

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

# Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und  
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

[www.inwent.org.pe](http://www.inwent.org.pe)

**SENPLADES**

**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

[www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
<b>Descentralización y autonomía en Ecuador</b> .....	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
<b>Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina</b> .....	25
<i>Gustavo Vega</i>	
<b>I. INTEGRACIÓN</b>	
<b>La descentralización como geometría variable</b> .....	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Descentralización e integración regional: experiencias europeas</b> .....	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
<b>Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria</b> .....	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

<b>Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible . . . . .</b>	<b>99</b>
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

<b>Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto . . . . .</b>	<b>129</b>
<i>Franz Thedieck</i>	

<b>Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador . . . . .</b>	<b>145</b>
<i>Simón Pachano</i>	

<b>El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia . . . . .</b>	<b>163</b>
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

<b>La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú . . . . .</b>	<b>189</b>
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

<b>Procesos de construcción intercultural en Bolivia . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

<b>Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador . . . . .</b>	<b>231</b>
<i>Fernando García Serrano</i>	

<b>Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina . . . . .</b>	<b>253</b>
<i>Bernad Gallep</i>	

<b>Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú</b> .....	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

#### IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

<b>El eslabón perdido de la descentralización en América Latina</b> .....	289
<i>Darío Restrepo</i>	

<b>Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano</b> .....	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

<b>Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina</b> .....	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

<b>Estado regional autónomo para el Ecuador</b> .....	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

<b>Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos</b> .....	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

# Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano

Diego E. M. Ávila Navajas\*

## Introducción y contextualización

La discusión sobre autonomías y descentralización que se muestra como uno de los aspectos principales del actual proceso constituyente que vive Bolivia, ha sido uno de los debates siempre actuales y presentes en la historia del país. Es más, la historia de la construcción en el territorio de los procesos de administración, gobierno, la relación entre el Estado y la sociedad; en fin el ordenamiento territorial que siempre logró imponerse, parece haber seguido tercamente la negación de las realidades –cambiantes y siempre en construcción– que han acompañado la gestación de lo que hoy es Bolivia, apostando a imponer el centralismo como una apuesta recurrente al fracaso.

Tal vez bajo el imperio de objetivos de la dominación del nuevo espacio en la época colonial, y de la construcción de la unidad y el espíritu nacional en la época republicana, se negó permanentemente el reconocimiento a las formas en que la población, en sus diversas expresiones, ansiaba esa relación. Hoy parece, sin embargo, existir un nuevo momento y decisivo de acumulación en contra de las corrientes unitaristas y centralistas y a favor de los procesos de autonomías y de descentralización, corriente que es claramente vista y asumida desde el lado de la academia,

---

\* Asesor principal-Componente Constituyente y Gobernabilidad. PADEP-GTZ.

aunque en el partido hegemónico las tentaciones centralistas no han desaparecido y se fortalecen pese a la retórica pro-autonómica.

Se han publicado muchos y muy buenos estudios en estos días sobre esas formas de ordenamiento territorial, como base para el planteo de diversas propuestas sobre estructuras político-administrativas y niveles de gobiernos autónomos a ser tratados por la Asamblea Constituyente, y si bien no vamos a hacer un seguimiento exhaustivo a los mismos, es necesaria una brevísima referencia a partes de algunos de esos estudios para contextualizar los aspectos que motivan las posiciones, visiones, simbolismos, etc. que dan sentido a la cantidad de aspectos vinculados en la discusión que sobre estos temas concentran la atención del país.

Para Albó y Barrios (2006), luego de describir los procesos de ordenamiento territorial de lo que ellos denominan el “Estado originario, o la notable experiencia estatal del Tawantinsuyo andino”, –donde actuaron 2 flujos de ordenamiento territorial, uno de raíces pre-inkaicas y que los autores denominan de abajo hacia arriba, que se estructuraba a partir de las comunidades o ayllus (que no se delimitaban como territorios contiguos con la finalidad de acceder a distintos pisos ecológicos), y que se articulaban –por alianzas o por pugnas– en niveles más amplios en federaciones y confederaciones que dieron lugar a los “señoríos” y; otro flujo que descendía de arriba hacia abajo a partir de la estructuración de los “4 Suyos” como forma de expresión del dominio territorial que introdujeron los inkas y que se expandían radialmente desde el Cusco como capital del Imperio–, el ordenamiento territorial republicano tiene 2 importantes antecedentes:

- La reforma toledana a fines del siglo XVI, ... y los pueblos-reducción, ... a nivel intermedio incluía grandes provincias relacionadas o no con instancias precoloniales, cada una con su corregidor; y las audiencias, entre ellas las de Charcas, base territorial de la futura Bolivia.
- La reforma borbónica de mediados y fines del siglo XVIII, de estilo francés cartesiano. Enfatizó el nivel “intendencias”, comparable a las anteriores provincias pero con mayor énfasis en el control desde el Estado a Favor de sus intereses coloniales, como la recolección de tribu-

tos y repartos y la sustitución de autoridades indígenas por otras de origen criollo (Albó y Barrios, 2006).

