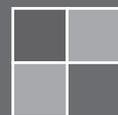


2013

**CONSTRUCCIÓN DE AGENDA  
PÚBLICA ALTERNATIVA  
OXÍMORON: LAS AUTONOMÍAS  
CENTRALISTAS DE BOLIVIA O  
DE LAS AUTONOMÍAS A LA  
HETERONOMÍA**



Las opiniones vertidas en el presente documento  
son de absoluta responsabilidad del autor

**Autor:** Dr. Mario Galindo Soza

**Depósito Legal:** 4-1-2376-13

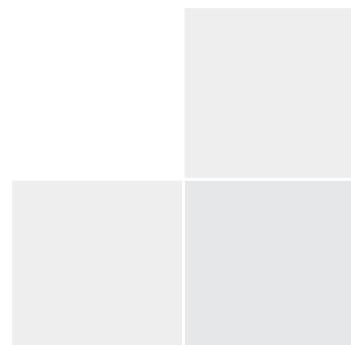
**CEBEM:** Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

Calle Pinilla Nº 291, esq. Av. 6 de Agosto

**Teléfonos:** (591-2) 2432910 - 2432911 • **Fax:** (591-2) 2431184

[www.cebem.org](http://www.cebem.org)

La Paz - Bolivia



## ÍNDICE

1. ANTECEDENTES
  2. ANÁLISIS DE CONTEXTO DE LA PRACTICA POLITICA EN QUE SE PRODUCE ESTE PROCESO 2011-2012 Y PROSPECTIVA 2013-2014
  3. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN LA CPE Y EN LA LMA
  4. LAS LEYES SECTORIALES Y LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS
  5. LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y LAS CARTAS ORGANICAS MUNICIPALES
  6. LAS LEYES SUBNACIONALES: DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES
  7. LOS CAMINOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN LA CONCULCACIÓN DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS
  8. LOS IMPACTOS ECONÓMICOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE COMPETENCIAS
  9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
- BIBLIOGRAFÍA  
GLOSARIO

### Cuadros

**Cuadro 1.** Leyes aprobadas y sus contenidos entre 2006 y septiembre de 2012

**Cuadro 2.** Situación demográfica Censos 2001 y 2012

**Cuadro 3.** Variaciones en los recursos coparticipados debido al cambio en la estructura de la población (Variación porcentual)

**Cuadro 4.** PGN de las entidades subnacionales 2005-2010

### Gráficos

**Gráfico 1.** Estructura del Estado en la nueva CPE

**Gráfico 2.** Pirámide de Kelsen actual

**Gráfico 3.** Régimen de Coordinación Intergubernamental en Bolivia

**Gráfico 4.** Competencias privativas

**Gráfico 5.** Competencias exclusivas Nacionales

**Gráfico 6.** Competencias exclusivas Departamentales

**Gráfico 7.** Competencias compartidas

**Gráfico 8.** Competencias concurrentes

**Gráfico 9.** Competencias concurrentes 2

**Gráfico 10.** Avances en los Estatutos Autonómicos Departamentales

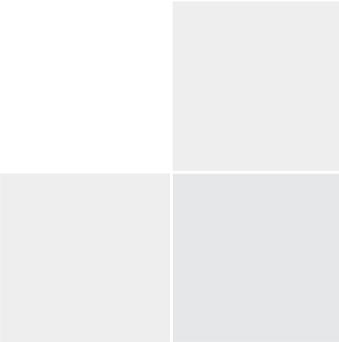
### Matrices

**Matriz No. 1.** Nueva Constitución Política del Estado Competencias en educación

**Matriz No. 2.** Funciones y Responsabilidades gestión educativa

**Matriz No. 3.** Normas sectoriales y su impacto en el proceso autonómico

**Matriz No. 4.** Síntesis del proceso estatuyente



## CONSTRUCCION DE AGENDA PÚBLICA ALTERNATIVA OXÍMORON <sup>1</sup>: LAS AUTONOMIAS CENTRALISTAS DE BOLIVIA O DE LAS AUTONOMÍAS <sup>2</sup> A LA HETERONOMÍA<sup>3</sup>

**Dr. Mario Galindo Soza**

**La Paz-Bolivia**

**CEBEM**

### **1. ANTECEDENTES**

Una vez aprobada la nueva Constitución Política del Estado, que establece el nuevo Estado Plurinacional de Bolivia, se incorpora en la misma una Parte, la Tercera en este nuevo cuerpo legal, denominado Estructura y Organización Territorial del Estado, en el que describen cuatro tipos de territorialidad: las Autonomías Departamentales, las Autonomías Municipales, las Autonomías Indígena Originario Campesinas y las Autonomías Regionales. Éstas son equipotentes<sup>4</sup> y además son concebidas en términos territoriales, institucionales y culturales, como se verá más adelante.

Las competencias que conciben estas Autonomías se clasifican en competencias privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes. La forma de diferenciación es bastante engorrosa, basada en las cualidades ejecutiva y legislativa de cada una de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs), y en el caso de la cualidad legislativa, en base al establecimiento de capacidades de emisión de cuatro tipos de leyes, hoy reconocidas constitucionalmente: leyes marco (orgánicas), leyes sectoriales, leyes de desarrollo y leyes reglamentarias.

Esta nueva Constitución Política del Estado aprobada el 2009, establece plazos para la aprobación de estos tipos de leyes, que le darán operatividad jurídica y política. La mayor parte de estos plazos se cumple entre el 2011 y 2012. Sin embargo, a la fecha hay un rezago en cuanto al cumplimiento de los plazos que las leyes tenían para ser aprobadas, por el Órgano Legislativo Plurinacional y por el propio Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional.

De todas maneras, el proceso está en marcha y se han realizado elecciones para Gobernadores Departamentales y Asambleas Legislativas Departamentales, Alcaldes Municipales y Concejales

---

1 En retórica, el oxímoron (del griego ὀξύμωρον, oxymoron), dentro de las figuras literarias, es una de las figuras lógicas. Se la conoce también con la expresión latina contradictio in terminis. Consiste en presentar dos conceptos opuestos en una sola expresión, formando así un tercer concepto. Dado que el sentido literal de un oxímoron es 'absurdo' (por ejemplo, «un instante eterno»), se fuerza al lector a buscar un sentido metafórico (en este caso: un instante que, por la intensidad de lo vivido durante el mismo, hace perder el sentido del tiempo). Diccionario de Real Academia de la Lengua Española.

2 Son democráticas las formas de gobierno en las que las leyes son hechas por aquellos a quienes se dirigen (y precisamente son normas autónomas). Norberto Bobbio. Estado Gobierno y Sociedad. Para una teoría general de la política. Ed. FCE. México, 1985. Pag. 194.

3 Heteronomía, son autocráticas las formas de gobierno en las cuales quienes hacen las leyes son diferentes de aquellos a los que están destinadas (y son precisamente las normas heterónomas). Citando a Kelsen, que distingue autonomía de heteronomía. Norberto Bobbio. Estado Gobierno y Sociedad. Para una teoría general de la política. Ed. FCE. México, 1985. Pag. 194.

4 Otro oxímoron.

Municipales. Lo que no se tiene aún es Gobernadores Indígena Originario Campesinos, ya que recién se realizaron los referéndums para que mediante una de las modalidades establecidas, se conviertan de municipio en Autonomía Indígena Originario Campesina, 11 de 13 municipios, que fueron a este proceso. En Bolivia se tenía 339 municipios, de los cuales 11 se convertirán en Autonomía Indígena Originario Campesina, con lo que quedarán 327 municipios. Lo mismo con la única Autonomía Regional, la del Chaco. En ambos casos deben formular su Estatuto Autonómico, luego pasar por control de constitucionalidad, en un Tribunal Constitucional Plurinacional que debe conformarse en una elección que se realizó el pasado 16 de octubre de 2011. Con el estatuto aprobado por el Tribunal Constitucional Plurinacional, recién se podrán elegir autoridades en estos dos tipos de autonomías.

Se ha aprobado la Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas 017 de 25 de mayo de 2010, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez 031 de 19 de julio de 2010 y varias leyes sectoriales, que incluyen el tema autonómico de manera obligatoria. La más resaltante es la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez de Educación, de 20 de diciembre de 2010, que recentraliza la educación con el nombre de autonomía.

La oposición y la ciudadanía han adoptado la agenda pública del Gobierno, lo que muestra que no tiene iniciativas diferentes y que se ha reducido a una acción fiscalizadora. La prueba está en la nula presentación de propuestas de ley. Incluso la reacción a las normas y agenda pública gubernamental es muy pobre. Por ello, no hay análisis calificado, no hay propuestas alternativas, no hay sugerencias que modifiquen esta agenda pública.

Poco o nada se puede hacer en construir o apoyar acciones de oposición, por la falta de una consistente y sólida propuesta ideológica, política, económica y social, que alterne a la propuesta desde esferas gubernamentales.

## **2. ANÁLISIS DE CONTEXTO DE LA PRACTICA POLITICA EN QUE SE PRODUCE ESTE PROCESO 2011-2012 Y PROSPECTIVA 2013-2014**

La coyuntura político social, prácticamente desde inicios del 2011 hasta julio del 2012, estuvo signada fundamentalmente por un proceso de aplicación de las autonomías departamentales, municipales e indígena originario campesinas, que recentralizó competencias mediante leyes sectoriales y que mediante otras leyes como la Ley de Lucha Anticorrupción Marcelo Quiroga Santa Cruz (analizada más adelante) abrió procesos judiciales que suspendieron a autoridades subnacionales, llegando a su renuncia e incluso huida. Estas autoridades fueron fundamentalmente de la oposición. Los casos específicos se mencionan más adelante.

Hay un proceso de dismantelamiento de la democracia, debido a que los instrumentos democráticos no se ponen al servicio de la ciudadanía, se restringe el espacio a propuestas antagónicas o alternativas a las oficiales y se reduce la opciones de participación política, a los movimientos sociales, los que se han estructura de forma corporativa y que son cooptados por el gobierno, a través de cuoteos, en funciones públicas, inversiones y proyectos a favor de sus representados y actuaciones sociopolíticas, que les permiten crecer y adoptar cada vez más, acciones que en sus organizaciones y en los territorios en los que actúan, les permiten una reproducción de poder

y un mayor control de sus afiliados. Esto se traduce en una mala calidad de la democracia, que cualitativamente ha perdido su esencia y sus potencialidades creativas.

Debe recordarse que en lo que se denomina el período neoliberal, que es desde 1985-2005, se realizaron dos reformas, que acompañaban las realizadas a nivel internacional: las reformas de primera generación que plantearon mayor participación ciudadana y descentralización, privatización y políticas sociales que permitan mejorar indicadores. En Bolivia tres leyes fueron representativas de esta orientación: La Ley de Participación Popular, la Ley de Capitalización de empresas públicas y la Ley de Reforma Educativa. Las reformas de segunda generación se orientaron a temas como empleo, inserción en los mercados globales y actualización tecnológica y TIC. En Bolivia estas reformas se quebraron y no se cristalizaron plenamente. Hubo varias políticas de empleo, todas fallidas y orientadas a paliar el impacto de la relocalización y el desempleo, provocando una alta informalización del trabajo, que se traduce en que el 82% de la fuerza laboral está conformada por trabajadores por cuenta propia, hasta hoy; la inserción al mercado globalizado se intentó por la vía de la política del Tratado denominado ATPDEA que premiaba a países que combatían al narcotráfico, captando producción industrial local en USA con ciertas ventajas comparativas, que apuntaba a un futuro TLC <sup>5</sup>.

Hoy, el proceso iniciado el 2005 se lo puede denominar como una contrarreforma revolucionaria. El Proceso de Cambio como se autodenomina al mismo desde esferas oficiales, ha producido nacionalizaciones que han desmontado las privatizaciones de la primera generación de reformas; ha suspendido el ATPDEA para alejar al país de relaciones comerciales con USA; ha impulsado otros acuerdos internacionales más políticos que comerciales como el ALBA; ha generado políticas sociales rentistas como el Bono Juancito Pinto, que otorga un subsidio a los niñ@s en edad escolar para reducir la deserción escolar, la Renta Dignidad para las personas de la tercera Edad que no reciben renta de jubilación, el Bono Juana Azurduy de Padilla, para las mujeres embarazadas, para que acudan a sus controles prenatales, etc. Pero donde no se ha desprendido totalmente de las políticas anteriores al 2006, es de la política de reforma de primera generación de participación ciudadana y descentralización, que se quedó en una descentralización municipal y que en la nueva CPE ha avanzado por demanda de la regiones denominadas de la media luna (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), primero y luego del resto del país, a un proceso de Autonomías y de una institucionalización del control social y la participación ciudadana en la gestión pública (en procesos de planificación participativa y otros)

Esto no es óbice para que se haya generado un proceso de deconstrucción normativa, que algún analista puede calificar de legítimo, por el hecho de contar con nueva CPE. Pero que no solo se orienta a generar una normativa que acompañe los cambios que propone el nuevo piso constitucional, sino que deja sin una clara seguridad jurídica al ciudadano, a la inversión privada y al propio Estado. Resultado de ello son las frecuentes invasiones de tierras privadas y fiscales por persona que más que movidas por sus necesidades, lo hacen movidas por intereses económicos y políticos corporativos. Lo mismo en relación a actividades de contrabando que produjeron un auge de introducción de autos denominados “chutos” (sin placas ni papeles legales de propiedad), que llegaron a convertir una ciudad intermedia como Challapata en el centro de actividades

---

<sup>5</sup> Tratado de Libre Comercio. México y Chile son los únicos países de América latina que tiene este Tratado con USA.

delincuenciales, donde el propio Ejército fue repelido en la represión a esta actividad ilegal. Algo similar ocurrió antes en Desaguadero, localidad fronteriza con Perú al inicio del Proceso de Cambio, pero dirigido a los contrabandistas de bienes de consumo duradero (alimentos enlatados, whisky, etc.). Pueblos enteros se han dedicado a esta actividad, los más notables Sabaya en Oruro y más recientemente Porvenir en Pando. Lo mismo con relación al narcotráfico que tiene zonas en las que se desarrolla con total libertad, con un nivel de represión medido y casi se puede decir que pactado, donde la FELCN no ha tenido aun una acción aplastante, lo que se traduce en un incremento de los cultivos de la hoja de coca, ya no solo en el Chapare de Cochabamba sino en los Yungas de La Paz. A pesar de ello el gobierno se ufana de que se han incrementado las incautaciones de droga en Bolivia desde la salida de la DEA<sup>6</sup>. Lo mismo que en el caso del contrabando, hay poblaciones dedicadas a esta actividad, que son pueblos pequeños o comunidades. Son notables los recientes casos de San Germán, en Yapacaní, en Santa Cruz, aldeaño al Chapare, y Puerto Evo en Pando<sup>7</sup>.

Volviendo al tema autonómico y de la descentralización, la recentralización es un evento que junto a otros permite que el Estado y el Presidente sean el *legibus solutus*<sup>8</sup>.

Se exponen algunos hechos que se consideran de trascendencia en esta coyuntura:

### **Conflicto autonómico: leyes nacionales, departamentales y municipales. Se inicia el conflicto normativo**

Empezando por el conflicto autonómico, se debe señalar que desde la aprobación de la Ley Marco de Autonomías (LMAD), la misma ha servido más para propósitos de política local, que para avanzar en un real proceso de descentralización. Lo que destaca con mucha nitidez a estas alturas – a 2 años de la promulgación de la LMAD – es la utilización del artículos: 144° y 145° de dicha norma, disposición mediante la cual hasta la fecha se ha suspendido a 2 gobernadores, 11 alcaldes y 7 concejales. El artículo 144° de la LMAD establece la suspensión temporal de gobernadoras, gobernadores, alcaldesas, alcaldes, máxima autoridad ejecutiva regional, assembleístas departamentales y regionales y concejales y concejales, autoridades elegidas por voto directo de los ciudadanos, que podrán ser suspendidas del ejercicio de su cargo cuando se dicte en su contra acusación formal; medida que es contraria a lo que establece la Constitución Política del Estado Plurinacional que en su artículo 28° (Derechos Políticos), señala que el ejercicio de los derechos políticos se suspenden, previa sentencia ejecutoriada.

Las primeras autoridades electas sometidas a esta norma fueron los alcaldes de los municipios de Sucre y Potosí (Jaime Barrón y René Joaquino), ambos suspendidos a muy poco tiempo de haberse promulgado la LMAD (19 de julio de 2010). Además de Barrón y Joaquino también fueron alejados

6 Reporte de Prensa Libre y el diario digital Bolivia Sol de 14 de julio de 2013. Se incautaron en el primer semestre de 2013 17 toneladas de cocaína. Un informe de NNUU de junio de 2013 así lo ratifica. Esta es buena y mala noticia. Buena por la acción más efectiva en las incautaciones, pero mala porque el incremento denota también incremento en la producción de cocaína.

7 Véanse los reportajes de La Razón al respecto, sobre Challapata 11 de julio de 2010 y 9 de octubre de 2010 y sobre Puerto Evo el 22 de septiembre de 2013 “El Poder colla en Pando”.

8 Del latín: Liberado de las leyes, que no esté obligado por las leyes. Una expresión se aplica en el derecho civil romano al emperador. *Legibus sumptis desinentibus, lege naturae utendum est*: Cuando las leyes impuestas por el Estado aprovechan (del ciudadano), tenemos que actuar por la ley de la naturaleza. Law Dictionary: <http://thelawdictionary.org/legibus-solutus/#ixzz2gVvyEnIU>.

de sus cargos Nils Carmona de Warnes, Vladimir Chávez de Buena Vista, Jorge Morales de La Guardia, Róger Terceros de Mairana, Carlos Velarde de San Matías, Delfor Burgos de Bermejo, Víctor Balderrama de Punata, David Carvajal de San Buenaventura y Héctor Cartagena de Quillacollo, todos opositores y suplantados por autoridades militantes del Movimiento Al Socialismo (MAS) o por representantes de agrupaciones ciudadanas locales, que tienen alianzas o acuerdos políticos con el MAS.

En el caso del gobernador Cossio de Tarija, una vez que fue suspendido de su cargo (diciembre de 2011), se nominó a Lino Condori como Gobernador interino, militante del MAS, quien hasta la fecha cumple esas funciones; en el departamento de Beni, una vez suspendido el gobernador Suarez (marzo-abril de 2012), asumió funciones Haysen Ribera, militante del MNR muy afín al partido de gobierno. Recientemente se encuentra bajo la misma amenaza el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas y está en curso la solicitud de suspensión de 7 concejales del municipio de Santa Cruz. Se realizaron elecciones de gobernador en el Beni en enero de 2013 y resultó ganador el candidato de la oposición Carmelo Lens.

El famoso artículo 144° de la LMAD se ha constituido en el argumento para “descabezar” a las autoridades electas de la oposición. La sentencia constitucional 2055 de 16 de octubre de 2012 establece la inconstitucionalidad de este artículo.

Pero no es el único tema en cuestión de la LMAD. Entre otras observaciones a dicha norma, está la creación del Servicio Estatal de Autonomías (SEA) (Art. 125°), entidad que está bajo tuición del Ministerio de Autonomías que tiene la atribución de interpretar los alcances de la normativa, desconociendo que la facultad interpretativa de la ley corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional y privando a las entidades territoriales autónomas de una autonomía plena, más bien subordinadas al nivel central. Pero aún más: este ente debe servir de mediador en caso de que se produzca una disputa por competencias entre niveles de gobierno, incluido el nivel nacional, pero al ser dependiente del Ministerio de Autonomías y su ejecutivo designado por la Ministra de Autonomías, se convierte en juez y parte y pierde toda credibilidad. Una constatación de aquello es que ningún ente autonómico ha acudido al mismo para esta mediación, por la desconfianza sobre su rol.

Asimismo, la LMAD somete a las autoridades de las entidades territoriales autónomas a decisiones de los ministerios del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa Plurinacional; permite al Gobierno Nacional fiscalizar, controlar e intervenir los gobiernos autónomos de forma directa; limita la contratación de deuda pública de los niveles autónomos al nivel central; somete el presupuesto de las entidades autónomas al Presupuesto General del Estado; se condicionan las decisiones sobre iniciativas de reparto fiscal de las entidades autonómicas a dictámenes de entidades dependientes del nivel central; los planes de desarrollo de las entidades autonómicas se someten a un órgano rector y fiscalizador, dependiente del nivel central<sup>9</sup>; la creación de tributos por las entidades autónomas requieren de la aprobación nacional; la asignación de gasto de funcionamiento se fija unilateralmente a través de una norma nacional; se define arbitrariamente el contenido de los Estatutos Autonómicos Departamentales y las Cartas Orgánicas Municipales <sup>10</sup>.

9 El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha emitido varias normas al respecto. Incluso para congelar recursos autonómicos.

10 El Ministerio de Autonomías y el SEA han publicado varias cartillas, folletos y libros sobre los contenidos y estructura de Estatutos Autonómicos Departamentales y Cartas Orgánicas Municipales, en clara injerencia en la propia Autonomía.

A lo señalado, habrá que sumar la promulgación de varias leyes sectoriales, como la Ley de Educación, Ley de Juegos de Lotería y Azar, Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria, Ley de Clasificación de Impuestos, Ley General de Telecomunicaciones y TIC, Ley General de Transporte, Ley de Seguridad Ciudadana, Ley de Recuperación del Mar y otras disposiciones reglamentarias que responden a una concepción centralista, antes que de fortalecimiento y profundización de la estructura territorial autonómica y descentralizada concebidas por la CPE.

Varios conflictos regionales se han desatado en línea con la propuesta autonómica. Potosí inició un paro cívico de 19 días el año 2012, por un pliego petitorio que incluía 8 puntos, siendo los más importantes: los límites con el departamento de Oruro en el municipio de Coroma, donde hay un yacimiento que servirá de materia prima para una fábrica de cemento; el posible desmoronamiento del Cerro Rico de Potosí por la constante explotación de mineral por parte de cooperativistas mineros; el funcionamiento de Karachipampa, planta de procesamiento de plomo y plata, sin funcionar desde los años 70s. Se ha formado una comisión que aun no ha entregado soluciones definitivas y los problemas siguen latentes.

Este año 2013, a principios de año, el gobierno entregó un aeropuerto para la fiesta cívica del 10 de febrero, en Oruro. La Asamblea Legislativa Departamental de Oruro decidió “lluinkearse” (lluinku es adulator en quechua) con el Presidente Evo Morales, poniéndole su nombre al aeropuerto que llevaba el nombre del Cap. Juan Mendoza, un piloto orureño de los años 1930. Un paro cívico de una semana terminó por doblegar a la Asamblea Legislativa Departamental de Oruro, que tuvo que retirar el nombre de Evo Morales del estrenado aeropuerto<sup>11</sup>.

Finalmente, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz sacó una Ley Municipal de Transportes que normaba rutas y tarifas del transporte público de La Paz, ateniéndose a su marco competencial. Los transportistas iniciaron paros escalonados, pidiendo que se abrogue esta ley. La ciudadanía respaldó al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y esta ley se ha impuesto finalmente <sup>12</sup>.

Un último elemento a considerar surgió en los meses de julio y agosto de 2013, cuando la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz decidió socializar el Estatuto cruceño para su adecuación constitucional. En algunos municipios de provincia, como Portachuelo y Montero, grupos movilizados del partido de gobierno impidieron esta socialización. Ésto provocó que sean agredidos los asambleístas departamentales de la agrupación ciudadana del gobernador Costas que sufrieron heridas menores<sup>13</sup>. Estas escaramuzas ya muestran la tensión entre el ejercicio autonómico y la acción del gobierno central.

## TIPNIS

Esto se inicia el 2011, con la VIII Marcha Indígena por el territorio del TIPNIS (Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore) arguyendo que no se cumplía con lo establecido en las normas internacionales de territorios y derechos indígenas al pretender construir una carretera por el

11 Ver el reportaje de La Patria de Oruro, en su edición del 14 de marzo de 2013.

12 La ley entró en vigencia el 12 de mayo de 2012, por acuerdo del Alcalde Revilla con los transportistas de La Paz. Ver La Razón.

13 El Deber de Santa Cruz, 27 de julio y 30 de julio de 2013.

medio de este territorio y la IX Marcha Indígena el 2012, luego de que el Gobierno, que firmó un acuerdo que devino en una Ley de Intangibilidad del Territorio Indígena, promovió otra marcha del CONISUR, una agrupación social que congrega a inmigrantes que viven en el territorio del TIPNIS y que pretenden ampliar su frontera agrícola para extender sus cultivos de la hoja de coca.

La VIII marcha indígena se inició en el mes de septiembre y culminó en octubre de 2011, aunque tuvo varias repercusiones hasta estos días. La marcha indígena por el TIPNIS básicamente se realizó para evitar que la carretera que une Trinidad con Cochabamba, pase por el corazón del TIPNIS, por ser área protegida y se teme por el daño ambiental que se puede generar por este hecho. Otros pedidos acompañaron a ésta demanda, como ser escuelas, insumos para salud, etc., pero el central era el de la carretera. Es claro que el temor de los indígenas del TIPNIS era que por esa vía se asienten en territorio indígena moxeño-trinitario los coccaleros, en su afán de expandir la frontera agrícola del cultivo de la hoja de coca, altamente excedentaria en relación al consumo tradicional (acullico), por presión de la demanda del narcotráfico. La carretera estaba planificada que empezando en Trinidad pase por San Ignacio de Moxos, atraviere el TIPNIS y entre en Villa Tunari, para empalmar con la carretera que viene de Santa Cruz a Cochabamba. Es Villa Tunari el eje de la economía del Chapare, donde están las 5 federaciones de campesinos del Trópico de Cochabamba, de donde surge el liderazgo de Evo Morales, actual Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

La marcha llegó a San Borja y más adelante, en Yucumo, se detuvo, por un bloqueo protagonizado por los colonizadores, hoy denominados “interculturales”, que son pobladores quechuas y aymaras que fueron localizados en tierras bajas, desde los años 60 hasta hoy, por los diversos gobiernos, al no haber tierras aptas para la agricultura en las tierras altas o altiplano boliviano, de donde provienen. Estos pobladores son mayoritariamente militantes del MAS. Ellos exigían que los marchistas dialoguen con el Gobierno. Se tuvieron al menos 25 intentos de reuniones con diferentes ministros del gobierno sin resultados. El gobierno usó la estrategia del bloqueo ya mencionado, además de comenzar a visitar otras comunidades indígenas del TIPNIS que estuvieran en desacuerdo con sus dirigentes.

La marcha fue intervenida policialmente en Yucumo, un día después de que el Canciller Choquehuanca visitará la marcha y las mujeres indígenas lo usaran de escudo para acceder a una fuente de agua que la policía había impedido su acceso a los marchistas. El Gobierno acusó que los indígenas hubieran secuestrado al Canciller. El mismo Choquehuanca desmintió esta versión, al ser dejado en libertad pocas horas después de su retención por las mujeres marchistas. Con ese argumento la marcha fue intervenida policialmente con mucha brutalidad: uso de *masking* en la boca de los marchistas, amarrado de manos en la espalda con el mismo *masking*, gases lacrimógenos (con el impacto cultural que esto implica para indígenas que no conocen de agentes químicos), azotes, tortura física y psicológica, etc. Los marchistas y en especial las mujeres y sus niñ@s, huyeron hacia la selva, el monte y ello provocó que se pierdan más de cien niñ@s que fueron rescatados hasta una semana después de la intervención policial a la marcha. Finalmente fueron detenidos y llevados a San Borja, Reyes y Rurrenabaque<sup>14</sup>.

14 Reportajes sobre el TIPNIS se pueden citar varios. El más completo es el de la Fundación Tierra: Tierra, Territorio y Derechos Indígenas en el TIPNIS. 2012. Tiene además un premio al periodismo digital, por haber colgado del Twitter, de su página web fotos y filmaciones del conflicto.

La noticia se propagó y devino en un escándalo nacional e internacional. Un gobierno indígena reprimiendo indígenas de manera brutal. Ello provocó que dejen en libertad a los detenidos, los que junto a los reagrupados reiniciaron la marcha y después de varios días pudieron llegar a La Paz. Allí fueron recibidos apoteósicamente por la población civil urbana. El Gobierno negoció una semana después con los dirigentes de la marcha y se acordó que la carretera no pasará por el TIPNIS y la intangibilidad de este territorio<sup>15</sup>.

La marcha se inició con alrededor de 600 marchistas y llegó a tener hasta 2.500 marchistas en determinado momento. Las alteraciones del número de marchistas se debió a que en un determinado momento, ex militantes disidentes del MAS se sumaron a la marcha, pero los propios indígenas pidieron que la marcha sea sólo de indígenas. La intervención de Yucumo también afectó este aspecto numérico.

Este último aspecto, el de la intangibilidad, ha llevado a que el Gobierno establezca que las explotaciones madereras sostenibles de los indígenas, así como acuerdos de etno-eco turismo queden sin la autorización gubernamental, porque el gobierno interpreta la intangibilidad como el no uso de los recursos naturales del TIPNIS ni por el Gobierno (que pretendía explotar petróleo) ni por los indígenas.

Por otra parte, el Presidente Evo Morales, pese a haber firmado la ley que establece estos acuerdos, siguió haciendo campaña y regalando motores, lanchas, enseres, víveres en las comunidades indígenas de Moxos, por lo que fue acusado de replicar tiempos coloniales. Hay versiones, muchas de ellas fundamentadas, que se ha repartido dinero para dividir las organizaciones indígenas. Todo ello llegó a provocar otra marcha en diciembre, del CONISUR, organización compuesta en un 80% por no indígenas, sino más bien cocaleros, como se comprobó con el currículum de sus dirigentes<sup>16</sup>.

Ellos se sentaron con autoridades gubernamentales y acordaron revisar la ley que declaraba la intangibilidad del TIPNIS. Más aun, se acordó llevar a consulta a las comunidades indígenas, aplicando una ley de consulta previa para proyectos o políticas que afecten a territorios indígenas<sup>17</sup>. Esta ley es inaplicable a este caso desde todo punto de vista, ya que constitucionalmente la misma exige que haya consenso en las comunidades para que se realice la consulta, lo que no existe en el TIPNIS. Pero además, ya no se puede calificar de previa la consulta, cuando hay una decisión gubernamental de llevar adelante el proyecto de la carretera de manera adelantada.

Ante esta situación, los indígenas del TIPNIS organizaron la IX marcha indígena que salió en el mes de abril y llegó a La Paz el mes de junio. La cabeza de la marcha estuvo a cargo de Bertha Bejarano. Ella fue rápidamente acusada por el Gobierno, ya que en los años 80 estuvo detenida por la policía de Brasil por haber llevado droga (capsulas de cocaína) en su estomago. Ella argumentó que lo hizo por verse en situación de pobreza extrema, pero que no era narcotraficante y que hacia la marcha justamente para evitar que sus hijos no se vean obligados a hacer lo que ella hizo. Pero eso la

15 Ley de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS 180 de 4 de octubre de 2011.

16 Los tres principales dirigentes del CONUISUR eran afiliados a sindicatos de la Federación del Trópico de Cochabamba. Gumerindo Pradel es su Presidente y está en esa condición. Periódico digital Territorios en Resistencia, 21 de junio de 2013.

17 Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS no 222 de 10 de febrero de 2012.

desprestigió bastante. Adolfo Chávez, dirigente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia - CIDOB fue desconocido hasta llegar a un Congreso Indígena en junio de 2012, manipulado por el Gobierno, donde se eligió a la Sra. Melba Hurtado del pueblo yuracaré (pueblo cuestionado por no existir prácticamente en área rural hoy en día), como nueva ejecutiva de la CIDOB. En el mes de julio la sede de la CIDOB en Santa Cruz fue tomada violentamente por seguidores de esta nueva dirigente<sup>18</sup>.

La marcha llegó a La Paz en junio de 2012, no se le permitió ni ingresar a la Plaza Murillo y se la aisló por completo, se la reprimió, incluyendo a niños y mujeres<sup>19</sup>. Finalmente los indígenas se replegaron a Santa Cruz a defender la sede de la CIDOB (que no lo pudieron hacer la final (por lo antes relatado) y a sus comunidades.

El proceso del TIPNIS se halla en este momento en esa situación: se ha desarrollado la consulta previa y sus resultados muestran que persisten comunidades que se oponen a la construcción de la carretera, pese a que la consulta fue impuesta por el gobierno y manipulada con regalos a las comunidades. Esta consulta se realizó, pese a tener presentadas varias denuncias internacionales y procesos ante estrados judiciales constitucionales y ordinarios, que no son atendidos por los jueces en Bolivia.

Un hecho aislado ocurrió en los meses de junio-julio de 2013, cuando el Cacique del CONISUR, Gumercindo Pradel, quien semanas atrás, habría sido sometido a la justicia comunitaria, interpuso una demanda a los dirigentes Adolfo Chávez y Fernando Vargas (CIDOB y TIPNIS respectivamente) por "intento de homicidio". Estos dirigentes ni siquiera estuvieron en el ampliado de corregidores donde se le aplicó el castigo de 3 chicotazos a Pradel. Al no acudir a los requerimientos de la Fiscalía, se les sacó una orden de aprehensión, ante lo cual estos dirigentes se refugiaron en la sede de la CIDOB en Trinidad y tienen una guardia indígena que hace vigilia alrededor. Son ya tres meses que este hecho está en suspenso y no se resuelve aun.

### **Gasolinazo al final del 2010.**

Simultáneamente, a fines de 2010, el gobierno dictó un Decreto incrementando el precio de la gasolina quitando la subvención que otorga a los hidrocarburos, por razones fiscales. Una medida, que se puede catalogar como neoliberal y que afecta el nivel de precios de todos los demás productos de la canasta familiar. La reacción no se dejó esperar. La medida lanzada los últimos días de diciembre de 2010 fue levantada al inicio de 2011, dado que las movilizaciones anunciadas eran de una fuerza impredecible, pero de amplio consenso popular. Este fracaso en política fiscal habrá de tener graves consecuencias posteriores, en la coyuntura.

### **Elecciones judiciales**

La semana del arribo de la VIII marcha (octubre de 2011) se realizaron las elecciones judiciales, las únicas en el mundo, para elegir magistrados del Tribunal Supremo Plurinacional (ex Corte Suprema de Justicia), Tribunal Constitucional Plurinacional (ex Tribunal Constitucional), Consejo de la Magistratura (ex Consejo de la Judicatura) y Tribunal Agro Ambiental (ex Tribunal Agrario Nacional).

---

18 El Deber, 20 de julio de 2012.

19 Esto también se halla documentado en el libro publicado por la Fundación Tierra.

Esta elección se convirtió en una suerte de plebiscito sobre el gobierno. La habilitación de candidatos la realizó la Asamblea Legislativa Plurinacional, donde el MAS tiene dos tercios de votos. Se hicieron varias denuncias, sobre la manipulación de las candidaturas, y al ser desoídas la oposición hizo campaña por el voto nulo.

El resultado fue que hubo en promedio entre los 4 tribunales judiciales a elegirse, sobre un 80% de votos de los ciudadanos habilitados, se registró 41 por ciento de votos válidos, 18 por ciento de votos blancos y 41 por ciento de votos nulos<sup>20</sup>. Con excepción de la elección para el Tribunal Supremo Plurinacional, en todos los demás ganaron el voto blanco y el voto nulo a los votos válidos.

Esto fue atribuido por el gobierno a que se hizo esta experiencia por primera vez en Bolivia, que no hubo información, que fue una votación inédita, que eran muchos candidatos, que se confundió al electorado, con el voto nulo, que no conocían los electores a los candidatos por la prohibición de hacer campaña que se impuso, etc. En resumen, el oficialismo no reconoce esta derrota, la primera derrota electoral de Evo Morales desde que ganó las elecciones de 2005.

Prueba que el gobierno desconoce esta derrota es que los candidatos más votados, del porcentaje de votos válidos, fueron posesionados en sus cargos en el Tribunal Supremo Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional, Consejo de la Magistratura y Tribunal Agro Ambiental, el 3 de enero de 2012.

