

# RETOS DE LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL Y LAS AUTONOMIAS DEPARTAMENTALES

*Carlos Hugo Molina Saucedo<sup>1</sup>*

## 1. REFERENTES DEL DISEÑO ESTRATÉGICO

La necesidad de establecer reglas del juego básicas para identificar nuestro escenario posterior a las elecciones nacionales y departamentales y al debate sobre Autonomías territoriales en el marco de la Asamblea Constituyente, propone en este trabajo, los componentes esenciales existentes en procesos similares del Sistema Interamericano, y la relación de ellos con la realidad boliviana<sup>2</sup>, para concluir con un análisis de lo aprobado por la Asamblea Constituyente en materia de Organización Territorial.

Las observaciones y lecciones aprendidas, están formuladas para clarificar nuestra posición frente a esos procesos, y establecer las demandas que se les ha planteado a quienes asumen la calidad de Asambleístas de la Constituyente nacional.

Los procesos de descentralización administrativa en América Latina, pueden ser clasificados para fines metodológicos en tres categorías. En cada una de ellas, no existe una homogeneidad ni en comportamiento, ni en competencias y recursos, pero, expresan modelos más o menos comparables. Las especificidades nacionales establecen las diferencias básicas, profundizadas en el presente documento, para compararlas con el proceso constituyente.

---

<sup>1</sup> Abogado con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Ha sido Secretario Nacional de Participación Popular y Prefecto (Gobernador) del Departamento de Santa Cruz. Preside el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, CEPAD.

[carloshugom@gmail.com](mailto:carloshugom@gmail.com)

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

<sup>2</sup> Sobre la base de un documento elaborado para la Asociación de Municipios de Santa Cruz, AMDECRUZ, con apoyo del PNUD Bolivia, 2006.

La clasificación responde a la relación del componente territorial la estructura y funcionamiento del Estado:

**a) Países con relación directa Nivel de Gobierno Nacional con Nivel de Gobierno Municipal.**

En esta categoría se encuentran los Estados Centroamericanos, del Caribe y Uruguay, en América del Sur. Por razones de extensión territorial y población, se ha construido un sistema de poder y de gestión que reconoce una relación directa entre el Poder Ejecutivo Nacional y la diversidad de organizaciones territoriales locales. Los niveles locales tienen diferentes nombres (Cantones en Costa Rica, Departamentos en el Uruguay, etc.). En algunos casos, existen divisiones político administrativas intermedias que son simplemente referenciales pues no tienen contenidos institucionales (los Departamentos en El Salvador o Nicaragua, las Provincias en República Dominicana), o construcciones político administrativas más complejas, igualmente, con dificultades para su funcionamiento por su ausencia de poder constituido, competencias difusas y recursos inexistentes (Departamentos y Regiones, en Guatemala).

**b) Países con organización de tres niveles territoriales.**

En estos Estados y con diferentes grados de avances en descentralización, existe una constante en la conformación de las autoridades territoriales mediante procesos electorales; otra constatación es la diversidad de los modelos nacionales, respondan éstos a Estado Unitarios (Colombia, Paraguay, Perú) o Estados Federales (Argentina, Brasil, México, Venezuela). Los recursos y competencias transferidas difieren, de la misma manera como son diferentes los grados de eficacia que tienen los niveles subnacionales, sean Intermedios o locales. La existencia de tres niveles territoriales no importa, automáticamente, que más allá de su conformación electiva, posean condiciones y competencias reales para ser instancias reales de poder territorial.

**c) Estados intermedios o en transición.**

En esta categoría están Bolivia, Chile y Ecuador, con diseño territorial de tres niveles, con autoridades del nivel intermedio designadas o mixtas, como en el Ecuador, con elección de niveles Intermedios todavía no constitucionalizada como en Bolivia, y con un debate nacional sobre el futuro de sus niveles intermedios. Con relación a su nivel local, Bolivia posee características especiales a partir de la Ley de Participación Popular, que no la poseen los otros Estados. Con relación al nivel intermedio ocurre exactamente lo mismo; los recursos y competencias transferidas colocan a Bolivia como parte de los Estados de la categoría b) radicalizado por las propuestas de Autonomías Departamentales. El debate iniciado en Bolivia establece su incorporación a dicha categoría, a diferencia de Ecuador que debate en la Constituyente la conformación de Regiones y de cuasi Federalismo para Chile.

