campaña habrá alcaldes nombrados por el subprefecto.</p> <p>(105°) Los Prefectos y Subprefectos durarán en el ejercicio de sus funciones por e período constitucional de cuatro años. Pueden ser removidos por e Presidente de la República, por causas que afecten gravemente a buen servicio de la administración o que comprometan el orden público. El Ministro de Gobierno informará al Congreso sobre las destituciones y sus causas. Los corregidores y los alcaldes de campaña duran en sus funciones por un año, no pudiendo ser reelectos sino después de pasado otro.</p> <p>(106°) Para ser Subprefecto o Corregidor se necesita ser boliviano en ejercicio de la ciudadanía.</p> <p>(107°) La ley determinará las atribuciones de los funcionarios comprendidos en esta sección.</p> |
|--|--|---|

**AÑO: 1938**

**Presidente: Germán Busch**

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>De la Nación</b></p> <p>(1°) Bolivia libre e independiente, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.</p> <p>(4°) El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades</p> | <p><b>Régimen Comunal</b></p> <p>(148°) El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamento, provincias y secciones de éstas, habrá Alcaldes rentados, asesorados por un Consejo Deliberante, cuya organización y atribuciones determinará la ley. En los cantones habrá agentes comunales. Los alcaldes serán elegidos por el Presidente de la República y los miembros del Consejo Deliberante por sufragio popular, durarán en sus funciones dos años.</p> <p>(149°) El Consejo Deliberante tendrá facultades de contralor y legislativas en materia municipal, sujetándose a las siguientes atribuciones: 1° Dictar anualmente el presupuesto de ingresos y gastos. 2° Presentar ante el Senado e cuadro anual de patentes e impuestos, para su aprobación. 3° Formular ternas de los empleados, para su designación por el alcalde. 4° Conocer en grado de apelación de las resoluciones que dicte el Alcalde. 5° Denunciar ante la Corte Superior del Distrito al Alcalde para su juzgamiento penal o correccional, por delitos que cometa en ejercicio de sus funciones 6° Recibir el</p> | <p><b>Del Régimen Interior</b></p> <p>(105°) El gobierno departamental en lo político y administrativo, estará a cargo de Prefectos, Subprefectos y Corregidores, cuyas atribuciones y condiciones de elegibilidad serán determinadas por ley.</p> |
|---|--|--|

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>creadas por ley.</p> <p>Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuye los derechos de pueblo, comete delito de sección.</p> | <p>informe anual del alcalde el día en que inicie la nueva gestión municipal. 7° Aceptar legados y donaciones.</p> <p>(150°) Los Alcaldes de las capitales de departamento ejercerán supervigilancia sobre los Alcaldes provinciales y éstos sobre los agentes cantonales.</p> <p>(151°) Para ser Alcalde o miembro de Consejo Deliberante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de lugar.</p> <p>(152°) Son atribuciones de los Alcaldes: 1° Atender y vigilar los servicios relativos al aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo. 2° Precautelar la moral pública. 3° Controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad, así como de los espectáculos públicos. 4° Velar por los servicios de asistencia y beneficencia social. 5° Impulsar la cultura popular. 6° Recaudar, administrar e invertir las rentas municipales. 7° Procurar abastecer de subsistencias a las poblaciones, de acuerdo con el Consejo Deliberante. 8° Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa autorización del Consejo Deliberante y aprobación del Senado. 9° Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones. 10° Reprimir la especulación y el alza de alquileres.</p> <p>(153°) Las ordenanzas de patentes e impuestos municipales, no regirán sin previa aprobación del Senado.</p> |  |
|---|---|--|

**AÑO: 1945**

**Presidente: Gualberto Villarroel**

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>De la Nación</b></p> <p>(1°) Bolivia libre e independiente, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.</p> <p>(4°) El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley.</p> | <p><b>Régimen Comunal</b></p> <p>(148°) El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamento, provincias y secciones de éstas, habrá Alcaldes rentados, asesorados por un Consejo Deliberante, cuya organización y atribuciones determinará la ley. En los cantones habrá agentes comunales. Los miembros de los Concejos Deliberantes, serán elegidos por sufragio popular; los Alcaldes Municipales por el Presidente de la República de la terna que eleven de entre sus miembros los respectivos Concejos, la que estará formada por dos de la mayoría y uno de la minoría. Durarán en sus funciones dos años.</p> <p>(149°) El Consejo Deliberante tendrá facultades de contralor y legislativas en materia municipal, sujetándose a las siguientes atribuciones: 1° Dictar anualmente el presupuesto de ingresos y gastos. 2° Presentar ante el Senado e cuadro anual de patentes e impuestos, para su aprobación. 3° Formular ternas de los empleados, para su designación por el alcalde. 4° Conocer en grado de apelación de las resoluciones que dicte el Alcalde. 5° Denunciar ante la Corte Superior del Distrito al Alcalde para su juzgamiento penal o</p> | <p><b>Del Régimen Interior</b></p> <p>(106°) El gobierno departamental en lo político y administrativo, estará a cargo de Prefectos, Subprefectos y Corregidores, cuyas atribuciones y condiciones de elegibilidad serán determinadas por ley.</p> |
|--|---|--|

