



Juan Carlos Urenda

Las autonomías centralizadas

El caso boliviano: ¿qué pasó y qué hacer?

Plural
CULTURAS

Las autonomías centralizadas

Juan Carlos Urenda Díaz

Las autonomías centralizadas

El caso boliviano: ¿qué pasó y qué hacer?



© Juan Carlos Urenda Díaz, 2017
© Plural editores, 2017

primera edición: septiembre de 2017

DL: 4-1-987-17
ISBN: 978-99954-1-771-0

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. Calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

A los que votaron por las autonomías.

Las ideas no son responsables de lo que los hombres hacen de ellas.
Werner Karl Heisenberg

*Es más fácil engañar a la gente que convencerlos
de que han sido engañados.*
Mark Twain

*Habrú ocasiones en las que no podremos evitar la injusticia,
pero nunca debemos dejar de protestar.*
Elie Wiesel

*En tiempos de engaño universal, decir la verdad
es un acto revolucionario*
George Orwell

Índice

Introducción	13
--------------------	----

CAPÍTULO I

Inicios del proceso autonómico El paso inicial: la aplicación del artículo 4 de la Constitución de 2004	15
La vinculatoriedad de los resultados del referéndum hacia la Asamblea Constituyente.....	18
La vinculatoriedad del texto de la nueva Constitución hacia los departamentos.....	19
El contenido mínimo del mandato del referéndum a la Asamblea Constituyente por parte de los departamentos que votaron mayoritariamente por el Sí	21
La Asamblea Constituyente incumple normas procesales y el mandato del referéndum autonómico.....	23
Las consecuencias del incumplimiento de la Asamblea Constituyente	28
El mandato de los cabildos	30
Legitimidad y legalidad de la aprobación de estatutos mediante referéndums	34
Las formidables manifestaciones de voluntad soberana ...	43

CAPÍTULO II

El diseño constitucional de autonomías centralizadas.....	45
Estudio comparado Constitución-estatutos	46
El enredo competencial para centralizar con 83 competencias.....	48

Las principales competencias, educación y salud, radicalmente centralizadas.....	49
La planificación centralizada	50
Las regalías reguladas	51
El régimen fiscal centralizado y pacto fiscal	51
La cláusula residual centralista	56
La autonomía indígena-originaria-campesina	57
Las autonomías regionales que no son síntesis de qué cosas pueden y no pueden hacer los gobiernos departamentales	63

CAPÍTULO III

La centralización a través de leyes, decretos y sentencias (Orden cronológico)	67
Ley de la Renta Universal de Vejez. Renta Dignidad No. 3791 (28 de noviembre de 2007)	67
La centralización del sistema regulatorio (D.S. No. 29894 del 7 de febrero de 2009 y D.S. No. 0071 del 9 de abril de 2009)	68
La alteración de la jerarquía normativa (D.S. No. 29894 del 7 de febrero de 2009).....	69
Ley de Juegos de Lotería y de Azar No. 60 (25 de noviembre de 2010).....	72
Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez No. 70 (20 de diciembre de 2010)	73
Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos No. 154 (14 de julio de 2011).....	75

Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación No. 164 (8 de agosto de 2011).....	76
Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana No. 264 (31 de julio de 2012)	78
Sentencia Constitucional 1714/2012 que ratifica centralismo en educación (1 de octubre de 2012).....	79
Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No. 482 (9 de enero de 2014).....	81
Ley de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 No. 650 (15 de enero de 2015).....	82
Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera No. 767 (11 de diciembre de 2015).....	83
Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado y sus Subsistemas No. 777 (21 de enero de 2016)	85
Ley Nacional del Deporte No. 804 (11 de mayo de 2016)	86

CAPÍTULO IV

Algunos hechos relevantes.....	87
El infame caso “terrorismo-separatismo”	87
El Ministerio de Autonomías que nunca fue	91
El mandato que no asumieron los gobiernos departamentales autónomos.....	92
Adecuación de estatutos a una autonomía inexistente....	93
Los estatutos de Pando y Tarija: la prueba de la nada	95
El estatuto cruceño en su laberinto.....	97
Sobre las recientes propuestas de federalismo	98

El rotundo No de los referéndums estatutarios de Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí ...	100
El caso emblemático de Potosí.....	101
Prejuicios contra las autonomías.....	103
CAPÍTULO V	
¿Qué hacer para reconducir el proceso?	105
Cambiar las normas centralistas.....	105
Pacto Fiscal.....	105
Asumir las competencias exclusivas.....	105
Reformar parcialmente la Constitución para que haya autonomía de verdad	106
CAPÍTULO VI	
Resumen de las principales conclusiones.....	109
Inicios del proceso	109
El diseño constitucional	110
La centralización normativa (Orden cronológico)	111
Algunos hechos relevantes.....	117
¿Qué hacer para reconducir el proceso?	118
Bibliografía	121

Introducción

Este libro demuestra que en Bolivia no existen las autonomías por las que el pueblo votó en el referéndum nacional del 2 de julio de 2006 y menos en los referéndums departamentales que aprobaron cuatro Estatutos. De este modo, describe la manipulación de los mecanismos de democracia directa vía la conculcación de la voluntad soberana expresada en las urnas. Explica por qué el texto constitucional vigente es insuficiente para otorgar a los gobiernos departamentales autonomías de verdad y cómo, mediante leyes, decretos y sentencias constitucionales posteriores, han centralizado el país –a menudo de manera inconstitucional– y han acabado estancando, prácticamente por completo, el proceso autonómico. Todo ello, sumado a otros hechos que describimos de manera somera en este ensayo, refleja la ausencia de una genuina voluntad política de autonomizar por parte del partido gobernante, MAS, y retrata el diseño actual del modelo boliviano que es –en los hechos– un novedoso y curioso caso de *autonomías centralizadas*. Este libro no es un análisis doctrinario. Está pensado como un registro de las cosas que hay que cambiar, de lo que hay que hacer, para reconducir el proceso autonómico cuando los que hoy detentan un poder omnímodo y centralizador ya no lo detenten. Trata, en definitiva, de generar consciencia de la inviable situación en que se encuentra la administración pública boliviana. El centralismo genera, invariablemente, una mala administración y esta, en definitiva, pobreza y atraso.

Finalizo con una confesión de esperanza. Creo firmemente que la realidad del país, producto de los años de vigencia de una Constitución fallida en lo que respecta a la clasificación de competencias autonómicas, y desastrosa en el manejo centralizado y desarrollo legislativo y jurisprudencial en materia de autonomías, nos ha enseñado que, definitivamente, el camino del centralismo no beneficia a nadie y que el diseño de la estructura de los diferentes niveles de gobierno, inserto en la Constitución, es un muy buen pie para reconducir el proceso autonómico de manera franca, auténtica y sin imposturas.

JCU.
Enero de 2017

CAPÍTULO I

Inicios del proceso autonómico

El paso inicial: la aplicación del artículo 4 de la Constitución de 2004

La ingeniería constitucional del proceso autonómico consistió en la utilización de los tres institutos que transformaron en participativa (y ya no meramente representativa) la democracia boliviana: iniciativa legislativa ciudadana, referéndum y Asamblea Constituyente, incorporados en el artículo 4 de la reforma constitucional de 2004 con el siguiente texto:

El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por la Constitución y normados por Ley.