Un análisis global de todos los procesos establece algunas características similares:

1. La solución territorial adoptada por los Estados Federales se produjo en el siglo XIX, y para los Estados Unitarios con elección de autoridades en el nivel intermedio, no cabe duda que la experiencia Española de las Autonomías ha marcado el proceso de Colombia, Paraguay y Perú.
2. Salvo la Guerra Federal en Argentina, el intento mexicano de establecer un imperio, la Guerra Federal en Bolivia que como sabemos, no llegó a concretar su objetivo, y la división territorial chilena que fue generada y ejecutada por el golpe militar de 1973, en todos los casos la propuesta sobre la división político administrativa, su debate y aprobación han seguido procesos pacíficos, democráticos y consensuados.
3. El proceso de transferencia de poder, competencias y recursos ha seguido procedimientos de estudios, demandas, concertación, pactos y aprobación, en ámbitos pacíficos y democráticos.

4. Bolivia es el único Estado en el que la propuesta está adquiriendo características de las dificultades conocidas por la variable étnica cultural.

## 2. LAS EXIGENCIAS BÁSICAS DEL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

Para el análisis y elaboración de lineamientos hacia la descentralización y autonomías territoriales, se propone abordar los elementos medulares que hacen a situaciones concurrentes, y que han marcado el debate en los Estados que han resuelto este aspecto o se encuentra en proceso de profundización. Estos componentes filosóficos delimitan el contenido de las propuestas y soluciones, y con relación a la realidad boliviana, requieren ser considerados previamente para avanzar de manera cualitativa. Dicho de manera puntual, la posibilidad de resolver y aprobar una propuesta autonómica, requiere respuesta concreta a tres aspectos:

- A. **Sostenibilidad fiscal y financiera del nivel intermedio y local.** Se requiere una mirada macroeconómica que ofrezca respuesta a todos los actores territoriales de la división político administrativa; este componente explicitará el grado de solidaridad existente para equilibrar procesos económicos diferentes, y el contenido de las competencias a ser transferidas.
  
- B. **Sostenibilidad y empoderamiento social.** La propuesta debe ofrecer respuestas concretas de cómo se relacionará el Estado con la población nacional, principalmente orientado a los procesos productivos, migratorios, de movilidad social y de igualdad de oportunidades y derechos. En este tema está la relación del Estado con la **Ciudadanía** y la forma cómo ésta es entendida, aceptada y practicada.

El Convenio 169 de la OIT, Ley 1257, propuesto para realidades en las cuales las organizaciones originarias son minorías, encuentra una dificultad en su aplicación en Estados como el boliviano, en el que el grado de identificación y pertenencia es mayor. Experiencias como la ecuatoriana y guatemalteca son necesarias de estudiarse desde el punto de vista político y social, y la panameña y nicaragüense desde el territorial.

C. **Modelo de desarrollo y administración de RRNN.** La ubicación de los instrumentos del desarrollo, agua, tierra y producción, requieren la explicitación del modelo de desarrollo por el que se apuesta. La situación de la tierra, bosque, agua, hidrocarburos, minas, abren la posibilidad de ser factores de multiplicación de riqueza y excedente o de división y reparto de las rentas. El debate se hace imprescindible pues se relaciona al mercado, a la competitividad y a la división internacional del trabajo, aspecto que nos coloca en desventaja en las actuales circunstancias.

Comprobamos, en realidad, que el debate **no es solo** para el nivel intermedio y local; hace a la realidad y sostenibilidad del Estado.