### **Caso Rosza**

Un tema muy controversial, calificado por el gobierno como el de los separatistas<sup>21</sup>, es el caso Rosza. Grupos de ultraderecha cruceña tomaron contacto con Rosza en Europa y trajeron al grupo ya señalado anteriormente. Rosza había peleado en la guerra de Yugoslavia, era de ascendencia croata y había nacido en Santa Cruz, cumplía ciertas características básicas para este trabajo. Aparentemente, la inteligencia cubana estuvo involucrada en este contacto ya que el grupo llegó a Bolivia infiltrado. Se tiene conocimiento de un Tte. Andrade que desde el inicio de las operaciones de Rosza estaba en el grupo. Rosza en seis meses intentó identificar una o más haciendas o fincas, donde se podía dar entrenamiento militar a jóvenes cruceños que frenasen la identificada como “invasión masista” a Santa Cruz, tal como la denominaban estos grupos cruceñistas. En ese momento, se acababa de aprobar por referéndum el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, hubo una reacción de los grupos del Comité Juvenil Cruceñista, entidad cívica compuesta por jóvenes de derecha, que tomaron instituciones públicas del gobierno central en Santa Cruz, pidiendo al entonces Prefecto electo Rubén Costas, que asuma las funciones de estas instituciones, en un tipo de ejercicio autonómico *de facto*. Costas dudó y no se involucró. El gobierno movilizó a los coccaleros y campesinos, que desde el norte cruceño, desde San Julián, se aprestaron a entrar a Santa Cruz, en lo que se iba a convertir en un enfrentamiento violento, sin otra salida.

---

20 El Diario, 24 de octubre de 2011.

21 Un reciente reportaje salido en la prensa nacional, en La Razón y Los Tiempos de Cochabamba en separata, denominada “Los mentiras de los separatistas”, de las ediciones de estos periódicos del pasado 29 de septiembre de 2013, hacen referencia a este caso.

Rosza y su grupo se trasladaban de hotel en hotel, llevaban una vida muy trivial, llena de churrascos, fiestas y visitas a locales nocturnos. Fueron infiltrados por otro espía del gobierno de nombre Dirk Schmidt, un inmigrante de Alemania del Este, que hacía las veces de informante del gobierno.

Cuando los infiltrados descubrieron que el grupo Rosza tenía contactos en Palacio de Gobierno, por declaración de Schmidt<sup>22</sup>, dieron parte al gobierno y el Ministro de Gobierno de entonces, Alfredo Rada, dio la orden de intervenir el grupo que fue sorprendido a las 4 am en el Hotel Las Américas, y donde fueron ajusticiados Rosza y el irlandés. Los demás quedaron aprehendidos<sup>23</sup>. Luego las investigaciones dieron parte de que ejecutivos de COTAS, la cooperativa de teléfonos de Santa Cruz, habían otorgado un ambiente en la Feria de Santa Cruz a este grupo, y con ello habían facilitado un lugar de depósito de armas, equipos de comunicación y otros logísticos. Ello dio pie a una cacería de brujas donde se implicó a exministros (Gral.® Gary Prado) y su hijo, ex militares (Gral.® Lucio Añez), el hijo de un ex Prefecto de Santa Cruz (Zvonko Matkovic), varios cívicos cruceños (Branko Marinkovic, Lorgio Balcázar), profesionales, ejecutivos de empresas públicas y privadas, etc. El proceso ha cambiado de residencia de La Paz a Tarija y luego a Santa Cruz, sin que hasta hoy haya concluido.

El gobierno ha sostenido permanentemente que no hubo ejecución en el Hotel Las Américas, sino enfrentamiento armado. Los abogados del Ministerio de Gobierno, estaban extorsionando a los encauzados, para sacarlos del juicio. Fueron descubiertos, y ninguno de los Ministros de Estado ha quedado implicado en este caso de extorsión, pero ha generado una desconfianza de la ciudadanía, de amplio espectro, sobre la honestidad y la corrupción gubernamental.

### **Red de extorsión y corrupción**

Posteriormente, a mediados del 2012, se descubrió una red de extorsión, que funcionaba desde el Ministerio de Gobierno e involucraba a abogados del Ministerio de Gobierno, como Dennis Rodas y Fernando Rivera, y del Ministerio de la Presidencia, José Manuel Antezana Pinaya, ex director de Gestión Pública, abogados que hacían de representantes legales en los casos que tenía el Estado ante los diferentes juzgados del país<sup>24</sup>.

La denuncia de la red de extorsión nace del involucramiento del actor Sean Penn en defensa de un acusado norteamericano (Jacob Ostreicher) de narcotráfico que era extorsionado, sus bienes incautados y él detenido sin sumario y menos juicio. Penn se reunió con Evo Morales y aparentemente le hizo conocer este tema. El caso es que pocos días después, el propio Ministro de Gobierno Carlos Romero, destapó el tema.

Ya hubo un caso anterior de corrupción en el gobierno, donde Santos Ramírez, hombre fuerte del MAS, ex diputado, como presidente de YPFB admitió haber recibido un soborno por un contrato petrolero, por la empresa Catler Uniservice, cuyo principal ejecutivo murió en un atraco el momento en que entregaba el soborno a un pariente político de Ramírez. Todo se develó y Ramírez está en la cárcel pagando este delito.

22 Declaración de Schmidt a la Fiscalía General del Estado. Ver también: [www.geheim-magazin.de](http://www.geheim-magazin.de) Bolivien. 21 de octubre de 2010.

23 Carlos Valverde. "¡MATEN A ROSZA!". Ed. El País. Santa Cruz, 2012. En este libro se llega a afirmar que la orden la dio el propio presidente Evo Morales.

24 La Prensa y Los Tiempos, 28 de noviembre de 2012.

Un último caso es el del Mayor Fabricio Ormachea, ex jefe de la Unidad de Lucha Contra la Corrupción de la Policía Boliviana, quien fue detenido el 31 de agosto de 2013 en Miami, EEUU, por agentes del FBI, extorsionando al empresario Roca, ex presidente de la línea aérea Aerosur, tras haberle prometido que podría archivar un proceso penal que tiene en la justicia boliviana a cambio de 30 mil dólares. Ormachea ha implicado a otras autoridades gubernamentales, pero se desconoce cuáles son estas<sup>25</sup>.

### **Conflictos en el sector salud**

En el sector salud lo más impactante fue que, al no poderse llevar a delante el Sistema Único de Salud (SUS), la ministra Nila Heredia fue remplazada por Juan Carlos Calvimontes, quien puso en marcha un plan para que los médicos y trabajadores en salud trabajen 8 horas, ya que el sector no tiene más recursos y debe atender una demanda cada día creciente. Esto provocó que se dieran múltiples huelgas y marchas en el sector, habiéndose acordado, luego de dos meses de conflicto entre marzo y mayo de 2012, que se realizará una Cumbre de la Salud, primero fijada para julio y luego postergada hasta octubre de 2013.

El nuevo ministro Juan Carlos Calvimontes empezó planteando un Decreto en marzo de 2012, que establecía el trabajo de 8 horas de los médicos y personal de salud del país. Está claro que eso era una conquista desde el Código de la Seguridad Social de los años 50 y de una Ley de 1968 que permitía el uso de 2 horas para capacitación al personal de salud. En la práctica, evidentemente los médicos y el personal de salud no las usaron así las 2 horas mencionadas. Por otra parte, el argumento de que el trabajo en salud es delicado y que un cirujano no puede trabajar 8 horas, no es válido para la mayor parte del personal de salud, incluidos administrativos, que no tienen tal condición de trabajo. Por ello, el Gobierno logró un cierto respaldo popular. Pero el rechazo del sector fue tajante. Hubo enfrentamientos en vía pública muy duros, salieron los estudiantes de medicina de las universidades públicas a sumarse a este paro y movilización del sector salud. Al final el gobierno reculó y acepto ir a una Cumbre de Salud que se fijó primero para fines de julio y se ha postergado hasta octubre ahora. Es muy probable que ni se lleve a cabo, ya que se prevé un cambio de ministro de salud en las próximas semanas.

Anteriormente, los trabajadores de la Caja Nacional de Salud (CNS) realizaron una huelga de más de un mes. En Bolivia, alrededor del 27% de la población está cubierta por el sistema de seguridad social (23% de acuerdo a cifras de otras fuentes estadísticas). En todo caso el impacto es notable en estos asegurados. La razón de la huelga es que la ex Ministra de Salud Nila Heredia posesionó como Presidente de la CNS a un compañero suyo, el Dr. Jorge Alvarado, rompiendo con las modalidades institucionales que se tiene para esta elección. Además los trabajadores de la CNS demandaban que el Estado cancele la deuda en mora de los aportes laborales y patronales que adeuda a la CNS, que suman varios millones de dólares (alrededor de Bs. 200 millones).

La respuesta de la ex Ministra Heredia fue la de la libre afiliación, es decir, que trabajadores o empresas que consideren que no son atendidos por la CNS (por huelga o ineficiencia), pueden des afiliarse y afiliarse a cualquier otra Caja de Seguridad Social. Esto provocó que varias entidades del

---

25 Periódico digital *Hoy Bolivia.com* de 14 de septiembre de 2013.

Estado se des afilien y se afilien en otras entidades de seguridad social, como ser la Caja Petrolera de Salud y otras sectoriales. La propia Caja Petrolera de Salud también tuvo una prolongada huelga por despidos de dirigentes sindicales. Es decir, que todo el sector de la seguridad social estuvo convulsionado.

### **Conflictividad minera**

A esto debe añadirse que se ha producido una conflictividad en el sector minero. Los cooperativistas mineros han intervenido minas privadas y de la Corporación Minera de Bolivia -COMIBOL (empresa estatal de minería) y lo han hecho al calor del incremento de precios internacionales de estaño, zinc, bismuto y otros minerales. Estos conflictos se han producido en Colquiri y en minas de Potosí. Asimismo, las comunidades indígenas donde hay explotaciones mineras, han intervenido las mismas secuestrando a sus técnicos, especialmente en áreas de exploración, habiendo torturado y golpeado a los secuestrados transgrediendo el respeto a los derechos humanos y finalmente han logrado que el gobierno revierta estas concesiones mineras. Esto ha sucedido por ejemplo en Mallku Qhota, situado en el municipio de Sacaca, el 2012. Esto puede verse replicado en otras concesiones mineras, como ha ocurrido en Colquiri, La Joya, y otras minas. A ello se suma que la COMIBOL ha reportado la reducción al 50% de las utilidades de Huanuni por la baja del precio de los minerales en el mercado internacional a mediados de 2013.

### **Otros hechos destacados en la coyuntura**

En el sector de hidrocarburos hay conflictos similares, aunque con menor grado de conflictividad, al ser los campos hidrocarburíferos sujetos a fuerte control militar y policial. Así y todo, se ha tenido el primer semestre de 2012 mas de una intervención de estos campos por organizaciones indígenas, campesinas o incluso por ex trabajadores petroleros, en reclamo a beneficios sociales y otros temas económicos.

El resultado final señala que el año 2013 no será un año de grandes iniciativas ni de políticas públicas de fondo. Incluso un tema que puede ser de interés, cual es el proyecto de ley de Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones, no está concluido, se anunció que se aprobaría este año.

A ello se añade que se consolidó el retiro de la cooperación holandesa, sueca, y la reducción drástica de la belga, finlandesa, noruega. USAID cerró un acuerdo con el gobierno el 2012, para abrir tres programas: uno de apoyo al sector salud, con fondos en tres proyectos, uno administrado por UNICEF, otro por la ex entidad Socios para el Desarrollo y otro por dos ONGs asociadas, otro de lucha al narcotráfico y uno de apoyo municipal. El monto de los proyectos de salud alcanzaba a \$us 40 millones, en un inicio. Estos proyectos ya estaban en marcha desde el mes de marzo de 2012. Además la cooperación danesa dio marcha atrás y decidió quedarse en Bolivia. Pese a ello, el 1ro. de mayo de 2013, el presidente Morales expulsó a USAID. Antes ya se había retirado la NAS.

Por lo demás, la cooperación europea se ha retirado masivamente del país. Tal vez España es la gran excepción, aunque con grandes recortes. Las razones de tal política son: presión del gobierno boliviano para administrar estos recursos, ineficiencia e ineficacia en los proyectos ejecutados, falta de contrapartes técnicas, incremento de costos de operación (pensiones, impuestos, etc.), y la crisis en países de Europa que cooperaban a Bolivia.

## La economía

En lo económico, el Gobierno anuncia que espera un crecimiento mayor al 5% para el 2013 y lo mismo para los años siguientes. Si se considera que la principal inversión extranjera, que era la Jindal<sup>26</sup> para la explotación del hierro del mutún y creación de una siderúrgica, este crecimiento se basará fundamentalmente en la inversión pública. Además, se ha creado un nuevo impuesto a la compra venta de dólares, que reducirá las utilidades de bancos y casas de cambio y recaudará recursos de más de \$us 100 millones para el gobierno en el futuro. Esto sin embargo, puede constituir una presión inflacionaria en el mediano plazo.

El PIB se anuncia que ya está por encima de los \$us 28.000 Millones el 2013 (el PIB rondó los \$us 8.000 millones todo el período democrático desde 1982 a 2005, y saltó a más de \$us 20.000 millones en el período posterior, estimándose para el 2012 \$us 24.000 millones), lo que es un verdadero record. Las RIN están en el orden de los \$us 13.000 Millones y las exportaciones superan ampliamente los \$us 8.000 Millones. La inversión pública se programa en \$us 5.000 Millones, lo que es un record también, si se considera que históricamente antes del 2005 por más de 20 años rondó los \$us 500 millones<sup>27</sup>.

Las únicas críticas en términos económicos que se escuchan son:

- a. Que el gobierno tiene ingentes recursos y que los está invirtiendo mal, porque no está apuntando a la industrialización de las materias primas, sino a infraestructura y a bonos.
- b. Que hay mala gestión y continúa la corrupción en esferas gubernamentales.
- c. Que se está repitiendo el error de economías con muchos recursos debidos a precios elevados de materias primas, que se engolosinan con la inversión pública y se endeudan simultáneamente. La deuda externa boliviana bajó de \$us 5.000 Millones que fue por más de 20 años, hasta el 2005, a cerca de \$us 3.000 millones hoy, debido a perdones de deuda, subrogaciones, renegociaciones, concesiones. Pero la deuda interna que en los mismos 20 años anteriores al 2005 estuvo siempre entre los \$us 1.000 y 1.500 Millones, hoy está cerca a los \$us 9.000 millones. La deuda externa tiende además, a crecer por contrataciones de créditos en curso por más de \$us 1.000 millones, y el BCB está prestando al gobierno otros \$us 3.000 millones de las RIN en los próximos 3 años.
- d. La previsión es que esta combinación de endeudamiento interno y re-endeudamiento externo, con alta inversión improductiva, devenga en hiperinflación otra vez<sup>28</sup>.
- e. Finalmente, se critica que si bien el desempleo abierto se ha reducido al 3% en áreas urbanas según el gobierno y al 5% global, al 8% según fuentes de investigaciones privadas (CEDLA), el subempleo y el empleo disfrazado (en contrabando, narcotráfico, delincuencia, etc.) ha crecido altamente, y el empleo es de baja calidad (sin seguridad de corto ni largo plazo), altamente informatizado (82% de cuentapropistas no asalariados)<sup>29</sup>.

26 Multinacional de capital predominantemente hindú, que vino a Bolivia a invertir en el yacimiento de hierro del mutún (hierro), que no pudo ejecutar su contrato porque insistió en usar madera de bosques aledaños a Puerto Suárez para alimentar de energía su planta siderúrgica. Entretanto, el gobierno boliviano no le proveía de gas para este fin y así evitar el impacto ambiental. Al final, el gobierno boliviano ejecutó las boletas bancarias de garantía de cumplimiento de contrato de Jindal y expulsó a la empresa de Bolivia. Esta inversión era de más de \$us 2.000 millones, el Vicepresidente Álvaro García Linera había señalado, que en un contrato, Evo Morales superaba toda la inversión lograda en el proceso de capitalización de Sánchez de Lozada. Esta inversión fracasó.

27 INFORME DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA. Fundación Milenio. 2013.

28 Rolando Morales. EL DESARROLLO VISTO DESDE EL SUR. INESAD, CIESS, Econométrica, Think Tank Initiative, UMSA. La Paz. 2012.

29 Ver [www.cedla.org/content/41292](http://www.cedla.org/content/41292). 24 de noviembre de 2010. Mas reciente. 19 de agosto de 2013.

La tendencia y prognosis para el 2013-2014 es que:

- Es probable que el gobierno se embarque en realizar un programa de inversiones agresivo, que inicie su campaña electoral, mostrando el período de Evo Morales como el de más alto crecimiento económico. El crecimiento del PIB se conoce que se debe a los altos precios de commodities (gas, petróleo y minerales) así como al contrabando y al narcotráfico siendo las remesas contribuyentes menos notables al mismo. Pero para el electorado puede ser explotado de manera sesgada.
- La oposición ha demostrado poca o ninguna capacidad de reacción. No hay líderes con proyección nacional visibles que recojan el tenue descontento social más que económico de la población. Doria Medina tiene un electorado muy definido en la clase media alta, Juan del Granado en la clase media baja y los demás líderes son muy regionales (si es que el mismo Del Granado no puede calificarse como tal -regional en La Paz y Oruro). Costas en Santa Cruz, Suarez en el Beni, Joaquina en Potosí, Montes en Tarija y el surgimiento de figuras noveles como el caso de Torres, el nuevo alcalde de Sucre, y el nuevo alcalde Becerra de Quillacollo en Cochabamba. En Pando hay una atemorización de la población tan grande que no permite el surgimiento de liderazgos alternativos. Proyectos políticos no se vislumbran en lo inmediato. Tal vez la excepción es el anuncio de Jhony Fernández de UCS de relanzarse a la política, aunque con fuerte presunción de hacerlo en vistas a lograr una masa de votantes que le permita coparticipar, aunque sea mínimamente, del poder, como en el pasado. Mas aun si su hermano Roberto es representante del presidente en Santa Cruz. Incluso el viejo MIR de Jaime Paz Zamora acaricia esta idea, de relanzarse a la política electoral aspirando a un 5% de votación que le permita negociar un acuerdo de co-gobierno con Evo Morales.
- Lo principal es que la agenda política está signada muy anticipadamente con las elecciones del 2014. El tema autonómico es el único que puede permitir alternabilizar en la construcción de agenda política, a la que impone y prioriza el gobierno y el MAS. Especialmente si se la enfoca desde tres ángulos: el de los recursos, ya que debe considerarse el 2013 un Pacto Fiscal; el de la recentralización, con las leyes sectoriales que van a contrapelo de la CPE y la LMAD; y el de la implementación de la propia autonomía, con la incapacidad del Ministerio de Autonomías y del gobierno, de resolver el lento avance de Estatutos Departamentales y Cartas Orgánicas Municipales, los pobres avances en la Autonomía Indígena Originaria Campesina y las contradicciones con la lógica partidaria, los problemas de límites intermunicipales e interdepartamentales y los problemas de gestión por la baja ejecución presupuestaria (en promedio 20%) de parte de los entes autonómicos subnacionales.

La perspectiva es que el Gobierno del MAS puede haber perdido caudal electoral. Pero hay un voto duro, que los analistas estiman entre el 35 y 45% a favor de Evo Morales. El quebrar este límite se basa en que se recupere la iniciativa, de manera particular. Es decir, en el caso boliviano, es imposible pensar en un camino similar al de Venezuela. La oposición no se va a unir, porque las diferencias ideológicas e históricas entre los dos potenciales partidos opositores mas fuertes (UN y MSM) son irreconciliables. Así lo ha anunciado al menos uno de ellos de manera enfática. Otra opción es la de construir un Frente Amplio<sup>30</sup> con programa mínimo, que es lo que vienen trabajando opciones políticas de izquierda moderada democrática como PAIS (ex MBL) o el propio AS (del Alcalde de Potosí René Joaquina).

30 El Frente Amplio ha sido asumido como propuesta en firme por Samuel Doria Medina desde mediados de septiembre de 2013. Ver La Razón, 18 de septiembre de 2013.

Agrupaciones ciudadanas como Camino al Cambio de Tarija, sin liderazgo visible, ante la huida de Mario Cossio a Paraguay, por razones de persecución judicial, Primero Chuquisaca de Fernando Rodríguez, con baja presencia en los órganos legislativos de Chuquisaca, Poder Ciudadano de Germán Antelo con presencia unipersonal en la ALP y la ALD de Santa Cruz, los Verdes de Rubén Costas con fuerte presencia en el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, Primero el Beni de Ernesto Suarez y Moisés Shiriqui, Primero Cochabamba de Gamal Serhan, son las que tienen mayor presencia regional y con los que se debe buscar acuerdos electorales serios. Los Verdes de Rubén Costas y Consenso Popular de Oscar Ortiz han buscado conformarse en el Movimiento Democrático Social (MDS), a los que se han sumado, Primero Chuquisaca, Primero Cochabamba y están conversaciones con Camino al Cambio y con la agrupación ciudadana de Óscar Montes UNIR. Sin embargo, están chocando con problemas legales, han sumado otras agrupaciones ciudadanas muy pequeñas y no están logrando expandir su presencia nacional.

Por tanto hay que pensar en construir propuesta y agenda antagónica a la hegemónica con este estado de situación, entendiendo que esto debe surgir desde la sociedad civil, desde los jóvenes, desde las organizaciones sociales.

Se trata de construir agenda para mejorar la calidad de la democracia, para profundizar la democracia, tomando en cuenta que es altamente probable que el propio gobierno y el MAS se autogeneren opositores, potenciales aliados congresales (Félix Patzi, Felipe Quispe, Filemón Escobar, Román Loayza, Roberto De La Cruz), o los grupos indígenas del CONAMAQ (Rafael Quispe) o de la CIDOB (Adolfo Chávez, Fernando Vargas). Pensar en la perspectiva en la que el MAS no obtenga más del 50% de votos y así construir las bases de una agenda que permita una mejor aplicación de políticas públicas de consenso, más que impuestas verticalmente.

### **3. ANALISIS DE LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS EN LA CPE Y EN LA LMA**

La nueva Constitución Política del Estado tiene una estructura diferente, ya que incorpora la Tercera Parte dedicada a la Estructura Territorial del Estado boliviano.

Generando una nueva relación centro – periferia, la descentralización no es un fin en sí misma, sino un proceso que en América Latina se ha orientado a la consolidación democrática y el desarrollo económico. Deben distinguirse los tres tipos primordiales: desconcentración, delegación o devolución. La implementación de la devolución permite la creación o fortalecimiento financiero y legal de las unidades de gobierno subnacional, cuyas actividades están fuera del “control directo” del Gobierno central, es decir, cuentan con autonomía e independencia. delimitadas por un espacio geográfico determinado contando con una autoridad exclusiva con facultades también exclusivas. Las experiencias de otros países explicitan que los ciudadanos perciben que los gobiernos locales pueden identificar oportunamente sus problemas inmediatos y procurar una solución mucho antes que el gobierno nacional.

La devolución como la forma más profunda de descentralizar abarca tres dimensiones fundamentales: política, administrativa y fiscal. La primera abarca la elección popular de las autoridades, arreglos institucionales para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones, existencia de mecanismos de control social, rendición de cuentas y la delimitación espacio – territorial. La

dimensión administrativa implica la transferencia de competencias en el ámbito de servicios, planificación, coordinación y promoción de la participación social. La tercera dimensión, fiscal, debe orientarse a identificar las necesidades de los ciudadanos, optimizar la asignación de bienes públicos, distinguir las fuentes de los ingresos locales (generación de recursos propios o transferencias) y la libre disponibilidad de los mismos (decisiones independientes o recursos etiquetados).

En el caso de Bolivia se ha definido constitucionalmente un modelo de Estado descentralizado en el que la autonomía implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos, el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva (CPE: Artículos 1 y 272). La Ley Marco de Autonomías establece que el proceso de descentralización tiene como fin la distribución de funciones político administrativas del Estado para la participación ciudadana en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico (Ley No.031: Artículo 7).

Si bien el modelo boliviano de descentralización se denomina Autonomico, para consolidarse requiere atender todas las variables enunciadas. En lo político, es fundamental que las normas jurídicas garanticen la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el destino de recursos de los gobiernos municipales y departamentales, de la misma manera profundizar la rendición de cuentas. En lo administrativo, es necesaria una mayor transferencia de competencias en orden exclusivo y menor concurrencia. Pero sin duda, el punto de inflexión en la realidad deberá ser la dimensión fiscal generando mayor libertad en la disponibilidad de sus recursos y que éstos de manera progresiva sean mayormente generados por cada gobierno subnacional para garantizar la sostenibilidad e institucionalidad a largo plazo. No se debe perder de vista que a mayor descentralización, mayor autonomía y ésta, a su vez, contribuirá a la consolidación democrática y desarrollo económico<sup>31</sup>.

Las leyes en la nueva Constitución se han disgregado. Hay cuatro tipos de leyes que se mencionan en el texto constitucional:

- Leyes Básicas o de Bases
- Leyes Marco
- Leyes de desarrollo y/o Leyes de armonización
- Leyes reglamentarias

Las leyes Básicas son las que se utilizan para definir un tema, competencia o política de manera exhaustiva. Las leyes marco son las que establecen un tema, competencia o política de manera general o de referencia. Las leyes de desarrollo, las que explican y desenvuelven un tema, competencia o política; son también las leyes que armonizan con normas de nivel -jerárquicamente o por supremacía- superiores. Las leyes Reglamentarias son las que reglamentan, en detalle, un tema, competencia o políticas.

---

31 Børth, Carlos; Alarcón, Carlos; Romero, Carlos. HACIA UNA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA, VIABLE Y PLURAL. Fundación Ebert, Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria, Netherlands Institute for Multiparty Democracy. La Paz. 2008.

A ello debemos añadir que en realidad la Constitución Política no habla de competencias, pese a que lo dice específicamente, sino de materias competenciales. Este es el primer carácter del oxímoron al que hace referencia este documento.

Las materias competenciales señaladas en la CPE pueden ser<sup>32</sup>:

- a. Actividades públicas
- b. Políticas públicas
- c. Sistemas
- d. Regímenes
- e. Competencias como tal
- f. Servicios
- g. Bienes públicos y disposición de los mismos
- h. Programas y proyectos
- i. Promociones

Por ejemplo, se señalan como competencias en la CPE:

- a. Control de fronteras o elaboración de planos cartográficos, que es una actividad pública
- b. Política monetaria o política de generación, transmisión de energía eléctrica interconectada
- c. Sistema financiero o de Derechos Reales
- d. Régimen Aduanero, electoral o de comunicaciones
- e. Hidrocarburos, salud o educación que son competencias
- f. Servicios como administración de justicia o servicios de telefonía móvil o fija
- g. Bienes públicos y disposición de los mismos, construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos; y la expropiación de bienes para fines públicos
- h. Programas y proyectos, como proyectos de riego o programas como protección de cuencas
- i. Promociones, como la promoción del turismo o promoción del empleo.

Con ello, se debe considerar que si las competencias se dividen en:

- Competencias Privativas
- Competencias Exclusivas
- Competencias Compartidas
- Competencias Concurrentes

---

32 Romero, Carlos; Bórrh, Carlos. SE HACE CAMINO AL ANDAR. Fundación Ebert, Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria, Netherlands Institute for Multiparty Democracy, PNUD. La Paz. 2009.

Entendiendo cada una de ellas de la siguiente manera:

**Artículo 297.**

- I. Las competencias definidas en esta Constitución son:
  1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
  2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
  3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
  4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Se tiene por tanto un panorama un tanto complejo, pero que no por ello, deja de ser necesario delimitar qué competencias son de cada nivel de gobierno.

A ello se debe sumar que Bolivia de ser un país de tres niveles de gobierno desconcentrado, uno de ellos (el intermedio), ha pasado a ser un país de dos niveles de gobierno:

**Gráfico 1**

**ESTRUCTURA DEL ESTADO EN LA NUEVA CPE DE BOLIVIA**



Fuente: Elaboración propia

Con ello, se debe comprender que en aplicación al art. 276, que señala que:

### Artículo 276.

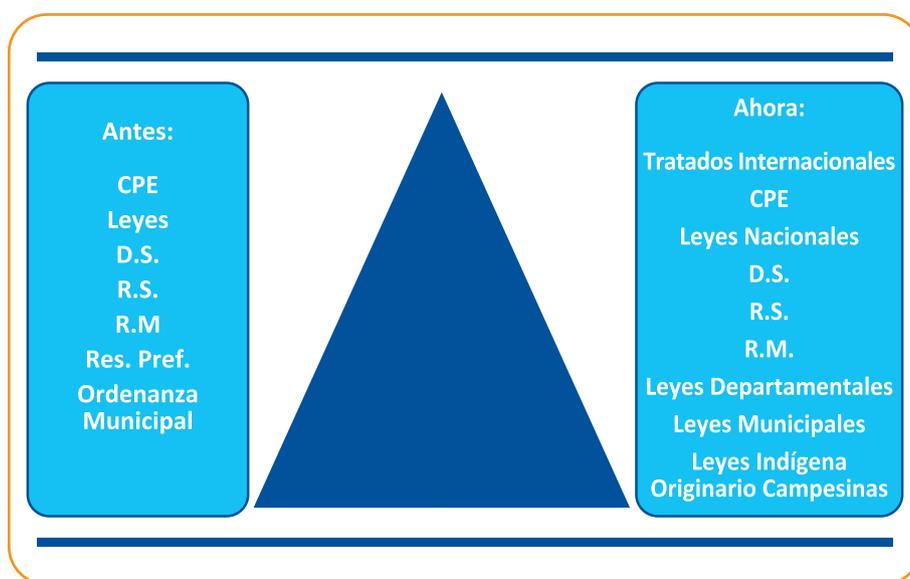
*Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.*

Los tres tipos de autonomía no tienen supremacía entre ellas. Más aún, la propia Autonomía Regional, que no cuenta como las demás de cualidad legislativa, tiene el mismo rango. Las tres autonomías, excluyendo la Regional, tienen cualidad ejecutiva y cualidad legislativa.

Sin embargo, en términos de la supremacía de la Ley, se puede señalar que la pirámide de Kelsen se reordena en el caso de la nueva Constitución de la siguiente manera:

Gráfico 2

#### PIRÁMIDE DE KELSEN ACTUAL



Fuente: Elaboración propia

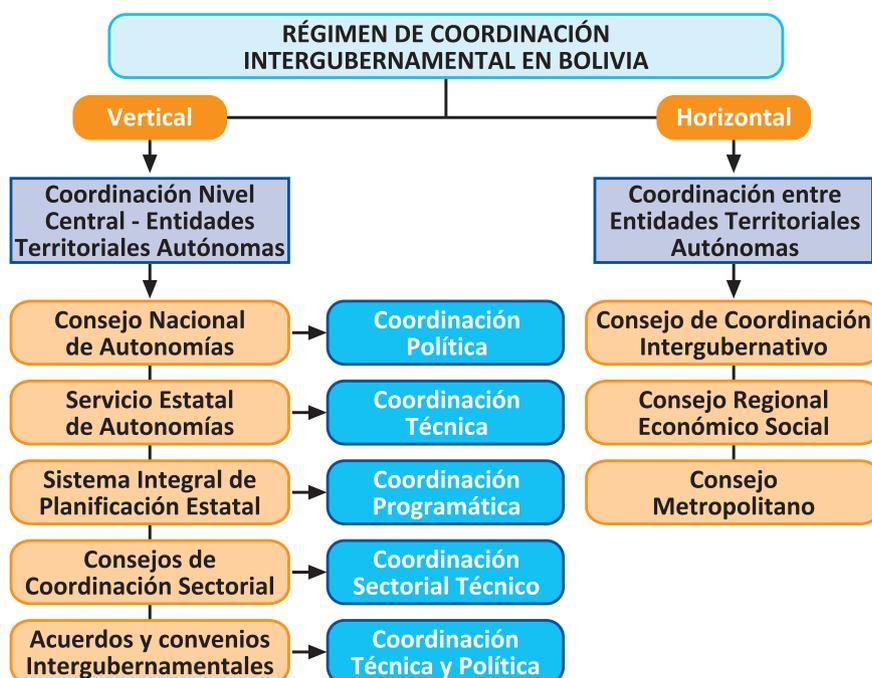
La salvedad es que se aplica el art. 410 numeral II, que señala:

- II. *La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:*
1. *Constitución Política del Estado.*
  2. *Los tratados internacionales.*
  3. *Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.*
  4. *Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.*

Con ello, un Decreto Supremo no puede estar por encima de un Estatuto Departamental o una Carta Orgánica Municipal, ni de leyes departamentales o municipales. Por ello, ésta equipotencia legislativa permite que se pueda respetar leyes sub nacionales relativas a competencias o materias competenciales de nivel departamental o municipal.

A partir de ello, se expondrá cómo las competencias sub nacionales han sido avasalladas o superpuestas con las leyes nacionales. Pudiendo ser recuperadas mediante legislación sub nacional hasta resolver la competencia, ya sea en el Tribunal Constitucional Plurinacional o en una instancia de coordinación autonómica, como el Consejo Nacional de Autonomía o el Servicio Estatal de Autonomías. Ya que el modelo boliviano no cuenta con muchas instancias de coordinación intergubernamental, que sean efectivas. Las existentes son:

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia

Las instancias verticales de coordinación intergubernamental tienen los siguientes problemas:

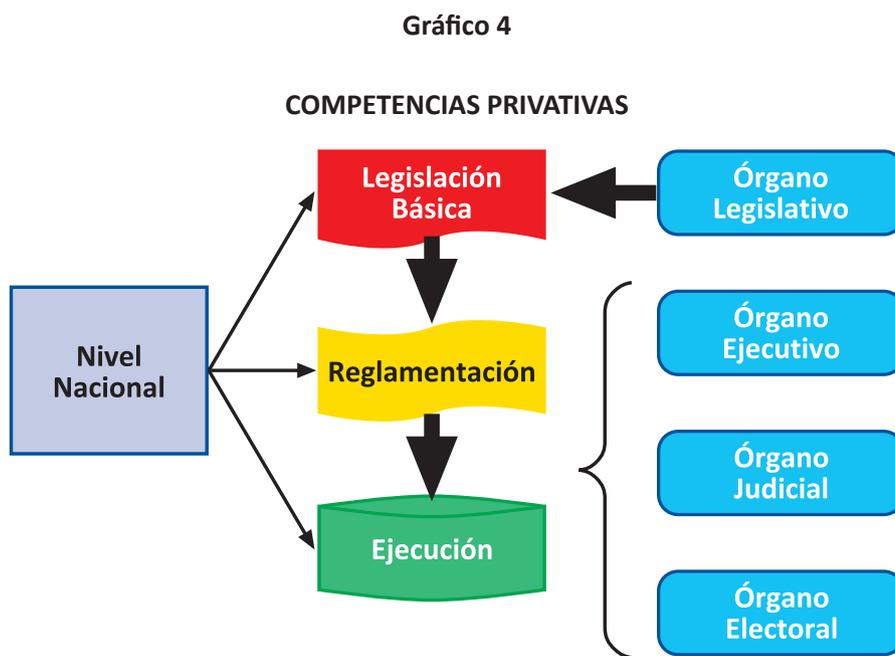
- El Consejo Nacional de Autonomías, no tiene en su constitución la presencia ni del Ministro de Economía y Finanzas Públicas, ni del Ministro de Gobierno, que son los que más problemas tienen con los niveles autonómicos. Pero, por otra parte, este Consejo no funciona nunca.
- El Servicio Estatal de Autonomías, debe tener un Director designado por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional, debe ser un ente técnico y neutral en los conflictos entre las Autonomías y el Gobierno Central. Actualmente funciona como dependencia del Ministerio de Autonomías y es un ente parcializado, siendo sus resoluciones nulas de pleno derecho por no tener una designación de su ejecutivo principal y de sus miembros, acorde a la ley.