El proceso se inició con la utilización directa de la Constitución¹ del instituto de la iniciativa legislativa ciudadana, traducida en iniciativa popular de acuerdo al artículo 6 de la Ley de Referéndum del 6 de julio de 2004, que obtuvo el apoyo de aproximadamente

1 En aplicación del artículo 229 de la Constitución que establece: “Los principios, garantías y derechos proclamados por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento”.

500.000 firmas recabadas en el departamento de Santa Cruz por iniciativa y organización del Comité Cívico.²

Lo que se persiguió con la iniciativa legislativa ciudadana fue obligar al Poder Legislativo a que convoque a un referéndum por las autonomías departamentales, de manera que el resultado de este tenga un doble carácter vinculante: uno, hacia la Asamblea Constituyente que se acercaba, en el sentido de darle un mandato emanado de la soberanía popular expresada en las urnas, y el otro, que los resultados del referéndum fueran tabulados y aplicados por departamento, de manera que los departamentos que hubieran votado favorablemente en forma mayoritaria accedan en forma inmediata al sistema autonómico implantado en la nueva Constitución, y los que hubieran votado en contra se queden en variables de diseño de desconcentración o descentralización hasta lograr su acceso al estatus autonómico mediante nuevos referéndums.

Pues bien, el 7 de marzo de 2006, el presidente Evo Morales promulgó la Ley No. 3365 denominada Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para

2 El departamento de Santa Cruz tenía un padrón electoral de un poco más de 600.000 registrados. La Corte Nacional Electoral certificó un poco menos de 300.000 firmas ya que, de acuerdo a la Ley de Referéndum, bastaban aproximadamente 250.000 firmas para forzar al Poder Legislativo a convocar a un referéndum de carácter nacional. El texto suscrito por las aproximadamente 500.000 personas fue el siguiente: "...comparecieron los ciudadanos [...] para solicitar la apertura del presente libro de recolección de firmas con el objeto de que a través de la iniciativa legislativa ciudadana se pida al Congreso Nacional se convoque a un REFERÉNDUM NACIONAL VINCULANTE DEPARTAMENTALMENTE Y QUE DEFINA Y ESTABLEZCA LA CONSTITUCIÓN EN EL PAÍS DE AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES con transferencia efectiva de competencias y atribuciones, las mismas que tendrán por objeto, en su jurisdicción territorial, disponer libremente de sus recursos, elegir a sus autoridades y darse su propia administración, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada departamento y del país, todo de conformidad con las atribuciones que otorga al pueblo el artículo cuarto de la Constitución Política del Estado. Se establece que la firma de los ciudadanos en este libro de consulta constituye su expresión de voluntad, deseo, aspiración y aceptación para la constitución e implementación de los gobiernos departamentales autónomos en Bolivia".

las Autonomías Departamentales³ (en adelante Ley de referéndum por las autonomías), aprobada por unanimidad en el Parlamento. El referéndum que emergió de la aplicación de dicha ley fue de rango constitucional, no legal, esto es, que estuvo dirigido a cambiar la Constitución y no una ley.⁴ La ley de convocatoria al referéndum

-
- 3 Los principales artículos son los siguientes:

ARTÍCULO 1. Objeto

En aplicación del Art. 4º de la Constitución Política del Estado, la presente ley tiene como objeto convocar al referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales, en cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidos por ley.

ARTÍCULO 2. Carácter vinculante

El presente referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá mandato vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. Aquellos departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobarán por simple mayoría de votos, accederán al régimen de autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.

ARTÍCULO 4. Pregunta

La pregunta a realizar en el referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente será la siguiente:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?

ARTÍCULO 5. Resultado del referéndum

Los resultados del referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente serán adoptados por simple mayoría de votos válidos. Los departamentos que así lo aprueben accederán a las autonomías departamentales una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado.

- 4 La Ley Marco del Referéndum o Ley 2769 del 6 de julio de 2004, diseñada para el verificativo de referéndums para cambiar leyes (fue en virtud de esta norma que se modificó la Ley de Hidrocarburos mediante referéndum), no aplicaba al caso en su aspecto conceptual por tratarse de un referéndum destinado a modificar la Constitución y a definir lineamientos constitucionales en la Asamblea Constituyente.

por las autonomías forma parte del bloque de constitucionalidad, no solamente por tratarse de una norma tendiente a modificar la Constitución, sino por mandato de la Sentencia Constitucional 0069/2004 que determinó que “...el referéndum forma parte del orden jurídico del sistema constitucional boliviano como parte del bloque de constitucionalidad”. En ese sentido, con el mandato de dicho referéndum, la Asamblea Constituyente tenía un límite de derecho interno impuesto por el titular de la soberanía popular en forma directa.⁵

La vinculatoriedad de los resultados del referéndum hacia la Asamblea Constituyente

Existía una vinculatoriedad expresa –establecida por la Ley del referéndum por las autonomías– de los resultados de dicho referéndum hacia la Asamblea Constituyente convocada para el 6 de agosto de 2006.⁶ Pero antes de analizar aquello, debemos tener claro que tanto el instituto del referéndum como el de la Asamblea Constituyente nacían del mismo mandato establecido en el artículo 4 de la Constitución de 2004, y este no establecía la preeminencia de la Asamblea Constituyente sobre el referéndum. Al contrario, el referéndum, al consistir en un acto de expresión de la voluntad individual de los ciudadanos habilitados para sufragar, constituyó un acto de manifestación de voluntad soberana de mayor cualidad democrática que la Asamblea Constituyente, por tratarse esta de un órgano de representación delegada que está investida con la representación de la sociedad de forma indirecta, no directa como el referéndum. El mandato impuesto por el referéndum por las autonomías departamentales a los miembros de la Asamblea Constituyente fue de orden constitucional y tuvo un valor superior a las decisiones de la Asamblea Constituyente sobre los aspectos

5 El-Hage, 2006: 36-38.

6 Ley No. 3364 del 6 de marzo de 2006.

relacionados con la pregunta de dicho referéndum, debido a que, como se ha demostrado, emanó directamente del pueblo, único titular del poder constituyente.

El sufragio popular del 2 de julio de 2006, en el referéndum por las autonomías departamentales y para la elección de assembleístas, constituyó un mandato unívoco. Los departamentos eligieron a sus assembleístas a los que les informaron qué organización estatal quería cada departamento: autónomo o no autónomo. Ambos mandatos, la elección de assembleístas y la decisión sobre autonomías, tuvieron circunscripciones departamentales. Por ello, así como no se podía desconocer los resultados de la elección de los assembleístas, tampoco se podía desconocer los resultados del referéndum. Ambos aspectos tuvieron, en lo formal, un mismo valor: la manifestación de la voluntad individual de cada uno los ciudadanos que sufragaron.

La Ley de referéndum por las autonomías departamentales estableció en forma expresa su vinculación con la Asamblea, no solamente en la denominación de la ley: “Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional *Vinculante* a la Asamblea Constitucional para las Autonomías Departamentales”, sino, además, en cuatro de sus ocho artículos, a saber, los artículos 1: “...convocar al referéndum nacional vinculante a la Asamblea...”; 2: “...referéndum nacional vinculante para los miembros de la Asamblea...”; 4: “...el referéndum nacional vinculante a la Asamblea”; y 5: “...referéndum nacional vinculante a la Asamblea...”. En virtud de la vinculación de los resultados del referéndum y la Asamblea Constituyente, esta tenía la obligación inequívoca de sancionar una Constitución que contemple un régimen de autonomías departamentales.