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuye los derechos de pueblo, comete delito de sedición.</p> | <p>correctional, por delitos que cometa en ejercicio de sus funciones 6° Recibir el informe anual del alcalde el día en que inicie la nueva gestión municipal. 7° Aceptar legados y donaciones.</p> <p>(150°) Los Alcaldes de las capitales de departamento ejercerán supervigilancia sobre los Alcaldes provinciales y éstos sobre los agentes cantonales.</p> <p>(151°) Para ser Alcalde o miembro de Consejo Deliberante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de lugar.</p> <p>(152°) Son atribuciones de los Alcaldes: 1° Atender y vigilar los servicios relativos al aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo. 2° Precautelar la moral pública. 3° Controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad, así como de los espectáculos públicos. 4° Velar por los servicios de asistencia y beneficencia social. 5° Impulsar la cultura popular. 6° Recaudar, administrar e invertir las rentas municipales. 7° Procurar abastecer de substancias a las poblaciones, de acuerdo con el Consejo Deliberante. 8° Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa autorización del Consejo Deliberante y aprobación del Senado. 9° Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones. 10° Reprimir la especulación y el alza de alquileres.</p> <p>(153°) Las ordenanzas de patentes e impuestos municipales, no regirán sin previa aprobación del Senado.</p> |  |
|--|--|--|

## REFORMAS CONSTITUCIONALES

**AÑO: 1947**

**Presidente: Enrique Hertzog G.**

| De la Nación | Régimen Comunal   | Del Régimen Interior  |
|--------------|---|---|
|              | <p>El artículo 148, queda redactado en la siguiente forma:</p> <p>(148°) 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. En los cantones habrá Agentes Municipales. Los miembros de los Concejos y Juntas Municipales, serán elegidos mediante sufragio popular según el sistema de listas incompletas y por el período de dos años. Los alcaldes serán elegidos por los respectivos Concejos o Juntas Municipales, por el período de dos años.</p> <p>El artículo 149, queda redactado así:</p> <p>(149°) Son atribuciones de los Concejos y Juntas municipales: 1° Dictar ordenanzas para el buen servicio de las poblaciones. 2° Aprobar anualmente el</p> | <p>(106°) El gobierno departamental en lo político y administrativo, estará a cargo de Prefectos, Subprefectos y Corregidores, cuyas atribuciones y condiciones de elegibilidad serán determinadas por ley.</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>presupuesto municipal a iniciativa del Alcalde. 3° Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Senado. 4° Proponer temas ante los alcaldes para designación de los empleados del Municipio. 5° Conocer, en grado de apelación, de las resoluciones del Alcalde. 6° Considerar el informe anual del Alcalde. 7° Aceptar legados y donaciones.</p> <p>El artículo 150, queda redactado así:</p> <p>(150°) Los Concejos Municipales ejercerán supervigilancia y control sobre las Juntas del Departamento, asimismo los alcaldes de las capitales de Departamento sobre los alcaldes provinciales, y éstos, sobre los agentes cantonales.</p> <p>El artículo 152, queda redactado así:</p> <p>(152°) Son atribuciones de los Alcaldes: 1° Atender y vigilar los servicios relativos a la buena vecindad, aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo. 2° Precautelar la moral pública. 3° Fijar y controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad y de los espectáculos públicos. 4° Velar por los servicios de asistencia y beneficencia social y cooperar en la atención de hospitales. 5° Impulsar la cultura popular. 6° Recaudar e invertir las rentas municipales de acuerdo al presupuesto. 7° Cooperar al abastecimiento de las poblaciones. 8° Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa autorización del Consejo Deliberante y aprobación del Senado. 9° Reprimir la especulación. 10° Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.</p> |  |
|--|---|--|