- El Sistema Integral de Planificación del Estado es el mismo SISPLAN que existía antes, con otro nombre. Funciona por inercia.
- Los Consejos de Coordinación Sectorial no existen.
- Los Acuerdos y convenios intergubernamentales tienen un proyecto de ley para su funcionamiento que no se aprueba, hace bastante tiempo, en la Asamblea Legislativa Plurinacional, por lo que no se puede contar con ellos.

Como se observa, no hay un funcionamiento de un organismo o ente que permita resolver los problemas competenciales entre las Autonomías y el Gobierno central, siendo la única instancia el Tribunal Constitucional Plurinacional, en los hechos, como ente que puede resolver estos conflictos competenciales.

Sin embargo, la forma como se establece la cualidad legislativa por tipo de competencia y nivel de gobierno o autonomía es la siguiente<sup>33</sup>:

- a. En el caso de las competencias privativas:



Fuente: Börth, Carlos

Donde la legislación básica, así como la reglamentaria le corresponde sólo al nivel central de gobierno.

- b. En el caso de las competencias exclusivas:

33 Romero, Carlos; Börth, Carlos; Peñaranda, Raúl. DEL CONFLICTO AL DIÁLOGO. MEMORIAS DEL ACUERDO CONSTITUCIONAL. Fundación Ebert, Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria, Netherlands Institute for Multiparty Democracy. La Paz. 2009.

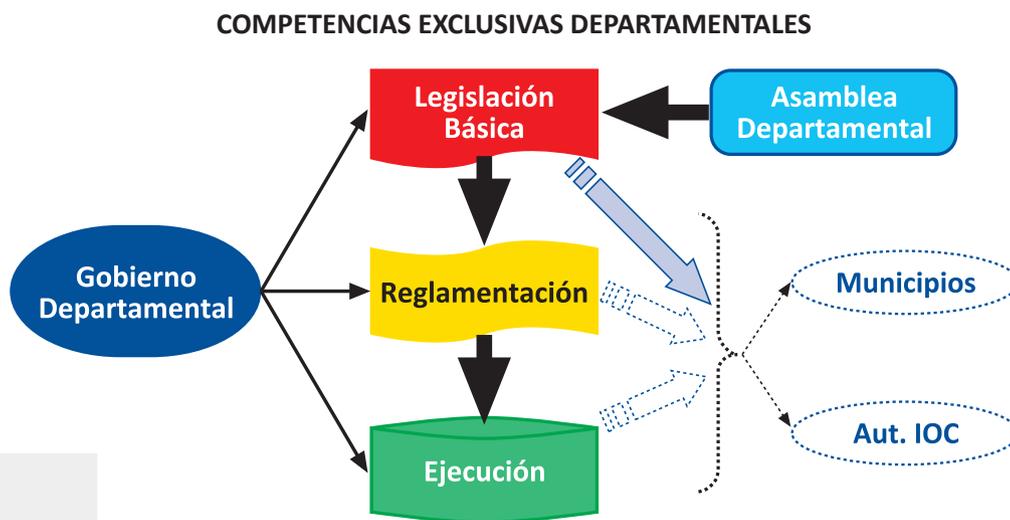
Gráfico 5



Fuente: Börth, Carlos

En las competencias exclusivas nacionales la legislación básica le corresponde al Órgano Legislativo Plurinacional y la legislación reglamentaria puede ser delegada o transferida a los Órganos Legislativos Departamentales o a los Concejos Municipales o a los Órganos Legislativos Indígena originario campesinos.

Gráfico 6



Fuente: Börth, Carlos

En las competencias exclusivas departamentales, la legislación básica le corresponde al Órgano Legislativo Departamental y la legislación reglamentaria puede ser delegada o transferida a los Concejos Municipales o a los Órganos Legislativos Indígena originario campesinos.

c. En el caso de las competencias compartidas:

Gráfico 7



Fuente: Börth, Carlos

En las competencias compartidas la legislación básica la hace el Órgano Legislativo Plurinacional pero puede delegar o transferir la misma a los Órganos Legislativos Departamentales, Concejos Municipales o a los Órganos Legislativos Indígena Originario Campesinos. La legislación de Desarrollo también debe corresponder al Órgano Legislativo Plurinacional, Órganos Legislativos Departamentales, Concejos Municipales o a los Órganos Legislativos Indígena originario campesinos. La legislación reglamentaria debe ser realizada por los Órganos Legislativos Departamentales, Concejos Municipales u Órganos Legislativos Indígena originario campesinos. Dependerá de la competencia y de su Ley Básica Sectorial o Ley Marco en su caso.

d. En el caso de las competencias concurrentes:

Gráfico 8

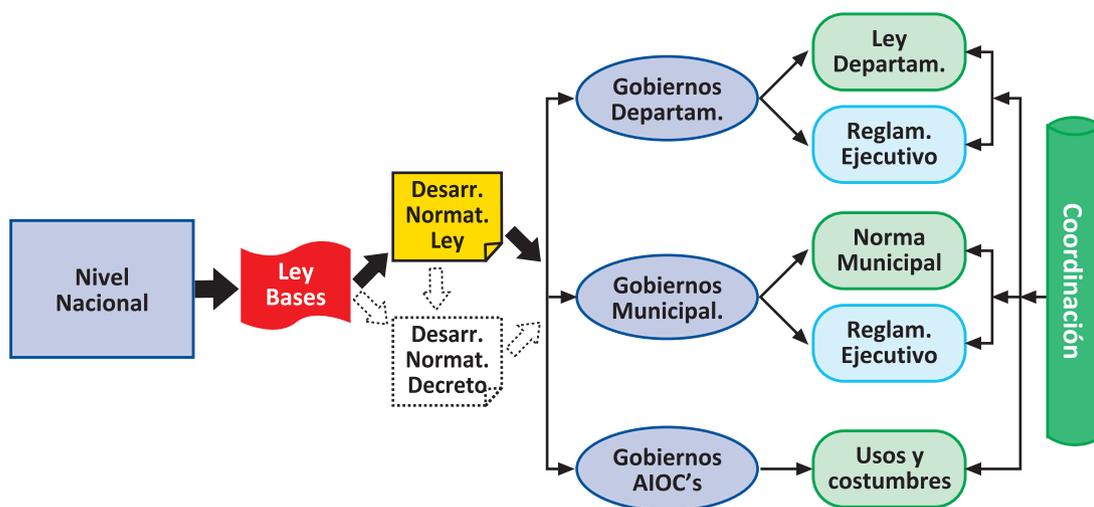


Fuente: Börth, Carlos

En las competencias compartidas la legislación básica la hace el Órgano Legislativo Plurinacional, pero puede delegar o transferir la misma a los Órganos Legislativos Departamentales, Concejos Municipales o a los Órganos Legislativos Indígena originario campesinos. La legislación reglamentaria puede ser realizada por los Órganos Legislativos Departamentales, Concejos Municipales u Órganos Legislativos Indígena originario campesinos. Dependerá de la competencia y de su Ley Básica Sectorial o Ley Marco en su caso.

Gráfico 9

COMPETENCIAS CONCURRENTES



Fuente: Börth, Carlos

En las competencias concurrentes cruzadas (1):

- **Fase uno:** legislación completa –normas básicas y de detalle (en manos del nivel central del Estado)
- **Fase dos:** reglamentación (a cargo de órganos ejecutivos sub-nacionales)
  - reglamentación ejecutiva y organizativa, adecuando la legislación a la realidad inmediata
- **Fase tres:** ejecución (a través de dos o más órganos ejecutivos sub-nacionales).

En este escenario: Órgano Ejecutivo Nacional y Órganos Legislativos Sub-Nacionales carecen de rol

En las competencias concurrentes cruzadas (2):

- **Fase uno:** legislación base (en manos de la ALP)
- **Fase dos:** desarrollo normativo (a cargo del “nivel central del Estado”)
  - legislación de desarrollo y legislación de armonización (Órgano Legislativo)
- **Fase tres:** reglamentación (a cargo de entidades territoriales autónomas)
  - adecuación normativa al entorno concreto (órganos legislativos sub-nacionales)
  - reglamentación ejecutiva y organizativa (órganos ejecutivos sub-nacionales)
- **Fase cuatro:** ejecución (a través de dos o más órganos ejecutivos sub-nacionales)

La Sentencia Constitucional 2055 de 26 de octubre de 2012, establece que las leyes nacionales pueden situarse por encima de las leyes departamentales, municipales e Indígena originario campesinas, rompiendo la equipolencia que reconoce el art. 410 numeral II de la CPE. Esto, si bien está implícito, es claro en esta Sentencia Constitucional y crea un precedente y jurisprudencia muy negativo.

#### 4. LAS LEYES SECTORIALES Y LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

La propuesta de investigación-Acción parte de la hipótesis que las Autonomías en Bolivia tienen graves problemas de diseño, de ejecución e implementación, en lo que va de su proceso constitutivo<sup>34</sup>.

Los problemas de diseño, tienen que ver con la propia nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, así como las leyes marco y sectoriales. Por ello se plantea una investigación que desnude estos temas en una secuencia analítica que enfoque cada tema, como los ejes de una columna vertebral que lo que busca es el fracaso de las autonomías, para retornar, más temprano que tarde a un modelo centralista. Esto debe realizarse en el marco de un proceso etiquetado de autonomista pero que en realidad es centralista y que responde al modelo de gestión gubernamental neopopulista, centralista, con salpicaduras socialistas, indigenistas y nacionalistas.

Sólo así se puede comprender que se haya dado este modelo autonómico, que aunque parezca contradictorio, es centralista en esencia y en forma.

A partir de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) que rige desde el 2009, el Poder Legislativo se denomina Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), y su facultad esencial es: “[...] aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano” (Art. 145). El rol del anterior Poder Legislativo también fue, entre otros, elaborar y aprobar leyes. La CPE vigente establece el número total de asambleístas, 166, divididos en 130 diputados y 36 senadores. A partir de 2006 el MAS, partido en el gobierno, tuvo mayoría en el Poder Legislativo, y de acuerdo a los resultados electorales de diciembre de 2009 ha aumentado su presencia en la ALP, alcanzando el control absoluto. En la Cámara de Senadores hay 26 oficialistas (72 por ciento) y en la Cámara de Diputados 88 (68 por ciento). El saldo en las dos Cámaras, se divide entre los partidos o agrupaciones de oposición.

Desde 2006 al 2012, se han aprobado 1,097 leyes, a un promedio de 157 por año. Esta profusión de leyes llama la atención. En este contexto nos proponemos examinar el carácter de las leyes aprobadas. Con ese propósito se ha procedido a clasificar el conjunto de leyes aprobadas de acuerdo a su contenido esencial, en las siguientes categorías:

i. Elecciones y referéndums: convocan a elecciones, revocatorios, referéndums y/o modifican artículos, o incisos del Régimen Electoral. Ejemplo: Ley 125 (27/05/2011), se modifica la Ley No. 26 del Régimen Electoral, “Deróguese los incisos b) y el e) del Parágrafo I, incisos a) y b) del Parágrafo II y el Parágrafo IV del Artículo 82 de la Ley No. 026, de 30 de junio de 2010, del régimen Electoral”.

34 Oik, Christian (coord.) et. al. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO. ELEMENTOS PARA EL DEBATE Y LA CONCERTACIÓN. GTZ, OPN-UAGRM, UCB, Red Institucional del Norte de Potosí, Cooperación Bolivia Alemania. La Paz, 2010.

ii. Cultura y patrimonio: se refieren a actividades culturales y de declaración de patrimonio tangible e intangible del Estado Plurinacional (de la República de Bolivia antes de 2010) y regional. Ejemplos: Ley 237 (20/04/2012), “Declara patrimonio Cultural e Inmaterial del Estado Plurinacional de Bolivia al ‘Ritual el Tinku (encuentro)’, con ubicación geográfica y origen en el norte de Potosí y como su capital a la Localidad de Macha del Municipio de Colquechaca, Provincia del Departamento de Potosí”; Ley 136 (14/06/2011), “declara patrimonio Cultural e Inmaterial del Estado Plurinacional de Bolivia a la Danza La Llamera”. ”.

iii Convenios, acuerdos y tratados: su contenido generalmente es la ratificación de convenios internacionales con diferentes países y con organismos internacionales, en los ámbitos social, educativo y económico. También se establecen acuerdos de extradición. Ejemplos: Ley 267 (31/07/2012), “Ratifica el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, en materia de Prevención del Uso Indevido y la Represión del Tráfico Ilícito de Drogas”.

iv. Creación y/o anulación de una entidad territorial o institucional: incluye la creación de municipios, nacionalizaciones, anulaciones de entidades descentralizadas y la creación o supresión de ministerios. Ejemplo: Ley 3507 (27/10/2006), “crea la Administradora Boliviana de Carreteras ABC encargada de la planificación y gestión de la Red Vial Fundamental”; Ley 034 (08/08/2010) “crea el municipio de Chua Cocani en la Provincia Omasuyos del departamento de La Paz, con su capital del mismo nombre”.

v. Reconocimientos: a personas meritorias. Ejemplo: Ley 4051 (07/07/2009) “Declara héroe nacional y mártir de la lucha por la liberación, soberanía y dignidad del Pueblo Guaraní a APIAGUAIKI TUMPA”.

vi. Económicas: asignan recursos nacionales, créditos y determinan transferencias de recursos: Por ejemplo: Ley 050: “Aprueba el presupuesto modificado de recursos y gastos para la gestión 2010”

vii. Económicas enunciativas: declaran una prioridad nacional o departamental sin asignar recursos ni determinar plazos. Ejemplos: “Declárese de prioridad nacional, el mejoramiento de la producción agrícola y ganadera de las comunidades campesinas de las Provincias Sajama, Litoral, Tomás Barrón, Cercado, Mejillones, Saucarí, Nor Carangas, Centro Carangas, Sur Carangas, San Pedro de Totora, Sabaya y Ladislao Cabrera en el Departamento de Oruro”; Ley 0141 (14/06/2011) “declara de prioridad nacional la producción, industrialización y comercialización de ají y maní, en las regiones que posean esta vocación productiva en el Estado Plurinacional de Bolivia”.

viii. Educación: disponen medidas en el ámbito de la educación. Ejemplo: Ley 3940 (10/10/2008), “Autoriza a la Prefectura de Potosí, crear el Programa de Fortalecimiento de Escuelas y Colegios del Departamento de Potosí”.

ix. Organización institucional: asignan competencias. Ejemplos: Ley 3351 (21/02/2006), “Ley de Organización del Poder Ejecutivo”; Ley 031 (19/07/2010), “Regula el Régimen de Autonomías y las bases de Organización Territorial del Estado”

x. Salud: determinan políticas y competencias. Ejemplo: Ley 4034 (26/05/2009) “Implementa Centros de apoyo efectivo para las personas que padecen la enfermedad de Alzheimer y otras demencias, en el marco de la Norma Nacional de la Red Municipal de Salud Familiar Comunitaria Intercultural y Red de Servicios (SAFCI)”.

xi. Transferencia y/o enajenación de bienes públicos: determinan transferencias y/o enajenación de bienes públicos. Ejemplo: Ley 268 (31/07/2012), establece “la enajenación, a título gratuito, de un lote de terreno de propiedad del Gobierno Autónomo Municipal de Caraparí, a favor de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, con destino exclusivo a la construcción de una estación de servicio”.

xii. Otras: son diversas leyes que determinan, por ejemplo, cambio de nombre de municipios, otorgan tareas específicas a ministerios y modifican otras leyes. Ejemplo: Ley 238 (30/04/2012) “Incorpora en la parte final del Artículo 7 de la Ley N° 2640, de 11 de marzo de 2004, Resarcimiento Excepcional a Víctimas de Violencia Política en Periodos de Gobiernos Inconstitucionales”.

En el marco de la anterior CPE, del 2006 al 2009, se aprobaron 817 leyes, con un promedio de 91 leyes por año. De estas 261 fueron económicas enunciativas (31.9 por ciento); 197 económicas (24.1 por ciento); 100 de Transferencia y/o enajenación de bienes públicos (12.2 por ciento); 90 culturales y patrimoniales (11.0 por ciento); 49 Convenio, acuerdos y/o tratados (6.0 por ciento) (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Leyes aprobadas y sus contenidos entre 2006 y septiembre de 2012**

LEYES	2006-2009	2010-2011	2012	TOTAL	PORCENTAJE
Elecciones y referéndums	6	4	1	11	1,0
Culturales y patrimoniales	90	28	9	127	11,6
Comercio, acuerdos y/o tratados	49	66	10	125	11,4
Creación/anulación de una entidad territorial o institucional	32	9	1	42	3,8
Reconocimiento	5	0	0	5	0,5
Económicas	197	61	14	272	24,8
Económicas enunciativas	261	19	5	285	26,0
Educación	4	1	1	6	0,5
Organización institucional	15	13	4	32	2,9
Salud	4	1	1	8	0,5
Transferencias y/o enajenación de bienes públicos	100	12	3	115	10,5
Otras	54	8	9	71	6,5
<b>Total</b>	<b>817</b>	<b>222</b>	<b>58</b>	<b>1.097</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fundación Milenio. Leyes aprobadas y sus contenidos entre 2006 y septiembre de 2012. Informe Nacional de Coyuntura 176. La Paz, 14 de diciembre de 2012.

Desde la vigencia de la ALP, entre 2010 y 2011, se aprobaron 222 leyes, es decir un promedio por año de 111 leyes. Tomando en cuenta las aprobadas hasta septiembre de 2012, se alcanza a 280 normas. El recuento muestra que de 2010 a septiembre de 2012, las leyes sobre convenios y económicas llegan a 151 (53.9 por ciento), 37 culturales y patrimoniales (13.2 por ciento) y 24 económicas enunciativas (8.6 por ciento).

La aprobación de estas leyes, y el funcionamiento de la ALP, entre 2006 y 2011, tuvo un costo que, según información de los presupuestos correspondientes al Congreso Nacional y a la ALP, alcanzaría a Bs. 1,233.1 millones.

La investigación presenta ahora las siguientes competencias en diferentes niveles autonómicos.

**Las competencias de los niveles autonómicos**, las que están recentralizadas a partir de la aprobación de leyes sectoriales, como las de Educación, telecomunicaciones, transporte, y de proyectos de ley como el de salud y el Sistema Único de Salud.

**El Régimen electoral** centralizado, a través de las leyes nacionales electorales, como la ley del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), las normas de este Órgano, las normas sobre referéndums y consulta ciudadana en manos el OEP, la constitución de un Instituto de Fortalecimiento Democrático Ciudadano centralizado. La Ley del Régimen Electoral Transitorio No. 4021 de 14 de abril de 2009, establece en su art. 17 que las decisiones y resoluciones de la Corte Nacional Electoral son irrevisables e inapelables. La Ley 026 de 30 de junio de 2010, establece el Régimen Electoral, que si bien reconoce varios tipos de democracia (Titulo I, Capítulo II, art. 7): intercultural, directa y participativa, representativa y comunitaria; con instrumentos como el referendo, la iniciativa popular, asambleas y cabildos, consulta previa, etc. Sin embargo, en las elecciones y referendos departamentales y municipales, el Título V, el capítulo I, sección I, artículo 94, numerales III al V, señala que las convocatorias a elecciones de autoridades departamentales, municipales y a procesos revocatorios y referendos sub nacionales, serán realizadas por el Órgano Electoral Plurinacional, previa aprobación de normas del órgano legislativo correspondiente, por dos tercios de votos. La administración de los procesos es exclusivamente por cuenta de este organismo electoral central. Quedan en sus manos: el padrón electoral (art. 98 y 99), la inscripción de candidaturas (art. 105, 107 y 108), control de propaganda electoral (secc. V), estudios de opinión en materia electoral (secc. VI), materiales electorales (secc. VII). El art. 148 habla del mando del Órgano Electoral Plurinacional en el acto de votación. Esto muestra lo centralista de la disposición. El art. 149 de coordinación y colaboración obliga a los entes gubernamentales subnacionales a prestar toda colaboración al ente electoral nacional. El Título VII de Control Social y Transparencia otorga a la ciudadanía derechos formales como el acompañamiento al proceso, pedir información sobre el acto electoral, etc. Pero de control como tal no existe ninguna disposición específica.

La Constitución Política del Estado Plurinacional, en su art. 298, de competencias del nivel nacional, en su numeral II, en competencias exclusivas establece el Régimen Electoral. Las competencias exclusivas se definen como aquellas que ejerce un nivel de gobierno y que pueden ser delegadas o transferidas a otro nivel de gobierno. Por tanto, debiera haberse recogido este espíritu en la Ley de Régimen Electoral estableciendo en qué situaciones se pueden delegar o transferir funciones o atribuciones de la competencia Régimen Electoral a los niveles sub nacionales. Esto esta ausente de esta Ley antes comentada<sup>35</sup>.

35 Zuazo, Moira; Faguet, Jean-Paul; Bonifaz, Gustavo (editores). DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN EN BOLIVIA. LA HISTORIA DEL ESTADO DÉBIL, LA SOCIEDAD REBELDE Y EL ANHELO DE DEMOCRACIA. Fundación Friedrich Ebert. Serie Descentralización y Participación No. 11. La Paz. 2012.

**La descentralización fiscal financiera** de las autonomías, donde el Pacto Fiscal se convierte en un fiasco, a partir de la aprobación de la Ley de Clasificación de Impuestos, la reducción de la ejecución presupuestaria en los niveles subnacionales, el supremo objetivo del equilibrio fiscal y el incremento de las Reservas Internacionales Netas, que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas cumple a costa de los presupuestos subnacionales.

La Constitución Política del Estado establece en su art. 298, numeral I, numeral 19, como competencia privativa del nivel central la “Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado”. Está claro que El art. 300 numeral 22 define como competencias exclusivas departamentales “Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales”. Asimismo, el art. 302, numeral 19 define como competencias exclusivas municipales “Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales”.

Por tanto, resulta incompresible que una ley, la Ley 154 de 14 de julio de 2011, establezca y clasifique y defina los impuestos y regule la creación de los mismos por parte de los entes territoriales autónomos, basados en el art. 323 parágrafo III de la CPE. Sin embargo, el art 3 de la misma Ley les concede la potestad tributaria por sus impuestos a cada nivel de gobierno. Además clasificar no es limitar, definir no es entrar a digresiones en detalle, como lo hacen los arts. 5 al 8 de esta Ley. La creación de impuestos esta sujeta a informe de una autoridad fiscal nacional (art. 21) y no de los Órganos Legislativos Autónomos. Los arts. 24, 25 y 26 son también altamente centralistas en lo que a sometimiento a autoridad central fiscal se refiere. Lo que no aclara es cómo se aplicará el Título VI, cap. II, arts. 103 al 107 de la ley 031 Marco de Autonomías, que definen los recursos de las entidades autónomas. Estos artículos entran en contradicción con los señalados en la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos.

Los capítulos III al VI, de administración de recursos de las entidades autónomas, transferencias, gestión presupuestaria y responsabilidad fiscal, y Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, definen la parte fiscal de las autonomías. Pero en la misma ya se establecen lo que se ha venido a denominar en cartera ineludible. Por ejemplo el art. 114 numeral XI, se amenaza con retener recursos destinados al SUMI y al SSPAM; el art. 116 habla del débito automático, del cual ya abusó el gobierno central, reteniendo recursos de las entidades autónomas, por deudas sin conciliar. El mismo art.- 114 numeral II establece que las directrices presupuestarias las dicta el gobierno central.

Lógicamente, no se propone que se dejen abiertas opciones de un desfase fiscal financiero. Por ejemplo, el art. 108 numeral VIII, establece la obligatoriedad que la deuda pública de las entidades autónomas sea autorizada por el nivel central, lo que resulta adecuado para el equilibrio macroeconómico nacional.

La Disposición Transitoria Segunda en su segundo parágrafo, establece que un año después de publicada la Ley 031 se debe emitir la Ley de Clasificación de Impuestos y la Legislación Básica de Regulación. La LMA se emitió el 17 de julio de 2010 y la Ley 154 de clasificación de impuestos el 14 de julio de 2011, sólo a tres días del plazo establecido. Ahora, cabe comprobar la promulgación de ambas leyes, ya que la fecha que figura es la de aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

La Disposición Transitoria Decimo Sexta de la Ley 031 en su numeral I, establece que “El Servicio Estatal de Autonomías en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado”. El numeral II señala que en un plazo no mayor de 6 meses de publicados los resultados del Censo 2012, se debe tener la propuesta técnica. Esto es, en diciembre de 2013, ya que los resultados oficiales del censo, muy discutibles por cierto, se hicieron el pasado mes de julio de 2013.

**La institucionalidad autonómica**, con la creación de un Ministerio de Autonomías, un Consejo Nacional de Autonomías, un Servicio Estatal de Autonomías y otros, todos centralistas en su ejercicio y en su concepción.

La Ley 031 establece en su Título VIII, Capítulos II al VI, las entidades de coordinación del nivel central de gobierno con las entidades autónomas, empezando por el Consejo Nacional de Autonomías, Servicio Estatal de Autonomías, Sistema de Planificación Integral del Estado, Consejos de Coordinación Sectorial y Acuerdos y Convenios, como instituciones e instrumentos de coordinación. Estos ya fueron analizados anteriormente; pero cabe señalar solo una puntualización, no figura el Ministerio de Autonomías específicamente; por tanto, sus roles se remiten al Decreto Supremo 29894 de 7 de febrero de 2009 de Organización del Órgano Ejecutivo, modificado por el DS 0802 de 23 de febrero de 2011, que reasigna funciones al Ministerio de Autonomías, transfiriendo parte de éstas al Servicio Estatal de Autonomías. Quedan sin embargo, como funciones del Ministerio de Autonomías, en el DS 29894, Título III Capítulo IV art. 30:

- a. Formular, desarrollar e implementar políticas orientadas a fortalecer y profundizar el proceso de descentralización política y administrativa con autonomías, concertado con actores políticos, sociales, culturales, económicos, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- b. Asumir acciones operativas para la coordinación entre el Órgano Ejecutivo y las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- c. Ejercer la Secretaría del Consejo Nacional para las Autonomías – CNA conformado por Representantes del Órgano Ejecutivo y de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, como instancia de deliberación y concertación sobre aspectos inherentes a la implementación del régimen de organización territorial del Estado y de descentralización política y administrativa con autonomías contemplado en la Constitución Política del Estado.
- d. Formular y desarrollar políticas orientadas a la implementación de la organización territorial del Estado contemplada en la Constitución Política del Estado.
- e. Formular y evaluar la implementación de políticas nacionales de gestión territorial en las Unidades Territoriales en el marco de la organización territorial establecida en la Constitución Política del Estado, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.

- f. Formular, impulsar e implementar políticas de desarrollo institucional democrático de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas en coordinación con éstas.
- g. Diseñar e implementar un sistema nacional de acreditación competencial.
- h. Diseñar, proponer y coordinar con las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, políticas y mecanismos que permitan la sostenibilidad fiscal financiera de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas .
- i. Desarrollar un sistema de seguimiento y monitoreo al desempeño de la gestión pública institucional, competencial y fiscal financiera de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- j. Formular, propiciar y evaluar el desarrollo de políticas nacionales de Interculturalidad en la gestión pública de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- k. Conocer y resolver los procesos administrativos de creación, modificación y delimitación de la Unidades Territoriales en el marco de la legislación vigente.
- l. Impulsar y promover políticas y acciones para la consolidación de las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas en coordinación con éstas.

Los incisos a, d, f, g, h, j y k tienen un claro signo centralista. Son atribuciones en las que el Ministerio diseña, implementa, formula, resuelve competencias, funciones y atribuciones que corresponden al ámbito autonómico, y que por ser autonómico corresponde que al menos se coordine, se concerte o se consensúe con los entes territoriales. La orientación está clara<sup>36</sup>.

Un solo comentario más, con relación al Servicio Estatal de Autonomías, el mismo se considera un ente descentralizado bajo tuición del Ministerio de Autonomías. Al ser descentralizado tiene autonomía de gestión. Debe realizar tareas de “consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías” (Ley 031 art. 126). Su Director es elegido de una terna propuesta por el Consejo Nacional de Autonomías (Ley 031 art. 127 numeral 1). El mencionado Consejo no se reúne aún y al estar funcionando hoy en día con un director designado interinamente por la Ministra de Autonomías, sus actos no se ajustan a la ley. Las direcciones y jefaturas deben ser designadas mediante Decreto Supremo (Ley 031 art. 127, numeral 1.). Esto, además de ser extremadamente centralista, no se cumple, y por lo mismo también inhabilita e invalida sus actos públicos.

**La participación ciudadana y el control social**, que se buscan consolidar en base a proyectos de ley de participación ciudadana y control social, con órganos nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinos concebidos de arriba hacia abajo, con Consejos conformados

---

36 Barja, Gover; Villarroel, Sergio; Zavaleta, David. DISEÑO INSTITUCIONAL E INCENTIVOS IMPLÍCITOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN BOLIVIANA (1994-2008). PIEB, Reino de los Países Bajos. La Paz, 2012.

con participación corporativa, de movimientos sociales, militantes del partido oficialista y con nula representación independiente de ciudadanos comunes. Pese a que la Autonomía brinda una oportunidad para mejorar participación y control social<sup>37</sup>, esto no se expresa en las normas nacionales.

La Ley 341 de 5 de febrero de 2013 de Participación y Control Social, establece la aplicación de los arts. 241 y 242 de la CPE, al respecto. En el Título I, Capítulo I, art. 5, numeral 1 y 2, se definen participación social y control social:

1. **Participación.** *Es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones.*
2. **Control Social.** *Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social.*

Por tanto se entiende ambos conceptos como derechos, de democracia el primero y de aplicación a la gestión estatal el segundo. Pero lo que se reglamenta luego tiende a intermediar y postergar estos derechos. Se definen mecanismos e instrumentos de participación social, así como espacios de participación social. El art. 23 señala la participación y el control social en las entidades autónomas, obligando a que las mismas garanticen estos derechos, pero no dejando opción para que también la reglamenten de manera autónoma. Esto porque existen experiencias muy ricas de participación social en planificación, por ejemplo, en el Estatuto Autonomo de Tarija, que ya se han probado y que permiten gestión transparente.

Los temas de acceso a la información se tratan de mediar más aún con el proyecto de ley que está en debate en estos días (agosto de 2013). La rendición de cuentas es muy formal (art. 37), agrupándolo con la evaluación de la gestión pública, en una suerte de confusión intencional.

El art. 16 de la Ley 341, establece que la representación para la participación y el control social se ejercen a través de organizaciones sociales legalmente configuradas. La legalización de las mismas está en manos del gobierno central a través de la otorgación de personalidades jurídicas. Norma que está actualmente también en debate (agosto de 2013). Esta restricción se da pese a que el art. 6 de la misma Ley 341, señala que son actores de la participación social y el control social toda la sociedad civil organizada, *“sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas”*.

37 Esprella, Viviana. AUTONOMÍA: UN DESAFÍO PARA LA TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL. Revista en Red No. 3, Red nacional de Participación Ciudadana y Control Social. La Paz. 2013.

A esto se debe añadir que hay experiencias de normativa subnacional autonómica en materia de participación social y control social. La Ley Municipal Autónoma 025 del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, de 4 de octubre de 2012. La ley define los lineamientos básicos del ejercicio de estos derechos, define competencias y atribuciones y establece condiciones básicas de los y las participantes de estos procesos (art. 4). Establece mecanismos de participación directa como son la iniciativa legislativa ciudadana, el referendo, la consulta previa y la revocatoria de mandato. Establece mecanismos de participación en la gestión pública como ser: Asamblea de la Paceñidad, Audiencias Vecinales, Consejos Consultivos de Macrodistrictos, Asambleas de las Comunidades de los Macrodistrictos Rurales, Consejos de Planificación, Mesas de Diálogo, Observatorios. Finalmente prevé canales y/o espacios de participación social: Portal del GAMLP, Programas radiales, Plataforma del SITRAM, Solicitud de rendición de cuentas.

¿Cuáles son las condiciones para que funcione la participación y el control social?: Formación ciudadana e Información. Reforzamiento del sector asociativo, buscar la participación del ciudadano no organizado, potenciar un cambio hacia una cultura más participativa. Estos temas no aparecen en las disposiciones nacionales y se espera que en la reglamentación de la ya señalada ley municipal se pueda incluir elementos de esta naturaleza.

Por otro lado, el control social se complementa con otra ley centralista, que es la Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, Ley N° 004 de 31 de Marzo de 2010. Esta tiene por finalidad la prevención, acabar con la impunidad en hechos de corrupción y la efectiva lucha contra la corrupción, recuperación y protección del patrimonio del Estado, con la participación activa de las entidades públicas, privadas y la sociedad civil. Asimismo se destinan ciertos artículos sobre el control social:

***Artículo 9.** (Control Social). De conformidad con la Constitución Política del Estado, el Control Social será ejercido para prevenir y luchar contra la corrupción. Podrán participar del control social todos los actores sociales, de manera individual y/o colectiva.*

***Artículo 10.** (Derechos y Atribuciones del Control Social). De manera enunciativa pero no limitativa, son derechos y atribuciones del Control Social:*

- a) Identificar y denunciar hechos de corrupción ante autoridades competentes.*
- b) Identificar y denunciar la falta de transparencia ante las autoridades competentes.*
- c) Coadyuvar en los procesos administrativos y judiciales, por hechos y delitos de corrupción.*

Se plantea al control social como un brazo del gobierno, y se lo instrumentaliza burdamente, ya que las funciones del control gubernamental no se engarzan con el control social de manera armónica, sino que se deja en forma muy pasiva el rol del control social como coadyuvante de la acción estatal. El control social es el denunciante, es el identificador de los hechos de corrupción pero no participa ni de manera concertada ni de manera concurrente (como en el modelo colombiano, donde se establecen auditorías compartidas y concurrentes, entre control social y control gubernamental) en el control efectivo de la gestión pública.

Para finalizar, se puede señalar que el control social queda resumido en una propuesta discursiva de tinte corporativo con organizaciones sociales afines al gobierno ejerciendo roles coadyuvantes en lo que el gobierno le orienta que haga, sin iniciativa ni independencia de acción.

**Descentralización de la salud** y el Sistema Único de Salud (SUS). La propuesta gubernamental original era la de un Seguro Universal de Salud denominado SUSALUD. Esta propuesta, que se insertó en el Plan Nacional de Desarrollo del año 2005, se mantuvo así hasta el segundo período de gobierno de Evo Morales donde se introdujo el Sistema Único de Salud el cual, en su propuesta tenía dos problemas: se asentaba en el sistema de seguridad social, siendo que varios seguros no aceptaban abrirse a la atención al público en general, como el Seguro Social Universitario o la caja Petrolera de salud. El segundo problema es que constituía un fondo para la salud sobre la base de aportes de Gobiernos Municipales y Gobiernos Departamentales. Ya hoy en día el SUMI representa el 10% de los recursos de coparticipación tributaria para los Gobiernos Municipales. Sumar a ello un aporte de otro 10% representaba que los mismos vean reducir una de sus principales fuentes de ingreso (la más importante para los municipios predominantemente rurales, que no recaudan más del 10% del total de sus ingresos por concepto de inmuebles y vehículos, o sea ingresos propios), era sumamente atentatorio a la capacidad de independencia fiscal de estos municipios.