La vinculatoriedad del texto de la nueva Constitución hacia los departamentos

La Ley del referéndum por las autonomías estableció la vinculatoriedad del texto de la nueva Constitución hacia los

departamentos.⁷ El texto del mandato no dejaba lugar a dudas. El artículo 2 estableció: “Aquellos departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado”.

Por su parte, el artículo 4, que contiene la pregunta, es decir, el mandato esencial de la voluntad soberana, estableció: “...dar a la Asamblea el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría...”.

Y por último, el artículo 5, relativo a los resultados del referéndum, remató el mandato vinculante departamentalmente: “... los departamentos que así lo aprueben accederán a las autonomías departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución...”.

La Ley del referéndum por las autonomías no estableció, en ningún lugar, que el resultado nacional prevalecería sobre los resultados departamentales o que los resultados en los departamentos tendrían valor solamente en el cómputo nacional. El referéndum tuvo alcance nacional para dar a todos los departamentos del país la opción de incorporar regímenes autónomos, pero es evidente que el resultado nacional del referéndum no podía desconocer la voluntad popular de cada uno de los departamentos, pues se trataba de obtener la manifestación de voluntad relativa a una forma de Estado que buscaba implementar justamente autonomías departamentales. La ley otorgó a los ciudadanos la facultad de decidir con relación a los departamentos que habitan, partiendo del principio de que la autonomía no es soberanía jerárquica, en la concepción centrípeta deudora de la metáfora teológico-política de la soberanía, sino que supone competencias en distintos niveles territoriales –en nuestro caso departamentos– en base al principio de gobierno compartido y no de soberanía monolítica.⁸ No era

7 Cf. Asbún, 2006; Prats Catalá, 2006, y Requejo, 2006.

8 Máiz, 2007: Once tesis para la teoría de la autonomía, inédito, p. 7-8.

posible interpretar la Ley del referéndum por las autonomías en sentido de que los habitantes de unos departamentos decidan la suerte de los otros.

El resultado del referéndum en análisis no le impuso un texto determinado a la Asamblea Constituyente. No podía hacerlo. Sin embargo, le dio un mandato conceptual –de mandante a mandatario– con relación a los elementos básicos-mínimos que deberá contener el Estado autonómico. La pregunta del referéndum estableció el piso mínimo, no el techo máximo, al que debía sujetarse la Asamblea Constituyente, ya que, si fuera este último, los asambleístas no habrían tenido la libertad de redactar un texto con la amplitud necesaria para transformar el Estado boliviano en uno autonómico, que implicaba un tratamiento transversal a toda la Constitución.

El contenido mínimo del mandato del referéndum a la Asamblea Constituyente por parte de los departamentos que votaron mayoritariamente por el Sí

¿Cuál fue el mandato del referéndum que los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija impusieron a los asambleístas al obtener 73%, 56%, 71% y 60%, respectivamente, de votos favorables por las autonomías departamentales?

La pregunta descrita en el artículo 4 de la Ley de referéndum fue la siguiente:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del estado nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?

A través de esta pregunta, el pueblo soberano y único titular del poder constituyente estableció los siguientes elementos básicos, o contenido mínimo, a los que debería ceñirse la Asamblea para los departamentos que votaron por el Sí:

- a. La autonomía debería ser departamental y no otra.
- b. Las autoridades deberían ser elegidas directamente por los ciudadanos.
- c. Debería efectuarse una transferencia efectiva de competencias. Es decir, debería elaborarse un catálogo de competencias para cada nivel de gobierno: nacional, departamental y municipal.
- d. Debería transferirse a favor de los departamentos autónomos recursos económico-financieros.
- e. Debería transferirse, asimismo, a favor de los departamentos autónomos, competencias normativas, ejecutivas y administrativas, que son los elementos esenciales que componen un Estado autonómico.

La aprobación de un régimen autonómico por parte de la Asamblea Constituyente era el último eslabón, el definitivo y decisivo, de la ingeniería constitucional inicial diseñada para constitucionalizar las autonomías departamentales. El mandato del referéndum hacia la Asamblea Constituyente consistió, en resumidas cuentas, en que esta respete las decisiones departamentales del referéndum y estructure, en consecuencia, un Estado asimétrico-compuesto que contemple departamentos autónomos con los elementos básicos arriba descritos, cuya normativa constitucional debería aplicarse en forma inmediata en los departamentos que así lo decidieron y que deberían coexistir con departamentos no autónomos. Por último, quedaba claro que la Asamblea debería respetar con el mismo rigor los resultados del Sí y del No.⁹

9 Los departamentos que votaron por el No tenían que mantener su organización territorial dentro del mandato de los artículos 109 y 110 de la Constitución de 2004, hasta que accedieran al régimen autonómico departamental vía un referéndum departamental convocado expresamente para el efecto. En tanto ello ocurriera, las prefecturas se mantendrían

La Asamblea Constituyente incumple normas procesales y el mandato del referéndum autonómico

Antes de entrar en el incumplimiento al mandato del referéndum autonómico, no podemos ignorar que la Asamblea Constituyente cometió violaciones de orden formal, procedimental, al aprobar su proyecto de Constitución “en grande” el 23 de noviembre de 2007 en el recinto militar de La Glorieta, y “en detalle” el 9 de diciembre de 2007 en la ciudad de Oruro (en adelante el “Proyecto”), como lo ha demostrado el Colegio Nacional de Abogados de Bolivia que describe 22 infracciones a las leyes de convocatoria y a sus propios reglamentos.¹⁰ En el proceso constituyente boliviano (2006-2007) se cometieron infracciones tanto a la Ley Especial de Convocatoria de la Asamblea Constituyente No. 3364, la Ley de Modificación de la Ley No. 3364, como al Reglamento Interno de la Asamblea Constituyente, y a los principios generales de la democracia dentro de un Estado de derecho. Las violaciones procedimentales más evidentes fueron las siguientes:

como entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, cuyo marco legal permitía sostener la “elección para la selección de prefectos” establecida en el Decreto Supremo No. 27988 del 28 de enero de 2005, así como la estructura desconcentrada establecida en la llamada Ley de Descentralización Administrativa. En síntesis, los departamentos que votaron por el No tenían las siguientes alternativas:

- a. Se mantenían dentro del régimen normado por los artículos 109 y 110 de la Constitución de 2004, esto es, antes de la reforma constituyente.
 - b. En el marco de lo establecido en el literal anterior, se descentralizaban en lo administrativo mediante Ley de la República, profundizando la Ley de Descentralización Administrativa, manteniéndose dentro de un régimen de descentralización administrativa pero no política, de manera que no se aplicarían para ellos las normas destinadas a los departamentos autónomos.
 - c. Convocaban a un referéndum departamental para la constitución de autonomías departamentales.
- 10 Las Conclusiones del XII Congreso Nacional de Abogados de Bolivia, realizado en Santa Cruz el 14 y 15 de enero de 2008, pueden verse en www.colabogadosbolivia.com.