### 3. PARTICIPACIÓN

Bolivia tiene incorporado el presupuesto participativo como política pública. El Perú lo ha incorporado aunque todavía está en proceso de elaboración y debate para su aplicación general. En el Uruguay es una norma específica para Montevideo, lo mismo en Porto Alegre, Brasil, de quién se tomó el modelo original. Existen modelos pilotos basados en la decisión política de autoridades puntuales, San Salvador, en el Salvador, Piura en el Perú, Córdoba en la Argentina, el Estado Miranda, en Venezuela, por ejemplo. Existen leyes nacionales con diferentes grados de profundidad en Colombia, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Nicaragua y Guatemala.

La Participación reconoce al ciudadano/a tanto como administrado/a, productor/a, consumidor/a, y establece tres niveles de complejidad; las manifestaciones de cada uno de esos niveles definen el tipo de relación que se tendrá con los aparatos institucionales públicos, el grado de apropiación del concepto de ciudadanía y la calidad de actor de desarrollo que será asumido. Al involucrar una visión de futuro, exige una definición de los actores individuales y colectivos y una propuesta de Estado. La priorización aislada de cada uno de esos niveles produce consecuencias previsibles en sus aspectos negativos. Sólo la incorporación integral de los mismos, puede ayudar a que el instrumento ofrezca una relación virtuosa:

1. **La Participación como Oferta – demanda.** La Planificación Participativa entendida como priorización de obras y que canaliza los recursos de inversión pública hacia la provisión de infraestructura y servicios para expresarse luego en un Presupuesto Participativo. El riesgo de centrarse exclusivamente en este nivel genera el conocido ***pliego petitorio*** de imposible solución por el volumen de demandas y la limitación de recursos.
2. **La Participación como Inclusión.** Nos encontramos frente a la multiplicación de ciudadanía, al conocimiento de derechos, del aparato público y la gestión del Estado. Esta modalidad se expresa en la existencia de actores políticos formados y capacitados para actuar en la esfera pública. La exacerbación de este nivel de la participación, genera activismo, movilización y demanda política.
3. **La Participación como instrumento para el Desarrollo económico local.** En los lugares que la Participación no incorpora el componente económico como un objetivo estratégico para lograr desarrollo, queda en el ámbito patrimonialista y rentista de la gestión pública. La sostenibilidad de procesos administrativos y políticos, pasa por un debate y adopción de estrategias y políticas de desarrollo económico que deben encontrar respuesta ***desde lo local***, como condición de eficacia, para la construcción de ciudadanía responsable y activa.

Encontramos una similitud con el aspecto del modelo de Desarrollo y la situación de los Recursos Naturales que hemos explicitado en el acápite anterior. La diferencia es que aquel se refiere al Modelo Estratégico e ideológico; éste, al instrumento para hacerlo efectivo, y por esa misma razón, es el elemento ideológico de la participación.

#### **4. INSTRUMENTOS SOBRE LOS CUALES SE REALIZA LA PROPUESTA**

Bolivia ha avanzado extraordinariamente en el diseño y aplicación de modelos de gestión pública integrados. Tenemos un sistema nacional diseñado para funcionar en niveles territoriales descentralizados y autónomos; el conocimiento y manejo de esos sistemas, permiten avanzar en materia de tiempo y esfuerzo, elementos que

obliga a tomar conciencia que con los procesos generados por la Ley SAFCO y la Ley de Participación Popular, podemos referirnos a la descentralización y la autonomía con contenidos más allá del discurso. Es necesario ser más enfáticos todavía. Gracias a la Participación Popular y su énfasis en la Autonomía Municipal, hoy es posible plantear la Autonomía Departamental al ser ambas filosóficamente similares, diferenciándose solamente en el volumen y las proporciones de competencias, recursos y jurisdicciones<sup>3</sup>.