El intento de desarrollar el Seguro Universal de Salud (SUSALUD), también tropezó con problemas de financiamiento y eso provocó que se cambie de estrategia y se busque la creación del SUS,

Los problemas del sector salud por intentar imponer una jornada de 8 horas, el año 2012, paralizaron todo avance en esta materia. Este conflicto, como se relató en un punto anterior, ha devenido en la convocatoria de una Cumbre de la Salud que debió realizarse en octubre del año 2012, y que hasta ahora (agosto de 2013) no tiene fecha prevista. Hoy el Ministerio de Salud y Deportes ha presentado una nueva propuesta de Sistema Único de Salud, bajo la denominación de “Proyecto de ley de Ampliación de Cobertura en Salud” que se basa en dos conceptos: El Título I, capítulo II, art. 5, establece la gestión integral de los seguros públicos para ampliar cobertura y mejor eficiencia, lo que provocará reacciones de la COB y de seguros como el universitario, ya realizadas anteriormente. La segunda es el Capítulo IV, art. 11 que señala:

#### **ARTÍCULO 11.- (CUENTAS MUNICIPALES DE SALUD)**

- I. *Los gobiernos autónomos municipales, tendrán a su cargo una cuenta fiscal específica, denominada “Cuenta Municipal de Salud” para la administración de:*
  - a) *El 15% de los recursos de la Coparticipación Tributaria Municipal.*
  - b) *Los recursos que les sean transferidos por el Fondo Solidario Nacional para la Equidad en Salud.*
- II. *La Cuenta Municipal de Salud estará destinada a atender, las prestaciones que sean demandadas en establecimientos del primer, segundo y tercer nivel existentes en su jurisdicción municipal por todo beneficiario que provenga de cualquier municipio, en el marco de la política SAFCI, de la presente Ley y su reglamentación.*

- III. *En caso de existir saldos anuales de recursos en las Cuentas Municipales de Salud, serán reasignados a las mismas para la siguiente gestión o podrán ser utilizados para el mejoramiento de la atención de los establecimientos de salud del Municipio.*
- IV. *El Ministerio de Salud y Deportes, reglamentará mediante Resolución Ministerial la utilización de saldos de las Cuentas Municipales de Salud.*

Nuevamente se reciben indulgencias con avemarías ajenas, ya que los recursos municipales constituyen esta Cuenta Municipal de salud que resulta siempre insuficiente para las prestaciones y costos que se deben asumir, además de las inversiones en infraestructura que ya deben asumir los Gobiernos Municipales.

No se debe olvidar que la LMA establece en salud la transferencia del primer y segundo nivel de salud a los Gobiernos Municipales y el tercer nivel a los Gobiernos Departamentales. Aun así, el MSD desea mantener la tuición igual que en educación, sobre el personal de salud, lo que es un contrasentido, ya que si los entes autónomos gastan en la competencia, no puede ser que el personal no dependa de ellos.

Descentralización de la Educación y la recentralización de la ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez. La Nueva Constitución Política del Estado establece la competencia educación entre las competencias concurrentes:

*“Artículo 299*

- II. *Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:*
  17. *Políticas del sistema de educación y salud*

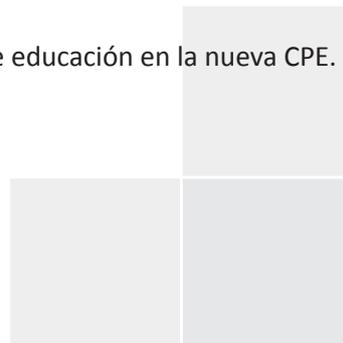
*Artículo 300*

- II. *Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:*
  2. *Gestión del sistema de salud y educación.*

*Artículo 305*

- III. *Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:*
  2. *Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.”*

La siguiente matriz, muestra la inserción del tema autonómico y el de educación en la nueva CPE.



**Matriz No. 1 NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO  
COMPETENCIAS EN EDUCACIÓN**

	Privativas Nacionales	Exclusivas Nacionales	Compartida entre niveles: Nacional y Subnacional	Concurrente entre niveles: Nacional y Subnacional	Exclusivas Departamentales	Exclusivas Municipales	Exclusivas Indígena Originario Campesinos	Compartidas Indígena Originario Campesinas	Concurrentes Indígena Originario Campesinas
Educación		17. Políticas del sistema de educación y salud		2. Gestión del sistema de salud y educación	2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción	2. Panificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción		4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollan actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.	2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
		25. Promoción de la cultura y conservación del patrimonio, cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, paleontológico, científico, tangible e intangible de interés del nivel central del Estado	3. Ciencia, tecnología e investigación	19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental	16. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible municipal	16. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, artes, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.			
						31. Promoción de la cultura y actividades artísticas en el ámbito de su jurisdicción.			





Por tanto, educación aparece como competencia exclusiva del nivel central y como concurrente. Se debe considerar que de acuerdo al art. 298 del texto constitucional, las competencias exclusivas son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. Asimismo, las competencias concurrentes son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Esto determina que se deba considerar la legislación, la reglamentación y la ejecución, así como la planificación, la programación, la elaboración del presupuesto, el monitoreo y evaluación y el financiamiento de cada competencia, incluida educación, por nivel de gobierno o mas apropiadamente, por tipo de autonomía y nivel central de gobierno<sup>38</sup>.

Pese a varias propuestas de redacción en detalle, la Ley Marco de Autonomías aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional el pasado 20 de julio de 2010, se señala con relación a la materia competencial de educación:

**Artículo 84. (EDUCACIÓN).**

- I. *La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo ésta unitaria, pública y universal, por lo tanto tiene la obligación de garantizarla y establecer las políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las entidades territoriales autónomas de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.*
- II. *La ley especial en materia de educación regulará el desarrollo curricular descolonizador tomando en cuenta las características espirituales, territoriales, lingüísticas, culturales, sociales, económicas y políticas en cada entidad territorial autónoma.*
- III. *Las relaciones y responsabilidades entre las entidades vinculadas al sector educación se sujetarán al marco legal vigente, anterior a la promulgación de la presente Ley, en tanto se promulgue la ley especial citada en los parágrafos precedentes.*

Como se puede observar, la Ley finalmente aprobada ha reducido bastante las especificaciones que tenían los proyectos de ley anteriormente presentados. La información que se dispone establece que el Ministerio de Educación fue quien propuso finalmente que quede esta redacción tan general, pese a que en el Senado Nacional y en las audiencias públicas, la propuesta indígena presentada anteriormente, señalaba en el numeral III, la disponibilidad de las entidades territoriales autónomas a legislar, ejecutar y administrar la educación, lo que fue sustituido en la redacción final, a propuesta del Ministerio de Educación, por una clausula numeral III., que sólo hace referencia al período de transición hasta que se aplique la Ley y se transfiera la competencia a las entidades territoriales autónomas. Esta otra opción de redacción, que se presentó anteriormente, tenía el acuerdo del Ministerio de Autonomías. Parece ser que el convenio suscrito por el Ministerio de Educación con la Federación de Maestros a principios del 2010, luego de una huelga de casi tres semanas en marzo, fue el factor que influyó para que el Ministerio cabeza de sector, adopte esta redacción tan genérica, que deja la especificidad de cómo se autonomizará la educación en Bolivia, en la Ley Avelino Siñani

---

38 Olk et.al. (2010:23).

– Elizardo Pérez, Ley 70 de 20 de diciembre de 2010. Este es otro de los defectos de la Ley Marco de Autonomías, que anuncia leyes de desarrollo (en este caso ley especial) para más adelante, sin fijar plazos. Debe anotarse que solamente los sectores de educación y energía dejan a una norma sectorial este detalle.

Para fines del tema de la autonomización de la educación se rescatan los siguientes artículos:

**Artículo 11. Estructura del Subsistema de Educación Regular**

*El Subsistema de Educación Regular comprende:*

- a) *Educación Inicial en Familia Comunitaria*
- b) *Educación Primaria Comunitaria Vocacional*
- c) *Educación Secundaria Comunitaria Productiva*

**Artículo 84. Estructura Administrativa y Gestión del Sistema Educativo Plurinacional**

*La administración y gestión se organiza en:*

- a) *Nivel Central*
- b) *Nivel Departamental*
- c) *Nivel Autonómico*

**Artículo 86. Nivel Departamental de la gestión del Sistema Educativo Plurinacional**

*Conformado por las siguientes instancias:*

- a) *Direcciones Departamentales de Educación - DDE, entidades descentralizadas del Ministerio de Educación, responsables de la implementación de las políticas educativas y de administración curricular en el departamento, así como la administración y gestión de los recursos en el ámbito de su jurisdicción, funciones y competencias establecidas en la normatividad.*
- b) *Cada Dirección Departamental tendrá bajo su dependencia la:*
  - i. *Subdirección de Educación Regular*
  - ii. *Subdirección de Educación Superior de Formación Profesional*
  - iii. *Subdirección Educación Alternativa y Especial*
- c) *Direcciones Distritales Educativas, dependientes de las Direcciones Departamentales, responsables de la gestión educativa y administración curricular en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo a sus funciones y competencias definidas por la normatividad.*
- d) *Direcciones de Núcleo, dependiente de las Direcciones Distritales, responsables de la gestión educativa y administración curricular en el ámbito de su Núcleo Educativo, de acuerdo a sus funciones y competencias definidas por la normatividad.*
- e) *Direcciones de Unidad Educativa, dependiente de las Direcciones de Núcleo, responsables de la gestión educativa y administración curricular en la Unidad Educativa correspondiente, de acuerdo a sus funciones y competencias definidas por la normatividad.*

**Artículo 87. (Designación y Funciones)** *Los Directores, Subdirectores Departamentales y Directores Distritales de Educación serán designados por el Ministerio de Educación, como resultado del concurso de méritos y examen de competencia en el marco del Reglamento del Escalafón Nacional del Servicio de Educación y la reglamentación respectiva emanada del Ministerio de Educación.*

**Artículo 88. (Nivel Autónomico)** *En el marco de sus competencias y atribuciones establecidas en las disposiciones legales se establecen las competencias siguientes:*

- a) *Gobiernos Departamentales, responsables de los servicios básicos, infraestructura, mobiliario y equipamiento de los Institutos técnicos y tecnológicos.*
- b) *Gobiernos Municipales, responsables de la infraestructura, mobiliario y equipamiento de las Unidades Educativas de Educación Regular, Educación Alternativa y Especial.*
- c) *Autonomías Indígena Originario Campesinas: Sus competencias son:*
  - *Formular, aprobar y ejecutar planes de educación a partir de políticas y estrategias plurinacionales para el ámbito de su jurisdicción territorial autónomico en el marco del currículo regionalizado.*
  - *Organizar y apoyar la gestión participativa de los pueblos indígenas originario campesinos en el marco de la educación inicial en familia comunitaria, primaria vocacional y secundaria productiva.*
  - *Realizar el seguimiento a la adecuada implementación de los planes y programas curriculares diversificados en el marco del currículo regionalizado y de sus competencias en el ámbito de su jurisdicción.*
  - *Dotar de infraestructura educativa necesaria, responsabilizarse de su mantenimiento y proveer los servicios básicos, mobiliario, equipamiento, bibliotecas e insumos necesarios para su funcionamiento.*
  - *Garantizar recursos económicos para la atención de alimentación complementaria y en los casos justificados del transporte escolar.*
  - *Apoyar con recursos necesarios para el funcionamiento de la estructura de participación y control social en educación.*
  - *Promover la ejecución de formación continua para la comunidad educativa.*

El Ministro de Educación mantiene bajo su directa dependencia a los Servicios Departamentales de Educación SEDUCA, habiendo cercenado el corazón mismo del proceso descentralizador. En el Ministerio de Educación se considera que esto se ha definido no por presión del magisterio, sino por decisión propia de las autoridades educativas, lo que es más preocupante, en tanto implica que la mentalidad y la orientación de las autoridades educativas es centralista, y por tanto, ejecutar una descentralización con autoridades centralistas, retrotrae a escenarios pasados, en que este tipo de procesos fracasan por la no concientización ni convicción de quienes deben ejecutar la descentralización.

Se interpreta en el Ministerio de Educación, que esto es una derrota para “los autonomistas”, considerando a los mismos, como sinónimo de opositores del gobierno<sup>39</sup>. En la exposición de motivos se sostiene que: “La administración y gestión de la educación se estructura en tres niveles: central,

---

39 Entrevistas a autoridades del Ministerio de Educación y notas de prensa de La Razón, en especial la del jueves 4 de noviembre de 2010, que publica una declaración del Ministro de Educación, Roberto Aguilar, en la que señalaba que habría tomado la decisión de mantener centralizados o dependientes del Ministerio de Educación a los SEDUCA, descentralizando únicamente, algunos procesos administrativos, sin determinar cuáles. Esto dejaba traslucir que tampoco se descentralizará la currícula ni tampoco el escalafón o la política salarial del magisterio. Menos aún la definición de la administración de los recursos humanos. Dejando solamente entrever que se mantendría la descentralización de la infraestructura en manos de las Autonomías Municipales desde la LPP y la de los equipamientos como concurrente entre las Autonomías Departamentales y Municipales.

departamental y autonómico, en los cuales se distribuyen las instancias de definición de políticas educativas por el Ministerio de Educación y el nivel autonómico, la asignación de atribuciones de las entidades territoriales autónomas, en el marco del ejercicio de las competencias concurrentes, establecidas en la Constitución Política del Estado”.

El presidente del Estado, Evo Morales y el Ministro de Educación, Roberto Aguilar, presentaron el 1 de diciembre de 2010 el proyecto de la Ley Educativa “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” (ASEP) que ingresó a la Asamblea Legislativa para ser “revisada” y no modificada, según pidieron sectores educativos ligados al MAS. Una característica de la nueva norma es el traspaso del control de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA) al Gobierno central, hecho cuestionado por la oposición que advierte una vulneración a la autonomía<sup>40</sup>. El Ministro Roberto Aguilar declaró que: “Los maestros y padres familias, emitieron su preocupación porque la educación no debe desintegrarse, por ello concordaron que la educación no debe descentralizarse en un marco que ponga en peligro el sistema educativo”<sup>41</sup>.

Uno de los aspectos de la nueva Ley es el traspaso de los SEDUCA a control y administración del Gobierno central, dejando a las gobernaciones sin potestades sobre estas entidades. Un conflicto reciente entre las competencias de las administraciones del Estado surgió en la entrega de diplomas de bachiller en el departamento de Santa Cruz<sup>42</sup>.

Otro error que se comete es el de señalar a las Direcciones Departamentales de Educación como descentralizadas del Ministerio de Educación. Conceptualmente esto corresponde a una desconcentración. Por constituir un desplazamiento territorial, una agencia del Ministerio de Educación, que actúa por delegación, sin transferencia de competencias. La designación de autoridades educativas subnacionales por parte del Ministerio de Educación así lo ratifica.

La nueva currícula educativa estará enmarcada en los criterios de Inter e intraculturalidad, centralizando algunas materias en la currícula base, que son de aprendizaje general como las áreas troncales y diversificando otras materias que competen a cada región, según las características poblacionales de Bolivia. En la exposición de motivos se señala: “La organización curricular, está compuesto por el currículo base de carácter intercultural, currículos regionalizados de carácter intracultural, respetando la diversidad cultural y lingüística de Bolivia”.

---

40 El Diario, 1 de diciembre de 2010. La Paz

41 Un analista sostiene que esta es una interpretación “mentirosa y deshonesto” y le recuerda una declaración reciente en la que el ministro en visita a España sostenía que: “En Educación de España tengo como referente para recuperar lenguas maternas a Cataluña. En sus calles, tiendas y en la gente se refleja el resultado”. Concluye señalando que: “no puede concebirse el diseño, sin evitar empapar lo autonómico en esferas sociales como la educativa. Es decir sin que los SEDUCA (máxima entidad departamental/educativa administrativa) sean absorbidos, bajo el mediocre argumento de “desintegración”, en el Ministerio central y oficialista”. Barrios (2010).

42 El diputado de Convergencia Nacional, Juan Carlos Becerra, declaró a El Diario el mismo 1 de diciembre de 2010, que esta es otra muestra clara de la intención del Gobierno de Evo Morales para “coartar” derechos a los gobiernos autónomos vulnerando la CPE y la Ley Marco de Autonomías. “Este proyecto de Ley de Educación es un irrespeto y resquebrajamiento de la Ley Marco de Autonomías y la CPE, porque el hecho de que los SEDUCA desaparezcan les quita poder de decidir a las regiones autónomas y el discurso de las 36 nacionalidades promulgado por el Gobierno no es real porque el Ejecutivo violenta las autonomías”, dijo. Becerra considera que “La centralización hace perder el derecho a la autodeterminación en función de desarrollar las propias culturas y en el tema de la economía, afecta porque los trámites que se podían hacer en las regiones se centralizarán y nuevamente tendremos que ir a La Paz para hacer cualquier proceso y esto daña y violenta las autonomías departamentales”.

La Ley Avelino Siñani desarrolla los conceptos de inter e intraculturalidad de la siguiente manera:

**Artículo 6. (Intraculturalidad e Interculturalidad).**

1. **Intraculturalidad:** *La intraculturalidad promueve la recuperación, fortalecimiento, desarrollo y cohesión al interior de las culturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas para la consolidación del Estado Plurinacional, basado en la equidad, solidaridad, complementariedad, reciprocidad y justicia. En el currículo del Sistema Educativo Plurinacional se incorporan los saberes y conocimientos de las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas.*
2. **Interculturalidad:** *El desarrollo de la interrelación e interacción de conocimientos, saberes, ciencia y tecnología propios de cada cultura con otras culturas, que fortalece la identidad propia y la interacción en igualdad de condiciones entre todas las culturas bolivianas con las del resto del mundo. Se promueven prácticas de interacción entre diferentes pueblos y culturas desarrollando actitudes de valoración, convivencia y diálogo entre distintas visiones del mundo para proyectar y universalizar la sabiduría propia.*

Entre los aspectos generales de la Ley Educativa, ésta presenta cuatro títulos con 100 artículos, 8 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales. Según Aguilar, se respetará el escalafón del magisterio, también se intervendrán las escuelas de formación o normales para aplicar el nuevo diseño. Anunció la creación de Institutos Técnicos Superiores, dependientes del Estado, en cada capital de provincia, para cuyo efecto aseguró que el financiamiento está garantizado.

En tanto, el Presidente Evo Morales, anunció que mediante un proceso paulatino y con la participación de toda la comunidad educativa, se “acabarán” con los colegios particulares y de convenio. “De acá a poco tiempo fiscal será mejor que particular y entonces los colegios particulares se irán cerrando (...) eso depende de los padres de familia y de la mejora en la educación fiscal”, dijo<sup>43</sup>. Es altamente llamativo, que a lo máximo que llega esta Ley es a hablar de desconcentración.

Está claro que la nueva CPE habla de la educación como una materia competencial a ser incorporada en el marco del nuevo Estado Plurinacional Autónomico, en el cual figura como competencia compartida entre el nivel nacional y las ETA Departamental, Municipal e Indígena originario campesina. No hacerlo resultará inconstitucional.

Es evidente que la cortapisa para el Ministerio de Educación, es el acuerdo firmado a inicios del año 2010 con la Confederación de Maestros de Bolivia, quienes luego de una prolongada huelga, provocada más por razones salariales, firmaron este compromiso, donde el gobierno se compromete a no descentralizar la educación.

Esto llevará a que se use el eufemismo de autonomización de la educación o nivel autonómico de la educación, como se señala en la Ley Avelino Siñani – Elizardo Pérez, que incluye un detalle de las

---

43 El Diario, 1 de diciembre de 2010. La Paz.

funciones y atribuciones a transferirse a los niveles subnacionales muy exiguo para las Autonomías Departamentales y Municipales y frondoso para las Indígena originario campesinas; lo que se abstuvo de incluir la Ley Marco de Autonomías: Uno de los insumos esenciales que utilizó el Ministerio de Educación para esta definición fue el Libro Rojo de Educación<sup>44</sup>, que elaboraron los propios maestros a través de sus organizaciones sindicales, para compatibilizar ideas de descolonización, interculturalidad, intraculturalidad con la idea de las autonomías y la educación en Bolivia, en una reingeniería de la ley Avelino Siñani.- Elizardo Pérez.

Ya se explicó que la LMA no incluyó el tema de educación, incluso la redacción propuesta por el propio Ministerio de Autonomías, la que realizaron los CEPOS y la propia CSUTCB fueron ignoradas. El Sr. Víctor Hugo Quintanilla, asesor de la Senadora Carmen García, señala en un artículo, que estas propuesta se presentaron a la senadora Gabriela Montañó, presidenta de la Comisión de Autonomías del Senado Nacional, cuando se discutía la LMA, pero con el resultado ya conocido<sup>45</sup>.

El proceso es de recentralización, de la descentralización que con la Ley de Participación Popular y la ley de Descentralización Administrativa se había alcanzado en el sector educación<sup>46</sup>. Por tanto este es un proceso involutivo en esta materia, pese al constitucionalismo autonomista vigente, al menos en los papeles.

Este estudio reciente de la descentralización de la educación en Bolivia<sup>47</sup>, advierte que infortunadamente, la ley tiende a una mayor centralización, aun pese a que el debate público ha reconocido la necesidad de captar recursos y asistencia técnica del nivel local y departamental de gobierno al sector educación.

Lo correcto sería asumir un modelo del siguiente tipo. Se resume por tanto las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, en la siguiente matriz.

---

44 Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia. LA ESCUELA PARA RESCATAR LA PATRIA. La Paz, Bolivia. 2004.

45 Quintanilla Coro, Víctor Hugo. Autonomías, pero... ¿sin educación?: la descolonización entre paréntesis. Cultura Quechua, Norte de Potosí. Campaña Boliviana Por El Derecho A La Educación. La Paz. Blog cbde.lp@gmail.com. 12/7/10.

46 Además de los análisis de Lizárraga, Yapu y Contreras al respecto, está el más reciente de Mejía (2010).

47 Mejía (2010).

## Matriz No. 2 Funciones y Responsabilidades Gestión Educativa

Competencia Dimensión	Administración		Financiamiento	Conducción, Regulación y Supervisión
	Recursos Humanos	Financiamiento		
<b>Gobierno Central</b>			- Transferencia a Prefecturas para pago de sueldos y salarios. - Financiamiento de la Reforma Educativa.	- Formulación de las política educativa, control y regulación del sistema. - Regulación y rectoría del Sistema Educativo
<b>Gobernación Autónomo Departamental</b>	- Manejo de la planilla, apoyo técnico y supervisión del calendario departamental. - Supervisión del personal en coordinación con la sociedad	Provisión del servicio, mantenimiento de la infraestructura.		- Planificación, ejecución y evaluación de la gestión en coordinación con los municipios. - Coordinación con los municipios respecto a la elaboración de los planes educativos municipales.
<b>Gobierno Autónomo Municipal</b>			- Inversión y mantenimiento de las escuelas. - Equipamiento y mejoras de la calidad. - Desayuno Escolar.	
<b>Gobierno Autónomo Indígena originario campesino</b>				- Planificación, ejecución y evaluación de la gestión en el ámbito de su jurisdicción y competencia. - Coordinación con Gobierno Nacional y las ETA respecto a la compatibilización de los planes educativos municipales
<b>Unidad Educativa</b>				Supervisión del personal
<b>Comunidad</b>		- Identificación de las necesidades de la comunidad y canalización hacia el Gobierno Municipal.		- Evaluación de los recursos humanos. - Supervisión de la infraestructura.

Fuente: Elaboración propia, con base en Lizárraga (2006)

Debe entenderse que esta distribución de funciones y responsabilidades elude el tema de que en muchas de las mismas habrá lo que la CPE llama competencias compartidas, que en este caso serian funciones y responsabilidades compartidas, y en muchos casos concurrentes, entendiendo por compartidas las que son del nivel nacional con las ETA y las concurrentes entre ETA, como es

el caso de infraestructuras y equipamientos que será claramente concurrente y el de la legislación y políticas que será compartida, dejan sólo las políticas estratégicas en manos del nivel nacional, siendo exclusiva del nivel nacional la regulación y rectoría del sistema de educación.

En conclusión y en resumen, se puede afirmar que la gestión educativa, al tener SEDUCA en manos del Ministerio de Educación, podrá aplicar todo lo aquí señalado sólo en calidad de una delegación que en realidad será una desconcentración más que descentralización, donde los SEDUCA jugarán un rol de sucursales del Ministerio de Educación, dejando a las Autonomías como simples espectadores del proceso. Esto es muy riesgoso, ya que avanzando la Autonomía en todos los planos, rápidamente resaltarán que sólo el sector educación quedará rezagado en la gestión administrativa y técnica, y se revelará como incompatible cuando se pretende ir a una coordinación o accionar intersectorial.

**Descentralización de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria**, producción y empresas estatales subnacionales. Destrucción del Municipio Productivo y del Municipio Competitivo, así como desvalorización de las cadenas de valor<sup>48</sup> en el nuevo esquema autonómico. La Ley 144 de 26 de junio de 2011, es fundamental ya que se refiere a una competencia que es definida constitucionalmente en el art. 299 numeral II inciso 16 como competencia concurrente. A ello se puede sumar que el art. 298 numeral II inciso 35 hace referencia a que las políticas generales de desarrollo productivo son exclusivas del nivel central, o sea susceptibles de delegarse o de transferirse a los niveles autonómicos.

Sin embargo, la ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, establece desde su inicio en el art. 1 que su basamento jurídico son las normas de la CPE contenidas en los Primera y Cuarta Parte, no haciendo alusión a la Tercera Parte que es la referida al tema autonómico y de organización del Estado.

Esta Ley reconoce en su Título I, capítulo Tercero, a las organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), rebautizando las ya existentes Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) con fines ideológicos. Se les reconoce a estas OECOM capacidad de gestión territorial (art. 9), sembrando el germen de que se puedan constituir en territorios indígenas (ETIOC), luego en regiones indígenas y finalmente en Autonomías Indígena Originario Campesinas. La intencionalidad es manifiesta.

Recién en el Título II Capítulo Primero, art. 14, numeral 1, se menciona que el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras coordinará con las entidades autónomas el Plan Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial para la Producción Agropecuaria y Forestal. Todas las demás políticas se entiende que quedan en manos del Gobierno central en un claro centralismo, que no respeta ni siquiera el hecho de que se trata de una competencia compartida.

Políticas como la de protección de recursos genéticos naturales, fomento a la producción, acopio y reserva, transformación y fomento a la industrialización, intercambio y comercialización, soberanía alimentaria, tienen una clara omisión de las entidades territoriales autónomas. Muy luego, en el art. 20, referido a la promoción del consumo nacional, en su numeral II se menciona que se coordinará con las entidades territoriales autónomas para introducir en la currícula escolar esta temática, por

---

48 Otro oxímoron.

el interés en el Programa de Alimentación Complementaria Escolar, que financian los Gobiernos Municipales. Posteriormente, se retoma el sino centralista en las siguientes políticas de: innovación agropecuaria y forestal, mecanización y tecnificación del agro, servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria. En el art. 24 de gestión de riesgos, se recuerda la LMA por tratarse de una evidente competencia compartida. Luego las políticas de emergencia alimentaria, provisión de alimentos, alimentación y nutrición. Institutos técnicos agropecuarios, seguro agrario universal, son también asignados al nivel central de gobierno, con absoluta prescindencia de las entidades autónomas. Lo irónico es que en casi todos los temas, los que actúan son los niveles subnacionales autonómicos, ya que la reacción del estado central es lenta y burocrática, además sin recursos, que provienen usualmente de las entidades autónomas.

El art. 37 conforma Consejos Económico Productivos con prescindencia de las entidades autonómicas. En el numeral IV de este artículo se mencionan los Consejos Departamentales Económico Productivos (CODEP), conformados por la autoridad competente a nivel departamental, sin definir cuál es esta autoridad competente, junto a representantes de las organizaciones indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas a nivel departamental; y del sector agropecuario departamental. Hay también Consejos Regionales, Consejos Provinciales y Consejos Municipales Económico Productivos, en una suerte de burocratismo corporativista y de inflación participativista aguda y sin orientación clara.

Se crean empresas para la producción de semillas, de abonos y fertilizantes, de apoyo a la producción de alimentos (EMAPA). SE crea también el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas – FDPPIOYCC en el art. 45 de la Ley 144.

El art. 47 crea Fondos Concurrentes Departamentales Productivos. Como siempre al momento de buscar recursos se echa mano de los del nivel subnacional. Este artículo señala:

- I. En el marco de sus competencias, los gobiernos autónomos departamentales podrán constituir Fondos Concurrentes Departamentales Productivos en su jurisdicción, para el fomento y mejoramiento de la producción agropecuaria particularmente comunitaria, organizaciones económicas comunitarias y de asociaciones de productores activos no vinculados a una comunidad pero organizados de forma articulada con las mismas.*
- II. Los Fondos Concurrentes Departamentales Productivos se financiarán con recursos de los gobiernos autónomos departamentales, contribuciones concurrentes de los gobiernos autónomos municipales, regionales e indígena originario campesinas de su jurisdicción, así como otras fuentes de financiamiento dirigidas a promover la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, previa aprobación de sus respectivos órganos legislativos o deliberativos.*

La reglamentación de estos Fondos Concurrentes Departamentales Productivos se aprobará en la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 48 numeral II), en el colmo del centralismo, ya que en las competencias compartidas, como se vio antes, la ley reglamentaria le corresponde al nivel subnacional.

El art. 49 permite transferencias condicionadas a las OECOM, lo que rompe un principio constitucional de prohibición de transferir recursos públicos a privados. En el art. 51 numeral I, crea el Fondo Crediticio Comunitario – FCC, a ser administrado en fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. – BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria a Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, Organizaciones Económicas Campesinas y las y los pequeños productores, al menor costo financiero posible, con recursos del TGN, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El art. 56 numeral I establece que el BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, establecerá líneas de financiamiento para acompañar la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, con la finalidad de facilitar un mayor acceso de las y los productores agropecuarios pequeños y comunitarios. En todo este cúmulo de recursos, la presencia de las entidades autónomas es inexistente. Siendo que ponen recursos, su rol no se engarza, o se coordina, o conecta con estas políticas de inyección de recursos al tema productivo, que genera empleo y por ende le da sostenibilidad a los territorios autónomos. Estos es una falta de visión de gestión territorial y de desarrollo productivo sostenible.

Conexa a esta norma, está la Ley 338 de Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de 26 de enero de 2013, que rescata básicamente a las OECAS que quedaron excluidas y suplantadas por las OECOM en la Ley 144. Esta Ley tiene por objeto normar la agricultura familiar sustentable y las actividades familiares diversificadas realizadas por las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, basadas en el uso y aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra, acordes a su vocación y potencial productivo en los diferentes pisos ecológicos, de todo el país y con diferente grado de vinculación a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, para contribuir a la soberanía alimentaria. El art. 3 de ámbito de aplicación incluye a las entidades autonómicas. El art. 17 de obligaciones señala al Estado central como el único depositario de las mismas. Solo el numeral 14 señala que *“Las entidades territoriales autónomas, en el marco de sus competencias, incluirán en sus Estatutos Autonómicos y sus Cartas Orgánicas, a los sujetos de la agricultura familiar sustentable, para su fortalecimiento en la producción, transformación y comercialización”*. U formulismo que sale sobrando ante la esencia de esta Ley.

De hecho, el Título III de políticas públicas, asistencia técnica y fomento, sólo se fija en el nivel central del Estado. Recién el art. 25 de ferias y mercados dispone:

- I. *El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, promoverán la búsqueda y promoción de mercados locales, nacionales y de exportación para los productos de la agricultura familiar nacional.*
- III. *El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en coordinación con los actores de la agricultura familiar sustentable, apoyarán la realización de ferias nacionales, departamentales y locales.*

Nuevamente el art. 37 establece que el nivel central del Estado y las entidades autonómicas *“garantizarán recursos para la planificación, gestión y ejecución de programas y proyectos de agricultura familiar sustentable, en el marco de la presente Ley”*. Otra vez se acuerdan de los niveles subnacionales autonómicos cuando de recursos se trata.

El art. 38 numeral III incluye a las OECAS como beneficiarias de los Fondos Departamentales Concurrentes y de las transferencias condicionadas de la Ley 144, corrigiendo una omisión importante.

En realidad, el fondo del problema se encuentra en que el Vicepresidente Álvaro García Linera anunció el 2010, al inicio del segundo periodo gubernamental y primero con la nueva CPE en vigencia, que la expectativa del gobierno era que el año 2014, cuando concluyan su mandato, se tenga un 40% de la economía en manos del Estado. Él señaló que se estaba partiendo de tener un 28% en manos del Estado. La nueva CPE reconoce 4 tipos de economía plural (art. 308 numeral II): estatal, de mercado, comunitaria y social cooperativa. La social cooperativa aporta al PIB con un 16%, compuesta principalmente por cuatro tipos de cooperativas: mineras, agropecuarias, de servicios (luz, agua, teléfonos) y de ahorro y crédito. Las más sustanciosas las mineras y las de servicios. La economía comunitaria se nutre fundamentalmente de la agropecuaria, que aporta como sector históricamente al PIB con un 14%, del cual el 80% lo aporta la agropecuaria empresarial; por tato la comunitaria no aporta con más del 3% al PIB. Si se suma el 28% de la economía estatal, el 16% de la social cooperativa y el 3% de la comunitaria, el saldo nos da que la economía de mercado en el país, el 2010 aportaba con el 53%.

En el discurso de fin de año 2012 y año nuevo del 2013, el Presidente Morales anunció que el 2013 se lograba la meta de alcanzar un 40% de aporte de la economía estatal al PIB., adelantándose un año a este logro para el propósito gubernamental. Si eso es así, las nacionalizaciones realizadas en empresas cooperativas de servicios (COTEAUTRI, COAUTRI, Luz y Fuerza de Cochabamba, para citar algunos ejemplos) y la incorporación masiva de mineros cooperativistas a la COMIBOL en Huanuni, por ejemplo, implican que del 16% la economía social cooperativa se estima hoy en un aporte del 11% al PIB; la economía comunitaria se ha mantenido con su 3% de aporte al PIB y la economía de mercado se ha visto reducida en un aporte del 46% al PIB.

Surgen dos preguntas en los analistas económicos: ¿ha llegado el gobierno a su techo de nacionalizaciones/estatizaciones? Porque se puede deducir que debe de continuar las estatizaciones, éstas deben dirigirse a empresas medianas y las pocas grandes que quedan y tienen intereses en el exterior (REPSOL, PETROBRAS en el sector hidrocarburos, y en el sector industrial las cementeras como SOBOCE y las 6 aceiteras del oriente, por ejemplo, que tienen múltiples accionistas nacionales y extranjeros). Esto significa que empezaría a tocar a su base socio política. La segunda cuestionante es si debe seguir estatizando la economía o respaldar a la economía comunitaria. Estas leyes (la 144 y la 338) parecen apuntar a la segunda opción. Es decir, a respaldar la economía comunitaria. En tal caso, las OECAS parecieran tener una orientación mas de mercado, mas capitalista, que las OECOM, en la visión gubernamental, y por eso se excluyeron en la primera Ley, la 144 y se incluyen luego, al darse cuenta que son mayoritarias y que tienen un peso específico en el sector agropecuario que es ineludible de considerar y de respaldar, para la seguridad más que para la soberanía alimentaria del país.

Otra ley relacionada es la de la Madre Tierra. La primera es la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien del 15 de octubre de 2012. Esta ley tiene por objeto establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien. Tiene principios y definiciones claras de orientación medioambientalista. Quizás la definición más relevante es la del Vivir Bien (art. 5 numeral 2):

- 2. El Vivir Bien (Sumaj Kamaña, Sumaj Kausay, Yaiko Kavi Päve). Es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir Bien consigo mismo.*

A partir de ello se establecen los valores del Vivir Bien, desarrollo integral, derechos y deberes. El art. 10 establece las obligaciones del Estado Plurinacional. Luego se señalan las políticas conservacionistas, no contaminantes, integralistas, de reducción de riesgos y vulnerabilidad, acceso equitativo de los bienes de la Madre Tierra, bases u orientaciones en el uso de cada recursos natural. Recién en el art. 28 de tierra y territorio se menciona a los entes autonómicos:

1. En concordancia con el Artículo 94 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, el ordenamiento territorial debe integrar la gestión integral de los sistemas de vida en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, respetando la cosmovisión de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, cuando corresponda.

La Ley concluye con la administración de las garantías de los derechos de la madre Tierra y las sanciones para quienes las vulneren, además de políticas públicas, instrumentos como la planificación, que coadyuven a este propósito, la creación del Consejo Plurinacional para Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra (art. 52), el marco institucional para el cambio climático, creación del Fondo plurinacional de la madre Tierra. En este último caso, para variar, en su art. 57, numeral III inciso 3, se acude a recursos de los entes territoriales autónomas para nutrir este Fondo, “para su administración en programas y proyectos de mitigación y/o adaptación al cambio climático, asignados al Fondo de forma consensuada con dichas entidades, en el marco de la Ley No 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez””. Nuevamente se acude a las autonomías solo para requerir recursos.