Capitalía plena. Aprobación ilegal de la resolución que excluye el debate de capitalía plena en la Asamblea Constituyente. Esta resolución fue declarada nula por un Tribunal de Garantías Constitucionales del Distrito Judicial de Chuquisaca, fallo que la Asamblea Constituyente no acató.

Convocatoria ilegal en La Glorieta. La convocatoria para la sesión del 23 de noviembre de 2007, llevada a cabo en un recinto militar (La Glorieta), no fue publicada con la anticipación de 24 horas que establecía el artículo 10 del reglamento, impidiendo la participación de los asambleístas no afines al MAS.

Cambio ilegal del lugar de la sesión de la Asamblea. La sesión convocada y llevada a cabo en La Glorieta vulneró la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Modificación, ya que la misma obligaba a la directiva y a los asambleístas a sesionar en los hemiciclos del cónclave (Teatro Gran Mariscal, Colegio Junín y Casa Argandoña) y suspender las sesiones en caso que los constituyentes se encuentren en peligro.

Modificación del Reglamento general de la Asamblea. En la sesión de La Glorieta, los asambleístas masistas modificaron el Reglamento, incumpliendo el Capítulo 1 de las Disposiciones Finales del mismo, que establecía que la petición de modificaciones al Reglamento debía ser solicitada por más de 15 asambleístas y ser convocada por la directiva a plenaria con anticipación de por lo menos 72 horas a su tratamiento (modificación que posteriormente da lugar a la aprobación en detalle en la sesión de Oruro).

Falta de garantías a los asambleístas y medios de comunicación. La directiva de la Asamblea Constituyente y el Ministerio de Gobierno incumplieron la Ley Modificatoria (Ley No. 3728) al no otorgar las garantías necesarias para el libre acceso de los asambleístas y medios de comunicación a las sesiones ilegales realizadas en La Glorieta y Oruro.

Aprobación ilegal en grande y en detalle del proyecto de Constitución. En la sesión convocada en La Glorieta, el orden del día no incluía la aprobación en grande del supuesto proyecto de constitución; menos aún se cumplió con la obligación de distribuir

los documentos a ser tratados en la sesión, que debía efectuarse por lo menos cinco días antes de su tratamiento, de conformidad al artículo 70 del Reglamento. El texto se distribuyó al realizarse la plenaria de Oruro.

Convocatoria ilegal en la ciudad de Oruro. La convocatoria para la sesión del 8 de diciembre de 2007, llevada a cabo en la ciudad de Oruro, no fue publicada con la debida anticipación de 24 horas que establece el Reglamento. Además, aprobaron el supuesto proyecto de Constitución en base al Reglamento modificado ilegalmente en la sesión de La Glorieta. (Sólo se publicó en el periódico *La Prensa*, el mismo día de la sesión ilegal).

Violación a los derechos de los constituyentes. En ambas plenarios (La Glorieta y Oruro) se han violado los derechos de participación, debate, defensa, información y seguridad de los constituyentes. Se violaron, claramente, entre otros, los artículos 4, 10, 12, 53, 70, 74, y 79 del Reglamento.

Ausencia de debate. En la aprobación del proyecto de Constitución, en grande y en detalle, se omitió el debate respectivo normado en el Reglamento (este hecho debe ser único en su género en la historia mundial de asambleas constituyentes).

Publicidad y registro. No existe un registro creíble ni verificable del número total de constituyentes que asistieron a las dos plenarios en La Glorieta y en Oruro, como tampoco de los actos realizados dentro de las plenarios.

Asimismo, además de las violaciones procedimentales, la Asamblea Constituyente incumplió el mandato expreso de la Ley de referéndum por las autonomías llevado a cabo el 2 de julio de 2006, al aprobar un texto constitucional (Proyecto) que incurrió en las siguientes violaciones normativas con relación al referido mandato:

a. Aprobó un régimen que no contemplaba descentralización política, es decir, no otorgaba a los gobiernos departamentales facultades normativas-legislativas.

Si bien el Proyecto enunciaba que los departamentos detentan la competencia “legislativa normativa departamental en el

ámbito de sus competencias exclusivas” (278), lo cierto es que en el capítulo de las competencias, el Proyecto otorgaba al Gobierno nacional la competencia de *legislación* como la primera de las “competencias privativas indelegables del Estado” (299), con lo que anulaba taxativamente la posibilidad de que los gobiernos departamentales detenten competencias normativas o se doten de normas o leyes propias en ejercicio del concepto fundamental de la autonomía. Al no haber descentralización normativa, no hay descentralización política, y al no haber esta no puede existir la autonomía departamental.

La Iglesia Católica, percatada del engaño, señaló en el acertado documento de análisis del Proyecto titulado *Para que el pueblo tenga vida*¹¹ que “...es preciso avanzar en políticas efectivas de descentralización que otorguen autonomía a las regiones para un beneficio colectivo mayor y servicios más eficientes con una normatividad común que garantice la superación de las asimetrías y desigualdades sociales, económicas y políticas...”.

Se argumentó que la frase de la pregunta de la Ley de referéndum por las autonomías relativas a las competencias, que establece: “...reciban del Estado nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas...” no contemplaría competencias legislativas para los gobiernos departamentales. Lo cierto es que la pregunta determinó la transferencia de competencias legislativas a favor de los departamentos autónomos al establecer la pregunta del referéndum “...[un] mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental...”, por cuanto, el concepto ‘autonomía’ viene de dos vocablos griegos: *auto* que significa ‘propio’ y *nomos* que significa ‘ley’, lo que quiere decir ‘ley propia’, de manera que el concepto de ‘régimen de autonomías departamentales’, inserto en la pregunta, es más que suficiente para establecer que los departamentos tendrán la facultad de dictar sus propias leyes o normas. ‘Norma’ es el concepto

11 Conferencia Episcopal de Bolivia, *Orientaciones pastorales sobre el proyecto de CPE: Para que el pueblo tenga vida*, La Paz, marzo de 2008.

genérico que, por supuesto, incluye ley o legislación. El núcleo teórico de la autonomía, en su más alta expresión, es la capacidad de dirección política propia de los entes autónomos y, en su grado más alto, la disposición de potestad legislativa, de aprobación de normas con rango de ley.¹²

b. No establecía para los gobiernos departamentales competencias propias de regímenes autónomos.

Las competencias que estableció para los gobiernos departamentales no correspondían a regímenes autónomos. Por ejemplo, las competencias “exclusivas” correspondían a tareas de planificación, promoción o coordinación, que resultaron inferiores en su cualidad autónoma a las competencias que los prefectos detentaban en la Ley de Descentralización Administrativa promulgada en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

c. El Proyecto contemplaba seis niveles de gobierno en desmedro de las autonomías departamentales y municipales: aparte de los gobiernos departamentales, establecía los gobiernos regionales, provinciales, municipales, indígenas, y unas confusas entidades territoriales indígenas. Seis niveles de gobierno a nivel departamental que, sumados al nacional, arrojaron una propuesta inédita en la historia del derecho comparado de siete niveles de gobierno en total. Como corolario de este singular experimento, todos estos gobiernos no estaban subordinados entre sí y tenían el mismo rango de jerarquía constitucional. Lo más lamentable de esta proliferación de gobiernos, al margen de su intención de disminuir, desarticular y *vaciar* de competencias a los gobiernos departamentales, es que, con seguridad, generarían enfrentamientos por límites municipales y provinciales, recursos y competencias, así como ingobernabilidad y caos.

d. Simples decretos podían modificar las normas departamentales y municipales.

El Proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente, controlada de manera absoluta por el partido de gobierno, MAS,

12 Ramón Máiz, *op. cit.*

resultaba claramente una impostura solo por este hecho. Quedó claro que la intención final era centralizar todos los niveles de gobierno: en el capítulo relativo a la jerarquía normativa, el Proyecto establecía que, mediante decreto, pueden ser modificadas las normas departamentales, regionales y municipales, con lo que se destruyen las autonomías departamentales, regionales y municipales (menos las indígenas) por la vía de decreto del Poder Ejecutivo nacional, desconociendo un principio elemental del Estado de derecho: que las normas promulgadas por un nivel de gobierno, sea este departamental o municipal, sobre competencias asignadas por la Constitución, no pueden ser modificadas por el gobierno central, ni mediante ley ni por ningún otro nivel de gobierno.

Las consecuencias del incumplimiento de la Asamblea Constituyente

El incumplimiento del mandato constitucional arriba descrito por parte de la Asamblea Constituyente generó, entre otras, dos consecuencias jurídicas: (i) el rompimiento del orden constitucional y (ii) la deslegitimación del Proyecto de Constitución.

Ambos aspectos constituyeron *causales* que prácticamente obligaron a los departamentos donde ganó el Sí en el referéndum por las autonomías a reconducir el proceso de autonomización,¹³ recurriendo a la voluntad popular soberana departamental.¹⁴

El *rompimiento y deslegitimación constitucional* mencionados obligaron a los departamentos autonomistas a volver por los

13 Ver Juan Carlos Urenda y Javier El-Hage, *¿Qué hacer si la Asamblea Constituyente incumple el mandato del referéndum por las autonomías departamentales?*, UPSA, Prefectura de Santa Cruz, 2007.

14 En base al principio expuesto de 'gobierno compartido', que supone que la soberanía tiene distintos niveles territoriales, concepción contrapuesta al concepto ya superado de soberanía monolítica (Máiz).

fueros del derecho natural,¹⁵ de donde proceden los principios esenciales de la colaboración de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal.¹⁶ El derecho natural tiene su correlato en el iusnaturalismo revolucionario en el que, en reacción ante las injusticias, se formulan y se imponen los fundamentos de un orden nuevo.¹⁷ Se volvió al soberano bajo los siguientes principios iusnaturalistas: (i) principio de soberanía popular, (ii) principio de la participación de los ciudadanos en la conformación de los órganos de poder constituido, (iii) principio del Estado de derecho y (iv) principio de la resistencia ciudadana ante el incumplimiento de la ley.

Con relación a las leyes de convocatoria a la Asamblea Constituyente y al referéndum autonómico (3364 y 3365), la Asamblea Constituyente era *depositaria* del mandato soberano del titular del poder constituyente y de ninguna manera podía haber convertido ese mandato en un *contrato de sumisión* del pueblo con relación a la Asamblea, de manera que si esta incumplía un mandato popular expreso, el pueblo tenía la obligación de retirarle el mandato en base al principio de *la resistencia ciudadana ante el incumplimiento de la ley*, que Locke invoca de la siguiente manera:¹⁸

Si los gobernantes, cualquiera que sean, Parlamento o Rey, obran de una manera contraria al fin para el que recibieron autoridad –el bien público– el pueblo retira su confianza, retira el depósito, y recobra su soberanía inicial, para confiarla a quien estima a propósito.

15 Derecho natural *ilustrado* para diferenciarlo de aquél que, fundamentalmente con Hobbes, propugnaba el absolutismo monárquico.

16 Así como la idea de la dignidad humana, de la libertad personal, de la igualdad ante la ley, de la tolerancia recíproca, del derecho a la felicidad individual, derechos que tienen su correlato en el orden político: los principios de la separación de poderes, el principio del Estado de derecho, del bienestar general, entre otros.

17 Hans Welzel, *Introducción a la filosofía del derecho, derecho natural y justicia material*, Madrid: Ediciones Aguilar, 1977, p. 255.

18 Cf. John Locke, *Two Treatises of Government*, 1690.

El camino por el que optaron los cuatro departamentos autonómicos en sus cabildos, al margen de las vías jurisdiccionales de acción interna e internacional que estaban a su disposición,¹⁹ es el que se explica a continuación.

El mandato de los cabildos

Ante los evidentes indicios del partido de gobierno de no favorecer el proceso de autonomías departamentales por el decurso del tratamiento del tema de autonomías en la Asamblea Constituyente y consecuentemente previendo el incumplimiento del mandato hacia la Asamblea Constituyente antes mencionado,²⁰ los departamentos se organizaron para alertar a Bolivia y al mundo sobre la conculcación de sus derechos autonómicos emanados de las ánforas. Fue así que se organizaron los cabildos abiertos llevados a cabo en Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija el 15 de diciembre de 2006, denominados ‘los cabildos del millón’ por haber congregado a más de un millón de personas en los mencionados departamentos, en los que resolvieron, para el caso en que el incumplimiento se produjera, la reconducción

19 La Ley de convocatoria al referéndum por las autonomías interpretó parcialmente el alcance de los artículos 4 y 232 de la Constitución de 2004 con relación a la “reforma total” y, en ese sentido, le impuso a aquella una limitación o mandato de orden sustancial, que consiste en la obligada implementación de, por lo menos, los elementos básicos de la pregunta del referéndum. Entonces, si los constituyentes, representantes del soberano, no acataban el mandato emanado en cuatro departamentos, estos tenían el derecho de accionar, por cuanto ese desconocimiento implicaba una violación a los derechos fundamentales, a la seguridad jurídica y a los mecanismos de participación deliberativa (art. 4) y su forma de gobierno democrática representativa y participativa (art. 1) consagrada en la Constitución de 2004, vigente en ese entonces.

20 Por ejemplo, Evo Morales Ayma, declaró en agosto de 2006 a la revista *Playboy* de la Argentina, luego del referéndum por las autonomías: “Siento que la oligarquía cruceña quiere la autonomía para dividir Bolivia. Hasta la década de los 60, los 70 y parte de los 80, los recursos de la minería de Potosí y Oruro se han invertido en Santa Cruz, y ahora que ellos tienen petróleo y gas no quieren compartir”.

soberana departamental del proceso autonómico, formulando a los concurrentes las siguientes preguntas que, con diferentes redacciones,²¹ emitieron el siguiente mandato común:

21 Las preguntas, por departamentos, fueron las siguientes:

Beni:

1. Si la Asamblea Constituyente aprueba la nueva Constitución Política del Estado por mayoría absoluta, en cualquiera de sus artículos y no así, por los 2/3 de votos de los asambleístas, y no reconoce el resultado del referéndum por las autonomías departamentales, violando la Constitución vigente, la Ley de Convocatoria y la Ley del Referéndum por las Autonomías Departamentales, ¿están ustedes de acuerdo en desconocer esa nueva Constitución?
2. Con el voto afirmativo de la primera pregunta, y, en acatamiento a la voluntad soberana, libre, voluntaria y democrática, expresada por el pueblo beniano en el referéndum del 2 de julio de 2006, ¿autorizan ustedes a la Prefectura del Departamento del Beni a dotarse de un régimen autónomo departamental que consigne los principios de un Estado social y democrático de derecho?
3. ¿Ratifican ustedes la conformación de la Junta Autónoma Democrática de Bolivia y la facultan como instancia de coordinación para conducir el proceso de consolidación de nuestra autonomía departamental?
4. ¿Juran ustedes defender la integridad territorial de nuestro departamento, para evitar su división y defender las decisiones tomadas en este cabildo abierto?