F. Ávila (Ávila y Ávila, 1941) plantea, coincidiendo varias decenas de años antes con esta mirada, que en la época de transición entre la Colonia y la República (1809-1825), se fortaleció naturalmente la instancia intermedia con las denominadas “republicuetas” a medida que los territorios se iban independizando de la Colonia, lo que fortaleció el sentimiento autonómico de pertenencia, (por la lucha libertaria y el nacimiento como territorios libres), a la mayoría de los Departamentos o Regiones que hoy conforman el país.

Ya en la República, se consolidó el ordenamiento territorial inspirado en el modelo francés (Albó y Barrios, 2006), pero expresado ahora en el triple nivel departamentos/provincias/cantones. Aunque bajo esta nueva cara persistieron algunas jurisdicciones territoriales previas como los ayllus del Norte de Potosí y Oruro, o el área en la región chaqueña, que recién se incorporó al ordenamiento territorial republicano (partiendo su territorio en 3 departamentos), luego de la derrota de los “chiriguano” en “Kuruyuky” en 1892.

La guerra “federal” de 1899, y pese al triunfo de los “liberales federalistas” no dio lugar a un nuevo proceso, amplio y completo de ordenamiento territorial en el país, –pese a que fue un momento de fuerte resurgimiento del sentimiento y la visión autonómica regional, mezclada con la reivindicación y reacción indígena ante el proceso de ex-vinculación comunal (Ávila y Ávila, 1941)–, y significó más bien un cambio de elites económicas que se expresó territorialmente en la entronización de un nuevo ciclo fuertemente centralista y en el traslado de los poderes Ejecutivo y Legislativo de Sucre a La Paz, y que hoy motiva las movilizaciones y el planteo por la “Capitalidad Plena” que interpone Sucre ante la Asamblea Constituyente.

Hubo durante el siglo XX, al menos tres momentos más de acumulación histórica de posiciones pro autonómicas y descentralistas que son necesarios recuperar, pues son claves para entender la actual discusión sobre modelos y niveles de autonomías y descentralización en Bolivia; el primero de ellos fue el del referéndum de 1931 que aprobó un mandato para las



autonomías y que dio lugar a una elaboración y aprobación en el Parlamento de una Ley de descentralización político-administrativa, Ley que fue vetada por el presidente Salamanca, ante la inminencia de la Guerra del Chaco. Esta ley fortalecía el proceso de ordenamiento territorial sobre la base de las estructuras departamentales del país (Ávila y Ávila, 1941).

Un segundo momento que se inicia en la década de los años 50 con la Revolución Nacional y que es más bien una época de predominio de una corriente estatal y política fuertemente centralista que buscaba modernizar el país sobre una concepción de unificación de la sociedad, la economía y la política. Para ello, el esfuerzo de construcción institucional se volcó a fortalecer las estructuras de la administración central del Estado, aunque la inmanencia de la desestructuración territorial del estado boliviano se impuso y obligó al menos a buscar la desconcentración hacia las estructuras públicas departamentales parte de los procesos y de las inversiones en busca de consolidar el desarrollo nacional.

Esta posición fuertemente centralista y unificadora generó dos tipos de reacciones, por un lado un creciente nivel de confrontación territorial con las elites locales, que si bien compartían y se beneficiaban de buena parte de las iniciativas de los distintos regímenes que se sucedieron en la época, buscaban consolidar su creciente poder económico con un correspondiente poder político, de ahí es que las expresiones por mayor descentralización obligó a que en el año 1972 se crearan las corporaciones de desarrollo regional transfiriendo capacidades administrativas a las corporaciones y un cierto grado de autonomía decisional sobre el destino de los fondos públicos. Por otro lado, se empezó a cuestionar la visión de unidad desde una perspectiva cultural con el resurgimiento de la conciencia de los pueblos indígenas, primero con el katarismo aymara y el planteo del “estado plurinacional” desde los 60 y 70 y con el surgimiento de las organizaciones de los pueblos del oriente boliviano y su articulación a la CIDOB y la demanda por tierra y territorio (Albó y Barrios, 2006).