**Límites y Ordenamiento Territorial** desestimado y subvalorado en el modelo autonómico. Conflictos en curso (Coroma) y conflictos en prospectiva. La Ley 339 de Delimitación de Unidades Territoriales de 31 de enero de 2013, ha confundido las normas que se habían diseñado como políticas de Estado anteriormente. En materia de ordenamiento territorial, siempre se procede a tener una Ley de Ordenamiento Territorial, que establece los conceptos, los principios, las definiciones y las políticas

del ordenamiento territorial de una nación. Luego se tiene la Ley de Unidades Administrativas, que en Bolivia fue la vieja Ley de UPAS del 2000, que establece los procedimientos de creación y de fusión o desaparición de unidades político administrativas territoriales. Finalmente, la Ley de Delimitaciones Territoriales, realiza eso, es decir, las delimitaciones territoriales, los límites entre departamentos, provincias y municipios. Lo que se ha hecho con la ley 339, es denominar Ley de Delimitaciones Territoriales una Ley de procedimientos de creación y de fusión o desaparición de unidades político administrativas territoriales.

Siendo competencia exclusiva nacional, se toma la decisión en la Ley 339, de delegar la misma al nivel departamental, en el art. 3:

- I. Se delega la facultad ejecutiva de la competencia citada en el Artículo anterior a los gobiernos autónomos departamentales, para tramitar los procedimientos administrativos de delimitación de unidades territoriales intradepartamentales que no comprometan límites interdepartamentales.*
- II. Los gobiernos autónomos departamentales elaborarán la planificación del procedimiento de conciliación administrativa, para delimitación intradepartamental en forma coordinada y con el nivel central del Estado.*

Sin embargo, se establece en el Título II capítulo I art. 8 que es el Órgano Electoral Plurinacional el competente para organizar los referendos en los casos que así lo requieran. El centralismo electoral reaparece en este tema. El nivel central de gobierno se subroga la potestad de definir los límites interdepartamentales, lo que es racional (art. 10). Pero a partir de ello, se establecen funciones para el nivel central de gobierno en el art. 11 que exceden sus atribuciones, si anteriormente había delegado la competencia al nivel departamental. Por ejemplo, son atribuciones del nivel central emitir normas, procedimientos, planes, políticas, instrumentos, mecanismos, etc. Esto es un exceso del centralismo. Si se delega la competencia, se supone que el nivel delegado puede adecuar sus normas y procedimientos a la norma general o marco. Aunque, en teoría, es evidente que también puede guardarse las mismas en su ámbito, lo que no deja de ser también una actitud centralista, en términos administrativos.

El Capítulo Tercero del mismo Título II se refiere a los órganos ejecutivos del nivel departamental que se harán cargo de administrar esta competencia, lo que también es un exceso, ya que se debió dejar a normas departamentales que se defina esta organización interna del Órgano Ejecutivo Departamental. Más aun, esta organización puede ser incluida en los Estatutos Departamentales, con lo que esta normativa puede quedar en entredicho y una Sentencia Constitucional deberá dirimir si la organización definida en el Estatuto es la válida o la que establece la Ley 339.

Posteriormente se define la coordinación intergubernamental, el Sistema de Información de Ordenamiento Territorial, lineamientos técnicos generales, el procedimiento de conciliación, y el procedimiento de referendo.

**Ley general de Telecomunicaciones y TIC**, que reduce competencias municipales y departamentales e incumple normas. La Ley 164 de 22 de julio de 2011, tiene por objeto establecer el régimen general de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, del servicio postal y el sistema de regulación.

El art. 3 de esta Ley, señala que *“El Estado es responsable, en todos sus niveles de gobierno, de la provisión de los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación”*. El art. 4 que define el ámbito de aplicación, en su numeral II señala: *“Entidades territoriales autónomas departamentales, municipales e indígena originario campesinas”*.

El Título II capítulo Único, define las competencias de los niveles autonómicos en relación a la competencia telecomunicaciones y TIC. El art. 7 se apoya en el art. 85 de la LMA para atribuir al Ministerio a cargo del sector telecomunicaciones, las atribuciones referidas a políticas, normas, reglamentos, autorizaciones, usos, etc. Deja para las entidades autonómicas una competencia concurrente: *“Supervisar el uso de las frecuencias electromagnéticas de alcance departamental, de acuerdo al Plan Nacional de Frecuencias”* (numeral II). En el numeral III de las competencias compartidas les deja dos al nivel departamental: formular y aprobar el régimen y la política departamental de telecomunicaciones en sujeción a la nacional, y reglamentar los servicios de telefonía fija, redes privadas y radiodifusión departamental. Al nivel municipal le asigna una competencia compartida, la de autorizar la instalación de torres y antenas de transmisión. Son casi como dádivas ante un pordiosero. El nivel central se queda con la parte del león: 16 competencias exclusivas, 3 concurrentes y 3 compartidas. Si esto no es centralismo, no se puede saber qué lo sea.

Los temas gruesos en esta materia, como ser la asignación de frecuencias, control de interferencias, emisiones ilegales, autorización de emisiones, fiscalización y regulación, redes satelitales, acceso y uso compartido, servidumbres, uso de fibra óptica, operación de redes y autorización de contratos de prestación de servicios de redes, licencia de radiodifusión, licencia de uso de frecuencias, licencia de red privada, licencia de valor agregado, licencia de provisión de servicio satelital, licencias en el área rural, régimen tarifario, interconexión y acceso, servicio de internet, telecomunicaciones de inclusión social, desarrollo de contenidos y aplicaciones de TIC, gobierno electrónico y software libre, documentos y firmas digitales, comercio electrónico, correo electrónico y servicio postal, son atribución exclusiva del nivel central de gobierno.

Esto limita la posibilidad de realizar iniciativas departamentales o municipales en esta materia. Al menos el nivel municipal es altamente limitado. Lo que llama la atención es que el 80% de las facultades de la competencia telecomunicaciones, las asume el nivel central a través de la Autoridad de Transporte y Telecomunicaciones (ATT), que es el órgano regulador del sector. Rara vez se observa que un órgano regulador (las viejas superintendencias sectoriales) asuman tareas que son del órgano ejecutivo en muchos casos. En este sector, esta característica es muy particular y es otra transgresión al diseño de gestión pública y de la propia organización de la administración pública del sector.

**Ley general de Transporte**, que reduce competencias municipales y departamentales. La Ley Marco de Autonomías, en su art. 96, amparado en el art. 296 de la CPE numeral 32 párrafo II, establece que esta es una competencia que deja en manos del nivel central las competencias de políticas, normas, reglamentos, regulación, control y fiscalización del transporte. Son 9 competencias exclusivas a las que añade, en base al Numerales 9 y 10, Párrafo II del Artículo 298 de la CPE, otras 5 exclusivas más. Con base en el Numeral 9, Párrafo I del Artículo 300 de la CPE, le deja al nivel departamental 4 exclusivas: políticas departamentales, desarrollo del transporte, control y fiscalización en su ámbito y regular tarifas departamentales. En el numeral IV de este art. 96, en base

al Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 300 de la CPE le añade otras 3 exclusivas, que son planificar, diseñar, construir y mantener carreteras de la red departamental, clasificar carreteras y planificar el nivel departamental. Sin señalarlo expresamente como en el caso de telecomunicaciones, existe una mayor delegación y hasta transferencia de competencias en el tema de transportes, al menos al nivel departamental. La intención es que se delega funciones que implican alta inversión de recursos que el nivel central no quiere asumir. Esta es una competencia clásicamente concurrente con el nivel nacional.

El numeral V del art. 96 de la LMA con base en el Numeral 8, Parágrafo I del Artículo 300 de la CPE, le señala también facultades para construir y mantener líneas férreas, ferrocarriles y otros medios de la red departamental. Esta competencia será muy difícil de ejercer por el nivel autonómico departamental por el costo que implica.

El numeral VI del art. 96 de la LMA, con base en el Numeral 10, Parágrafo I del Artículo 300 de la CPE, le señala también facultades para construir, mantener y administrar aeropuertos que atiendan el tráfico de alcance departamental.

El numeral VII del art. 96 de la LMA, con base en el Numeral 18 Parágrafo I del Artículo 302 de la CPE, los Gobiernos Municipales tienen facultades como competencias exclusivas para planificar y desarrollar el transporte urbano, registro de derecho propietario de vehículos, educación vial, tarifas de transporte, coordinación con la Policía.

El numeral VIII del art. 96 de la LMA, con base en el Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 302 de la CPE, los Gobiernos Municipales tienen facultades como competencias exclusivas para planificar, diseñar, construir, mantener y administrar los caminos vecinales. Otra vez, se delega funciones que implican alta inversión de recursos que el nivel central no quiere asumir. Esta es una competencia clásicamente concurrente con el nivel departamental.

El numeral IX del art. 96 de la LMA, con base en el Numeral 6, Parágrafo I del Artículo 304 de la CPE, los Gobiernos Indígena Originario Campesinos tienen facultades como competencias exclusivas para mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales y para la construcción de caminos vecinales y comunales en concurrencia con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, según corresponda. Esta es una formulación que debió realizarse también para los Gobiernos Municipales. Hay un claro favoritismo a las Autonomías Indígena originario campesinas (AIOC).

La Ley de Transportes, crea, en el art. 10 numeral II el Sistema Integral de Transportes – SIT, el cual toma en cuenta indiscriminadamente todos los niveles de gobierno. Sin embargo, en la asignación de competencias se basa en lo dispuesto en la LMA y su Título II. Casi que repite lo ya señalado anteriormente.

El art. 36 de esta Ley crea el Comité de Coordinación Interinstitucional de Transporte, liderizado por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, a través del Viceministerio de Transportes como cabeza de sector. El art. 38 incluye en este Comité a representantes de las ETA. En el marco de este Comité, el art. 39 crea Subcomités de Transportes Aéreo, Terrestre, Ferroviario, Marítimo, Fluvial y Lacustre.

El resto de esta Ley habla de sistemas de transporte, infraestructura, servicios de transporte, servicios de logística, planificación. En este punto, el art. 62 establece que el Gobierno Autónomo Departamental preparará el Programa Departamental de Transportes – PRODET por periodos de cinco (5) años. Asimismo, compatibilizará y articulará dentro del Plan de Desarrollo Departamental Económico y Social, los objetivos planteados en el PLANAST. El art. 63 a su vez, establece que los gobiernos autónomos municipales, elaborarán el Programa Municipal de Transportes – PROMUT por períodos de cinco (5) años, debiendo además compatibilizar y articular dentro del Plan de Desarrollo Municipal, los objetivos y políticas nacionales del PLANAST. Los gobiernos autónomos municipales que tengan menos de 5.000 habitantes no están obligados a preparar el PROMUT. El art. 64, en relación a recursos para la competencia transportes establece:

**Artículo 64. (ACCESO A RECURSOS). I.** *El PRODET para los gobiernos autónomos departamentales y el PROMUT para gobiernos autónomos municipales con población mayor a 5.000 habitantes constituirán requisitos indispensables para acceder a recursos públicos destinados a preinversión e inversión en el sector de transportes.*

**II.** *Los municipios con población menor a 5.000 habitantes, deberán presentar proyectos en el marco del PLANAST.*

El art. 65 de esta Ley señala que el nivel central del Estado, los gobiernos autónomos departamentales y municipales serán responsables de gestionar recursos de fuentes de financiamiento nacionales y/o internacionales, destinados a la pre inversión e inversión de la infraestructura del sector de transportes a través del Ministerio de Planificación de Desarrollo y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en función a las prioridades establecidas en el PLANAST, los PROMUT y PRODET, en el marco de sus competencias dispuestas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

En la ley aparece como competencias compartidas de facto las de prevención de accidentes, gestión del riesgo de desastres naturales, régimen tarifario (que aparecía como exclusiva departamental y municipal en la LMA), medio ambiente y seguros, que de compartidas solo tienen el formulismo, ya que no hay instrumentos ni medios de participación de los entes autonómicos. La competencia de regulación y fiscalización está totalmente en manos del nivel central de gobierno.

Finalmente, una última observación tiene que ver con la curiosa forma de clasificar que tiene la LMA, en competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, lo que en realizada son funciones o atribuciones de una materia competencial o competencia que es transportes. Aquí se observa un defecto de precisión en las definiciones, que no se observa en la LMA.

**Ley de Desarrollo Fronterizo, que impone a municipios de frontera una dependencia de un órgano central con recursos.** La Ley 100 de 4 de abril de 2011, tiene por objetivo establecer mecanismos de articulación institucional para la ejecución de políticas de desarrollo integral y seguridad en fronteras. Y fortalecer las capacidades institucionales destinadas a lograr un mejor dominio estatal del territorio de frontera.

En esta Ley se crea un Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad y una Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas – ADEMAF, ambos dependientes del Ministerio

de la Presidencia. Esta última entidad debe proponer estrategias para el desarrollo de las fronteras, coordinación con entes públicos que tienen presencia en las fronteras y control de actividades ilícitas en fronteras (art. 7). Se cae de lógico que los municipios de frontera y los departamentos, todos menos Cochabamba, que tienen fronteras con países del exterior, tienen órganos públicos que actúan en las fronteras. En los hechos esta coordinación nunca ha existido. Entre las tareas de ADEMAF están: la distribución de combustibles, la coordinación con las FFAA, ANH, YPFB, SIN, Aduanas, entre otros. Pero hay también una invasión de competencias. Hay definidas Macroregiones en Amazonía, Chaco, Área Andina y Chiquitanía. Estas entidades han ejecutado proyectos en competencias como caminos vecinales e infraestructura social, que eran competencias municipales, y en caminos secundarios e infraestructura que son competencias departamentales. La acción política de estos organismos se reconoce por dos hechos: la directora de ADEMAF Amazonía fue Jessica Jordán, quien primero intervino con donaciones y obras en el TIPNIS durante el conflicto y luego, a principios del 2013, fue candidata del MAS a la Gobernación Departamental del Beni. La ADEMAF de la Chiquitanía tuvo como primer responsable a Juan Ramón Quintana, antes Ministro de la Presidencia y luego de este cargo, de ADEMAF también.

**Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, de lucha contra la corrupción**, que crea Unidades Anti corrupción en entidades públicas, burocratiza el tema y lo operativiza como control político contra autoridades subnacionales de la oposición. La Ley 004 de 31 de marzo de 2010, establece como objetivo *“establecer mecanismos, y procedimientos en el marco de la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenciones internacionales, destinados a prevenir, investigar, procesar y sancionar actos de corrupción cometidos por servidoras y servidores públicos y ex servidoras y ex servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, y personas naturales o jurídicas y representantes legales de personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que comprometan o afecten recursos del Estado, así como recuperar el patrimonio afectado del Estado a través de los órganos jurisdiccionales competentes”* (art. 1).

Esta Ley denominada Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, crea el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, constituida por: Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, Ministerio de Gobierno, Ministerio Público, Contraloría General del Estado, Unidad de Investigaciones Financieras, Procuraduría General del Estado y Representantes de la Sociedad Civil Organizada, de acuerdo a lo establecido en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política del Estado y la Ley (art. 6 numeral I). En otras palabras, representantes del Órgano Ejecutivo del nivel central de gobierno, que es el que tiene el mayor volumen de corrupción, están en este Consejo y ningún representante de los niveles autónomos subnacionales.

Se crea los Tribunales y Juzgados Anticorrupción (art. 11), Fiscales Especializados Anticorrupción (art. 12), Investigadores Especializados de la Policía Boliviana (art. 13). El art. 19 establece la Exención de Secreto o Confidencialidad, el art. 20 la Exención de Secreto Bancario para Investigación de Delitos de Corrupción y el art. 21 el deber de informar a todo ciudadano. El art. 23 numeral I crea el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado – SIIARBE.

El art. 36 cita textualmente el art. 29 Bis de imprescriptibilidad del Código de Procedimiento Penal, *“De conformidad con el Artículo 112 de la Constitución Política del Estado, los delitos cometidos por servidoras o servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad”*. Con este artículo varios opositores han sido perseguidos hasta provocar su asilo político en otros países. Los casos más notables son los de Roger Pinto, asilado en la embajada de Brasil, con asilo concedido y sin poder salir a Brasil por más de un año por falta de salvoconducto, ya que el gobierno boliviano arguye que se lo persigue por razones económicas y no políticas, de cuando era Prefecto de Pando, ahora senador por Pando; hasta que en agosto del 2013 huyó al Brasil clandestinamente. El otro caso es el de Mario Cossío, Gobernador electo de Tarija, que huyó al Paraguay y consiguió asilo político, cuando se lo persigue por razones económicas de su gestión de Prefecto de Tarija.

**Ley de Juegos de Lotería y Azar**, ley 060 de 25 de noviembre de 2010, que captura el 75% de ingresos clásicamente municipales a favor de Impuesto a la Participación en Juegos – IPJ: Este impuesto tiene por objeto gravar la participación en juegos de azar y sorteos. Es un tributo directo que afecta al jugador, con una alícuota del quince por ciento (15%). La responsabilidad de la liquidación, cobro y empoce de este tributo recae sobre el operador en su calidad de agente de percepción. La distribución de este impuesto será de la siguiente manera (art. 49):

- El setenta por ciento (70%) al Tesoro General de la Nación – TGN.
- El quince por ciento (15%) al Gobierno Departamental Autónomo.
- El quince por ciento (15%) al Gobierno Municipal Autónomo.

Los recursos destinados a los gobiernos departamentales y municipales serán distribuidos, en un sesenta por ciento (60%) de acuerdo al número de habitantes y el cuarenta por ciento (40%) por índice de pobreza.

Como se ve, el Gobierno nacional tiene toda la intención de captar al menos el 70% de este impuesto, lo que hace que se diluyan las esperanzas que las Autonomías Departamentales y Municipales tenían respecto a tener este impuesto como una fuente de ingresos propia, como casi todos los países del mundo, donde el impuesto a los juegos de azar es un impuesto clásicamente local.

El art. 20 les deja a los niveles autonómicos subnacionales la potestad de realizar legislación de desarrollo. La fiscalización queda en manos del nivel central de gobierno. Las multas se destinan a la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego (art. 31).

**Ley de Regularización de Autos Chutos**, centralizó recursos y perjudicó a los Gobiernos Municipales en su recaudación por ITV. El art. 8 numeral II, obliga a los Gobiernos Municipales a informar trimestralmente del registro de vehículos, pero no establece ni un solo recurso para este nivel de gobierno.

**Ley de Seguridad Ciudadana**, que compromete recursos municipales centralizadamente. El DS 1362 de 26 de septiembre de 2012, aprueba el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 - 2016”, y en su numeral II del artículo Único, establece que los Planes de Seguridad Ciudadana Departamentales, Municipales e Indígena Originario Campesinos se someten al Plan nacional. El DS 1366 de 3 de

octubre de 2012, regula el Sistema de Monitoreo Vehicular para Buses de Transporte Automotor Público Interdepartamental, con el propósito de contribuir a la seguridad ciudadana y vial en las carreteras del Estado Plurinacional de Bolivia. El DS 1617 de 19 de junio de 2013, modificar y complementar el Decreto Supremo N° 1436, de 14 de diciembre de 2012, que reglamenta la Ley N° 264 de 31 de julio de 2012, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”.

En esta Ley de 31 de julio de 2012, en su objeto se establece (art. 1) *“garantizar la seguridad ciudadana, promoviendo la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado, procurando una mejor calidad de vida con el propósito de alcanzar el Vivir Bien a través del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”, en coordinación con los diferentes niveles de Estado”*.

Se establece el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”(art. 5). El art. 6 numeral II, señala:

- II. *La Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana, el Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana, los Consejos Departamentales, Regionales, Municipales e Indígena Originario Campesinos de Seguridad Ciudadana, integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.*

El art. 7 numeral 10 establece las responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Departamentales, que son básicamente los de formular y ejecutar planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en concurrencia con el Plan Nacional. Otro tanto sucede con el numeral 11 para los Gobiernos Municipales y el numeral 12 para las Autonomías Regionales. E incluso en el numeral 13 para las AIOC. Se crea una La Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana (art. 14) que centraliza todas las políticas de seguridad ciudadana, pese a ser concurrente.

Recién en el art. 15, se crea el Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana, que es la instancia de coordinación, concertación, cooperación, comunicación e información, constituido por el nivel nacional del Estado y las entidades territoriales autónomas, sujeto a control social. El numeral 20 inciso I, crea Consejos Departamentales de Seguridad Ciudadana, el numeral 21 los Consejos Municipales de Seguridad Ciudadana, el numeral 22 los Consejos Indígena Originario Campesinos de Seguridad Ciudadana, y el numeral 23 define sus atribuciones, que son la aprobación de planes programas y proyectos de seguridad ciudadana alineados a los planes nacionales.

El Título V, Capítulo I, art. 38 del presupuesto, señala:

2. *Las entidades territoriales autónomas departamentales, asignarán como mínimo el diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de la coparticipación y nivelación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, previa deducción del treinta por ciento (30%) destinado a la Renta Dignidad.*
3. *Las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originario campesinas, asignarán recursos de acuerdo a su población registrada en el último Censo Nacional de Población y Vivienda, conforme a lo siguiente:*
  - a. *Con cantidad poblacional menor o igual a 50.000 habitantes, como mínimo un cinco por ciento (5%) de los recursos provenientes de la coparticipación y nivelación del*

*Impuesto Directo a los Hidrocarburos, previa deducción del treinta por ciento (30%) destinado a la Renta Dignidad.*

- b. Con cantidad poblacional mayor a 50.000 habitantes, desde un diez por ciento (10%) de recursos provenientes de la coparticipación y nivelación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos previa deducción del treinta por ciento (30%) destinado a la Renta Dignidad.*

Nuevamente, se echa mano de los recursos de las ETA para fines de equipamiento de la Policía Nacional y para un Plan Nacional en el cual las ETA no tuvieron ninguna participación. El DS 1617 y el Decreto Supremo N° 1436, reglamentan el uso de estos recursos. Allí es donde el ejemplo de Gobiernos Municipales como el de Sucre pesa, ya que ellos han decidido que siendo que los Decretos no pueden estar por encima de una Ley y siendo la LMA la define que seguridad ciudadana es una competencia concurrente, por tanto, no se les puede obligar a que estos recursos departamentales, y en este caso municipales, vayan para comprar ningún elemento que sirva para la represión a los mismos legisladores que conceden estos recursos. Por tanto sólo dotaran de recursos para prevención y educación ciudadana en seguridad ciudadana y no en armas de fuego, vehículos ni otro implemento policial que se pueda usar en la represión.

**Ley de Recuperación del Mar para Bolivia**, que compromete recursos municipales centralizadamente. Posteriormente el DS 0834 del 5 de abril de 2011, concentra en la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (DIREMAR) y el Consejo Nacional de Reivindicación Marítima. La conformación de éste último Consejo es: Presidente y el Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia y los Ministros de Relaciones Exteriores, de la Presidencia, de Defensa, de Gobierno y de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción (art. 10). Todos son pertenecientes al Gobierno central, en un tema estratégico que debió ser la máxima participación de las ETA.

**Ley del Racismo y la Discriminación**, instrumentalizado para aplicarla a autoridades subnacionales de la oposición. La Ley N° 045 de 8 de octubre de 2010, Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación. Se ha utilizado para aplicaciones en contra de opositores, especialmente surgidos en las ETA. El DS de 5 de enero de 2011, establece sanciones para los funcionarios públicos, incluidos los Gobernadores Departamentales Autónomos y los Alcaldes Municipales, así como Asambleístas Departamentales y Concejales Municipales (Título III, Capítulo I, art. 10) y para los medios de comunicación (Título III, Capítulo II).

**Proyecto de Ley de la Consulta Previa**, que afecta a un territorio y eventual futura AIOC, que es la del TIPNIS. Esta ley tiene como antecedente que el gobierno aprobó la Ley corta No 180 de 24 de octubre de 2011 gracias a la VIII Marcha de indígenas del TIPNIS para proteger el Parque Isiboro Sécure, denominada Ley de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure - TIPNIS. Esta ley no abrogó la Ley 3477 de 22 de septiembre de 2006, que declara prioridad nacional el camino Trinidad-Cochabamba atravesando el corazón del TIPNIS, que es territorio indígena.

La ley de consulta previa que surge del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de los Derechos Indígenas de las NNUU de 2009, se basa en cuatro principios: es consentimiento, libre, previo e informado. Para entender correctamente el CLPI tenemos que asumir el significado de cada uno de los elementos que la conforman: *Consentimiento* significa la manifestación de un acuerdo claro

y convincente, de acuerdo con las estructuras para la toma de decisiones de los pueblos indígenas en cuestión, lo que incluye los procesos tradicionales de deliberación. Estos acuerdos deben contar con la participación plena de los líderes autorizados, los representantes o las instituciones responsables de la toma de decisiones y hayan determinado los mismos pueblos indígenas. *Libre* significa la ausencia de presiones exteriores, entre ellas los incentivos monetarios (a menos que formen parte de un acuerdo mutuo final) y las tácticas de “dividir para conquistar”. Significa también la ausencia de cualquier tipo de amenaza o de represalias implícitas si la decisión final es un “no”. *Previo* significa que se permite tiempo suficiente para la recopilación de información y para el pleno debate, lo que incluye la traducción a los idiomas tradicionales antes de que se inicie el proyecto. No deberá existir ninguna presión para tomar la decisión con prisa, ni ninguna limitación temporal. Ningún plan o proyecto podrá comenzar antes de que este proceso haya concluido por completo y el acuerdo se haya perfeccionado. *Informado* significa la disponibilidad de toda la información relevante, en la cual se reflejan todas las opiniones y puntos de vista, incluyendo las aportaciones de los ancianos tradicionales, los guías espirituales, los practicantes de la economía de subsistencia y los poseedores de conocimientos tradicionales, con tiempo y recursos adecuados para poder considerar la información imparcial y equilibrada acerca de los riesgos y beneficios potenciales.

Como ya se relató al inicio del documento, el gobierno ha incumplido los acuerdo llegados con la VIII Marcha Indígena y la IX Marcha ratificó sus peticiones. La organización de una marcha de un grupo denominado CONISUR, que son los hoy denominados trabajadores interculturales y que no son otros que los antes denominados colonizadores, que son quechuas y aymaras expandiéndose a territorios amazónicos, potenciales sembradores de hoja de coca, que buscaron un acuerdo por separado con el gobierno. El gobierno favoreció a estos últimos e inició una consulta en las comunidades del TIPNIS habiendo sus encuestadores sido rechazados en varias comunidades. Aún así, el gobierno sostiene que encuestó más comunidades que las que se afilian a los corregimientos indígenas, forma de organización propia de los indígenas de la zona. Entremedio, el presidente Morales, varios Ministros y ADEMAF han regalado motores (lanchas con motor), generadores de energía eléctrica, puestos sanitarios, escuelas, equipamientos escolares y de salud, etc., para intentar ganar la confianza de los indígenas. Recientemente, hace menos de seis meses, en un ampliado de corregidores, el representante de los corregimientos de interculturales fue sancionado con 3 azotes, lo que llevó a que el mismo presente una demanda contra los principales dirigentes de la CIDOB (Adolfo Chávez) y el ex corregidor del TIPNIS Fernando Vargas. La Fiscalía a extendido una orden de detención contra estos dirigentes, siendo que ellos aducen que se aplicó justicia indígena, que no hubo exceso de violencia y que los imputados no estuvieron presentes en ese ampliado y mal pudieron haber instruido que se establezca esta sanción y se la ejecute. Además, hace un año que un grupo de indígenas afiliados al MAS entraron en dependencias de la CIDOB en Santa Cruz y la tomaron por la fuerza, posesionaron una dirigente mujer, Melba Hurtado.

En ese escenario la Ley de Consulta Previa e Informada, proyecto en el cual se señala En el Artículo 4.- “(Finalidad de la consulta) 1. Definir si el territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) debe ser zona intangible o no para viabilizar el desarrollo de las actividades de los pueblos indígenas Mojeño-Trinitario, Chimane y así como la construcción de la Carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos”.

2. *Establecer las medidas de salvaguarda para la protección del TIPNIS, así como las destinadas a la prohibición y desalojo inmediato de asentamientos ilegales dentro de la línea demarcatoria del TIPNIS.*

El objetivo: Cuestionar la intangibilidad e introducir el proyecto carretero de ecocidio y narcotráfico sin obviar las alternativas técnicas propuestas por la Sociedad de Ingenieros de Cochabamba y Bolivia.

¿Desalojo de asentamientos? La existencia de una línea de demarcación ya protege del desalojo a los sembradores de coca, sindicalizados.

En el Artículo 6, de Obligaciones de los Órganos del Estado Plurinacional de Bolivia, los autores nuevamente tratan de justificar la consulta siendo extemporánea porque ya se ejecuta la construcción de la carretera en sus tramos I y III, y en un maquillaje jurídico tratan de apoyar a CONISUR (sindicatos cocaleros) agregando líneas para mejorar las relaciones entre indígenas.

En el Artículo 9, nuevamente se reitera el tema de la intangibilidad, el desalojo, la línea demarcatoria que protege a los sembradores de coca.

Debemos concluir en que la consulta está fuera de lugar, ya fue realizada, la decidieron las 34 organizaciones indígenas cuando se efectuó la VIII Marcha que involucró consultar a los Cabildos, Asambleas, Capitanías, Subcentrales de las diferentes regionales de la CIDOB a los que se agregaron: el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) y la ciudadanía toda.

Lo extemporáneo es la ley que apuran los diputados y senadores. Luego de seis horas de debate, con 20 votos de senadores oficialistas más uno de un conocido senador tráfuga de Sucre (oficialista tráfuga a la oposición el 2006-2009), bastaron para aprobar el quiebre de la Ley de protección del parque y los derechos propietarios indígenas.

Finalmente, el título ejecutorial N° 000229, expedido por el INRA y avalado por el Presidente, otorgado el 13 de Febrero del 2009, da cuenta del verdadero derecho propietario, el mismo no incluye al polígono 7 cocalero. Por tanto, los marchistas del CONISUR (colonizadores cocaleros), no tienen derechos legales sobre el TIPNIS, ni tienen derecho a pronunciarse sobre éste.

Los cocaleros continúan amenazando y chantajeando a los indígenas del Tipnis, les cobran “peaje” por cruzar la “frontera”.

El Gobierno encargó a través del SERNAP, a la consultora RUMBOL, un estudio de impacto ambiental en vista de la construcción de la carretera que pretende atravesar el Parque TIPNIS. Se conoce que el amplio informe elaborado en julio del 2011, manifestó la inconveniencia de dicha carretera. Además de las 22 enmiendas de corrupción técnicas denunciadas en la pasada gestión del H. Senado y en el seno del Colegio de Ingenieros).

Se insiste en atravesar el bosque del TIPNIS a costa de animales, arboles, y ríos, contradiciendo al propio Presidente en su Declaración Internacional: “Los derechos de la madre tierra son más

importantes que los derechos del hombre” y el documento elaborado por el mismo mandatario: “Los 10 Mandamientos para preservar la Pacha Mama, salvar el planeta, la humanidad y la vida”.

El actual Ministro de Culturas, Pablo Groux, el que eliminó al equipo de arqueólogos de Tiwanacu, aseveró que la construcción de la carretera por la reserva ecológica no tendrá un impacto sobre el patrimonio cultural de las poblaciones que viven en el lugar. Claro, no sobre los indígenas cocaleros del altiplano en el Chapare; sí sobre las culturas originarias selváticas con derechos propios. Agregó: “Las carreteras en todo el mundo no son amenazas sino en todos los casos (significan) oportunidades; paralela a la inversión en cualquier obra de infraestructura de esas características, tiene que haber un trabajo profesional de preservación cultural de mejorar la cualidad misma de vida”.

**Ley de Trata**, que no involucra a niveles subnacionales autonómicos. La Ley 263 de 31 de julio de 2012, Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas, tiene por objeto combatir la Trata y Tráfico de Personas y delitos conexos, garantizar los derechos fundamentales de las víctimas a través de la consolidación de medidas y mecanismos de prevención, protección, atención, persecución y sanción penal de estos delitos. La Ley 389 Declára el 23 de septiembre de cada año, como “Día Nacional Contra la Trata y Tráfico de Personas”.

La misma Ley 263 crea el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas (art. 7), conformado por 9 Ministerios del nivel central de gobierno y ningún representante de las ETA, siendo que se trata de un competencia compartida.

Para variar, en el art. 13 numeral 4 de esta ley 263, en las fuentes de financiamiento de los programas contra la trata, se señala:

4. *“El nivel central, las entidades territoriales autónomas e instituciones descentralizadas asignarán en su presupuesto de planificación operativa anual los recursos económicos necesarios y suficientes.”*

Por lo menos en este caso, no se establece con porcentajes ni fuentes, el monto a aportar por parte de las ETA, que si participaran de manera más proactiva, no tendrían inconveniente en financiar estas actividades.

Se crea un Consejo Departamental contra la Trata y Tráfico de Personas como instancia máxima de coordinación y representación departamental (art. 15), conformado por Gobernador, Alcaldes, y otras autoridades subnacionales. Sus funciones son las de elaborar el Plan Departamental de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas, alineado al Plan Nacional y luego todas son labores de coordinación con los niveles centrales que concentran todas las funciones esenciales de esta competencia.

**Ley del Impuesto a Cambio de Moneda**, que centraliza los ingresos provenientes de este nuevo impuesto. La Ley 154 de 14 de julio de 2001, de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos, no prevé ningún impuesto a la compras o venta de divisas. El art. 6 que habla del dominio tributario privativo del nivel central del Estado, no lo menciona.

**Ley de la Procuraduría del Estado.** La Ley 0674 de 5 de diciembre de 2010, que establece que la Procuraduría General del Estado es una institución de representación jurídica pública que tiene como finalidad promover, defender y precautelar los intereses del Estado. El ejercicio de las funciones se ejerce por los servidores que señala la presente Ley. El art. 19 crea las SubProcuradurías, que son funcionales y de ninguna manera territoriales, lo que en un Estado autonómico, lo que es un contrasentido.

Esta ley crea las Direcciones Desconcentradas Departamentales (art. 9 numeral IV), que son “Son entidades de representación de la Procuraduría General del Estado en todas las áreas de su competencia, a nivel departamental.” (art. 23 numeral II). Más aún, el DS 0788 que establece la estructura de la procuraduría establece en su art. 24 numeral I:

- I. *Las Direcciones Desconcentradas Departamentales son estructuras operativas dependientes de la Procuraduría General del Estado a nivel desconcentrado, encargadas de ejercer las funciones y atribuciones de la Procuraduría General del Estado a nivel departamental, operativo y funcional, por delegación expresa de la Procuradora o Procurador General del Estado.*

Y más adelante, entre las funciones, el art. 24 numeral I y II señala:

- a. *Requerir a los servidores públicos y a las personas particulares, dentro del Departamento de su jurisdicción, la información que considere necesaria, con referencia a los ámbitos de competencia de la Procuraduría General del Estado.*
- b. *Informar a la Procuradora o Procurador General del Estado sobre la negativa por parte de servidoras o servidores públicos a la otorgación de la información requerida, a efecto de que dicha autoridad solicite, ante la instancia pertinente, el inmediato inicio del proceso administrativo para el establecimiento de responsabilidades por el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.*

Esta clara la intencionalidad de convertir a estas Direcciones, en organismos de persecución político-administrativa de las autoridades de las ETA. Su estructura altamente centralizada responde a este propósito. No se debe olvidar, que la Procuraduría General del Estado es una reconversión del Ministerio de Defensa Legal del Estado, que ahora se reacondiciona a una estructura con tinte descentralizado, pero en realidad altamente centralizado.

**La ley 348** de 09 de marzo de 2013, denominada **Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una vida libre de Violencia**, establece que los Gobiernos Municipales deben disponer en los POAs de cada año, recursos para los Servicios Legales Integrales de la Mujer (SLIM), así como todas las acciones municipales de protección a la mujer en materia de violencia intrafamiliar, violencia por condición de género, violencia intergénérica, violencia de todo tipo que les afecte, sin ninguna contribución de parte del nivel central de gobierno.