## CONSTITUCIONES PROMULGADAS

**AÑO: 1961**

**Presidente: Víctor Paz Estensoro**

| De la Nación   | Régimen Comunal   | Del Régimen Interior   |
|--|---|--|
| <p>(1°) Bolivia, libre independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.</p> <p>(4°) El pueblo</p> | <p>(130°) El Gobierno Municipal es autónomo. En las capitales de departamento, de provincias y secciones, habrá un Consejo Municipal y un Alcalde. En los cantones habrá Agentes Municipales. La composición de los Concejos, la elección de sus miembros y la duración de sus funciones se determinarán por ley. Los Alcaldes Municipales serán elegidos por el Presidente de la República de entre los miembros de los respectivos Concejos.</p> <p>(131°) Son atribuciones de los Concejos Municipales: 1° Dictar ordenanzas para el buen servicio de las poblaciones. 2° Aprobar anualmente el presupuesto municipal a iniciativa del Alcalde. 3° Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Senado. 4° Proponer temas ante</p> | <p>(107°) El territorio nacional se divide políticamente en departamentos, provincias y cantones.</p> <p>(108°) El Gobierno Departamental en lo político-administrativo, estará a cargo de los Prefectos que representarán al Poder Ejecutivo y de quienes dependen los Subprefectos en las Provincias y los Corregidores en los Cantones.</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>delibera y gobierna por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.</p> | <p>los Alcaldes para designación de los empleados del municipio. 5° Conocer en grado de apelación, de las resoluciones al Alcalde. 6° Considerar el informe anual del Alcalde. 7° Aceptar legados y donaciones.</p> <p>(132°) Los Concejales Municipales de las Capitales de Departamento, ejercerán supervigilancia y control sobre los Concejos Municipales Provinciales; los Alcaldes de las capitales de Departamento sobre los Alcaldes provinciales y éstos, sobre los agentes cantonales.</p> <p>(133°) Para ser Alcalde o miembro de Consejo Municipal se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de lugar.</p> <p>(134°) Son atribuciones de los Alcaldes: 1° Atender y vigilar los servicios relativos a la buena vecindad, aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo. 2° Precautelar la moral pública. 3° Fijar y controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad y de los espectáculos públicos. 4° Cooperar con los servicios de asistencia y beneficencia social. 5° Impulsar la cultura popular. 6° Recaudar e invertir las rentas municipales de acuerdo al presupuesto. 7° Velar por el abastecimiento de las poblaciones. 8° Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa autorización del Consejo Municipal y aprobación del Senado. 9° Reprimir la especulación. 10° Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.</p> <p>(135°) Las ordenanzas de patentes e impuestos municipales, regirán previa aprobación del Senado.</p> <p>(136°) Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones no edificadas mayores de las fijadas por ley. Los excedentes serán expropiados y destinados a la construcción de viviendas de interés social.</p> |
|--|--|

**AÑO: 1967**

**Presidente: René Barrientos Ortuño**

| <b>De la Nación</b>   | <b>Régimen Comunal</b>   | <b>Del Régimen Interior</b>  |
|---|--|--|
| <p>(1°) Bolivia, libre independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.</p> <p>(4°) El pueblo no</p> | <p>(200°) El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de Departamento habrá un Consejo Municipal y un Alcalde. En las provincias, en sus secciones y en los puertos habrá Juntas municipales. Los alcaldes serán rentados. 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.</p> <p>(201°) Son atribuciones de los Concejos Municipales: 1° Dictar ordenanzas para el buen servicio de las poblaciones. 2° Aprobar anualmente el Presupuesto Municipal por programas a iniciativa del Alcalde. 3° Considerar las</p> | <p>(108°) El territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones.</p> <p>(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.</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.</p> | <p>ordenanzas municipales de patentes e impuestos, previo dictamen técnico del Ministerio de Hacienda. 4° Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Senado. 5° Proponer temas ante los Alcaldes para designación de los empleados del municipio. 6° Conocer, en grado de apelación, de las resoluciones al Alcalde. 7° Considerar el informe anual del Alcalde. 8° Aceptar legados y donaciones.</p> <p>(202°) Los Concejales Municipales de las Capitales de Departamento, ejercerán supervigilancia y control sobre los Concejos Municipales Provinciales; los Alcaldes de las capitales de Departamento sobre los Alcaldes provinciales y éstos, sobre los agentes cantonales.</p> <p>(203°) Mediante ley se delimitará la jurisdicción territorial de cada municipio.</p> <p>(204°) Para ser Alcalde o miembro de Consejo Municipal se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino de lugar.</p> <p>(205°) Son atribuciones de los Alcaldes: 1° Velar por el abastecimiento de las poblaciones. 2° Reprimir la especulación. 3° Fijar y controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad y de los espectáculos públicos. 4° Atender y vigilar los servicios relativos a la buena vecindad, aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo. 5° Impulsar la cultura popular. 6° Precautelar la moral pública. 7° Cooperar con los servicios de asistencia y beneficencia social. 8° Recaudar e invertir las rentas municipales de acuerdo al presupuesto. 9° Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa autorización del Consejo Municipal y aprobación del Senado. 10° Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.</p> <p>(206°) Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones no edificadas mayores de las fijadas por ley. Los excedentes serán expropiados y destinados a la construcción de viviendas de interés social.</p> |
|--|--|