La demanda por tierra y territorio, que fue acompañada por el planteo de llevar adelante una Asamblea Constituyente, dio lugar a la definición, creación/reconocimiento de las denominadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que fueron establecidas y reglamentadas durante el gobierno de Jaime Paz Zamora en 1992, y que asignó bajo este concepto

extensiones amplias de territorios como espacios vitales de las comunidades y pueblos indígenas, sobre todo en el oriente de Bolivia. Sobre la base de estas delimitaciones hoy se presentan propuestas y demandas para la construcción de autonomías indígenas, propuestas que son resistidas por el hecho de que el concepto de espacio vital no contempló nunca el tema de propiedad del territorio y hoy complica derechos propietarios de ganaderos, productores agroexportadores, zonas de reserva y concesión forestal, explotaciones petroleras, etc. y también la existencia de poblaciones que no pertenecen a los pueblos originarios pero que si están dentro de las TCO.

Un tercer momento clave en este recuento, es el del proceso de participación popular de mediados de los años 90, que se constituye en la materialización del mayor proceso real de descentralización del ejercicio del poder en la historia contemporánea del país, pero paradójicamente no asumió como escenario territorial al departamento sino a los municipios, rompiendo la lógica simbólica y discursiva que guió este proceso en la historia republicana del país. Este proceso articula muchas de las discusiones actuales sobre autonomías y descentralización:

“El debate sobre la descentralización en el nivel intermedio de gobierno no puede partir escindido del proceso que ha generado la Ley de participación popular desde 1994. En un escenario que ha multiplicado los actores políticos y sociales en el nivel local, pasando de 24 a 315 municipios, con autoridades municipales, dirigentes vecinales y organizaciones de base, que ahora interactúan en la administración del 40% de la inversión pública –antes la inversión municipal representaba sólo el 3% de la inversión pública–, el rol del,.....” (Barbery y Barbery, 2005).

Esta abusiva y excesiva sobre-simplificación histórica de los procesos de ordenamiento territorial que tuvieron lugar en lo que hoy es Bolivia, tienen solo su justificación en el sentido de entender el porqué en este momento cuando los bolivianos discutimos el tema de autonomías y descentralización involucramos inmediatamente otros aspectos como centrales y constitutivos a este debate; es así que temas como, la posesión y propiedad de la tierra, las confrontaciones étnico culturales, el respeto a la di-

versidad, las formas de democracia, la visión de país con la discusión de si somos un estado plurinacional, multinacional o intercultural, los derechos ciudadanos y de los pueblos, las demandas regionales –como las de la “capitalidad plena” o de la división de los departamentos, etc. son temas que adquieren el mismo o mayor estatus en este debate que aquellos aspectos propios del campo del ordenamiento y la distribución del poder territorial, tales como los niveles, atributos, competencias, funciones, recursos, formas de participación social, eficiencia y gestión institucional territorial, etc..

En el siguiente acápite daremos una breve mirada a como estos aspectos se estructuraron en algunas propuestas centrales que condujeron las distintas posiciones y planteos sobre autonomías y descentralización en los momentos previos a la instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

### **La discusión sobre autonomías y descentralización en la fase pre-constituyente**

Hemos asistido desde el año 2000, (ante la creciente presión popular por la convocatoria a una Asamblea Constituyente), a un amplio proceso de debate público y de generación de propuestas sobre como el país debía encarar y perfilar la construcción de un nuevo estado autonómico –entre otras características–, y si bien ya asistimos en el pasado a este tipo de discusiones, hoy todas las corrientes políticas, ideológicas y culturales plantean el tema de las autonomías como uno de los tres elementos claves y centrales (los otros dos elementos son los de los recursos naturales y como reconocer la cuestión indígena en el nuevo estado) del nuevo pacto social y político que necesita el país.

Agruparemos algunas de las distintas propuestas que se debatieron en este aspecto, en las siguientes tres categorías o grupos, que responden a cómo se plantearon la construcción del nivel central y organizador del proceso de autonomía y/o de mayor descentralización político-administrativa:

- Las propuestas de autonomías sobre la base de los actuales nueve departamentos del país.
- Las propuestas de autonomías regionales, o que consideren a la región (como espacio menor que el departamento), como el nivel intermedio ideal para construir las autonomías, y;
- Las propuestas de construir autonomías sobre la base de los referentes étnico-culturales pre-coloniales, es decir las autonomías de corte indígenas.

### Las propuestas de autonomías departamentales

Si bien ha habido varias propuestas sobre autonomías departamentales (Molina, 2005), fue la propuesta del Comité Cívico de Santa Cruz, la que ha concentrado los mayores aportes, oposiciones y adhesiones al final del proceso pre-Constituyente, e innegablemente se ha constituido en la propuesta de referencia central al respecto. Presentamos simplíficadamente esta propuesta extrayendo algunos de los aspectos centrales de un resumen que de la misma hizo Galindo (2005): a autonomía departamental se entiende como una modalidad de descentralización político administrativa. Se requiere de cuatro condiciones para una descentralización político administrativa:

- Órganos de gobierno localmente elegidos.
- Separación horizontal de poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Capacidad de tomar decisiones estratégicas e independientes que implican inmunidad y autonomía.
- Potestad tributaria propia y estable.