La Sentencia Constitucional 2055 de 26 de octubre de 2012 establece que las ETA deben establecer un ordenamiento o clasificación de normas. Esto atenta al art. 410 de la COE que establece que las leyes nacionales son equipolentes con las leyes subnacionales. Siendo que lo que se observa es que

se tendría que en esta Sentencia Constitucional se reconoce que una ley nacional está por encima de las leyes de las ETA. Esta contradicción es fundamental e importante de dilucidar. En los hechos as ETA están evitando que Decretos Supremos nacionales les impongan normas por encima de leyes de las ETA.

**Proyecto de Ley de Acceso a la información**, El Proyecto de Ley 0404, tiene por objeto promover la transparencia en la gestión pública del Estado Plurinacional y garantizar a todas las personas el acceso a la información pública. El ámbito de aplicación incluye a las entidades públicas sin excepción (art. 3 numeral I). El art. 6 numeral I, establece que todas las entidades públicas publicarán las normativas que emitan. Los medios de difusión son:

**Artículo 7.- (Medios de difusión o publicidad).-**

*Los medios para publicar y difundir la información pública, de manera enunciativa y no limitativa, son los portales web de internet, los medios de comunicación masiva tales como los medios impresos, audiovisuales, radiales; y todo aquel medio o recurso idóneo que permita lograr la publicidad y difusión pública.*

Posteriormente describe en varios artículos la información que las instituciones del Órgano Ejecutivo central difundirán, no así la de entidades descentralizadas (con algunas excepciones como el Banco Central de Bolivia) y menos de las ETA.

Se denegará acceso a información que esté revelando temas de seguridad nacional, estratégicos de RR.NN., la de salud o privacidad de personas, la que ponga en peligro la vida de personas, la protegida por secreto profesional, secreto o reserva de fuente, la obtenida de sujetos pasivos de la administración tributaria, la que ponga en riesgo la estabilidad del país, información que otorgue o reste competitividad a empresas públicas, información de estudios de impacto ambiental, que esté incompleta o en proceso, y otras determinadas por Ley o Decreto (art. 42 numeral I), Esta privación de información será válida por 20 años (art. 42 numeral II). Califican qué información no se puede otorgar, los 4 Órganos del Estado Plurinacional (excluyendo las ETA), la Procuraduría general del estado, la Policía y las FF.AA. (art. 43).

**Proyecto de Ley de la Empresa Pública.** El proyecto de Ley 0398, tiene por objeto establecer el régimen de las empresas públicas del nivel central del Estado que comprende a las empresas estatales, empresas estatales mixtas, empresas mixtas y empresas estatales intergubernamentales, para que con eficiencia, eficacia y transparencia contribuyan al desarrollo económico y social del país, transformando la matriz productiva y fortaleciendo la independencia y soberanía económica del Estado Plurinacional de Bolivia, en beneficio de todo el pueblo boliviano.

Además, busca constituir el Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas - COSEEP como máxima instancia de definición de políticas, estrategias y lineamientos generales para la gestión empresarial pública.

Se basa en la aplicación a las empresas públicas del nivel central del Estado, en el marco de las competencias privativa y exclusiva establecidas en el numeral 12 del Parágrafo 1 y numeral 28 del Parágrafo 11 del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado. Plantea en el art. 3 “La empresa

pública participará en emprendimientos empresariales conjuntos con las entidades territoriales autónomas, contribuyendo a la articulación y complementariedad de éstas con el nivel central del Estado”.

El art. 6, hace una tipología de empresas públicas del nivel central del Estado en:

- a) *Empresa Estatal - EE, cuyo patrimonio pertenece en un 100% (cien por ciento) al nivel central del Estado.*
- b) *Empresa Estatal Mixta - EEM, cuyo patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado mayores al 70% (setenta por ciento) y menores al 100% (cien por ciento), y aportes privados de origen interno y/o aportes de empresas públicas o privadas extranjeras; en este tipo de empresas podrán participar como otro socio las entidades territoriales autónomas - ETA.*
- c) *Empresa Mixta - EM, cuyo patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado desde el 51% (cincuenta y uno por ciento) y hasta el 70% (setenta por ciento), y aportes privados de origen interno y/o aportes de empresas públicas o privadas extranjeras; en este tipo de empresas podrán participar como otro socio las ETA.*
- d) *Empresa Estatal Intergubernamental - EEI, cuyo patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado desde el 51% (cincuenta y uno por ciento) y menores al 100% (cien por ciento) y aportes de las ETA.*

Como se observa, en las Empresas estatales Mixtas, Empresas Mixtas y Empresas Estatales Intergubernamentales, se comprende la participación de las ETAs, sin mayor especificación, aunque dejando implícita que su participación es minoritaria.

Están previstas alianzas estratégicas con el sector privado, empresas Gran nacionales, corporaciones, solución de controversias. Hay constituido un Consejo Superior Estratégico de la Empresa Pública – COSEEP, un Gobierno Corporativo de la Empresa Corporativa, síndicos, control social, directorios, creación, etc., reorganización, disolución y liquidación de las empresas públicas.

El art. 300 numeral 29 de la CPE, establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales, crear empresas públicas. El art. 302 numeral 26 de la CPE, establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Municipales, crear empresas públicas. Ninguna de estas dos está prevista en el proyecto de ley antes comentado.

**Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural.** La Constitución Política del Estado, en su artículo 191, establece que: *“la riqueza artística, colonial, arqueológica, histórica y documental, así como la procedente del culto religioso, son tesoro cultural de la Nación, están bajo el amparo del Estado y no pueden ser exportadas”* y en su artículo 137 dispone que: *“los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública, inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla”.*

Todos los objetos arqueológicos (según D.S. No. 07234 de 30/6/1965), los museos y obras de arte del tesoro cultural de la nación creados antes de 1900 (según D.S. No. 5918 de 6/11/1996), y los bienes etnológicos, etnográficos, folklóricos, artesanías y textiles de arte popular creados antes de 1950 según D.S. No. 21951 de 31/8/1988, constituyen patrimonio cultural de la Nación y, por tanto,

propiedad pública inviolable e inexportable. Es deber de todo ciudadano boliviano y extranjero, cuidarlos, respetarlos y protegerlos.

Todo ciudadano boliviano o extranjero que destruya, deteriore, sustraiga o exporte un bien perteneciente al Estado boliviano, una fuente de riqueza, monumentos y objeto del patrimonio arqueológico, histórico o artístico nacional, incurrirá en privación de libertad de uno a seis años de acuerdo a los artículos 223 y 358 del Código Penal.

El proyecto de Ley de Patrimonio Histórico no contempla la participación de las ETA en ningún ente, como el Consejo Nacional de Patrimonio Histórico, pero sí establece que se captarán recursos de los Gobiernos Municipales para las acciones de protección y preservación del patrimonio histórico. Esta competencia concurrente tiene la misma tendencia centralista que otras más.

Un resumen de la afectación de las leyes sectoriales nacionales al proceso autonómico se resume en la siguiente matriz:

**Matriz 3**  
**Normas sectoriales y su impacto en el proceso autonómico**

Leyes, proyectos de ley o normas	Normas que invaden competencias o las conculcan	Normas que disponen de recursos de las ETA para competencias nacionales	Normas que crean instrumentos o procedimientos centralistas	Normas que crean instituciones centralistas
La Ley del Régimen Electoral Transitorio No. 4021 de 14 de abril de 2009				
Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos 154 de 14 de julio de 2011				
Ley de Participación y Control Social 341 de 5 de febrero de 2013				
Proyecto de ley de Ampliación de Cobertura en Salud, Sistema Único de Salud				
Ley Avelino Siñani – Elizardo Pérez, Ley 70 de 20 de diciembre de 2010				
Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria 144 de 26 de junio de 2011				
Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien del 15 de octubre de 2012				
Ley de Delimitación de Unidades Territoriales 339 de 31 de enero de 2013				
Ley General de Telecomunicaciones y TIC 164 de 22 de julio de 2011				
Ley General de Transporte				
Ley de Desarrollo Fronterizo 100 de 4 de abril de 2011				

Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, de Lucha Contra la Corrupción 004 de 31 de marzo de 2010				
Ley de Juegos de Lotería y Azar 060 de 25 de noviembre de 2010				
Ley de Regularización de Autos Chutos				
Ley de Seguridad Ciudadana del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una Vida Segura" 264 de 31 de julio de 2012 y DS 1362 de 26 de septiembre de 2012, Decreto Supremo N° 1436, de 14 de diciembre de 2012, que reglamenta la Ley 264				
Ley de Recuperación del Mar para Bolivia				
Ley del Racismo y la Discriminación 045, de 8 de octubre de 2010				
Proyecto de Ley de la Consulta Previa y Ley Corta No 180 de 24 de octubre de 2011				
Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas 263 de 31 de julio de 2012				
Ley del Impuesto a Cambio de Moneda				
Ley de la Procuraduría del Estado 0674 de 5 de diciembre de 2010				
Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia 348 de 09 de marzo de 2013				
Proyecto de Ley de Acceso a la información, Proyecto de Ley 0404				
Proyecto de Ley de la Empresa Pública, Proyecto de Ley 0398				
Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural				

Fuente: Elaboración propia

Como se comentó anteriormente, esta matriz resume las intervenciones en competencias que hace el Gobierno Central sobre las ETA, la apropiación de recursos para aplicar competencias nacionales, la creación de instrumentos y procedimientos centralistas y de instituciones centralistas para aplicar competencias nacionales o competencias descentralizadas apropiadas por el nivel central de gobierno, confirmando que esto se parece más a una heteronomía, donde otros hacen leyes para diferentes., El nivel central para las poblaciones de territorios autónomos.

El marco normativo que regula las autonomías tiende a romper el monopolio legislativo anterior. Dicho marco contempla:

- a) La Constitución Política del Estado promulgada en febrero de 2009.
- b) La Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas No. 017 (de 24 de mayo de 2010).
- c) La Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez (de 17 de julio de 2010).

De manera indirecta depende de otras leyes nacionales como:

- a) La Ley del Órgano Electoral Plurinacional.
- b) La Ley del Régimen Electoral.
- c) La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional.

La CPE dispone claramente los alcances de la autonomía en el artículo 272: *“implica la elección directa de sus autoridades..., la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria”*. Al mismo tiempo, establece los distintos niveles autonómicos (departamental, regional, municipal e indígena) con igual jerarquía, así como las competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas de los distintos niveles autonómicos.

Ahora bien, en el proceso de implementación, la primera ley que se emite es la Ley 017, que fue pensada para facilitar la transición del sistema prefectural al de la gobernación; fue concebida como una ley de emergencia para implementar las autonomías y regular las gestiones administrativas inmediatas, como, por ejemplo, el pago de sueldos a los funcionarios públicos. Dicha Ley manda ejercer las competencias exclusivas, aunque por las condiciones generales no ha sido posible su ejercicio pleno.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda se hace cargo de varios aspectos financieros de las entidades autonómicas para garantizar la continuidad de la gestión, incluso cuando ya se comenzaron a emitir leyes departamentales en temas administrativos, el gobierno apela a la vieja Ley 2042 (Ley de Administración Presupuestaria de 1999), mediante la cual el gobierno central mantiene la tutela presupuestaria y la aplica por Resoluciones Ministeriales (lo cual, de hecho, infringe el nuevo marco jurídico, porque, jerárquicamente, una resolución ministerial está por debajo de cualquier ley departamental).

Al presente no está clara la vigencia de la Ley 017 (de transición), que en realidad debió ser abrogada una vez aprobada la Ley Marco de Autonomías. No obstante, no hay una disposición transitoria expresa que establezca su abrogación, y eventualmente sigue siendo utilizada, por ejemplo, para dar continuidad a proyectos que provienen del pasado. Esta situación causa confusión y fricciones interinstitucionales, como sucedió, por ejemplo, en relación con la decisión de si los estados financieros deben, o no, ser aprobados por la ALD. Este tipo de incongruencias normativas son parte de la complejidad del proceso, que requerirá ajustes progresivos.

Más adelante se aprobó el Reglamento General con el objetivo de regular las relaciones internas en la Asamblea Legislativa Departamental, que se elaboró en base al modelo del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Sin duda es un instrumento útil, pero deberá ser modificado y ajustado para mejorar su desempeño. El caso de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es más complejo. Dicha Ley rige para viabilizar la aplicación de las autonomías. Su mayor virtud reside en el orden y distribución de las competencias entre los distintos niveles sub-nacionales, buscando un modelo autonómico congruente, sin embargo, no tiene la misma claridad en relación, por ejemplo, con la distribución de los recursos o en la coordinación intergubernativa. Su espíritu, que debió ser amplio para enmarcar

los diversos procesos autonómicos y no obstaculizarlos, vulnera ese objetivo cuando regula aspectos demasiado concretos o tiende a mantener una suerte de tutelaje del Gobierno central sobre las autonomías. Así, “la Ley Marco de Autonomías no es un instrumento que nos facilita el ejercicio de competencias, en la Asamblea existe la claridad para identificar estas situaciones, la ley marco nos quita competencias que nos asigna la Constitución, por ejemplo en el campo medioambiental” (Soledad Delgadillo, Mesa de Análisis Legislativo Departamental).

Otra de las dificultades que inhibe la capacidad de gestión de las competencias por parte de las autoridades es el “miedo” o “recaudo” para encarar una gestión autonómica, generado en gran medida por el desconocimiento de los alcances de la autonomía y por la posible aplicación de leyes contra los funcionarios responsables, como la “Marcelo Quiroga Santa Cruz”.

Otro ejemplo del predominio de las lógicas centralistas fue presentado por la Presidenta de la Comisión de Desarrollo Humano, cuando habían solicitado en la ALD de Cochabamba el tratamiento de un Proyecto de Ley para poder dotar a los ex combatientes de un “bono coraje”, ante la postergación de su tratamiento acudieron al Gobernador, quien señaló que como ya existe una Ley Nacional sobre el tema no correspondía un nuevo bono departamental. Lo propio sucede con decisiones sobre salud y educación, pues se encuentran limitados por la CPE y sobre todo por la Ley Marco de Autonomías (Roxana Neri, Mesa de Análisis Legislativo Departamental).

Evidentemente, la CPE resulta mucho más avanzada en sus ambiciones autonómicas que la Ley Marco, aunque también contiene contradicciones internas, por ejemplo, entre el Art. 272 y el Art. 321, referido a la política fiscal que promueve una visión centralizadora.

Finalmente, existen un conjunto de leyes nacionales que se han ido emitiendo en los últimos años en distintos rubros que generan tensión con las autonomías y conducen a mantener el centralismo, por ejemplo, la Ley de Juegos de Lotería y Azar (Nº 060) y sus decretos reglamentarios (0781 y 0782), la Ley de la Educación (Nº 070) y el Decreto Supremo 0813, la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Nº 144), la Ley de Clasificación de Impuestos (Nº 154), la Ley General de Telecomunicaciones y TIC (Nº 164), entre otras (Borth 2011). Estas ponen en evidencia una recurrente invasión del nivel central en el ámbito de las autonomías. Por lo que, de acuerdo con uno de los asambleístas entrevistados, se considera necesario impulsar a nivel nacional una amplia agenda de debate que establezca con claridad las competencias de manera armónica, clara y coherente.

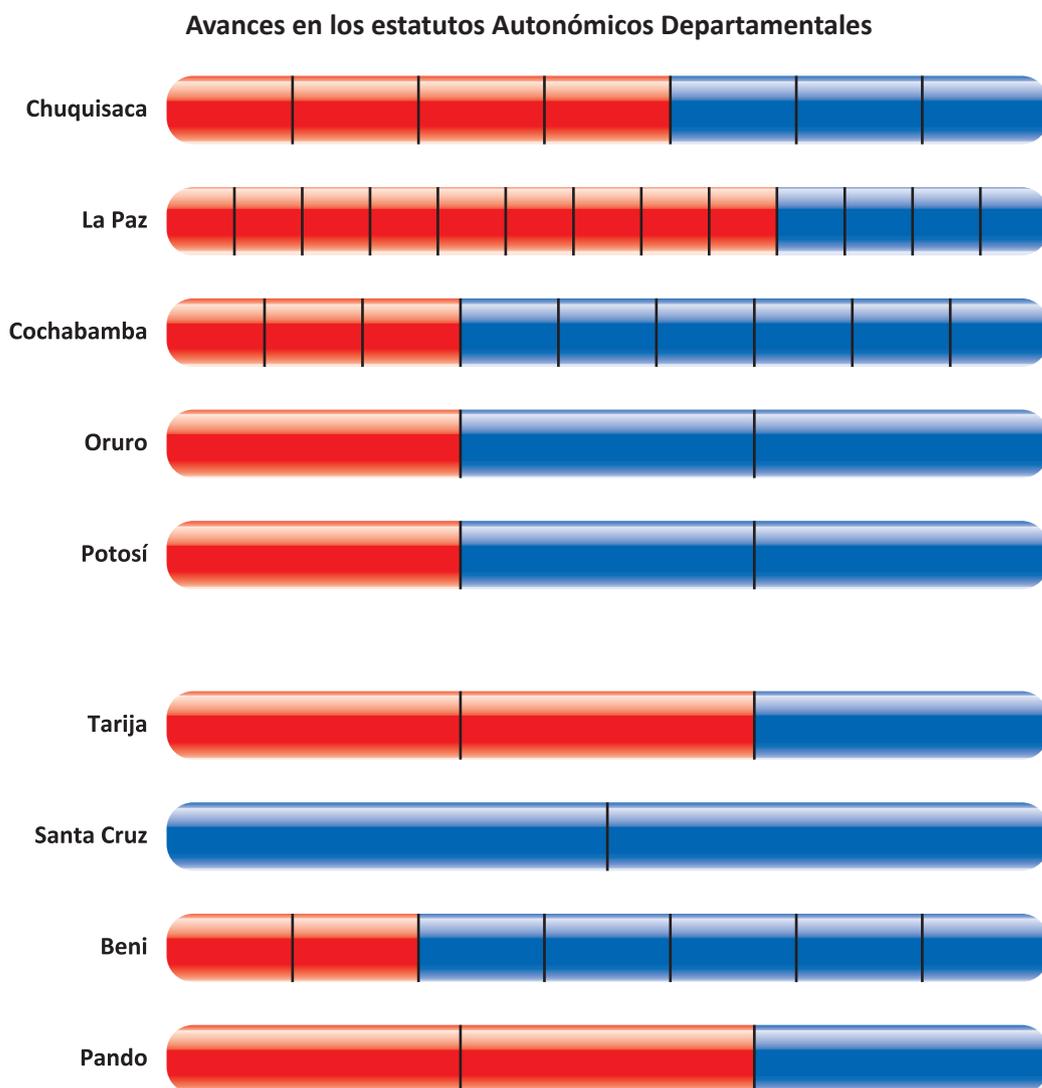
En todo caso, para la construcción de nuevos instrumentos legales y para el reacomodo de los existentes, tanto a nivel nacional como sub-nacional, será oportuno atenerse como punto de referencia a la CPE como instancia máxima de legislación, y de manera secundaria a la Ley Marco de Autonomías u otras leyes secundarias, que podrían ser susceptibles de modificación en la arena parlamentaria.

## **5. LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y LAS CARTAS ORGÁNICAS MUNICIPALES**

Desde el desarrollo de su capacidad legislativa prefieren hacerse los locos y no le ponen interés a la profundización de la normativa local. Del 100% de los municipios apenas el 5% tiene terminadas sus Cartas Orgánicas para presentarlas al Tribunal Constitucional Plurinacional.

De los nueve departamentos, ninguno tiene acabados sus estatutos. Tanto concejales como asambleístas ganan salarios de pedir pegas y de chantajear a sus respectivos poderes ejecutivos antes que cumplir a cabalidad sus labores de fiscalización y legislación. En algunos municipios y departamentos se han dado a la tarea de sacar leyes como si de cocinar pipocas se tratara. Algunos Concejos Municipales y Asambleas Departamentales son el adorno de un poder que al igual que el Congreso se han convertido en gana-panes por levantar la mano ante los designios de sus respectivos poderes ejecutivos.

Grafico 10



Fuente; Ministerio de Autonomías.

Los nueve departamentos de Bolivia están enmarcados en la consolidación de sus autonomías, a través de la elaboración y adecuación de sus Estatutos Autonómicos. Destaca La Paz que ya aprobó en grande su norma básica institucional y en detalle y lo envió al Tribunal Constitucional Plurinacional, pese a las críticas que surgieron de la oposición y de la sociedad civil. Las dos críticas de fondo a este Estatuto son: que se refiere más a la institución Gobierno Autónomo Departamental

que al Departamento de La Paz, y que tiene una orientación ruralista que responde al hecho de que se hicieron 2 talleres por provincia, cuando de las 20 provincias paceñas una, la provincia Murillo, concentra al 65% de la población en dos municipios que son La Paz y El Alto. La Universidad Mayor de San Andrés hizo conocer 78 observaciones de fondo y 82 observaciones de forma. Por tanto es un Estatuto sin ajayu <sup>49</sup> paceño. Pando, Cochabamba y Chuquisaca proyectan cumplir esa meta y el resto de los departamentos prevén hacerlo hasta finales de este año. Cada departamento definió las fases para la elaboración de sus estatutos, como se muestra en este cuadro.

De los 11 municipios que iniciaron la conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC), siete aprobaron sus estatutos autonómicos en grande por sus órganos deliberativos. De estos, seis fueron aprobados en detalle y cinco pasaron al Tribunal Constitucional para su control de constitucionalidad. Son: Mojocoya (Chuquisaca), Charagua (Santa Cruz), San Pedro de Totora, Pampa Aullagas y Chipaya (Oruro). La autonomía es el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de naciones y pueblos indígena originario campesinas que comparten territorio, historia, lengua y cultura. Así como organizaciones e instituciones políticas, jurídicas y económicas.

Bolivia cuenta con 339 municipios. De ellos 11 optaron por la conversión a la AIOC y dos de reciente creación no cuentan con Gobierno Municipal. De 326 municipios que tienen la potestad de elaborar su Carta Orgánica, 181 han iniciado el camino. 24 anteproyectos de cartas orgánicas se concluyeron en todo el país, lo cual sigue siendo un número muy bajo.

El complejo proceso de construcción de los Estatutos como norma básica departamental para el funcionamiento de las autonomías, basado en la CPE (art. 275), que establece que cada órgano deliberativo elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto, que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros; y, previo control de constitucionalidad, se realizará un referéndum aprobatorio para su aplicación.

No se puede dejar de mencionar como un antecedente importante en el caso de Cochabamba, la experiencia previa propiciada hace algunos años por la entonces Delegación Presidencial para las Autonomías y el Consejo Autonómico Departamental. Después de un proceso de recolección y discusión de iniciativas que movilizó a varios sectores ciudadanos, se elaboró el primer borrador de Estatuto que luego fue corregido y difundido públicamente en el 2009. En esa misma coyuntura, tres personajes de la oposición presentaron una propuesta alternativa para la discusión.

Dichas propuestas —tanto la del frente oficialista como la del opositor— se han incorporado en este nuevo proceso sólo como insumos a ser considerados en el debate, y no así como documentos base. En realidad se ha decidido comenzar este nuevo proceso desde el principio, por una parte porque las anteriores propuestas se realizaron con carácter previo a la aprobación de la nueva Constitución y la Ley Marco de Autonomías, por otra, porque de acuerdo a la nueva CPE la entidad encargada de la “elaboración” (además de aprobación) del estatuto es la ALD según el art. 275. Por último, porque se pretende cumplir con el mandato constitucional de gestar el Estatuto como producto de un proceso participativo y no basado en propuestas previamente definidas.

---

49 Alma en aymara.

De ahí que el proceso se ha iniciado con una Ley Departamental en el caso de Cochabamba (090/2011) que aprueba un Reglamento Para la Elaboración Participativa del Proyecto de Estatuto Autonómico del Departamento de Cochabamba, que contiene 26 artículos. En el reglamento se establecen los parámetros básicos para la construcción del Estatuto, los plazos (ocho meses a partir de la convocatoria (art. 4) y se señala a la directiva y a las comisiones de la ALD como instancias responsables de llevar adelante el proceso (Art. 5), asignándoles temáticas específicas de trabajo, y encomienda a la Directiva el ordenamiento, estructuración, redacción y concordancia final (art. 12).

Del mismo modo, establece un cronograma de actividades que incluye campañas informativas, presentación de propuestas por parte de personas individuales o colectivas sin restricción alguna, en forma oral o escrita (art. 17) y encuentros territoriales y sectoriales. Asimismo, establece la sistematización de las propuestas y la elaboración del proyecto de Estatuto Autonómico Departamental, el mismo que será sometido al pleno de la ALD para su deliberación y aprobación (art 19). Aunque se trata de un reglamento para la “elaboración del proyecto de Estatuto” incluye también los pasos siguientes: el control de constitucionalidad, la solicitud de convocatoria a referéndum y, por último, su promulgación y publicación (art. 25).

Un hecho destacable, es que la Ley que aprueba el Reglamento fue consensuada entre el oficialismo y la oposición, y se aprobó por unanimidad.

La mayor cualidad del proceso es su carácter participativo, pues parte de la idea de una construcción colectiva —por mandato constitucional— que se traduce en la apertura irrestricta y amplia a la participación ciudadana, mediante la presentación de propuestas a las seis comisiones legislativas a través de varios mecanismos: libros notariados, encuentros territoriales y sectoriales, y recepción permanente de iniciativas ciudadanas.

En los encuentros territoriales se ha establecido una fase. La primera de socialización e información a la ciudadanía respecto al sentido del proceso Estatuyente, sus objetivos y la importancia de la participación social.

En suma, se han realizado 25 encuentros territoriales propiciados por las seis comisiones; 16 encuentros sectoriales para recoger las propuestas de las organizaciones sociales (muchas de ellas simplemente actualizaron las propuestas que presentaron años antes), sumando un total de 41 encuentros, entre ellos, tres especiales realizados con los indígenas Yuquis, Yuracarés y con el Consejo de Ayllus y Markas del departamento. Se han llenado alrededor de 50 libros notariados y se han recibido en las propias comisiones, varias propuestas escritas y orales, individuales y colectivas. Como resultado, se han reunido alrededor de 10.000 iniciativas.

El Ejecutivo también ha formulado sus propuestas y trabaja con el Legislativo mediante el nombramiento de un Delegado para las Autonomías, que es el encargado de hacer el acompañamiento, coordinar propuestas desde la gobernación y preparar normas y leyes para el departamento de Cochabamba. Entre las tareas del delegado también está diseñar conjuntamente un modelo de gobernación y trabajar en un plan de desarrollo.

Las dificultades que se han percibido, sobre todo en los encuentros territoriales, fueron el difícil acceso a algunos lugares, la escasa capacidad de convocatoria a las organizaciones, y en su caso, la poca disponibilidad y voluntad para asistir a las reuniones.

Pero los problemas más críticos devienen del desconocimiento ciudadano al plantear sus propuestas, por un lado respecto al tipo de competencias del Gobierno Departamental, y por otro, al alcance legislativo de las propuestas. Muchas de las iniciativas presentadas son más bien de competencia municipal, o referidas a problemas cotidianos que no competen al organismo departamental y tendrán que ser depuradas o, en su caso, derivadas a los organismos competentes. Se prevé, en futuros encuentros, explicar a los ciudadanos porqué sus propuestas no fueron incorporadas en el Estatuto Departamental. En general, las preocupaciones de la gente están ligadas a sus necesidades inmediatas, empleo, cobertura de servicios, distribución de recursos o mayor participación, en tanto que las organizaciones prepararon propuestas afines a sus intereses corporativos o particulares.

La fase de sistematización se realiza en las distintas comisiones de trabajo, para la redacción de artículos que reflejen una versión concertada que luego será debatida en la ALD. Dicha labor cuenta con el apoyo técnico respectivo por la dificultad que comporta el proceso.

#### **Matriz 4** **Síntesis del proceso estatuyente**

<b>FASES</b>	<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>	<b>ENTIDAD RESPONSABLE</b>
<b>Fase 1</b>	Aprobación de la ley que aprueba el reglamento para la elaboración participativa del proyecto de estatuto.	Asamblea Legislativa Departamental
<b>Fase 2</b>	Campañas de información y difusión ciudadana.	Comisiones de la Asamblea Legislativa Departamental
<b>Fase 3</b>	Encuentros Territoriales y Sectoriales y recepción de propuestas.	Comisiones de la Asamblea Legislativa Departamental
<b>Fase 4</b>	Sistematización de propuestas y redacción de artículos pertinentes.	Comisiones de la Asamblea Legislativa Departamental
<b>Fase 5</b>	Ordenamiento, organización, estructuración, redacción de estilo y concordancia del Proyecto de Estatuto Autónomo Departamental.	Directiva de la Asamblea Legislativa Departamental
<b>Fase 6</b>	Encuentro departamental para dar a conocer los resultados del proceso.	Directiva de la Asamblea Legislativa Departamental
<b>Fase 7</b>	Deliberación y aprobación.	Asamblea Legislativa Departamental

Fuente: Elaboración propia en base a "Plan de Trabajo" del Proceso Estatuyente en: [www.asambleacochabamba.bo](http://www.asambleacochabamba.bo)

Gravitantes en el contenido de las propuestas son:

- La visión y la proyección de un Plan Territorial.
- Los límites y alcances del régimen competencial.
- La representación política territorial (por provincias, macrorregiones y otras).
- La posible binominalidad en la representación de género, recuperando la idea del chacha warmi.
- La representación indígena, debido a demandas de los enclaves aymaras, mojeños o trinitarios que demandan participación.
- El control social.
- La creación de impuestos o patentes.
- Los símbolos departamentales.
- La administración de competencias en educación y salud.
- La creación de Subgobiernaciones en regiones o provincias.
- La incorporación del Vicegobernador con funciones específicas.

Los procesos estatuyentes en otros departamentos, como Oruro, implicaron un trabajo en gabinete con consultores y apoyo de la cooperación internacional, combinado con consultas a los municipios, provincias y organizaciones empresariales, estudiantiles, universidad pública, cámaras, organizaciones sociales, organizaciones indígenas, pueblos indígenas, movimientos culturales y sociales, etc. Posteriormente se trabajó nuevamente en gabinete, y se tendrá una segunda fase de consultas a la sociedad civil, más focalizado para pasar al tratamiento del Estatuto en la Asamblea Legislativa y luego y se pasará al Tribunal Constitucional. Este parece un proceso más ordenado, más incluyente, con participación de la oposición, y menos conflictuado.

El caso del Estatuto de Potosí y el de Chuquisaca en cambio, son dos procesos donde la oposición es muy pequeña, se ha autoexcluido y ha sido más fácil para el bloque oficialista ampliamente mayoritario, excluirla, con lo que el proceso ha bajado la cerviz ante el centralismo del Ministerio de Autonomías, que es el que está no solo monitoreando, sino casi ejecutando el proceso, con consultas al SEA y con asesoramiento técnico casi artículo por artículo. No hay mayor participación ciudadana y no se espera que el proceso se acelere mucho por la falta de interés al respecto.

Los procesos de adecuación de Estatutos que ya existían de la fase previa a la Asamblea Constituyente, que se refrendaron con referéndum primero y luego con consulta al anterior Tribunal Constitucional,, aplicando el silencio administrativo, ya que en ese momento el Tribunal Constitucional solo tenía un miembro, por lo que no pudo responder y la consulta se dio por aprobada. La CPE manda que se adecuen (art. 275), refrendado por la LMA (art. 53) y más específicamente:

**Artículo 61. (DE LOS ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS).**

1. *El estatuto autonómico departamental entrará en vigencia*
2. *Para los departamentos que accedieron a la autonomía en el referendo del 2 de julio del 2006, la Asamblea Departamental deberá adecuar sus estatutos a la Constitución Política del Estado por dos tercios (2/3) del total de sus miembros y sujetarlos a control de constitucionalidad.*

Estos departamentos son: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. En el caso de Pando, una Asamblea de organizaciones sociales aprobó una adecuación al Estatuto, realizada por el Ministerio de Autonomías, que fue asumida por la Asamblea Legislativa Departamental, donde 6 de 7 asambleístas de oposición terminaron alineados con el partido oficialista MAS. Hoy, esa adecuación constitucional está en el proceso de consulta en el Tribunal Constitucional Plurinacional, luego de lo cual deberán someterse a referendo.

En el caso de Beni, el Departamento ha decidido no realizar su adecuación constitucional estando la situación en un statu quo. Santa Cruz estaba un poco en la misma lógica hasta que en el mes de marzo de 2013, el Gobernador Rubén Costas anunció que procedería a realizar la adecuación constitucional. Consultores del Ministerio de Autonomías consideran que se debe modificar el 80% del Estatuto cruceño ya aprobado en referéndum el 2006-2007, en tanto que otros consultores autonomistas consideran que solo se debe cambiar dos artículos, los referidos a las competencias de recursos Naturales y la de Tierras, y un inciso relativo al tema de hidrocarburos. Esas son las dos posiciones extremas en la adecuación del Estatuto cruceño. En el caso de Tarija, se vive una situación parecida a la de Beni, favorecido por que se tiene una bancada de oposición bastante equilibrada en la Asamblea Legislativa Departamental.

En todo caso, varios de estos temas —sobre todo los más controversiales— no necesitan estar consignados en Estatuto, sino de manera general.

En la actual etapa se plantean varios desafíos, por una parte un mayor involucramiento de los asambleístas que se traduzca en un debate sólido y toma de decisiones para cuidar la calidad del Estatuto en términos de coherencia, legalidad y participación.

Asimismo, se necesita prever una redacción rigurosamente enmarcada en la CPE y la Ley Marco de Autonomías, para transitar sin dificultades el control de constitucionalidad.

Por otra parte, está la necesidad de realizar una devolución a la sociedad para el conocimiento e involucramiento de la ciudadanía y las organizaciones, de manera que se produzca una verdadera apropiación social del mismo. El objetivo político en ese sentido es lograr un importante apoyo y la adhesión de la gente en vistas al próximo referéndum, y así garantizar una holgada mayoría y legitimidad en torno a este instrumento jurídico.

Algunos riesgos sobre los cuales alertan algunos asambleístas, sobre todo de oposición, están referidos a que el proceso participativo no sea tal, sobre todo a la hora de elaborar los articulados de la versión final del Estatuto, y se convierta en un documento de gabinete; o que éste resulte demasiado funcional a la visión centralista y concentradora de poder del gobierno nacional, lo cual significaría ponerle límites jurídicos a los alcances autonómicos y frustrar las aspiraciones regionales.

Esta también es una preocupación de algunos asambleístas del MAS: “Los Estatutos como herramienta que oriente debe ser absolutamente consensuado, que muestre una perspectiva pactada para los cochabambinos”. “Dentro de la Asamblea debemos fortalecer el debate” (Soledad Delgadillo, Mesa de Análisis Legislativo Departamental de Cochabamba).

Con todo, el proceso denominado “estatuyente” es interesante, tanto por el involucramiento de diversos sectores como por el cumplimiento de las etapas previstas fuera de los plazos establecidos, en la mayor parte de los casos, y sobre los cuales se han generado muchas expectativas. Está claro que el Estatuto será la norma básica para poder avanzar, norma sobre la cual, además, se deberá elaborar el Plan de Desarrollo Departamental.

En los departamentos del occidente, donde la composición de las Asambleas Departamentales es mayoritariamente oficialista, podría ser favorable para avanzar más rápidamente en este proceso; sin embargo, también allí el proceso es lento por diferentes factores administrativos, logísticos, financieros y falta de visión política del MAS y del gobierno.

A ello se suma el accionar aún centralista del Gobierno Nacional que tiene injerencias de diverso tipo, como ser visitas de funcionarios del Ministerio de Autonomías, que con el argumento de “asesorar” a las ETA, se inmiscuyen en estos procesos estatuyentes, Documentos del SEA que dan “orientaciones” a este proceso, etc., que usa estas instituciones estatales, dificultando que los niveles subnacionales ejerzan el autogobierno plenamente.