El modelo de gestión pública existente, integra los sistemas nacionales, departamentales y municipales de:

- a) **Planificación**, como visión de mediano y largo plazo.
- b) **Inversión**, como identificación de recursos, volúmenes, origen y las frecuencias de su utilización, en sus componentes públicos y privados.
- c) **Programación de operaciones**, instrumental que posee el administrador público para convertir en programas y proyectos las políticas públicas, y,
- d) **Presupuesto** para lograr en el corto plazo que el gasto se convierta en Inversión.

Para asumir lecciones aprendidas, y que forman parte de las claves políticas del proceso de autonomía, podemos afirmar que:

1. La Participación de ciudadanos/as en procesos productivos de desarrollo, debe enfocarse en la Planificación para construir colectivamente una visión de futuro, y en el Presupuesto, para garantizar su ejecución y transparencia.

---

<sup>3</sup> Las características esenciales de la Autonomía Municipal son:

- a) transferencia de recursos y competencia,
- b) transferencia de poder político y económico,
- c) decisión de la inversión,
- d) participación ciudadana,
- e) gestión, administración y ordenamiento territorial,
- f) gestión de recursos naturales y medio ambiente,
- g) visualización e incorporación de los actores excluidos,
- h) desarrollo de capacidades administrativas,
- i) alianzas público – privadas,
- j) debate productivo,
- k) seguridad alimentaria.

2. De la misma manera es posible afirmar que estos procesos tienen ejecución fundamentalmente local y que pretender llevarlos a instancias Departamentales puede generar en corporativismos, mediatizadores de la ciudadanía.
3. El objetivo en este momento es fortalecer la institucionalidad democrática y la ciudadanía.

## **5. RESPUESTAS QUE DEBEN SER DADAS EN EL MARCO DE LAS PROPUESTAS AUTONOMISTAS Y DESCENTRALIZADORAS<sup>4</sup>**

- a) Reglas de juego claras para el endeudamiento y el gasto por los actores territoriales. (Colombia, Brasil, Argentina)
- b) Funciones, competencias y recursos transparentes para las autoridades del nivel intermedio. (Paraguay, Consejo de Gobernadores)
- c) Diseño y definiciones políticas concertadas que eviten retrocesos (Perú, Ley de Bases de la Regionalización y su anulación por Fujimori)
- d) Relación efectiva entre los niveles territoriales para evitar exclusiones institucionales. (Perú, con el nivel municipal; Argentina, relación Provincia, intendencias; Uruguay, Intendencias y Gobierno Nacional).
- e) Incorporación del contenido económico productivo que de sostenibilidad al proceso superando el aspecto estrictamente ideológico. (México, Guatemala, Nicaragua)
- f) Régimen de los recursos naturales y medio ambiente (Colombia, Venezuela)
- g) Relación con la participación – inclusión. (Perú, Sendero Luminoso; México, Movimiento Zapatista; Ecuador, Movimiento

---

<sup>4</sup> A riesgo de ser repetitivo, extraigo estos conceptos de una investigación realizada para AIPE contenida en: Puentes de Encuentro, AIPE, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, julio 2005, pág. 132.



Indígena; Guatemala, Comités Cívicos; Panamá, Comarca; Nicaragua, Costa Atlántica; Brasil, MST; Argentina, Piqueteros)

## **6. CUESTIONAMIENTOS ESTRATÉGICOS QUE REQUIEREN RESPUESTA**

Además de los temas técnicos, estamos frente a una demanda de respuesta en aspectos estratégicos que hacen a la vida del Estado, y que hacen a su existencia y viabilidad. Las preguntas que se plantearon, fueron<sup>5</sup>:

1. ¿Estamos frente a una confrontación étnico – racial? Las “guerras” anunciadas ¿son de contenido ideológico, cultural, político, económico? ¿Corresponde la situación a una consecuencia de la exclusión social?
2. ¿Los niveles de confrontación regional, Oriente – Occidente; Norte – Sur; Media Luna) generarán un cambio del ordenamiento territorial? ¿Aparición de nuevos departamentos?
3. ¿Existe un imaginario colectivo nacional, base para la existencia del Estado? El pacto, el acuerdo nacional, ¿expresa la existencia real del Estado?
4. ¿Cuál es la situación de la economía en el escenario autonómico, en relación al excedente y a la cultura rentista, a la tierra, los minerales y los hidrocarburos?
5. Situación de Bolivia y sus regiones en el ámbito de las relaciones internacionales y la integración.