Las premisas fundamentales para la constitución de autonomías departamentales son:

- El modelo de autonomías departamentales prevé la constitución de gobiernos departamentales autónomos.
- El gobernador departamental debe ser electo por voto directo.
- La asamblea departamental es el órgano legislativo, normativo y fiscalizador del departamento autónomo, elegido también por voto directo.
- Los departamentos optan voluntariamente por ser una autonomía, mediante referéndum que muestre que la mayoría de la población desea ese régimen.
- El proceso puede realizarse de una sola vez y/o gradualmente, con transferencia de competencias y los recursos correspondientes.
- El gobierno departamental autónomo tiene capacidad de legislar y aprobar normas y políticas para las competencias que se le transfieren y asume.
- Los recursos naturales son competencia departamental, en su política y normativa, en el marco de la Constitución Política del Estado (CPE).
- El gasto departamental también se descentraliza a nivel provincial. Las competencias deben quedar claramente delimitadas.
- Sólo el Tribunal Constitucional dirimirá las discrepancias sobre competencias entre el nivel departamental autónomo y el Gobierno nacional y los gobiernos municipales, si las hubiera.

### **Las propuestas de autonomías regionales**

En una serie de encuentros y eventos organizados por la fundación Apóstemos por Bolivia, a lo largo del país (Plata, 2007), ha sistematizado varias propuestas sobre los planteos de autonomías, de las que construimos

el siguiente resumen, asumiendo que las *Propuestas sobre el Estado Nacional Regionalizado*, están motivadas según algunos de sus autores por la necesidad de un reordenamiento territorial completo y para ello se debe redibujar Bolivia, ya que su división político administrativa actual no responde a la realidad, y ello debe equilibrar las regiones desde varias perspectivas: ecológicas, de reservas y recursos, potencialidades económicas, continuidades territoriales y culturales, historia y costumbres, afinidades institucionales y proyectos compartidos y trans-regionales (Plata, 2007).

Podríamos sub agrupar como una primer categoría de propuestas en esta línea, a la planteada por el Calvimontes, que expresa la reflexión de la zona del Chaco boliviano (Plata, 2007), que propone la nueva estructura política administrativa del país estará constituida por tres niveles: nacional, regional y municipal. La región estará constituida por las actuales secciones municipales y desaparecen los departamentos. Propone una subdivisión del territorio boliviano en diecisiete regiones, sugiriendo los asentamientos territoriales del gobierno de la región en virtud de ser el centro territorial de las regiones y la posibilidad de mantener cohesionadas a las poblaciones que las conforman.

Una segunda propuesta en esta línea, que no fue parte de la sistematización de Apostemos por Bolivia, es la presentada por el Viceministerio de Descentralización, que propone cuatro medidas para profundizar la descentralización y encarar el proceso autonómico en Bolivia; primero, avanzar en el establecimiento de regímenes municipales diferenciados, segunda, ordenar las atribuciones y competencias del Estado central, las prefecturas departamentales y los municipios; tercera, transformar radicalmente el régimen municipal para permitir el municipio indígena y la cuarta, reconocimiento institucional de las regiones ya existentes, para eso propone reconocer como otro nivel autonómico a treinta y cinco regiones que se construyen a veces dentro de los nueve departamentos y en algunos casos por encima de los mismos (Viceministerio de Descentralización, 2006).

Una segunda sub-categoría en este grupo de propuestas podría denominarse como las de autonomías y regionalización subdepartamental (Plata, 2007) que plantean que “Bolivia, deberá constituirse en un Estado unitario, descentralizado y administrativo, con autonomías departa-

mentales y sub-departamentales”. La propuesta consiste “en la creación de una nueva instancia de gobierno y administración estatal, intermedia entre las actuales prefecturas y los municipios, que gozaría de autonomía en el ámbito de su jurisdicción, para el manejo del desarrollo regional, tomando en cuenta la realidad concreta de cada territorio sub-departamental”. Operativamente esto significa que la “toma de decisiones en lo político, económico y administrativo del nivel intermedio de gobierno, se toma a través de estructuras propias, para cumplir objetivos políticos y/o técnicos”.

Bajo esta sub-categoría agruparíamos aquellas propuestas que proponen la creación de una autonomía amazónica constituida por territorios que hoy comprenden los departamentos de La Paz, el Beni y Pando, la regionalización de la provincia Vaca Diez del Beni y la propuesta de la “noción Tetra-Territorial” plantada por Soria (Plata, 2007).