Por su lado, las organizaciones indígenas originario campesinas tendrán que retomar estrategias a nivel departamental, que les permita incorporar adecuadamente sus propuestas en los estatutos.

### **Avances**

A partir del Referéndum por Autonomías Departamentales del 2009, algunas Asambleas Departamentales fueron las más interesadas en impulsar el proceso de manera participativa, incluyendo a las organizaciones sociales, realizando dos giras por las provincias con el objetivo de validar el documento de Estatuto Autonómico y recoger demandas de la población para complementar el documento. Como resultado, el Estatuto Autonómico fue aprobado en grande en julio del 2012.

En base a los Artículos 272, 277, 278 y 279 de la Constitución Política del Estado, el Estatuto Autonómico propone:

**Primero**, el departamento, se constituye en entidad territorial autónoma, deja de ser una entidad desconcentrada del nivel central del Estado, con un gobierno autónomo departamental, con un órgano ejecutivo y una asamblea departamental.

**Segundo**, la elección directa de sus autoridades, gobernador y asambleístas departamentales<sup>50</sup>, elegidos por población y territorio en el periodo electoral del 2010; representa un avance significativo.

**Tercero**, algo que destacar es la participación de los asambleístas indígenas en las Asambleas Departamentales de departamentos de oriente (Santa Cruz) y occidente (La Paz por ejemplo), con representantes de los pueblos indígenas (Guaraní, Yuracaré-Mojeño, Kallawaya, Tacanas, Lecos, Araona y Mosetén). Deberá ser en el Estatuto Autonómico Departamental donde se defina la representación adecuada de indígenas.

---

50 Elección directa de Asambleístas (Asambleístas elegidos por población, Asambleístas elegidos por territorio y Asambleístas elegidos por pueblos indígenas).

**Cuarto**, contar con una asamblea departamental con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa<sup>51</sup> en el ámbito de sus competencias, con estructura organizativa<sup>52</sup>, lo que permite un proceso autonómico y emisión de leyes departamentales.

En síntesis, se evidencia un avance relativo en cuanto a la autonomía política y administrativa, en los departamentos que ya enviaron sus Estatutos a consulta al Tribunal Constitucional Plurinacional, como es La Paz, y la adecuación estatutaria de Pando, en relación a los otros departamentos que van elaborando sus Estatutos Autonómicos Departamentales. Lo que implica generar nuevas estrategias y políticas para el desarrollo económico productivo de los departamentos.

### **Dificultades**

El proceso autonómico departamental presenta un avance lento debido a las siguientes dificultades:

De manera general:

- El proceso fue implementado por mandato del Gobierno Nacional y no por demanda genuina de las organizaciones sociales, por lo tanto no existe interés en impulsar el proceso.
- La población del área urbana percibe que con la autonomía departamental, La Paz corre el riesgo de perder su centro político hegemónico.
- En el caso de La Paz, al ser un centro político, se prioriza una visión de desarrollo a nivel nacional, en desmedro de una visión de desarrollo departamental.
- Existe un vacío institucional (Ministerio de Autonomías y Gobernación Departamental), como instancia encargada de impulsar el proceso autonómico departamental.
- Los Gobiernos departamentales carecen de una autonomía económica plena, en vista de que no puede impulsar de manera integral y sostenible el desarrollo económico, productivo y social en su jurisdicción departamental, debido a que los departamentos reciben menos ingresos por el IDH, en relación a otros años, a pesar de que son más pro-activos y con mayor población.
- La incidencia política a través de las organizaciones matrices sindicales de los departamentos han quedado “congeladas”, puesto que las federaciones departamentales han perdido su independencia partidaria frente al gobierno de turno.
- La coyuntura hizo que el tema de las autonomías se congele y se pierda el interés en continuar impulsando el proceso.

En la elaboración del Estatuto Autonómico Departamental:

- En las comisiones de elaboración del Estatuto existió poca participación de las organizaciones sociales del área urbana, generado por el pensamiento de creer que es un proceso impulsado por el MAS y en beneficio de la población rural.

51 Debater, controlar y promulgar leyes

52 Asamblea Departamental –en el caso de La Paz- conformada por 6 comisiones de trabajo: comisión legislativa, jurídica y régimen electoral; comisión de infraestructura productiva, obras públicas; comisión de planificación política, económica y finanzas; comisión de desarrollo productivo y transformación industrial; comisión de madre tierra y medio ambiente y comisión de desarrollo humano, derechos humanos, política social, naciones y pueblos indígenas.

- Si bien el proceso fue participativo, al momento de redactar el Estatuto, las demandas fueron modificadas por la comisión redactora, generando un desinterés de las organizaciones sociales que estaban involucradas inicialmente.

En la socialización del Estatuto Autonómico Departamental:

- Falta de interés, conocimiento y poca participación en los talleres de socialización del estatuto de parte de la población debido a la falta de credibilidad y respaldo a sus dirigencias, por intereses políticos personales que ocasiona una pérdida del poder de convocatoria de la Federación de Juntas Vecinales.
- Insuficiente socialización del contenido del Estatuto Autonómico, si bien se realizó la socialización en las provincias y en las ciudades, esto se realizó con la participación a nivel de dirigencias, faltando involucrar a la población de barrios y comunidades en el ámbito local.
- El Estatuto no cuenta con legitimidad, la población del área urbana no se involucró en el proceso.

En conclusión, los Estatutos Autonómicos Departamentales, no expresan una visión política, clara y estratégica a largo plazo, no existe una integración y articulación entre lo urbano y lo rural, entre las organizaciones IOC y organizaciones sociales del área urbana, lo que dificulta una agenda política concertada.

## **Desafíos**

La expectativa de las organizaciones sociales en relación a la autonomía departamental se da a partir del desarrollo económico y productivo del departamento, con el objetivo de recuperar un rol protagónico dentro de la economía nacional. El desafío es ajustar los Estatutos Autonómicos Departamentales respondiendo a estas demandas.

La implementación de la autonomía departamental, presenta los siguientes desafíos a corto y mediano plazo:

**Uno**, para el pleno funcionamiento de la autonomía departamental, es necesario contar con los Estatutos Autonómicos Departamentales aprobados en grande y detalle, remitirlos al control de la constitucionalidad, referéndum aprobatorio y su implementación.

**Dos**, priorización de leyes departamentales en función de los Estatutos Autonómicos Departamentales, sobre todo de desarrollo económico y productivo.

**Tres**, implementación de proyectos de inversión y construcción de polos de desarrollo por regiones (Valle, Altiplano y Trópico), para generar recursos propios.

**Cuarto**, promover el pacto fiscal de distribución equitativa de los recursos nacionales. La construcción de una visión democrática, equitativa e intercultural de los departamentos, se centra en la incidencia política a nivel de los asambleístas departamentales, ejecutivo de la Gobernación Departamental y organizaciones sociales.

## Conclusión

La participación equitativa de hombres y mujeres no es efectiva en la elaboración de los Estatutos Autonómicos Departamentales, más aún en el articulado de los mismos, en muchos casos no se ha incorporado las propuestas de las organizaciones sociales.

Los Estatutos Autonómicos Departamentales no expresan el pluralismo que reconoce la CPE, como pilar importante en la construcción de nuevo orden estatal, ya que las naciones y pueblos indígena originario campesinos son sujetos de derechos colectivos.

## Recomendación

Profundizar la explicación de las autonomías departamentales, para que sean las propias organizaciones quienes exijan el avance en la profundización de la participación política y la democracia.

## 6. LAS LEYES SUBNACIONALES: DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

Si bien la Ley de Transición mandaba el ejercicio de las competencias exclusivas (Art. 6), el proceso de aplicación resultó muy limitado y complejo; peor aún en relación con las competencias concurrentes y compartidas, sobre las cuales no existe claridad normativa.

De acuerdo a una evaluación realizada por el Servicio Estatal de Autonomías, las competencias más aplicadas son las siguientes: la elaboración de estatutos (Art. 300 I,1), la planificación, diseño y construcción, así como conservación y administración de carreteras de redes departamentales (Art. 300 I, 7), los proyectos de electrificación rural (Art. 300 I, 15), la promoción y conservación de cultura, patrimonio histórico y otros (Art. 300 I, 19), la elaboración, aprobación y ejecución de programas de operaciones y presupuesto (Art. 300 I, 26), la promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez, adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad (Art. 300 I, 30). En cambio, no se activaron la construcción de líneas férreas y ferrocarriles (Art. 300 I, 8), la creación y administración de impuestos de carácter departamental (Art. 300 I, 22), la creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental (Art. 300 I, 23), así como la promoción de la inversión privada en el marco de las políticas nacionales (Art. 300 I, 34), el comercio, la industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental (Art. 300 I, 24).

Otras, que son consideradas fundamentales para el desarrollo, no han sido asumidas por los gobiernos departamentales, como la promoción del empleo y mejora de condiciones laborales (Art. 300 I, 4), políticas de turismo (Art. 300 I, 20) y los proyectos para sectores vulnerables, entre muchas otras.

Por estas razones, la gestión autonómica departamental de la gobernación podría calificarse incipiente, en ella operan sobre todo proyectos de corto plazo, obras de infraestructura o continuidad de proyectos de gestiones anteriores que, en muchos casos, siguen manteniendo el cordón umbilical con el gobierno central.

En relación con el manejo presupuestario, si bien es el propio Gobierno Departamental el que elabora su presupuesto, que se inicia en el Ejecutivo y luego pasa a la ALD para su evaluación y aprobación, luego se remite al Gobierno Nacional. Una de las limitaciones, expresada por autoridades entrevistadas, deviene de los escasos recursos económicos con que cuenta el Gobierno Departamental para los nuevos proyectos, por lo que se tienen que hacer permanentemente ajustes, transferencias presupuestarias, proyectos compartidos con municipios y finalmente, apelar al Gobierno central para el financiamiento de algunas obras, sobre todo las de mayor costo económico.

Otra de las dificultades que inhibe la capacidad de gestión de las competencias por parte de las autoridades es el “miedo” o “recaudo” para encarar una gestión autonómica, generado en gran medida por el desconocimiento de los alcances de la autonomía, y por la posible aplicación de leyes contra los funcionarios responsables, como la Marcelo Quiroga Santa Cruz. Ello explica también la tendencia del Ejecutivo a enviar todo tipo de decisiones administrativas para su aprobación a la ALD.

En pocas ocasiones se ha ejercido efectivamente la autonomía, por ejemplo, ante la burocratización y demora que comporta el trámite de reformulación de presupuestos en instancias nacionales (Art. 33 de la Ley 1178) para respaldar la emisión de una resolución y dar curso a una licitación de obras considerada relevante. Ha sucedido algo similar en relación con decisiones sobre la elaboración de planes sectoriales.

En relación con los impuestos, la aplicación de las autonomías no significa automáticamente la creación de nuevos impuestos, aunque implica el desafío para generar ingresos propios, por ejemplo, un cobro diferenciado de impuestos al transporte vehicular a nivel interprovincial, u otros, pues con seguridad, el Estado no dispondrá de recursos adicionales para el funcionamiento de las autonomías. Los recursos anteriores ya están asignados (por ejemplo, IDH y regalías), no obstante, en un futuro debate nacional será necesario replantear dicha distribución y adecuarla a las nuevas necesidades, visiones y leyes departamentales.

Se podría afirmar que la autonomía financiera no ha alcanzado un grado de “madurez” suficiente que permita el manejo integral de los recursos por parte de los gobiernos sub-nacionales.

De ahí que se mantiene una dependencia respecto del Gobierno Nacional que, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, establece imposiciones contrarias a las disposiciones del Art. 272 de la nueva CPE. Se espera que varias medidas, entre ellas el futuro pacto fiscal, clarifiquen dichas asignaciones, así como las competencias concurrentes y compartidas. Aquí resulta pertinente recordar el artículo 305 de la Constitución que señala que: *“Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio”*.

Como se puede ver, en este campo se ha avanzado muy poco por los siguientes factores: la ausencia de una normativa clara respecto a la asignación de competencias concurrentes y compartidas, la incapacidad de asumir varias de las competencias exclusivas, la falta de un pacto fiscal que establezca claramente una nueva distribución de recursos entre los distintos niveles autonómicos, la sujeción de algunas competencias exclusivas a políticas nacionales, por último, la ausencia de coordinación

entre entidades autonómicas respecto a la definición de prioridades. La ausencia de un Plan de Desarrollo Territorial para orientar las capacidades y los recursos, es un factor influyente también.

El Órgano Legislativo Departamental cuenta con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas en el ámbito de sus competencias, está conformada por 34 Asambleístas Departamentales: 32 elegidos y elegidas por sufragio universal, según criterios de equidad de género, población y territorio (16 son elegidos por población y 16 por territorio), y dos representantes de naciones y pueblos indígena originario campesino (Yuqui y Yuracaré), elegidos y elegidas de acuerdo a normas y procedimientos propios.

Para su funcionamiento, la Asamblea Departamental cuenta con una directiva conformada por un presidente, un primer y segundo vicepresidentes y dos secretarios, y está organizada en seis comisiones: Desarrollo Institucional Administrativo y Transparencia, Desarrollo Económico Plural Producción e Industria, Desarrollo Humano Integral y Política Social, Organización Territorial y Entidades

Territoriales autónomas, Interculturalidad, Derechos Humanos y Seguridad Integral y Madre Tierra y Medio Ambiente (ver anexo). Un asunto pendiente, que será motivo de debate en la elaboración del Estatuto Autonómico Departamental, es una representación territorial, poblacional y cultural más adecuada que se refleje en una nueva asignación de escaños; en ese sentido, está en debate si es conveniente, por ejemplo, una representación por provincias, por las macro regiones predeterminadas o mediante otras delimitaciones territoriales más convenientes.

La Asamblea Legislativa, desde el inicio de actividades, ha ejercido sus *funciones legislativas*. Hasta el momento, (fines de mayo de 2012) ha tratado y aprobado más de 180 leyes, sin embargo, la mayoría son de carácter administrativo y el resto son de carácter declarativo, es decir, no implican propiamente un proceso de construcción de la autonomía ni la formulación de políticas públicas departamentales. En perspectiva comparada, un análisis realizado por el Servicio Estatal de Autonomías (SEA), muestra a Cochabamba como el departamento que habría elaborado mayor cantidad de leyes en la gestión 2010, el 45% de las leyes considerando a todos los departamentos. Sin desmerecer la labor legislativa de los asambleístas cochabambinos, esta desproporción responde en gran medida al tipo de leyes que se aprueban en Cochabamba, que, como dijimos, se refieren en su mayoría a decisiones que no ameritarían precisamente un rango de ley.

Una de las explicaciones reside en el Reglamento General de la Asamblea Legislativa Departamental (Art. 6), que obliga al gobernador a remitir todo convenio o acuerdo a la Asamblea para que ésta apruebe, incluso en temas de orden meramente administrativo, “todas las modificaciones presupuestarias tienen que hacerse mediante una ley, de ahí viene la cantidad de leyes aprobadas, pues cada modificación amerita una ley en lugar por ejemplo de agruparlas. ello se debe a la falta de planificación y al hecho de que se responde directamente a la demanda social” (Mario Orellana, Mesa de Análisis Legislativo Departamental).

Por estas razones se está considerando la necesidad de modificar el Reglamento General. Por otra parte, como señalamos anteriormente, el Ejecutivo tiende a buscar la aprobación, mediante leyes, de una serie de decisiones referidas a movimientos económicos y partidas presupuestarias, en procura de respaldar sus actos, produciendo una proliferación de leyes en esas materias.

En realidad la Asamblea regulariza, o en su caso subsana, las acciones del Ejecutivo y genera una corresponsabilidad con las acciones de esa instancia.

Para tener una aproximación más precisa, alrededor del 60% de las leyes son de carácter administrativo, alrededor de un 20% son leyes de aprobación de convenios o de carácter declarativo, por ejemplo, se ha declarado a Morochata como capital de la producción de la papa, a Entre Ríos como la capital hidrocarburífera y a Punata como capital del rosquete, entre otras. Se trata en todo caso de leyes que no tienen un alcance significativo. En tanto que, solo un 5% contiene leyes de mayor trascendencia como, por ejemplo, la Ley Departamental de la Revolución Productiva Agropecuaria Comunitaria, o la ley del Reglamento para la elaboración participativa del proceso estatuyente, probablemente la más significativa en relación con el proceso autonómico.

Por otra parte, sobre todo entre los asambleístas por territorio, predomina el interés por responder a las necesidades y demandas de sus bases sociales, en una lógica similar a la de los Consejeros Departamentales, por lo tanto promueven permanentemente iniciativas que gestionen beneficios de diversa índole para sus territorios.

Esta multiplicidad de leyes, que en muchos casos no corresponden a la gestión legislativa departamental por su contenido, también se explica por factores más subjetivos como la falta de formación y capacitación de asambleístas en relación con la responsabilidad legislativa en el marco autonómico, o la falta de visión de desarrollo del departamento, por lo cual se cae en la improvisación (Mario Orellana, Mesa de Análisis Legislativo Departamental). En relación con la función fiscalizadora se habría avanzado un poco más que en la legislativa. El Reglamento General de la ALD establece mecanismos concretos como las minutas de comunicación (recomendaciones al Ejecutivo y otras instancias públicas. (Art. 124), la censura (art. 130), que es de cumplimiento obligatorio y vinculante respecto del Órgano Ejecutivo, exceptuando al Gobernador, e implica la destitución inmediata. Por otra parte, dispone la petición de informes escritos (Art. 133 y ss) y orales (Art. 138 y ss), interpelaciones (Art. 138 y ss), las inspecciones oculares por mayoría absoluta (Art. 151), así como la fiscalización permanente. Algunos de ellos, como las peticiones de informe, se han aplicado durante estos años de manera frecuente en relación con distintos aspectos de la gestión, tanto al Ejecutivo como a empresas públicas y mixtas, lo cual resulta positivo, pero, desde otro punto de vista, el exceso de solicitudes en ocasiones tiende a burocratizar la gestión.

Como resultado de las acciones de fiscalización emprendidas, existen algunos informes orales, la mayoría son escritos, elaborados por el Ejecutivo en ocasiones de manera general y ambigua.

En realidad, el proceso hasta ahora ha concluido con una serie de informes, pero no así con resoluciones directas, minutas de comunicación u otras.

Las autoridades coinciden en que en este campo se estaría avanzando adecuadamente, aunque también se tropieza con dificultades por desconocimiento técnico de los asambleístas o por motivos políticos cuando se tratan temas altamente críticos, como la carretera por el TIPNIS o el incremento del narcotráfico en el departamento.

Se podría afirmar que la autonomía financiera no ha alcanzado un grado de “madurez” suficiente que permita el manejo integral de los recursos por parte de los gobiernos sub-nacionales.

Un factor que en general inhibe las capacidades fiscalizadoras es la afinidad política de la mayoría oficialista en la Asamblea con el Ejecutivo, la cual tiende a evitar conflictos a la gestión del ejecutivo y a secundar sus actos.

## **7. LOS CAMINOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN LA CONCLUCIÓN DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS**

De todo lo expuesto hasta aquí, se puede asumir que desde el punto de vista constitucional, la nueva CPE ha reconocido las Autonomías, especialmente las departamentales, ya que las municipales ya tenían un camino recorrido como autonomías, desde antes incluso de la Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994.

Quienes consideran que no está en este hecho el antecedente político, técnico e histórico de las autonomías<sup>53</sup>, yerran en tanto hasta hoy la Participación Popular, con sus municipios, siguen reconocidos, así como los instrumentos como la planificación participativa, ahora reconocida constitucionalmente, y las políticas como el Seguro Universal Materno Infantil, que nació como consecuencia de la Participación Popular como Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN).

Por otra parte, está claro que los constituyentes, al construir la Tercera Parte de la CPE relativa a la organización territorial del Estado, cometieron licencias en la denominación de las competencias y en la forma cómo distribuyeron las mismas entre los niveles departamental y municipal, con relación al nacional. En el caso de las AIOC destaca la presencia de la competencia de justicia, por las características propias de este Órgano, ahora dividido en dos.

De más de 72 competencias que tenían los Gobiernos Municipales han pasado a 42 competencias exclusivas. De 42 competencias departamentales de las viejas Prefecturas han pasado a 35 competencias exclusivas departamentales. Las competencias compartidas del Estado central son 7 y las competencias concurrentes del estado central son 15. Si bien el número de competencias no es lo importante, la calidad de las competencias también se ha mostrado mermada, ya que las exclusivas departamentales son 7, las demás son acciones, servicios, proyectos, etc. Lo mismo en el caso municipal donde se contabilizan 13 competencias sustantivas, siendo las demás acciones, actividades, servicios, proyectos, programas, etc., muchos de los cuales son repetitivos con los consignados en el nivel departamental.

Pese a diagnósticos optimistas del proceso autonómico<sup>54</sup>, los problemas encontrados son varios. Empezamos por los problemas encontrados en las competencias son:

- Competencias superpuestas y competencias traslapadas
- Competencias concurrentes impracticables
- Delimitación de competencias poco transparente y poco clara
- Catálogo competencial confuso y conculcante
- Las competencias privativas y las exclusivas sin diferenciación

53 Peña, Claudia (Ministra de Autonomías) et.al. ENSAYOS SOBRE LA AUTONOMIA EN BOLIVIA. Ministerio de Autonomías. La Paz. 2012.

54 Peña, Claudia (Ministra de Autonomías) et.al. op.cit.

Los potenciales conflictos de las Autonomías Municipales con las AIOC:

- Competencias Municipales con posibilidad de ser asumidas por las Autonomías Indígena Originario Campesinas
- Los Territorios Indígena Originario Campesinos autónomos asumirán las competencias municipales siguiendo el proceso de gradualidad, definidas en la LMA (art. 67 numeral II). Las Autonomías Municipales correspondientes deberán modificar sus Cartas Orgánicas o legislación municipal en coordinación con los TIOC para la transferencia de estas competencias.
- Las Autonomías Municipales correspondientes ejercerán las competencias que asuman los Territorios Indígena Originario Campesinos autónomos hasta el momento de la transferencia efectiva. El traspaso efectivo tomará en cuenta los criterios de gradualidad definidos en este título.
- Las instancias de coordinación establecidas entre la Autonomía Municipal y los TIOC acordarán las condiciones para la gestión continua de aquellas competencias que impliquen la provisión de servicios básicos a la población.
- Las Autonomías Indígena originario campesinas de base municipal ejercerán las competencias municipales de manera automática, desde el momento de la conversión del municipio a Autonomía Indígena originario campesina, además de las competencias propias indígena originario campesinas que asuman en sus Estatutos, siguiendo estas últimas el proceso de gradualidad definido en el presente título.

Garantía estatal del ejercicio de las competencias:

- En caso de no provisión de servicios públicos básicos de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales autónomas, el Estado o la entidad territorial de mayor ámbito deberá definir, en los mejores plazos, los mecanismos necesarios para garantizar su prestación, en coordinación con el ministerio sectorial correspondiente (LMA art. 78 y art. 79).
- En caso de no especificación de una competencia el Estado central la asume de facto, de acuerdo a la LMA (art. 72 de cláusula residual).
- Evaluación de los servicios municipales y asunción de competencias por el Gobierno central en caso de incapacidad de ejercicio municipal de estas competencias, sin evaluación de capacidades institucionales y recursos (LMA art. 78 y art. 79).
- Suspensión temporal del ejercicio competencial (LMA arts. 77 y 78).
- El órgano ejecutivo plurinacional, mediante Decreto Supremo y por un periodo no mayor a ciento ochenta días, podrá suspender temporalmente el ejercicio de una o más competencias de una entidad territorial autónoma, debiendo asumir el ejercicio de las mismas el nivel central del Estado (LMA art. 78 y art. 79).
- La suspensión temporal tiene como causales el ejercicio de una competencia que afecte los derechos de la ciudadanía, la provisión de servicios públicos básicos, o ausencia de este ejercicio, previo dictamen del Servicio Estatal de Autonomías (LMA art. 78 y art. 79).
- Una vez suspendido el ejercicio de la competencia y emitido el Decreto Supremo, el Órgano Ejecutivo Plurinacional deberá enviar informe dentro de los treinta días siguientes a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la que podrá ampliar la suspensión hasta un máximo de un año. El órgano competente podrá a su vez suspender las transferencias de recursos destinadas al ejercicio de la o las competencias (LMA art. 78 y art. 79).

Otros temas conflictivos en el modelo autonómico boliviano:

- No hay un costeo competencial de competencias, que en el caso de las que ya venían ejerciendo los Gobiernos Municipales, los tienen los entes autonómicos, aunque no los reconozca el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- El SEA es un ente centralizado y su mirada está en el Estado central y no en la Autonomía Departamental, Municipal o IOC
- Consejo Nacional de Autonomías no funciona y deja sin instancia técnico política de decisión a la Autonomía Departamental, Municipal e IOC
- Autoridad Fiscal Plurinacional, Autoridad Fiscal Territorial y Comisión de Coordinación Fiscal y Tributaria son conceptos centralistas que se aplican a las Autonomías Departamental, Municipal e IOC.
- Evaluación de los servicios departamentales y municipales y asunción de competencias por el Gobierno central, en caso de incapacidad de ejercicio municipal de estas competencias, sin evaluación de capacidades institucionales y recursos.
- Las Autonomías Departamentales y Municipales e Indígena originario campesinas de base municipal, asumirán como mínimo las competencias que ya ejercían con anterioridad a la sanción de la presente Ley.

Quedan para el debate:

- El Estado de autonomías que defina el Consejo Nacional de Autonomías, ¿garantizará una estructura equitativa y solidaria entre departamentos y municipios?
- ¿Qué tareas deberán asumir las Gobernaciones Departamentales Autónomas para tomar más responsabilidad en el desarrollo económico departamental?
- ¿Cuáles son las tareas que deberá asumir el nivel central para promover la construcción de una Bolivia sin territorios excluidos?
- ¿Cómo garantizar la equidad en la prestación de servicios sociales (educación y salud, etc.) para todos los ciudadanos sin importar el departamento en el que viven?

Problemas de normativa:

- Habrá conflicto en la aplicación de la norma local/étnica en base a usos y costumbres versus la norma universal. El problema es que la primera tiene una aplicación particular y la otra universal.
- Prelación de normas, Estatuto Autonómico igual a usos y costumbres, o el caso de las Cartas Orgánicas, de acuerdo al art. 410 numeral II de la CPE. Esto provocará conflictos en la aplicación de normas sin prelación, y por ende a ser resueltas, en caso de contraposición, en el nivel central, ratificando la orientación centralista y rompiendo la Pirámide de Kelsen
- Procesos y aplicaciones normativas en la justicia comunitaria y la justicia ordinaria, lo que la Ley de Deslinde Jurisdiccional (Ley 73 de 29 de diciembre de 2010) no termina de esclarecer. Esto puede ser motivo de otro estudio para delimitar el alcance de la justicia ordinaria y la justicia indígena por territorio donde se cometió el delito (indígena o no), población (persona que cometió o sufrió el delito), o materia (la justicia indígena solo actúa en materia penal, civil y familia y no en todas las materias de estos ámbitos).

#### Problemas de diseño político:

- Autonomía Indígena y Autonomía del Ayllu, dado que el ayllu tiene una forma de organización que rompe con los esquemas de la democracia en muchos casos y por tanto responde a lógicas hereditarias, de consenso o de concertación extra democrática.
- Autonomía de facto, la que se ejerce en TIOC, y que no es reconocida legalmente, aunque es legítima.
- Autonomía como forma de Estado o como forma de gobierno, ya que el Estado Plurinacional no asume la autonomía de manera transversal, prueba de ello son las normas sectoriales que son antagónicas a la lógica autonómica.
- Autonomía plena o restringida, ya que la Autonomía Universitaria por ejemplo, permite que se ejerza justicia en el ámbito de su jurisdicción y competencia, defina sus propias autoridades electorales y defina sus propios ingresos y los valores de los mismos en el ámbito financiero, por ejemplo, mientras que las Autonomías Municipales y Departamentales, deben someterse a una justicia plurinacional dividida entre la ordinaria y la indígena, como Órgano del Estado central, someterse a un Órgano Electoral Plurinacional y a autorizaciones de creación de impuestos propios en el Órgano Legislativo Plurinacional.
- Autoridades originarias y autoridades estatales: son la misma o diferentes. De acuerdo a la norma constitucional, en la AIOC se reconoce los usos y costumbres para elegir autoridades de la misma, por tanto la autoridad originaria es la misma que la autoridad estatal de la AIOC. Sin embargo, ya sea que hay casos como Jesús de Machaca, donde la autoridad política del MAS no quiere dejar de existir y plantea que solo el Órgano Legislativo de la AIOC sea asumido por los Mallkus, o ya sea que hay ETIOC, como en el caso de Charazani, donde se plantea que en la comunidad se mantengan las autoridades originarias (otras, electas por usos y costumbre también pero diferente a la que asume al cargo en la AIOC), aunque la originaria primaria se eleve al rango de autoridad de la AIOC.
- Concepciones de democracia y de elección de autoridades autonómicas y originarias, que no se tienen en la mayor parte, sino en todas las ETIOC, restringidas al género femenino, ya que se eligen por usos y costumbres, que es elección por ayllu (solo hombres), por autoridades de ayllu (solo hombres), por consenso, por concertación de comunidades, hereditario, por capitania (solo hombres), en cabildo indigenal. En los casos de elección de Jacha Mallku por Mallkus, Jilakata, Segunda Mayor, Mburubichá Guasú o Capitán Grande, Presidente de Cabildo Indigenal elegido por corregidores indigenales o comunitarios, Tushao, etc.

#### Problemas de recursos:

- Descentralización fiscal financiera a nivel pluri autonómico es como jugar “*chauchitas*” (echar al aire monedas o chauchas, es decir, se reparte lo poco que hay): son 11 autonomías indígenas, 9 departamentales, 1 regional (potenciales 123 si son las provincias) y 329 municipales.
- Las autoridades originarias manejan recursos o no? El debate en las ETIOC es que de decidirse que manejen recursos las autoridades indígenas, en caso de mal manejo se les aplica la justicia indígena, que incluye pena de muerte en algunas ETIOC, lo que es anticonstitucional. “La Plata trae ambición, corrupción” es un dicho indígena muy frecuente. “Nuestras autoridades originarias no deben manejar plata”, es otro precepto que circula en las comunidades.

- Control fiscal ¿se ejerce sobre autoridades originarias o se aplica usos y costumbres? Por tanto, el control fiscal ¿aplicará la norma de la Ley 1178 o usos y costumbres?
- Control social ¿se aplica en todas las autonomías? ¿Y Cómo? El control social tiene sus propias formas en las ETIOC. Sin embargo las normas de la CPE y de la LMA son más occidentalizadas. No se ha mostrado ninguna compatibilización al respecto.

#### Problemas culturales:

- ¿La autonomía como forma de Estado o de gobierno? En la cultura política se ha entendido la autonomía más como forma de gobierno. El Estado aún es centralista y así lo expresan las normas sectoriales y sistémicas del Estado Plurinacional boliviano.
- ¿Usos y costumbres universalizados? Los usos y costumbres son particulares y chocan con Derechos Humanos, con equidad de género, con reconocimiento de preferencias sexuales diferentes, con reconocimiento a discapacidades físicas, etc. ¿Cómo resolver estas connotaciones culturales propias de los pueblos indígenas? No está resuelto el tema.
- ¿Cultura autonómica originaria? Hay una cultura que expresa que cada ayllu es un mini Estado con autonomía. Al absorber la ETIOC a AIOC, se desnaturaliza la autonomía prima y se deja como un vacío en la autonomía primigenia. Se estatiza la autonomía ya existente y por tanto se positiviza el derecho indígena, se occidentaliza la gestión territorial y se globaliza la cultura política estatal de estas comunidades indígenas. Esa es la percepción de afuera, pero cerca, por lo menos<sup>55</sup>.
- ¿Cuándo aplicar interculturalidad y cuándo multiculturalidad? La interculturalidad se aplica en casos en que se trate de poblaciones equivalentes y la multiculturalidad en poblaciones consideradas como minorías. Pero en el caso de las AIOC, la mayoría se han constituido en ETIOC aymaras, quechuas y guaraníes, que son mayoritarias, por ende interculturales cuando menos. Pero en el caso de 32 de los 36 nacionalidades indígenas reconocidas por la CPE, son minorías que deben entenderse en una óptica multicultural de respeto a estas minorías, pero que no tiene mayor trascendencia e impacto político en sus territorios, ni al menos en los territorios municipales que comparten con no indígenas o indígenas que han invadido su territorios de una de estas tres naciones indígenas grandes, como son la aymara, la quechua y la guaraní, que son también y principalmente, agresores culturales de estas minorías indígenas.
- ¿Pluri autonómico es Plurinacional? El Estado es Pluriautonómico antes que Plurinacional, porque estas autonomías se irán construyendo institucionalmente, creando una cultura administrativa, política, social y económica, que se irá cimentando por encima de las nacionalidades que en ella vivan.
- ¿Qué es lo Plurinacional? Lo Plurinacional en este espectro cultural queda supeditado a lo político, lo económico y lo social. Las nacionalidades entendidas como tal, se están dispersando, no hay territorios focalizados y se tienen conflictos de identidad muy fuertes, como muestra el Censo del 2012. Este censo ha mostrado que del 62% de auto-identificados como indígenas en el censo del 2001, se ha pasado al 43% en el censo del 2012. Eso ya es muy significativo.

55 Ayo, Diego. RETÓRICA Y REALIDAD: ¿SON VISIBLES LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS?. Nueva Crónica de Buen Gobierno. Instituto Prima y Plural Editores. La Paz, No. 125. Primera quincena de junio de 2013.

## 8. LOS IMPACTOS ECONOMICOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE COMPETENCIAS

De acuerdo a los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda 2012, emitidos por el Instituto Nacional de Estadística, la población boliviana creció entre 2001 y 2012 en 25.6%, equivalente a una tasa promedio anual de 2.1% (Cuadro 1). Se observa también que hubo grandes diferencias en el crecimiento de la población en las distintas regiones. Los departamentos que tuvieron un crecimiento poblacional por encima del crecimiento promedio fueron Pando, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija, mientras los que crecieron por debajo del promedio fueron Oruro, Beni, La Paz y Potosí. El departamento que más creció en población fue Pando, más que duplicando su población en este periodo, creciendo a una tasa promedio anual de 6.9%. También fue importante el crecimiento poblacional en Santa Cruz, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.9%. Por otra parte, los departamentos que tuvieron los menores crecimientos poblacionales fueron Potosí, La Paz y Beni, con tasas de crecimiento promedio anual de 1.1%, 1.4% y 1.5% respectivamente.

**Cuadro 2**

### Situación demográfica Censos 2001 y 2012

	Población (número de habitantes)		Participación en total de la población (porcentaje)		Crecimiento Poblacional intercensal	Crecimiento promedio anual
	Censo 2001	Censo 2012	Censo 2001	Censo 2012	Var %	Var %
Chuquisaca	531,522	600,728	6,4 %	5,8 %	13,0 %	1,1 %
La Paz	2,349,885	2,741,555	28,4 %	26,4 %	16,7 %	1,4 %
Cochabamba	1,455,711	1,938,401	17,6 %	18,7 %	33,2 %	2,6 %
Oruro	392,769	490,612	4,7 %	4,7 %	24,9 %	2,0 %
Potosí	708,695	798,664	8,6 %	7,7 %	12,7 %	1,1 %
Tarija	391,226	508,757	4,7 %	4,9 %	30,0 %	2,4 %
Santa Cruz	2,029,471	2,776,244	24,5 %	26,7 %	36,8 %	2,9 %
Beni	362,521	425,780	4,4 %	4,1 %	17,4 %	1,5 %
Pando	52,525	109,173	0,6 %	1,1 %	107,8 %	6,9 %
<b>Total</b>	<b>8,274,325</b>	<b>10,389,914</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>25,6 %</b>	<b>2,1 %</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Estas tendencias han cambiado la estructura regional de la población. La Paz por ejemplo, dejó de ser el departamento con la mayor población del país, bajando su participación de 28.4% en 2001 a 26.4% en 2012. Por otra parte, Santa Cruz pasó a ser el departamento más poblado, subiendo su participación de 24.5% en 2001 a 26.7% en 2012. Otros departamentos que aumentaron su participación en la población fueron Pando, Tarija y Cochabamba; mientras aquellos con caídas en su participación fueron Beni, Potosí y Chuquisaca. Oruro prácticamente mantuvo su participación constante en la población nacional.