Pando:

1. Si la Asamblea Constituyente aprueba la nueva Constitución por mayoría absoluta cualquiera de sus artículos y no así por dos tercios de los asambleístas, si no reconoce el resultado del referéndum por las autonomías departamentales, ¿están de acuerdo en desconocer la nueva Constitución Política del Estado?
2. ¿Autorizan a la Prefectura a dotarse de un régimen autónomo departamental que concite los principios de un Estado social y democrático a ser aprobado en un referéndum?
3. ¿Ratifican la conformación de la Junta Autónoma Democrática y la facultan como instancia de coordinación a conducir el proceso de consolidación de nuestra autonomía departamental?

Santa Cruz:

1. Si la Asamblea Constituyente aprueba una Constitución Política del Estado que viole la Ley de Convocatoria a la Asamblea en lo relativo a los dos tercios, o el mandato vinculante del referéndum por las autonomías departamentales, ¿rechaza Ud. esa Constitución ilegal?

- a. Apuestan a que la Asamblea Constituyente introduzca el régimen autónomo departamental de acuerdo al mandato del referéndum del 2 de julio de 2006.

En tal caso, ¿ordena Ud. a la prefectura de Santa Cruz a dotarse de un Régimen Autónomo Departamental que consigne los principios de un Estado social y democrático de derecho y el mandato del referéndum del 2 de julio de 2006, a ser aprobado en un referéndum departamental o por otra vía democrática?

2. ¿Ratifica usted la conformación de la Junta Autónoma Democrática de Bolivia y la faculta como instancia de coordinación para conducir el proceso de consolidación de nuestras autonomías?

Tarija:

1. En caso que la Asamblea Constituyente viole la Ley Especial de Convocatoria y apruebe la nueva Constitución Política del Estado por mayoría absoluta en cualquiera de sus artículos, y no así por los 2/3 de votos de los asambleístas, como expresamente dispone esa ley y la Constitución Política del Estado vigente. Desconoceremos la nueva Constitución por ilegal.
2. Sobre la base del mandato del referéndum por las autonomías del pasado 2 de julio, avanzar a partir de hoy hacia la consolidación definitiva de la autonomía departamental, provincial, seccional e indígena.
3. Entonces, autorizamos al Gobierno Prefectural de Tarija a convocar a un referéndum departamental para aprobar por voto popular el Estatuto Autónomo del Departamento de Tarija, previo proceso de concertación del mismo con las seis provincias, las once secciones municipales, pueblos indígenas, campesinos y todos los sectores sociales del departamento.
En consecuencia y como la respuesta es afirmativa, anunciamos que a partir del día de hoy se abren los libros notariados para levantar firmas y con ello solicitar la realización del referéndum departamental, conforme exige la ley.
4. El estatuto autónomo que sea aprobado contemplará la elección por voto popular y directo de consejeros departamentales, autoridades provinciales y seccionales del Gobierno Prefectural, la distribución equitativa de los ingresos departamentales respetando las conquistas históricas de las provincias, la integridad territorial del departamento, el respeto de las identidades indígenas y culturales y el fortalecimiento de las autonomías municipales y universitaria.
5. En caso que la Asamblea Constituyente no respete el resultado del Referéndum Autónomo del pasado 2 de julio y no incluya en la nueva Constitución Política del Estado la autonomía departamental, conforme a ese mandato popular, el departamento de Tarija se declarará autónomo en el marco de la unidad nacional, formalizando la decisión de ese referéndum y de este Cabildo.

- b. En caso de que lo anterior no ocurra, ordenan a las respectivas prefecturas a dotarse de un régimen autonómico.
- c. El régimen debe ser de autonomías departamentales y no otro.
- d. El régimen adoptado (a través de Estatutos autonómicos departamentales) debe consignar necesariamente los principios del Estado social y democrático de derecho.
- e. El régimen anterior debe someterse a referéndums departamentales para ser ratificados por el pueblo.
- f. Se debe preservar la integridad territorial de los departamentos (Beni y Tarija).
- g. La estructuración de los regímenes autonómicos debe ser organizada por cada una de las prefecturas y coordinada a través de la Junta Autónoma Democrática de Bolivia.

Lamentablemente, la Asamblea Constituyente no cumplió con el mandato de los dos tercios, con los resultados del referéndum por las autonomías, ni con los principios del Estado social y democrático de derecho.²²

Consecuentemente, siguiendo la línea de Locke en la formulación de las preguntas de los cabildos del millón que, al haber obrado la Asamblea Constituyente de manera *contraria al fin para el que recibió autoridad* (leyes 3364, 3365 y 3728), el pueblo retiró su confianza, retiró el depósito (efectuado mediante la verificación del referéndum por las autonomías del 2 de julio de 2006) y *recobró su soberanía inicial, para confiarla a quien estima a propósito* (cabildos confían a las *prefecturas* la elaboración de un *régimen autónomo* a ser ratificado por un *referéndum departamental*).

22 El artículo del autor, “La Constitución antidemocrática del MAS”, describe en detalle la cualidad racista violatoria del principio de unidad, principal principio del Estado social y democrático de derecho.

Legitimidad y legalidad de la aprobación de Estatutos mediante referéndums

- a. El incumplimiento de la Asamblea Constituyente del mandato soberano constitucional del referéndum por las autonomías

El incumplimiento de la Asamblea al mandato del referéndum por las autonomías genera una serie de interrogantes: ¿cómo configurar un *régimen autónomo departamental* sin un marco constitucional expreso?, o dicho de otra manera, ¿cómo establecer un régimen de competencias departamentales sin que la Constitución las haya definido puntualmente? ¿Cómo obligar al Estado boliviano –dirigido coyunturalmente por un partido reacio a las autonomías departamentales– a transferir competencias a favor de los departamentos y municipios?

El desafío era singular porque fue generado, causado, ocasionado por el incumplimiento de la Asamblea Constituyente, pues si esta hubiese cumplido con el mandato del soberano de incorporar en el Proyecto de Constitución un régimen de autonomías departamentales pleno (no engañoso), los Estatutos autonómicos, en la forma como se aprobaron, no hubieran existido, sencillamente porque el régimen autonómico habría estado en el texto constitucional y los Estatutos tendrían que haberse limitado a normar las competencias asignadas constitucionalmente.

Los Estatutos que aprobaron los cuatro departamentos fueron una consecuencia del incumplimiento de la Asamblea y, por lo tanto, tuvieron una relación de causa-efecto con dicho incumplimiento, en el entendido de que las autoridades de los departamentos donde ganó el Sí tenían la obligación de hacer cumplir el mandato constitucional emanado de la previsión del artículo 4 de la Constitución vigente como se ha explicado líneas arriba.