### **Las propuestas de autonomías indígenas**

Enrique Camargo intelectual guaraní (Plata, 2007), propone que un proceso autonómico tiene validez para los pueblos originarios solamente si se toma en cuenta dos elementos centrales: territorio y autodeterminación, puesto que no existe correspondencia entre la identidad étnico-cultural y las diferentes estructuras territoriales del Estado boliviano.

Según este autor, la importancia de una delimitación cultural-territorial para los pueblos indígenas radica en que se pueda hacer trascender las prácticas comunitarias en un ámbito territorial mayor, en un tipo de reordenamiento que denomina los territorios trans Territorios Comunitarios de Origen. En conclusión, la autonomía debe fundamentarse en la nueva visión de conjuncionar la fortaleza cultural con la gestión pública y la división territorial.

Álvaro García Linera (2002, 2003) –actual vicepresidente de la República– propuso dar lugar a autonomías regionales sobre la base de la “comunidad lingüística y cultural”. En el tema de la jurisdicción territorial, las comunidades tendrían autonomía con competencias administrativas negociadas con el Estado en los ámbitos educativo, judicial, de titu-

lación agraria, de manejo y protección de recursos naturales. Esto supondría una redefinición del sentido de la territorialidad para articular la soberanía estatal con los derechos de la propiedad y la soberanía indígenas preexistentes al Estado republicano.

Las autonomías regionales sobre la base de comunidades culturales lingüísticas regionales y nacionales, construidas sobre la base de una “cultura societaria” entendida como una cultura territorialmente concentrada, basada en un idioma compartido (García Linera, 2005), contarían con diferentes estructuras de autonomía y autogobierno. Para ello, es necesario diseñar una nueva estructura estatal capaz de integrar en todo su armazón institucional, en la distribución de poderes y su normatividad la diversidad étnico-cultural mediante un diseño de descentralización basado en modalidades flexibles de autonomías regionales según comunidad lingüística y cultural.

Simón Yampara (Plata, 2007), plantea la necesidad de definir las autonomías ya que en el ordenamiento de la espacialidad de los pueblos y en lo que se refiere a sus necesidades y formas de acceder a los recursos naturales se necesita la re-territorialización de la actual división y estructura territorial política del país, complementando ecologías y ecosistemas de producción en territorios continuos, discontinuos y compartidos entre pueblos y sectores para que se aproveche los recursos naturales en armonía con la madre naturaleza (la Pachamama).

Yampara propone dividir Bolivia en tres regiones: la primera estaría conformada por los actuales departamentos de La Paz, Beni y Pando (aymarás con pueblos indígenas de la Amazonia); la segunda por los actuales departamentos de Oruro, Cochabamba y Santa Cruz (aymarás, *quichwas*, *waranis*), y la tercera por los actuales departamentos de Potosí, Chuquisaca y Tarija (aymarás, *quichwas* y pueblos indígenas menores chaqueños). Propone también una economía alotrópica de reciprocidad y complementariedad y un gobierno político diárquico unitario, con interacción de valores femeninos y masculinos en la institucionalidad de la familia y la pareja humana.



## Los informes (en mayoría y minoría), de la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente

### *Propuesta de la mayoría*

Parte del principio de que el Estado boliviano, será un *Estado unitario plurinacional*, que se organizará territorialmente en: departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios.

También abre la posibilidad de que las regiones podrán ser entidades territoriales.

Reconocen a gobiernos autónomos, como entidades territoriales a ser reconocidos por su participación y decisión en el referéndum vinculante del 2 de julio del 2006, a departamentos y municipios, pero inmediatamente plantea que se establecerán gobiernos autónomos en los departamentos, regiones y territorios indígenas originarios.

Plantea varios principios para el ordenamiento territorial (Unidad, solidaridad, bien común, pluralidad, autogobierno, igualdad constitucional, subsidiaridad, etc.), entre ellos cabe mencionar el “Principio de Preexistencia” definido como:

“Dada la existencia previa a la Colonia y a la República de las naciones pueblos indígenas originarios con sus formas de gestión, se garantiza el derecho de participación y representación directa en los gobiernos de las entidades territoriales donde habiten, mediante sus normas y mecanismos democráticos propios y al gobierno en las entidades territoriales autónomas en los términos establecidos en la constitución y la ley”.

Luego se pasa a definir los niveles y cualidades de autonomía, que en resumen serían los siguientes:

- Autonomía departamental: que consiste en la elección y participación democrática de sus autoridades, que reciben y ejecutan competencias ejecutivas, normativas, administrativas, tributarias, etc. –llama la atención que no se reconoce la facultad legislativa– estará conformada en un Gobierno departamental autónomo conformado por un Concejo

departamental y una instancia ejecutiva –Prefecto– formados por ciudadanos electos y representantes de pueblos indígenas.