## **7. LAS PROPUESTAS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE<sup>6</sup>**

En diciembre de 2007, la Asamblea Constituyente boliviana, aprobó un texto, sujeto a Referéndum aprobatorio, que contiene las siguientes materias:

- a) Bolivia tiene una población de 9.627.269 habitantes
- b) La extensión es de 1.098.585 km<sup>2</sup>

---

<sup>5</sup> Idem. Anterior nota, pág. 137.

<sup>6</sup> Con IDEA, enero, 2008.

- c) El Estado reconoce 37 idiomas oficiales; 36 idiomas indígena originario campesinos y el castellano.
- d) La organización territorial reconoce 9 entidades territoriales:
  - i. 5 Departamentos Descentralizados
  - ii. 4 Departamentos Autónomos
  - iii. 112 Provincias Autónomas
  - iv. 329 Municipios Autónomos
  - v. 36 Territorios indígena originario campesinos Autónomos (potenciales)
  - vi. 42 Regiones Autónomas (potenciales)
  - vii. Territorios Indígena Originario Campesino, convertidos en Municipio Indígena Originario Campesino.
  - viii. Municipios y territorios Indígena Originario Campesino, convertidos en Región Indígena Originario Campesino.
  - ix. Cualquiera de las anteriores, convertidas en Región Provincial Indígena Originario Campesino
- e) Todas las entidades territoriales autónomas que tengan característica Indígena Originario Campesino serán elegidas y elegidos de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.
- f) Las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre sí y tienen igual rango constitucional
- g) Las entidades autónomas poseerán elección directa de sus autoridades, facultades normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica.
- h) La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes.
- i) El Órgano Legislativo se denomina Asamblea Legislativa Plurinacional, compuesta por la Cámara de Diputados y la Cámara de Representantes Departamentales.
- j) La Cámara de Diputados estará conformada por 121 miembros elegidos y elegidas con base en criterios territoriales y poblacionales, en circunscripciones

uninominales. Los escaños se asignarán a través de un sistema de mayoría relativa.

- k) La Cámara de Representantes Departamentales estará conformada por cuatro representantes por Departamento, elegidos y elegidas por circunscripción plurinomial departamental, asignadas y asignados mediante sistema de representación proporcional.
- l) La distribución del número de circunscripciones uninominales, así como la delimitación territorial de éstas, será determinada por ley, que tendrá en cuenta el número de habitantes establecido en el último censo estatal, con base en los criterios de extensión territorial, continuidad geográfica y afinidad cultural.
- m) La ley determinará las circunscripciones especiales Indígena Originario Campesino, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica.
- n) Bolivia se define como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, autonómico y descentralizado, independiente, soberano, democrático e intercultural.

## **8. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL**

Estamos frente a una propuesta de Ordenamiento Territorial, con una nomenclatura de ordenamiento novedoso y con una relación inexistente entre las diferentes entidades territoriales autónomas. En la propuesta Constitucional está la relación de las instancias territoriales y están los ámbitos competenciales que se ha intentado establecer en una relación de equilibrio inexistente.

El artículo 273 dice que “El Régimen Autonómico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos y las facultades legislativas, normativas, administrativas, fiscalizadoras, ejecutivas y técnicas ejercidas por las entidades autónomas en los ámbitos de su jurisdicción y competencias exclusivas”. Este artículo ligado al 277 que establece que “Las entidades

territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”, establece una posibilidad de relacionamiento directo solamente con el nivel central de gobierno de las nueve entidades territoriales creadas por la Constitución.