De acuerdo a la normativa vigente sobre distribución regional de recursos fiscales para los diferentes impuestos nacionales, impuestos sobre hidrocarburos y regalías, los cambios poblacionales descritos tendrán importantes efectos sobre la distribución de los recursos entre los departamentos.

Los impuestos nacionales (IVA, RC-IVA, IUE, IT, ICE y GA) se distribuyen en un 20% de lo recaudado en efectivo a los municipios y 5% a las universidades, ambos sobre la base del tamaño de la población.

El Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD) se distribuye un 20% a las gobernaciones, de lo cual un 50% se divide en montos iguales entre todos los departamentos y un 50% se distribuye sobre la base del tamaño de la población.

Las regalías son distribuidas directamente a las gobernaciones departamentales dependiendo de los montos de producción y no dependen de la población. Beni y Pando reciben 1% del total de regalías (1/3 para Pando y 2/3 para Beni).

La distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se determina en base a la Ley N° 3058 de 2005 (Ley de Hidrocarburos), DS N° 28421 de 2005. DS N° 29322 de 2007 y Ley N° 3791 de 2007 (Ley de la Renta Dignidad). En la distribución de este impuesto se han establecido recursos compensatorios que son distribuidos en base a la población.

### Cuadro 3

#### Variaciones en los recursos coparticipados debido al cambio en la estructura de la población (Variación porcentual)

	Impuestos Nacionales	IEHD	IDH	Regalías	Total
Chuquisaca	-10,0 %	-3,7 %	0,0 %	0,0 %	-4,2 %
La Paz	-7,1 %	-5,1 %	-3,0 %		-6,1 %
Cochabamba	6,0 %	3,7 %	1,0 %	0,0 %	3,4 %
Oruro	-0,3 %	-0,1 %	0,0 %		-0,1 %
Potosí	-10,3 %	-4,5 %	0,0 %		6,0 %
Tarija	3,6 %	1,1 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %
Santa Cruz	8,9 %	6,2 %	2,2 %	0,0 %	5,4 %
Beni	-6,5 %	-1,8 %	0,0 %	0,0 %	-2,0 %
Pando	65,5 %	3,5 %	0,0 %	0,0 %	4,8 %
<b>Total</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,0 %</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIN y la Aduana Nacional

El Cuadro 3 presenta los potenciales cambios que se producirían en los ingresos departamentales para cada uno de los tipos de impuestos coparticipables, debido al cambio en la población departamental reportado por el Censo de Población y Vivienda 2012. Se puede observar que algunos departamentos mejorarían su participación en los recursos (Santa Cruz, Pando, Cochabamba y Tarija), mientras que otros las reducirían (La Paz, Potosí, Chuquisaca, Beni y Oruro).

El departamento de La Paz perdería 6.1% de sus ingresos, debido a la caída en su coparticipación en los Impuestos Nacionales (IN) de 7.1%, IEHD (5.1%) e IDH (3.0%). Potosí reduciría sus ingresos de coparticipación en 6.0%, como resultado de la caída en sus ingresos de coparticipación en los IN (10.3%) e IEHD (4.5%). Chuquisaca perdería 4.2% de sus ingresos, por la caída de su coparticipación en los IN (10.0%) e IEHD (3.7%).

Por otra parte, Santa Cruz es el departamento que más vería aumentados sus ingresos (5.4%), como resultado de un aumento en su coparticipación en los IN (8.9%), IEHD (6.2%) e IDH (2.2%). Le sigue Pando, con un aumento de 4.8% en el total de recursos percibidos, resultante de un incremento en los recursos de coparticipación de los IN (65.5%) e IEHD (3.5%). Cochabamba también tiene un aumento de 3.4% en el total de recursos, por el aumento en la coparticipación en los IN (6.0%), IEHD (3.7%) e IDH (1.0%).

Tarija presenta un ligero aumento en sus ingresos totales (0.3%) ya que no habría cambio en sus ingresos por IDH y regalías de hidrocarburos. Finalmente, Oruro prácticamente mantendría los mismos niveles de ingresos.

Los datos de población del nuevo Censo de Población y Vivienda generarán cambios en la distribución de los recursos fiscales entre las regiones, habiendo en este proceso regiones que saldrán beneficiadas y otras perjudicadas. Urge por lo tanto, concertar el Pacto Fiscal del cual se ha hablado tanto en este último tiempo, con el objeto de acordar una distribución más racional de recursos, sobre la base de las necesidades de cada una de las regiones.

El financiamiento de las Autonomías se mantiene en base a tres fuentes principales, que son: las transferencias, las fuentes externas y el esfuerzo fiscal. Este último, el esfuerzo fiscal, es el único elemento nuevo que proviene de impuestos que siendo nacionales se ceden a favor de las Autonomías, cuyo único caso hasta ahora es el del impuesto a los juegos de azahar, sin reglamentación ni norma aún, y solo declaraciones de autoridades, y eventualmente la creación del impuesto al ingreso de las personas o una forma similar. Las sobretasas sobre impuestos es una incoativa que deberá ser asumida por las Asambleas Legislativas Departamentales, Concejos Municipales o Asambleas Legislativas Indígena originario campesinas. Los Dominios tributarios, pueden reforzarse y también queda como parte de las iniciativas a ser asumidas por las Asambleas Legislativas Departamentales, Concejos Municipales o Asambleas Legislativas Indígena originario campesinas.

Para estas iniciativas legislativas se puede uno amparar en el art. 273, de la nueva CPE, que dice:

### **Artículo 273**

*La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.*

Como puede verse, no hay mucha tela que cortar, y como dicen todos los Ministros de Economía o antes de Finanzas, la sábana es una sola y debe alcanzar a cubrir a toda la cama, por tanto, sólo queda estirla a lo más que se pueda.

En cuanto las Autonomías Indígena Originario Campesinas, ninguna de las 11 tiene la capacidad financiera de asumir la competencia educación en lo que hace al rubro de recursos humanos, que sería el más altamente probable a considerar, junto al que tenía del nivel municipal como es el de infraestructura y equipamientos. Los costos de organización el control social y la participación indígena también deben ser considerados como altamente probables a ser transferidos a esta ETA. Tampoco tiene recursos para este fin. La nueva CPE establece que en este caso:

**Artículo 305**

*IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias (las de las Autonomías Indígena originario campesinas) serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley.*

Un aspecto a considerar es que la forma de iniciar el financiamiento de la competencia educación no es la más positiva. Este cuadro muestra una reducción de recursos hacia los niveles subnacionales:

**Cuadro 4**

**PGN de las entidades subnacionales 2005-2010**

**ALGUNOS RESULTADOS PRELIMINARES**

Presupuesto de Bolivia en miles de Millones de Bs. distribuido por Gobiernos Municipales y Prefecturas/Gobiernos Departamentales Autónomos

Año	PGN	Presupuesto GM's	Presupuesto Prefec./GDA's	Presupuesto de niveles subnacionales	Porcentaje de subnacionales
2005	40,5	1,7	5,3	7	17,28
2006	46,3	2,9	4,9	7,8	16,85
2007	58,9	4,2	7,5	11,7	19,86
2008	80,5	5,6	6,3	11,9	14,78
2009	103	7,7	6,9	14,6	14,17
2010	105	5,7	5,4	11,1	10,57

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos Generales de la Nación 2005-2010.

Como se advierte hay una reducción de estos recursos, lo que resta posibilidades a los niveles subnacionales de afrontar las competencias que quisieran o que tienen condiciones para hacerlos, pero donde el financiamiento se convierte en el freno más relevante. Las ETA deberán examinar a fondo esta tendencia en los recursos que se les ha de destinar, especialmente por vía de las transferencias no condicionadas.

Del 100% de los municipios apenas el 15% genera ingresos propios, mientras que el resto vive de la manga del Estado central. La mayoría de las gobernaciones, cual mansos súbditos del medioevo, han permitido plácida y dócilmente que el centralismo les cercene su capacidad de generar recursos propios. La pereza fiscal de los municipios y gobernaciones es tal que se constituye en una de las razones por la cual, en vez de ser autoridades autónomas, se convierten en simples y dóciles empleados del poder central que los alimenta. De esta manera, en vez de abocarse a generar economía local, se movilizan para lamerle al Estado central migajas de dinero que les permita ganar el cielo con limosnas ajenas.

## 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con todo este bagaje, se construye una propuesta de Agenda Pública propia, basada en cuatro ejes:

- Fortalecimiento de la democracia
- Fortalecimiento de la Participación y Acción Ciudadana de iniciativa más que de respuesta política.
- Identificación de Liderazgos nuevos, especialmente juveniles.
- Generación de Agenda Pública construida democráticamente y promovida socialmente.

A más de tres años de aprobación del texto constitucional y a dos años de la aprobación de la Ley Marco de Autonomías, el proceso parece haberse estancado o, en su caso, da cuenta de un avance muy incipiente. Una mirada minuciosa permite establecer los logros, pero sobre todo las dificultades en el proceso autonómico..

Entre los logros está principalmente la conformación de un nuevo andamiaje institucional —que sin duda requiere una serie de ajustes—, con personal e infraestructura instalados que constituyen las bases para la construcción institucional de las autonomías. Incluso este logro queda reducido en su alcance cuando se observa que se montó sobre las viejas estructuras de las Prefecturas, la construcción de los Gobiernos Departamentales y la lógica municipal no ha variado ni un ápice.

El siguiente paso es dotarse de un Estatuto Autonómico Departamental que consolide el proceso al interior del departamento y una Carta Orgánica al interior del municipio. Otro elemento favorable que deviene del campo político, es la estabilidad producida por una correlación de fuerzas absolutamente favorable al Ejecutivo, y una importante legitimidad de origen que proviene del apoyo ciudadano<sup>56</sup>.

Entre las principales dificultades, destacadas por las propias autoridades, están las siguientes:

- Ambigüedades, contradicciones y vacíos en los instrumentos normativos nacionales que complejizan el ejercicio autonómico.
- La injerencia o “invasión” permanente de las entidades del Gobierno Nacional en la gestión departamental y/o municipal, mediante leyes nacionales y a través de la supervisión y control a la gestión los recursos.
- La falta de determinación, en las autoridades y funcionarios departamentales y/o municipales, para asumir decisiones públicas que rompan con la estructura fuertemente centralista, y que en su caso implican algunos riesgos políticos y personales.
- La falta de voluntad/conducción política para impulsar decididamente la autonomía.
- El desconocimiento de los actores sobre los alcances y límites de la autonomía.
- Una cultura política históricamente anclada en el centralismo.
- La falta de una visión regional respecto al desarrollo y al lugar que debe ocupar el departamento y/o municipio, en el contexto nacional e internacional.

56 Zegada, María Teresa. NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJOS DESEMPEÑOS. LAS DIFICULTADES EN LA TRANSICIÓN HACIA LAS AUTONOMÍAS EN EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE COCHABAMBA. Revista ANDAMIAJES. Boletín de análisis de prospectiva política. Arenas políticas. PNUD. No. 6 julio-octubre 2012. La Paz.

La autonomía es una realidad normativa que constituye uno de los pilares fundamentales del nuevo Estado: plurinacional y autónomo, aunque estemos aún muy lejos de un ejercicio pleno.

Como pudimos constatar a lo largo del trabajo, la consolidación y el avance de las autonomías es un proceso lento y gradual, y por su complejidad implica un aprendizaje colectivo, pero sobre todo requiere de voluntad política para impulsarla. Por tanto, estaríamos en un proceso que podría caracterizarse más bien como de lenta transición hacia las autonomías.

Si bien el alcance de la autonomía en la Constitución es bastante ambicioso, no está exento de contradicciones internas y encuentra sus limitaciones en las leyes secundarias y en los intentos de aplicación.

Otra de las limitaciones proviene de la visión fuertemente centralista del ejercicio de las facultades autonómicas por parte de los funcionarios locales. Complementariamente, existe el predominio de una visión presidencialista en el Gobierno Departamental y/o Concejo Municipal (aunque menos en éste último), la Asamblea no ha terminado de posicionarse con la solvencia y autoridad de que otorga la ley, más bien es funcional al Ejecutivo y a los lineamientos generales de la gobernación.

Sin duda, el Estatuto puede constituirse en un punto de partida para retomar la iniciativa autonómica porque establecerá mayores y mejores puntos de referencia para el ejercicio pleno de la autonomía. Sin embargo, un riesgo sobre el cual advierten algunas autoridades de oposición es que la autonomía puede ser vulnerada en la construcción estatutaria por la falta de voluntad política. El contra argumento esgrimido por asambleístas del oficialismo es que en realidad la autonomía no habría sido una demanda sentida de la población, sino más bien incorporada de arriba-abajo al influjo de la presión política coyuntural.

Para terminar, cabe recordar que la autonomía no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar las condiciones de vida de la gente.

#### Escenarios prospectivos

- a) Aprobación de un Estatuto que contribuya a avanzar en las autonomías + fortalecer una cultura política autonomista + ejercicio cada vez más pleno de las autonomías + apropiación social del proceso + legitimidad.
- b) Aprobación de un Estatuto que no refleje intereses sociales regionales + deslegitimación + formalismo + escaso apoyo ciudadano.
- c) Empantanamiento por desacuerdo en temas críticos, predominio de intereses políticos o particulares + postergación Estatuto + dilación en su aplicación + alargar situación de incertidumbre.

#### Amenazas a las Autonomías

- No reconocimiento gubernamental del referéndum departamental que vote No a Estatutos trabajados por mayorías legislativas departamentales o de concejales municipales, sin recoger plenamente el sentir ciudadano, muy ruralistas como en el caso de La Paz o contrarias a referéndums anteriores como en el caso de Pando y Santa Cruz.

- Diálogo de sordos en la concertación de la adecuación estatutaria en Santa Cruz por ejemplo.
- Ley Marco de Autonomías, muy centralista y poco operativa.
- La Ley de Transición, muy orientada a sancionar a autoridades subnacionales de la oposición.
- Propuesta pluriautonomía, que la ciudadanía se pregunta en el ámbito de los convencidos votantes masistas si no es realmente una propuesta anti-neo colonial.
- Equivalencia entre Autonomía Indígena y Departamental y Municipal, que traerá problemas de gestión y de coordinación.
- Lo Indígena es muy local y ello impedirá la aplicación de normas universales.
- Lo Regional es espacio y tiene connotaciones diferentes.

Elementos que distorsionan el debate autonómico:

- Diferentes conceptos de descentralización
- Politización, partidización y etnicización de las propuestas
- Persistencia de políticas gubernamentales centralistas
- Previsión cruceña y prejuicio occidental
- Falta de espacios de concertación y abundancia de espacios de diferenciación
- Lo pluriautonomía suena a táctica política de multiplicar y confundir propuestas para no conceder la aprobada por el referéndum de 2008.

Colofón: Existe el peligro de que intencionalmente se haya planteado un Estado pluriautonomía, para que ante la imposibilidad de implementarlo se retorne con más fuerza al centralismo en 10 a 15 años.

**Conclusión final, las Autonomías en Bolivia cumplen con la definición de oxímoron, dado que la Autonomía en este caso, representa dos conceptos opuestos en una sola expresión, para los descentralizadores es sinónimo de descentralización político administrativa con cualidad ejecutiva y legislativa; para los centralistas es una desconcentración con limitada autogestión legislativa y ejecutiva, y mucho de imposición fiscal. Formando así un tercer concepto de autonomía plurinacional, que se adecúa de acuerdo de quien sea el ejecutor de la misma, en el caso de las Autonomías Departamentales si son opositores tienen fuertes recortes presupuestarios y controles políticos y administrativos, si son oficialistas, tienen amplias libertades y son vehículos de implementación de políticas centralistas nacionales. Si son Autonomías Municipales, dependen también del tipo de autoridad política opositora al nivel central u oficialista que conduzca el Gobierno Municipal. En las AIOC se trata de funcionalizar las mismas al esquema ideológico gubernamental y hay una tensión, que se refleja en lento avance de estatutos y en las resistencias de las comunidades y pueblos indígenas a su instrumentalización. Dado que el sentido literal de un oxímoron es 'absurdo', esta situación, este proceso, puede ser calificado de esta manera.**

**Las Autonomías en Bolivia se dirigen más hacia una heteronomía, donde las normas las hacen otros para diferentes, en lugar de a una Autonomía, donde unos hacen leyes para sí mismos. Aquí, el Gobierno central hace leyes que avasallan, conculcan y reducen la autonomía de las ETA haciendo de este proceso una distorsionada versión de desconcentración controlada, antes que de descentralización. Como señalaba el debate persa de la antigüedad, entre Otanes, Megabyzo**

y Darío, sobre la mejor forma de gobierno para Persia luego de la muerte de Cambises, citada por Bobbio<sup>57</sup>, a partir del texto de Herodoto<sup>58</sup>, donde Otanes defendía la democracia, criticaba la monarquía donde el rey hace lo que quiere sin rendir cuentas a nadie, mientras que en la democracia se rinde cuentas y se toma decisiones entre todos; Megabyzo defendía la aristocracia porque consideraba que el pueblo era ignorante, presa de pasiones, presa de demagogos; y Darío la monarquía, porque uno era el gobernante y uno el Estado, conservaba la unidad del Estado. Este concepto de unidad de Darío, es lo que tienen en su mente los centralistas que redactan las leyes que afectan a las autonomías y a la construcción del Estado autonómico boliviano.

El objetivo principal de esta investigación-acción es el de crear espacios democráticos, que a partir de la investigación de aspectos inherentes a la concepción e implementación de las Autonomías en Bolivia, genere una agenda pública, que impulse líderes locales jóvenes y tradicionales, pero con discurso propio, recuperando el único elemento que puede servir para quebrar el discurso hegemónico, el de las autonomías, para por esa vía ingresar a temas de política pública con el fin de que se puedan realizar propuestas de enmienda, de recomposición del proceso autonómico, si es posible, y de prevención sobre las consecuencias que este proceso puede tener en los niveles gubernamentales subnacionales y en el Estado como un conjunto, en su propia construcción y en su proyección futura.

Es lógico de suponer, que estas agendas públicas diversificadas y adecuadas a la realidad de las regiones, se pueden trabajar de manera descentralizado, y fortalecer los contrapesos regionales para recién plantearse una agenda nacional y contrapesos nacionales que surjan de abajo (comunidad, municipio) hacia arriba (departamento, nación).

Son objetivos específicos:

- Incrementar y mejorar la participación de los jóvenes en posiciones de liderazgo y toma de decisiones a nivel departamental y local.
- Mejorar las habilidades de liderazgo de activistas cívicos y fortalecer la capacidad organizacional de organizaciones cívicas de base.
- Diseñar y construir una agenda pública alternativa, que permita movilización social y participación ciudadana abierta.
- Promover la retoma de iniciativa política ciudadana y juvenil, de manera de mejorar la calidad del debate democrático en el país.

Estos objetivos traducidos en recomendación son los que se implementarán a partir de la difusión y debate de este análisis en medios juveniles y políticos.

57 Norberto Bobbio. Estado Gobierno y Sociedad. Para una teoría general de la política. Ed. FCE. México, 1985. Pag. 195.

58 Herodoto. Historia. Tomo II, pags. 80-82.

La Razón, 5 de octubre de 2013, publica un informe sobre los Derechos Humanos en Bolivia de la Fundación Nueva Democracia, cuyo director Rubén Darío Cuellar en una entrevista con radio Fides señala que se ha podido consignar 18 casos de suspensión o destitución ilegítima de autoridades legalmente electas, 124 casos de persecución judicial, 19 casos de discriminación y al menos 5 de los 50 casos de suspensión de autoridades judiciales son por motivaciones políticas. De las 28 autoridades electas suspendidas en los últimos tres años a consecuencia de los artículos 145, 146 y 147 de la LMAD que fueron eliminados por el tribunal Constitucional, solo 2 fueron restituidas a sus cargos.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- Alcoba, Roxana. ELEMENTOS PARA EL DEBATE Y CONCERTACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN AUTONÓMICO. COMPETENCIAS DEL SECTOR EDUCACIÓN Y DE LOS SECTORES SOCIALES COMPLEMENTARIOS. Documento de Trabajo 04. GTZ .La Paz, 2009.
- Ayo, Diego. RETÓRICA Y REALIDAD:¿SON VISIBLES LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS?. Nueva Crónica de Buen Gobierno. Instituto Prisma y Plural Editores. La Paz, No. 125. Primera quincena de junio de 2013.
- Barja, Gover; Villarroel, Sergio; Zavaleta, David. DISEÑO INSTITUCIONAL E INCENTIVOS IMPLÍCITOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN BOLIVIANA (1994-2008). PIEB, Reino de los Países Bajos. La Paz, 2012.
- Norberto Bobbio. Estado Gobierno y Sociedad. Para una teoría general de la política. Ed. FCE. México, 1985. Pag. 195.
- Børth, Carlos, Alarcón, Carlos, Romero, Carlos. HACIA UNA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA, VIABLE Y PLURAL. Fundación Ebert, Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria, Netherlands Institute for Multiparty Democracy. La Paz. 2008.
- Contreras, Manuel; Talavera, María Luisa. EXAMEN PARCIAL. LA REFORMA EDUCATIVA BOLIVIANA 1992-2002. Fundación PIEB. La Paz, 2004.
- Esprella, Viviana. AUTONOMÍA: UN DESAFÍO PARA LA TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL. Revista en Red No. 3, Red Nacional de Participación Ciudadana y Control Social. La Paz. 2013.
- Fundación Milenio INFORME DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA. La Paz. 2013.
- Galindo Soza, Mario. TEORÍA PARA LA AUTONOMIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA EN LA MARCO DE LA INTERCULTURALIDAD, INTRACULTURALIDAD Y DESCOLONIZACIÓN, Revista Ciencia Política No. 6 de la carrera de Ciencias Políticas de la UMSA. La Paz, 2013.
- Galindo Soza, Mario. ANÁLISIS Y COMENTARIOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE DELIMITACIONES TERRITORIALES En: “Límites Municipales, desafíos para el Estado Autónomico”. AMB/Concertar/Helvetas/COSUDE/Carrera de Ciencias Política y gestión Pública/Pastoral Social Cáritas Boliviana. Noviembre de 2012. La Paz.
- Galindo Soza, Mario. AUTONOMÍAS CON POCO DINERO, MENOS COMPETENCIAS Y REDUCIDA GOBERNABILIDAD.. En “Transformaciones estatales: avances, dificultades y desafíos”. Memoria del Seminario Nacional 2011. Pag. 77 y ss. CIPCA. La Paz, 2012.
- Galindo Soza, Mario. LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN EN EL PROCESO AUTONÓMICO BOLIVIANO. Con Manfredo Bravo y Omar Aillón. Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia PIEB; Ministerio de Educación. Serie 100 Años de Educación en Bolivia. La Paz, Julio 2011.

- Galindo Soza, Mario. LA NUEVA LEY EDUCATIVA BOLIVIANA: ENTRE LA DESCOLONIZACIÓN Y EL CENTRALISMO. EL MAGISTERIO EMPODERADO. En: Visiones Plurales sobre el Nuevo Paradigma Educativo Boliviano. CEBIAE. EED. La Paz, 2011.
- Galindo Soza, Mario. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL FINANCIERA EN EL MARCO DE LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES EN LA BOLIVIA CONSTITUYENTE, CEBEM, Dos Tomos. La Paz, 2007.
- Herodoto. Historia. Tomo II, pags. 80-82.
- Lizárraga, Kathleen. DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA. En Revista Análisis Económico Vol. 21. Pags. 110-146. La Paz. Enero de 2006a.
- Lizárraga, Kathleen. DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA. En Descentralización de la Educación Pública en América Latina. Michael Fritsche y Fernando Filgueira (orgs.) ISBN 85-7504-106-1. Rio de Janeiro, 2006b.
- Mejía, María Cristina. Bolivia: Descentralización y calidad de la educación. FOCAL, Canadá. 2010.
- Morales, Rolando. EL DESARROLLO VISTO DESDE EL SUR. INESAD, CIESS, Econométrica, Think Tank Initiative, UMSA. La Paz. 2012.
- Olk, Christian (coord.) et. al. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO. ELEMENTOS PARA EL DEBATE Y LA CONCERTACIÓN. GTZ, OPN-UAGRM, UCB, Red Institucional del Norte de Potosí, Cooperación Bolivia Alemania. La Paz, 2010.
- Peña, Claudia (Ministra de Autonomías) et.al. ENSAYOS SOBRE LA AUTONOMÍA EN BOLIVIA. Ministerio de Autonomías. La paz. 2012.
- Quintanilla Coro, Víctor Hugo. AUTONOMÍAS, PERO... ¿SIN EDUCACIÓN?: LA DESCOLONIZACIÓN ENTRE PARÉNTESIS. Cultura Quechua, Norte de Potosí. Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación. La Paz. Blog cbde.lp@gmail.com. 12/7/10.
- Rocabado, Carlos. FINANCIAMIENTO AUTONÓMICO. RECURSOS PARA TODOS. En "Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de Autonomías". Ministerio de Autonomías. GTZ, Pulso. La Paz, 2010
- Rojas Beltrán, Hazzel. ¿CÓMO CONSOLIDAR UN REGIMEN DE AUTONOMÍAS SOBRE MEJORES BASES FISCALES? En "Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de Autonomías". Ministerio de Autonomías. GTZ, Pulso. La Paz, 2010.
- Romero, Carlos; Börth, Carlos. SE HACE CAMINO AL ANDAR. Fundación Ebert, Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria, Netherlands Institute for Multiparty Democracy, PNUD. La Paz. 2009.
- Romero, Carlos; Börth, Carlos; Peñaranda, Raúl. DEL CONFLICTO AL DIÁLOGO. MEMORIAS DEL ACUERDO CONSTITUCIONAL. Fundación Ebert, Fundación Boliviana por la Democracia Multipartidaria, Netherlands Institute for Multiparty Democracy. La Paz. 2009.
- Valverde, Carlos. ¡MATEN A ROSZA". Ed. El País. Santa Cruz, 2012
- Yapu, Mario. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN BOLIVIANA. En Municipalización de la Educación. Foro Educativo. CEBIAE. La Paz, 2002.
- Yapu, Mario. DESCENTRALIZACIÓN, PODERES LOCALES Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN EN BOLIVIA. LOS CASOS DE TARABUCO Y LA PAZ (1997-2003). Archivos Analíticos de Políticas Educativas. Vol. 15, Nro. 14. Junio 2007.
- Yujra, Edwin, EL FINANCIAMIENTO DEL PROCESO AUTONÓMICO BOLIVIANO: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA FINANCIERA. En "Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de Autonomías". Ministerio de Autonomías. GTZ, Pulso. La Paz, 2010.

- Zegada, Maria Teresa. NUEVAS INSTITUCIONES, VIEJOS DESEMPEÑOS. LAS DIFICULTADES EN LA TRANSICIÓN HACIA LAS AUTONOMÍAS EN EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE COCHABAMBA. Revista ANDAMIAJES. Boletín de análisis de prospectiva política. Arenas políticas. PNUD. No. 6 julio-octubre 2012. La Paz.
- Zuazo, Moira; Faguet, Jean-Paul; Bonifaz, Gustavo (editores). DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN EN BOLIVIA. LA HISTORIA DEL ESTADO DÉBIL, LA SOCIEDAD REBELDE Y EL ANHELO DE DEMOCRACIA. Fundación Friedrich Ebert. Serie Descentralización y Participación No. 11. La paz. 2012.

## **NORMAS Y LEYES FUNDAMENTALES**

- Nueva Constitución Política del Estado. La Paz, enero de 2010.
- Ley Avelino Siñani – Elizardo Pérez. Ministerio de Educación. La Paz. 2006 (versión de mayo de 2009 de Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación)
- Código de la Educación Boliviana. Editorial Serrano. La Paz. 1990.
- Ley 843. Reforma Tributaria. 1985
- Ley 1178. Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental. 20 de julio de 1990.
- Ley 1551, Participación Popular. 20 de abril de 1994.
- Ley 1565 de Reforma Educativa de 1995 y sus Decretos Reglamentarios: D.S. 23949 Órganos de Participación Popular, febrero de 1995; D.S. 23950 Organización Curricular, febrero de 1995. D.S. 23951 Estructura Administrativa Curricular, febrero de 1995. D.S. 23952 Estructura de Servicios Técnico-Pedagógicos, febrero de 1995. D.S. 23949 Reglamento de Órganos de Participación Popular.
- Ley 1606. Modificaciones a la Ley de Reforma Tributaria. 1995.
- Ley 1615. Constitución Política del Estado. Reformas. 6 de febrero de 1995.
- Ley 1654. Descentralización Administrativa. 28 de julio de 1995
- Ley 2028. Ley de Municipalidades. 28 de octubre de 1999.
- Ley 2492. Nuevo Código Tributario. 2 de agosto de 2003.
- D.S. 27149. Reglamento para la transición al Nuevo Código Tributario. 2 de septiembre de 2003.
- Ley 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez. 19 de julio de 2010.
- Ley 017 Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades territoriales Autónomas. Junio de 2010.

## **DISCOS COMPACTOS CD**

- Instituto Nacional de Estadística INE. ANUARIO ESTADISTICO 2009. La Paz, 2011.
- Instituto Nacional de Estadística INE. ANUARIO ESTADISTICO 2009. La Paz, 2010.
- Instituto Nacional de Estadística INE. ANUARIO ESTADISTICO 2009. La Paz, 2009.
- Instituto Nacional de Estadística INE. ENCUESTA DEMOGRAFICA Y DE SALUD 2003. Resultados preliminares. La Paz, 2004.
- Instituto Nacional de Estadística INE. ENCUESTA DEMOGRAFICA Y DE SALUD 2008. Resultados preliminares. La Paz, 2009.
- Ministerio de Educación. INFORMACION ESTADISTICA E INDICADORES ESCOLARES 1996-2002. La Paz, 2004.

- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN 2003. La Paz. 2003.
- Unidad de Análisis de Política Económica, UDAPE. MUNICIPIOS E INFRAESTRUCTURA. La Paz, 2010.
- Unidad de Análisis de Política Económica, UDAPE. ATLAS. INDICADORES Y MUNICIPIOS. AECI. La Paz, 2010.

## **SITIOS DE INTERNET Y CORREOS ELECTRÓNICOS**

- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). [http://www.campus-oei.org/revista/frame\\_anteriores.htm](http://www.campus-oei.org/revista/frame_anteriores.htm)
- Revista La Educación en nuestras manos, Suteba. <http://www.suteba.org.ar/ddhh/ves.htm#774>
- UNLZ. <http://www.doepnews.com.ar/psico/gestion00.html>
- *El correo* de la UNESCO. [Http://www.unesco.org/courier/2001\\_04/sp/education.htm](Http://www.unesco.org/courier/2001_04/sp/education.htm)
- LLeó Fernández, Rodrigo. <http://www.intec.edu.do/-cdp/docs/violenciaencolegios.html>
- CEMSE. [http://www.cemse.org.bo/MIPortada.php?menu\\_por=15](http://www.cemse.org.bo/MIPortada.php?menu_por=15)
- Pagina web : [www.cochabamba.bo](http://www.cochabamba.bo)
- Pagina web: [www.asambleacochabamba.bo](http://www.asambleacochabamba.bo)
- Leyes departamentales aprobadas y promulgadas durante las gestiones 2010, 2011 y 2012 en [www.cochabamba.bo](http://www.cochabamba.bo)

## **PRENSA**

- El Diario, 1 de diciembre de 2010. La Paz.

## **11. GLOSARIO**

AD:	Autonomía Departamental
ADEMAF:	Agencias para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas
ALBA:	Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América
AIOC:	Autonomía Indígena originario campesina
AM:	Autonomía Municipal
AR:	Autonomía Regional
ATPDEA:	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act. Acuerdo de Promoción de Comercio Andino y Erradicación de la Droga.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CEPB:	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CEPOs:	Consejos Educativos de Pueblos Originarios
CISS:	Centro de estudios Económicos y Sociales
CIDOB:	Central Indígena del Oriente Boliviano
CNMRB:	Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia
CNMUB:	Confederación Nacional de Maestros Urbanos de Bolivia
CNPV:	Censo Nacional de Población y Vivienda

CNS:	Caja Nacional de Salud
COB:	Central Obrera Boliviana
COD:	Central Obrera Departamental
CONAMAQ:	Consejo nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyu
COMIBOL:	Corporación Minera de Bolivia
CNMCIQB-BS:	Confederación nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa
CONC:	Concurrente
COMP:	Compartida
CPE:	Constitución Política del Estado
CIDOB:	Central Indígena del Oriente Boliviano
CONISUR:	Consejo Indígena del Sur y Corregidores de la Subcentral Sécure del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)
CSICIB:	Confederación Sindical Indígena de Comunidades Interculturales de Bolivia
CSUCB:	Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia
CV:	Comité de Vigilancia
DEA:	Drug Enforcement Agency
ETA:	Entidad Territorial Autónoma
ETIOC:	Entidad Territorial Indígena originario campesina
EAUT:	Ente Autónomo
EPR:	Entidad Privada
EXC:	Exclusiva
FELCN:	Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico
FELCC:	Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen
GAD/GD:	Gobierno Autónomo Departamental/ Gobierno Departamental
GAM/GM:	Gobierno Autónomo Municipal/ Gobierno Municipal
GAIOC:	Gobierno Autónomo Indígena originario campesino
GN:	Gobierno Nacional
HIPC:	High Indebtmnt Poor Country (Países Pobres Altanamente Endeudados)
INESAD:	Instituto de Estudios Avanzados de Desarrollo
JV:	Juntas Vecinales
LASEP:	Ley Avelino Siñani-Elizardo Perez
LMA:	Ley Marco de Autonomías
LMAD:	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
LPP:	Ley de Participación Popular
MA:	Ministerio de Autonomías
MAS:	Movimiento Al Socialismo
MEFP:	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MDS:	Movimiento Democrático Social
MSD:	Ministerio de Salud y Deportes
MSM:	Movimiento Sin Miedo
NAS:	Narcotics Affairs Section
NCPE:	Nueva Constitución Política del Estado
NIO:	Naciones Indígena Originarias
NNUU:	Organización de las Naciones Unidas

OEP:	Órgano Electoral Plurinacional
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OTB:	Organización Territorial de Base
PDD/PDDES:	Plan de Desarrollo Departamental Económico Social
PDIOC:	Plan de Desarrollo Indígena originario campesino
PDED:	Plan de Desarrollo Educativo Departamental
PDM:	Plan de Desarrollo Municipal
PI:	Pueblos Indígenas
PIB:	Producto Interno Bruto
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
POA:	Plan Operativo Anual
RIN:	Reservas Internacionales Netas
SAFCO:	Sistema de Administración y Control Gubernamental
SEA:	Servicio Estatal de Autonomías
SEDCAM:	Servicio Departamental de Caminos
SEDES:	Servicio Departamental de Salud
SEDUCA:	Servicio Departamental de Educación
SEGIP:	Servicio General de Identificación Personal
SGPP:	Sistema de Gestión Pública Plurinacional
SIGMA:	Sistema de Información y Modernización Administrativa
SUSALUD:	Seguro Universal de Salud
SUS:	Sistema Único de Salud
TIC:	Tecnologías de Información y Comunicación
TIPNIS:	Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécore
TLC:	Tratado de Libre Comercio
UN:	Unidad Nacional
UNICEF:	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UMSA:	Universidad mayor de San Andrés
USA:	Unites States of America. Estados Unidos de América
USAID:	United States Agency for International Development
YPFB:	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