- Autonomía regional, constituida por voluntad democrática de los ciudadanos de la población de municipios, provincias y de territorios indígenas originarios y comunidades campesinas con continuidad geográfica que comparten cultura, historia y ecosistemas complementarios. La autonomía regional consiste en que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban competencias ejecutivas, normativas, administrativas y recursos económicos y financieros. Se constituyen en gobiernos regionales conformados por una Asamblea regional (conformada y electa por ciudadanos por votación universal, directa y secreta y por representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios que serán elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos democráticos propios), y por un Gobernador que ejerce la función ejecutiva.
- Autonomía municipal, que consiste en la elección directa de sus autoridades, conformada por un Gobierno municipal (Concejo municipal y Alcalde), tal como ocurre hoy día.
- Autonomía indígena originaria campesina, que es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas y comunidades campesinas. Se constituyen sobre la base de los territorios ancestrales de naciones pueblos indígenas originarios y en la voluntad de su población expresada en consulta. Se definen dos categorías territoriales de este tipo de autonomía: en el ámbito local, los municipios indígenas originarios, municipios campesinos interculturales y los territorios originarios; en el ámbito intermedio, las regiones territoriales indígenas originarias campesinas.
- Se conforman por voluntad expresa y se ejerce a través de sus propias normas y formas de organización, tendrán una autoridad ejecutiva y otra deliberativa, y cada entidad territorial indígena originaria campe-

sina definirá sus estatutos los mecanismos de participación de la población no indígena originaria campesina.

Define un conjunto de competencias por categorías (competencias privativas, exclusivas y concurrentes) y por niveles que por cuestión de espacio las presentaremos, junto con la propuesta competencial del informe de la minoría en anexo.

### *Propuesta de la minoría*

Parte reconociendo Bolivia como libre, independiente, soberana, multiétnica e intercultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa. En el marco de la unidad nacional, el Estado reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de los departamentos y los municipios que lo integran.

Plantea que el territorio del Estado boliviano se divide políticamente en nueve departamentos, y los municipios actuales. Se plantea que los límites actuales de los departamentos son indivisibles a no ser por voluntad expresa mediante referéndum de 2/3 de su población. Los departamentos se dividen en provincias, municipios y cantones.

El Estado boliviano reconoce tres niveles de gobierno con competencias gubernativas y legislativas: el nacional, el departamental y el municipal.

Las competencias asignadas a los distintos niveles territoriales de Gobierno, serán ejercidas conforme a los principios de colaboración, cooperación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecido por esta Constitución y las leyes.

Los pueblos indígenas, en el marco de ésta división político administrativa desconcentradas del Estado, conforme a la Constitución podrán ejercer su autonomía.

La región, como unidad espacial, en el nivel departamental o municipal, es un ámbito de planificación de tipo económica, ambiental o étnica. Una ley regulará su funcionamiento.

Los departamentos autónomos constituyen entes jurídicos descentralizados política y administrativamente con potestad legislativa, ejecutiva,

económica, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales. Los estatutos de autonomía son la ley orgánica básica de cada departamento y el Estado los reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. La cualidad esencial de la autonomía de los departamentos consiste en la facultad de dictar su propia legislación de vigencia departamental.

Los representantes de la Asamblea Legislativa Departamental, serán elegidos en representación de cada una de las provincias, de acuerdo a lo establecido en el estatuto autonómico departamental, a objeto de que se pueda legislar departamentalmente a favor de las provincias.

En cada departamento autónomo habrá un Gobierno constituida por un Órgano Ejecutivo y una Asamblea Legislativa Departamental. El Órgano Ejecutivo está presidido por un gobernador y un vicegobernador elegidos por sufragio directo de los ciudadanos de cada departamento.

### **El modelo de consenso sobre las autonomías en Bolivia**

En el proceso de negociación entre las fuerzas políticas con presencia en la Asamblea Constituyente y el Gobierno, se instaló en la Vicepresidencia de la República un denominado “Consejo Político Partidario”, dirigido por el Vicepresidente y que buscó alcanzar consensos sobre diferentes tópicos de la reforma constitucional. En ese Consejo, sobre autonomías, se definieron los siguientes puntos que deberán ser ratificados en el texto constitucional

- La nueva Constitución Política del Estado (CPE), establece: autonomías departamentales, regionales o provinciales, indígenas originarias campesinas y municipales. Todas estas con jurisdicción territorial.
- Las autonomías en cuanto a sus principios, alcances, estructura, competencias, atribuciones y coordinación se regirán mediante la nueva CPE y una Ley marco de autonomías y descentralización, la misma será aprobada por dos tercios de votos del órgano legislativo, garantizando la unidad y soberanía nacional.