Estaba claro que las prefecturas y una parte importante de la sociedad política y civil de los departamentos donde ganó el Sí, ante el incumplimiento de la Asamblea Constituyente y el mandato de los cabildos del millón, no se podían quedar de brazos cruzados a la espera de simplemente abogar por el voto en contra

al texto del Proyecto en el referéndum constitucional o esperar otra Asamblea Constituyente en el futuro. Estaban, pues, moral y constitucionalmente obligados a iniciar procesos de autonomización departamental para hacer respetar los resultados del referéndum nacional vinculante para las autonomías departamentales del 2 de julio de 2006.

De allí devienen, fundamentalmente, los Estatutos de los departamentos autónomos, de la obligación que tuvieron los representantes políticos y cívicos departamentales de hacer cumplir el mandato popular emanado del derecho constitucional que tiene el pueblo de deliberar y gobernar a través de la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum.²³

b. La aprobación de los Estatutos por asambleas departamentales

En los cuatro departamentos donde ganó el Sí, los Estatutos fueron aprobados a través de asambleas conformadas en cada departamento por aquellas personas que, directa o indirectamente, habían sido elegidas por voto popular²⁴ (todos los miembros de las asambleas provisionales autonómicas departamentales, todos los presidentes de consejos municipales, todos los constituyentes departamentales y los diputados y senadores por cada departamento) en la búsqueda de lograr la máxima representación popular posible dentro del marco de las instituciones democráticas. En otras palabras, los Estatutos fueron aprobados por las personas que ostentaban la máxima representación posible dentro del marco de la democracia representativa.

23 El mecanismo del referéndum es uno de los instrumentos idóneos modernos para lograr una participación más activa de los ciudadanos en la cosa pública y constituye una herramienta capaz de volver a otorgarle legitimidad al ordenamiento democrático. Juan Abal Medina, *La muerte y resurrección de la representación política*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 121.

24 En Beni se denominó Asamblea de la Benianidad; en Pando, Asamblea Departamental Provisional; en Santa Cruz, Asamblea Provisional Autonómica, y en Tarija, Asamblea Autonómica Departamental.

c. La aplicación del principio de soberanía popular de los artículos 4, 35 y 229 de la Constitución de 2004

Como efecto del incumplimiento de la Asamblea Constituyente, la concepción de los Estatutos se basó en la aplicación directa del artículo 4 de la Constitución vigente en ese momento, que establecía que: “El pueblo delibera y gobierna por medio [...] del Referéndum...”.

La argumentación fundamental de los que se oponían a los Estatutos autonómicos (mayoritariamente el partido de gobierno) consistía en afirmar que no tenían un marco constitucional adecuado para desarrollarse, por cuanto la Constitución (2004) vigente no contemplaba un régimen de autonomías y el Proyecto de la Asamblea Constituyente tampoco establecía un marco competencial adecuado para el establecimiento de las autonomías que postulaban los Estatutos aprobados.

Dicha argumentación ignoraba la causa principal del problema: que el Proyecto, como está demostrado, no contemplaba un régimen pleno de autonomías departamentales por causa de la irresponsabilidad de los constituyentes del partido gobernante. Por ello, resultaba absurdo que argumenten un error propio (no incluir una autonomía vasta en el Proyecto) en desmedro del cumplimiento del mandato soberano del referéndum por las autonomías del 2 de julio de 2006, ignorando el principio universal de derecho que establece que “nadie puede argumentar un error propio en su favor”. El partido de gobierno, a través de su bancada de constituyentes, hizo caso omiso de la propuesta presentada por la oposición en la Comisión de Autonomías de la Asamblea en un documento que se denominó *Propuesta de reforma del texto constitucional para instaurar el Estado autonómico*, que correspondió al informe por minorías, lo que equivale a desconocer el principio rector que informa el sistema constitucional boliviano: el principio de la soberanía popular, en el cual se basa el precepto constitucional de que el pueblo delibera y gobierna a través del referéndum.

Al igual que en el referéndum del 2 de julio de 2006, el proceso de autonomización como reacción al incumplimiento de la Asamblea

Constituyente se inició utilizando, en los cuatro departamentos donde ganó el Sí, el instituto de Iniciativa Popular establecido en el artículo 6 de la Ley de Referéndum,²⁵ a efecto de recabar, por lo menos, el 8% del total del padrón electoral departamental. La manifestación de voluntad instruía a los prefectos de los departamentos donde ganó el Sí a hacer uso del otro instituto de deliberación y gobierno popular: el referéndum, obligando a los prefectos a convocar a referéndums departamentales para la ratificación y puesta en vigencia de los respectivos Estatutos autonómicos.²⁶

Una vez que cada una de las cortes departamentales electorales efectuó la depuración correspondiente y certificó que el número de firmas había sobrepasado el porcentaje requerido para la verificación de referéndums departamentales,²⁷ los prefectos procedieron a convocarlos, como analizaremos más adelante.

La utilización de ambos instrumentos (la Iniciativa Popular y el referéndum) garantiza el respeto del principio rector de la democracia representativa: el principio de la soberanía popular.

25 La otra alternativa era la Iniciativa Institucional, establecida en el artículo 5 de la Ley de Referéndum, reservada para los poderes Ejecutivo y Legislativo.

26 Por ejemplo, la iniciativa popular para la convocatoria a referéndum departamental del departamento de Santa Cruz rezaba así: "...para solicitar la apertura del presente libro de recolección de firmas con el objeto de que, en virtud de esta Iniciativa Popular para la Convocatoria a Referéndum Departamental, de conformidad al artículo 4 de la Constitución Política del Estado y artículo 6 numerales II y III de la Ley Marco del Referéndum No. 2769, el Prefecto del Departamento de Santa Cruz convoque a un Referéndum Departamental, a través del cual el pueblo cruceño pueda decidir la inmediata ratificación y puesta en vigencia del Estatuto Autonómico aprobado por la Asamblea Provisional Autonómica de Santa Cruz en fecha 15 de diciembre de 2007, de manera que, a partir de la decisión afirmativa del Referéndum, dicho Estatuto Autonómico se constituya en la norma institucional básica del Departamento Autónomo de Santa Cruz y sea de cumplimiento obligatorio para todos los habitantes y funcionarios públicos del departamento. Se establece que las firmas de los ciudadanos en este libro de consulta constituyen su expresión de voluntad".

27 El departamento del Beni recaudó 62.150 firmas, siendo que la ley requería 8.551.

La aplicación del artículo 4 de la Constitución de 2004 se efectuó en forma conjunta con el mandato del artículo 229 del mismo texto que establecía que “[l]os principios, garantías y derechos reconocidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento”.²⁸ En ese sentido, la Ley de Referéndum no podría haber alterado un derecho político fundamental a la participación de los ciudadanos en la conformación de los órganos públicos y a la participación en los asuntos públicos, como analizaremos más adelante. De la aplicación de este precepto constitucional se infiere que, incluso, pudiera no haber existido la Ley de Referéndum y ello no habría impedido la verificación del referéndum. Así lo estableció la Sentencia Constitucional 69/2004:

...la inexistencia de una Ley marco del referéndum no puede obstaculizar el ejercicio del derecho político de participación en los asuntos públicos, dado que ese derecho se deriva del principio rector de soberanía popular que inspira nuestra Constitución Política del Estado, y es la base de nuestro sistema democrático y, por lo mismo, es un derecho fundamental que no necesita de reglamentación previa para su cumplimiento, por expreso mandato del art. 229 de la CPE...