La observación que debemos hacernos en este momento es, si tenemos dificultad con tres niveles territoriales, ¿cual será la dificultad cuando tengamos nueve niveles? No estoy emitiendo ningún juicio de valor negativo de que no se podrá; estoy estableciendo desde el punto de vista de la constatación empírica de la experiencia boliviana, de los actores y del manejo de los instrumentos existentes, que la respuesta no es afirmativa.

Hay un elemento más que se aumenta a esta situación y es el mandato que se apruebe una Ley Marco de Autonomías y Descentralización; la Ley sería el instrumento ordenador de los nueve niveles existentes y sobre los nueve niveles de autonomía en gestión; la Ley condiciona la posibilidad de funcionamiento de las autonomías territoriales a la aprobación de esta Ley Marco, sobre la cual solo existe el enunciado. Habrá que señalar, que con la mencionada Ley, desaparece la Autonomía Municipal, pues queda subordinada a Ella en las condiciones de elección, el número de concejales y concejalas y los términos de la Carta Orgánica.

Según los principios transcritos, los nueve niveles de entidades territoriales autónomas pueden realizar las mismas competencias, con ventajas en favor de la Autonomía Indígenas, que en realidad, pueden agregarse a otras cinco más, y que en la relación de competencias, las tiene mayores que el propio Departamento. El Departamento se ve vaciado de competencias y recursos, en favor de entidades territoriales autónomas, con las que no podrá coordinar ni concurrir.

En la Constitución hay un artículo que establece que los Departamentos que votaron NO por la autonomía, tendrán un régimen diferenciado sólo de manera nominal, pues pueden hacer exactamente lo mismo. ¿En que ha quedado todo el debate sobre la negatividad de las Autonomías Departamentales? ¿Para qué sirvió el SI o el NO? La categoría constitucional “Departamento Descentralizado” es una ofensa al sentido común.

En ese escenario, ¿cual sería una Ruta Crítica para su puesta en ejercicio? Estamos frente a una serie de tres Referéndum Nacionales y otros de naturaleza Departamental:

- a) Referéndum Dirimidor, según el Artículo 398 Opción A o B. Este Referéndum sigue teniendo su contradicción porque en la urgencia, otra vez no se retiró de las disposiciones transitorias el que sea el Poder Ejecutivo quien proponga una ley. En la séptima dice, “Se establece el plazo de 180 días a partir de la vigencia de la presente Constitución para que el Órgano Ejecutivo proyecte una ley que fije las características y los de los límites máximos y mínimos de la propiedad agraria...”
- b) Referéndum revocatorio de Mandatos para el Presidente y los Prefectos.
- c) Referéndum aprobatorio de la Constitución,
- d) Referéndum Departamental aprobatorio del Estatuto Autonómico de Santa Cruz.
- e) Referéndum por la Autonomía en Chuquisaca y Cochabamba
- f) Referéndum por la Capitalidad Plena.
- g) Referéndum de los otros Departamentos por aprobar sus Estatutos Autonómicos.

Esto plantea una dificultad, que en el modelo de gestión política que se ha venido llevando, es de improbable administración dado el volumen de los temas y la Agenda Política que significa.

## 9. A MODO DE CONCLUSIÓN

- a) La Constituyente no ha utilizado y aprovechado los avances Constitucionales existentes en materia de Ordenamiento Territorial.
- b) La incorporación de un número indeterminado de entidades territoriales autónomas de características indígena originario campesinos, hace justicia en parte a la realidad social, pero debilita la acción del Estado en materia de eficacia.
- c) La propuesta genera mayor polaridad y confrontación política social.
- d) Con la propuesta Constitucional, el Estado anula el Ordenamiento Territorial.
- e) La Asamblea Constituyente, con su propuesta aprobada en Oruro, no resuelve democráticamente las dificultades que generaron su convocatoria.
- f) De no encontrarse mecanismos para corregir/enmendar/compatibilizar la propuesta Constitucional con las propuestas autonómicas departamentales, continuaremos en un escenario de excesiva precariedad política y potencial movilización social.