- Autonomías:
  - a) Departamental: los departamentos en los que ganó la respuesta afirmativa en el referéndum del 2 de Julio de 2006 accederán directamente a la autonomía departamental. Tiene los siguientes alcances: la elección directa de sus autoridades por los (as) ciudadanos(as) y la facultad legislativa exclusiva para emitir normas departamentales en el ámbito de su jurisdicción y de las competencias exclusivas asignadas por la nueva CPE y la Ley marco de autonomías y descentralización.
  - b) Estas disposiciones serán instrumentadas a través del estatuto autonómico departamental, que será aprobado por dos tercios de los miembros del órgano departamental dentro del marco de la Ley de autonomías y descentralización.
  - c) Regionales o provinciales: Se conformarán autonomías regionales o provinciales en el marco de la jurisdicción y límites departamentales con base a la asociación de municipios o provincias. Su conformación, competencias, deberán ser decididas y conferidas por dos tercios de votos del órgano departamental competente, tomando en cuenta la voluntad de la población interesada.
  - d) Indígena originaria campesina: los pueblos indígenas originarios campesinos en ejercicio a su derecho, a la libre determinación conforman autonomías en el ámbito municipal y de sus territorios, en el marco del Convenio 169 de la OIT y la declaración de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas. En el caso de territorios indígenas que trascienden límites municipales y departamentales la autonomía indígena garantizará la unidad de la gestión territorial y operará por medio de las mancomunidades, sin afectar los límites departamentales y municipales.
  - e) Municipales: la estructura, composición y competencias de los gobiernos municipales serán determinadas en la nueva CPE y en la Ley.

Estos acuerdos, son recogidos también, en la “Constitución Política del Estado” –aprobada en la estación en grande– en Sucre, sin la participa-

ción de la minoría y en medio de conflictos y demandas de inconstitucionalidad por los procedimientos empleados por la mayoría. De todos modos, y más allá de los aspectos procedimentales y de la actual situación de conflicto en el marco del proceso constituyente que vive el país en estos días, la propuesta de autonomías y de régimen territorial en general, tendrán mucho de lo que exponemos en este punto, por lo que pasaremos a hacer unos breves comentarios sobre estas últimas posturas.

### **Algunas reflexiones y consideraciones finales**

Asistimos en estos días en Bolivia, al proceso que seguramente constitucionalizará un nuevo proceso de ordenamiento territorial en el país, marcado por la instauración de autonomías departamentales –inicialmente en cuatro de los nueve departamentos del país– y la profundización de la descentralización político administrativa en el resto.

Lamentablemente, no podemos incluir y comentar directamente el texto constitucional aprobado al respecto, pues este artículo ingresa a imprenta faltando muy pocos días para conocer el nuevo texto constitucional que aún deberá ser sometido a un referéndum aprobatorio.

La discusión, y las propuestas finales sobre el futuro modelo autonómico, se ha centrado, salvo contadas excepciones, en los aspectos de estructura y en los aspectos constitutivos y organizacionales de los niveles de las futuras autonomías y muy referencialmente y de manera poco sistemática y concisa sobre las competencias (facultades y materias), los recursos y las formas y procedimientos de la articulación de esos niveles, competencias y, en general los procedimientos funcionales de un nuevo Estado autonómico. Peso a ello, se han tocado y propuesto legislación para un conjunto amplio de aspectos, en los dos informes de la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, que comentaremos brevemente.

Referente al informe en Mayoría de la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, cabe mencionar que propone un esquema autonómico complejo, con hasta 6 posibles niveles de autonomías sobre el armado funcional y territorial del Estado, a la vez que en estricto sentido

el único nivel autonómico real (con una asignación facultativa de derecho prevalente, con competencias constitutivas propias, normativas, legislativas, ejecutivas, administrativas), es el de la Autonomía Indígena Originaria Campesina. El resto de las autonomías son en la práctica instancias que reciben competencias, ejecutivas, normativas, y otras facultades, pero no reciben la facultad legislativa, resultando que en la práctica tendríamos según esta propuesta para estos casos un proceso real de profundización de la descentralización y no de autonomías territoriales en estricto sentido.

Llama la atención en esta propuesta, la constitucionalización de dos niveles de ciudadanía al interior de la Autonomía indígena originaria campesina, pues estipula que la población indígena es depositaria de todos los derechos, incluso el de definir el grado de ciudadanía al que podrán acceder la población no indígena que tiene la mala suerte de vivir dentro de este tipo de autonomía.