**AÑO: 1995**

**Presidente: Gonzalo Sánchez de Lozada**

| <b>De la Nación</b>   | <b>Régimen Comunal</b>   | <b>Del Régimen Interior</b>   |
|---|--|---|
| <p>(1°) Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su</p> | <p>(200°)</p> <p>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.</p> <p>II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.</p> | <p>(108°) El territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones.</p> <p>(109°)</p> <p>I. En cada departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se</p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos.</p> <p>(4°) El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.</p> | <p>I. El Gobierno Municipal está a cargo de un Consejo y un Alcalde.</p> <p>II. Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un periodo 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.</p> <p>III. Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las líneas de concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos.</p> <p>IV. Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Consejo tomará a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos válidos del total de miembros del Consejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal. De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiere logrado la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se hará en Sesión pública y permanente por razón de Tiempo y Materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal.</p> <p>V. La Ley determina el número de miembros de los consejos municipales.</p> <p>(201°)</p> <p>I. El Consejo Municipal tiene la potestad normativa y fiscalizadora. Los gobiernos municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación requiera aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico de l Poder Ejecutivo. El Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia.</p> <p>II. Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al Párrafo VI del Artículo 2001, el Consejo puede censurar y removerlo por tres quintos del total de sus miembros, mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el período respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal.</p> <p>(202°) Las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir tipos de con personas individuales o colectivas de derecho público y privado, para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de lo prescrito en la atribución 5ta. del artículo 59 de la Constitución política del Estado.</p> <p>(203°) Cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua y determinada por ley.</p> | <p>I. administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República.</p> <p>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 correidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no este reservado a otra instancia.</p> <p>III. Sus demás atribuciones se fijan por ley.</p> <p>IV. Los Senadores y Diputados podrán ser designados Prefectos de departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo (110°)</p> <p>I. El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa. En cada departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la ley</p> |
|--|---|---|

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>(1°)</p> <p>I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.</p> <p>II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la Libertad, la Igualdad y la Justicia.</p> <p>(4°)</p> <p>I. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley.</p> | <p>(204°) Para ser elegido Concejel o Agente Cantonal se requiere tener como mínimo veintiún años de edad y estar domiciliado en la Jurisdicción municipal respectiva durante el año anterior a la elección.</p> <p>(205°) La ley determina la organización y atribuciones del Gobierno Municipal.</p> <p>(206°) Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por la ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social.</p> |  |
|--|--|--|

**AÑO: 1995**  
**Presidente: Gonzalo Sánchez de Lozada**

| De la Nación   | Régimen Comunal   | Del Régimen Interior   |
|--|---|--|
| <p>(1°)</p> <p>I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.</p> <p>II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la Libertad, la Igualdad y la Justicia.</p> <p>(4°)</p> <p>I. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley.</p> | <p>(200°) 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. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales. El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde. 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. 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. Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Concejo tomará a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta devotos válidos del total de miembros del Consejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiere logrado la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal. La Ley determina el número de miembros de los Concejos Municipales.</p> <p>(201°) El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. Los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia. Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo 6 del artículo 200°, el Concejo podrá censurar y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija</p> | <p>(108°) El territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones.</p> <p>(109°) En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República. 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 correidores en los cantones, así como a las Autoridades Administrativas Departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia. Sus demás atribuciones se fijan por Ley. Los Senadores y Diputados podrán ser designados Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo.</p> <p>(110°) El Poder Ejecutivo a nivel</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>II. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.</p> | <p>al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el período respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal.</p> <p>(202°) Las Municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir tipos de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado, para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de lo prescrito en el inciso 5to del artículo 59° de la Constitución Política del Estado.</p> <p>(203°) Cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley.</p> <p>(204°) Para ser elegido Concejal o Agente Cantonal se requiere tener como mínimo veintún años de edad y estar domiciliado en la jurisdicción municipal respectiva durante el año anterior a la elección.</p> <p>(205°) La ley determina la organización y atribuciones del Gobierno Municipal.</p> <p>(206°) Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social.</p> | <p>departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa. En cada departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la ley</p> |
|--|--|---|