Finalmente, hay que señalar, que de implementarse este modelo, nos enfrentaremos a un enmarañado institucional, funcional y seguramente competencial de muy difícil gestión administrativa y operativa, al proponer en el extremo la instalación de 6 niveles autonómicos con una ya inicial muy dispar, asimétrica y poco clara asignación de atributos y formas de constitución funcional y geográfica de las autonomías.

Respecto al informe en Minoría de la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, el modelo presentado sigue claramente los pasos y estructura del denominado “modelo español de autonomías”, presentando su mayor debilidad indiscutiblemente en la falta de encontrar en ese esquema una salida a la demanda de autonomía indígena del país, pues la propuesta de que se asimilen al nivel de autonomía municipal, es a todas luces insuficiente, tanto en relación a la demanda de los pueblos indígenas como en los aspectos de la normativa internacional como el acuerdo 169 de la OIT y la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de las que el país es signatario.

Sin embargo, quienes conocemos como se dio la fase final de la negociación en la Comisión de Autonomías de la Asamblea Constituyente, estamos conscientes de que ambas propuestas se presentaron así, aunque hubo un avance mayor en el consenso alcanzado para definir una sola

propuesta, consenso que se ha plasmado en la propuesta del denominado “Comité Político” y que aquí presentamos como el “modelo de consenso sobre las autonomías en Bolivia”.

Sobre este último modelo, hay que señalar que el mismo es la base de un acuerdo político sobre los niveles y algunos procedimientos primarios para operativizar un planteo constitucional más preciso, entendemos que a partir de esas definiciones se debe realizar aún mucho trabajado de precisión técnica y política, buscando definir el marco competencial, los roles y atribuciones de los niveles, las formas de delimitación y articulación de los niveles, las funciones, las relaciones entre los niveles sus órganos y la sociedad, la gestión de conflictos, y un largo etc..

Como propuesta que cuenta con la base de un acuerdo mayoritario, tiene la virtud de precisar las cuatro formas de autonomía con un mayor grado de proximidad a las demandas de la sociedad boliviana y se abre a las posibilidades técnico funcionales que les permita operar; pero sobre todo se constituye en el punto de partida o, mejor dicho en un paso significativamente grande para la concreción del anhelo que sobre este aspecto ha mantenido la población boliviana desde el momento mismo que decidimos constituirnos en un país.

### **Bibliografía citada**

- Albó, Xavier y Barrios, Franz (2006). “Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías”, en *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006*, PNUD Bolivia, La Paz.
- Ávila y Ávila, Federico (1941). *Bolivia en el concierto del planeta*. México: Editorial Cultura.
- Barbery Anaya, Roberto y Barbery Knautd, Rubens (2005). “Consideraciones sobre el debate respecto a las autonomías departamentales”. *Revista Metáfora*, No. 31. Santa Cruz.
- Galindo Soza, Mario (2005). “Autonomías departamentales. Documento Parte N° 1. Descentralización fiscal financiera”. La Paz: ILDIS, Comité Pro Santa Cruz, FULIDED.



- García Linera, Alvaro (2002). “Ocaso de un Ciclo Estatal”, en Gutiérrez, García, Prada y Tapia: *Democratizaciones Plebeyas*, La Paz: Comuna/Muela del Diablo.
- García Linera, Alvaro (2003). “Autonomías Regionales Indígenas y Estado Multicultural. Una Lectura de la Descentralización Regional a Partir de las Identidades Culturales” en, *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio, Descentralización y Participación* No. 6. La Paz : FES/ILDIS.
- Molina Saucedo, Carlos Hugo (2005). “Autonomía y descentralización”, en *Revista Metáfora* No. 34, Santa Cruz, Julio .
- Plata, Wilfredo (2007). Autonomías, tierra y territorio –Sistematización de nueve coloquios interculturales, en Biblioteca Virtual\ publicaciones de Apostamos por Bolivia, La Paz, Febrero.
- PNUD –Bolivia (2007). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano . “El estado del Estado en Bolivia ”. PNUD: La Paz, Abril.
- República de Bolivia, “Nuevo Pacto Territorial para Bolivia: Propuesta del nivel prefectural para la Asamblea Constituyente”, La Paz, Agosto 2006.
- Viceministerio de Descentralización (2006). “Descentralización regionalizada e intercultural: Para Vivir Bien”. Separata, La Paz, Bolivia.

### **Bibliografía consultada**

- Ayo, Diego (coord.) (2007). “Democracia boliviana: Un modelo para desarmar”. La Paz: FES/ILDIS, OXFAM.
- Galindo Soza, Mario (2006). “Análisis Comparado de Propuestas de Descentralización”. La Paz: FES/ILDIS.