De igual manera, el artículo 35 de la Constitución de 2004 establecía que “[l]as declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”. De esa manera, le otorgaba un valor principal a los derechos que nacen de la soberanía del pueblo, al punto que ni los derechos consagrados por la Constitución pudieran negar derechos que nacen de la soberanía del pueblo, es decir, del voto popular plasmado en instrumentos

28 Este precepto fue utilizado ya en el referéndum por las autonomías del 2 de julio de 2006, cuando se utilizó el instituto de la Iniciativa Legislativa Ciudadana que consagraba el artículo 4 de la Constitución de 2004, sin que exista una ley que reglamente dicho instituto.

como el referéndum. Por lo tanto, quedaba claro que, si la misma Constitución no puede interferir en la aplicación de los derechos que emanan de la soberanía popular, mucho menos podría hacerlo una ley, como la Ley de Referéndum, por ejemplo.

d. La aplicación del principio de participación de los ciudadanos en la conformación de los órganos de poder constituido

La Sentencia Constitucional 75/2005 del 13 de octubre de 2005, que continuó con la línea jurisprudencial marcada por la SC 006/2005, estableció los lineamientos relativos al principio de participación de los ciudadanos en la conformación de los órganos del poder constituido, normando, para el cumplimiento obligatorio en el territorio boliviano, el derecho que tienen los bolivianos a la toma de decisiones con relación a los asuntos públicos en los siguientes términos:

...la relación de los ciudadanos con el poder político no se reduce a la emisión del voto para elegir a sus representantes y gobernantes, sino que también se expresa en una *participación activa y efectiva en la toma de decisiones, a través de mecanismos como el referéndum popular...* [cursivas nuestras].

...la participación como principio rector de la vida social y política, lo que significa que el proceso político debe estar asentado en la *participación de todos los ciudadanos en la conformación de los órganos del poder constituido y en la expresión de su voluntad o decisión política sobre los asuntos o temas sometidos a su consideración por las autoridades de gobierno, a través de los mecanismos previstos por la Constitución...* [cursivas nuestras].

e. El mandato del Pacto de San José de Costa Rica

El Pacto de San José de Costa Rica²⁹ establece en su artículo 23. I el derecho político que tienen todos los ciudadanos de participar en la

29 Ratificado en forma expresa por la República de Bolivia mediante Ley 1430 del 11 de febrero de 1993.

dirección de los asuntos públicos *directamente* [cursivas nuestras] o por medio de representantes elegidos. El Tribunal Constitucional, en la SC 069/2004, definió de la siguiente manera la aplicación de ese derecho en Bolivia:

Convención que en el art. 23 [...] proclama el derecho político de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos; en consecuencia, el referéndum forma parte del orden jurídico del sistema constitucional boliviano como parte del bloque de constitucionalidad, pues los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos tienen carácter normativo y son de aplicación directa, como lo ha entendido la jurisprudencia de este Tribunal en las SSCC 1494/2003-R, 1662/2003-R, entre otras.

f. La atribución prefectural para convocar a referéndum departamental para la ratificación y puesta en vigencia de los Estatutos autonómicos

La Ley de Referéndum estableció en su artículo 6, numeral III, que “...en tanto no exista un Gobierno Departamental elegido por voto popular, el Referéndum Departamental será convocado por el Congreso Nacional”.

La Ley de Referéndum fue dictada el 6 de julio de 2004, un año antes de que se promulgue la Ley Interpretativa del artículo 109 de la Constitución que establecía que la designación de los prefectos de departamento por parte del Presidente debía estar precedida de un proceso de elección de estos mediante voto popular universal. Asimismo, existe una tradición constitucional, prácticamente ininterrumpida desde la primera Constitución boliviana de 1826, de denominar “gobierno” al Poder Ejecutivo. Por lo tanto, la intención del legislador de la Ley de Referéndum fue establecer como condición para que los prefectos convoquen a referéndums departamentales que estos sean elegidos por voto popular, por lo que, una vez elegidos, están claramente facultados para convocar a referéndums departamentales. Esa interpretación estaba, además, acorde con los artículos 4, 35 y 229 de la Constitución de 2004 ya analizados, de donde se infiere que la Ley de Referéndum no

podía haber alterado el derecho de los ciudadanos de participar en la conformación de los órganos públicos, en aplicación de los principios arriba descritos.

Es así que los prefectos de los cuatro departamentos convocaron a referéndums departamentales: Santa Cruz para el 4 de mayo, Beni y Pando para el 1 de junio y Tarija para el 16 de julio, con un denominador común: establecieron la pregunta del referéndum, que consistió en consultar al pueblo si estaba de acuerdo en ratificar y poner en vigencia a nivel departamental los Estatutos que habían sido aprobados por las respectivas asambleas departamentales.

g. La facultad de las cortes departamentales para administrar referéndums departamentales para la ratificación y puesta en vigencia de los Estatutos

Las cortes departamentales estaban perfectamente habilitadas para la administración de referéndums departamentales, de conformidad a los artículos 1, 2 y 6 de la Ley de Referéndum, 2 de la Ley 1836 y 35 del Código Electoral, y en base al principio de presunción de constitucionalidad que tenían las convocatorias efectuadas por los prefectos, consagrado en el artículo 2 de la Ley 1836, sin que ningún tribunal jurisdiccional hubiera legalmente declarado nulas las respectivas resoluciones de administración de referéndums para la puesta en vigencia de los Estatutos autonómicos.

h. La obligada ruta inversa de los Estatutos

El incumplimiento de la Asamblea Constituyente obligó a los departamentos donde ganó el Sí a cambiar el diseño constitucional inicial para el establecimiento de las autonomías departamentales. Abortado el proceso autonómico vía la utilización de los instrumentos de deliberación y gobierno ciudadano consignados en el artículo 4 de la Constitución de 2004, que debía concluir en la aprobación de un régimen de autonomías departamentales que responda de manera veraz y franca al mandato del referéndum

por las autonomías del 2 de julio de 2006, se tuvo, obligadamente, que optar por una reingeniería constitucional que, básicamente, consistió en lo que denominamos ‘la reconducción soberana del proceso autonómico’, que consistió en volver a preguntar al pueblo, no ya si quiere autonomías o no –puesto que esa cuestión ya fue respondida el 2 de julio de 2006–, sino consultar su voluntad para dotarse de un régimen autónomo propio, esto es, sin un marco constitucional que especifique las competencias del régimen departamental autónomo. En suma, de manera obligada se recurre a un referéndum para hacer cumplir un referéndum anterior, en un proceso de doble consulta popular de singular y profundo contenido democrático.³⁰

Es por ello que los Estatutos aprobados en los cuatro departamentos basaron su constitucionalidad en los artículos 4, 35 y 229 de la Constitución de 2004, como lo hemos analizado, y, en esa ruta, se vieron obligados a transitar el camino inverso a un proceso “normal” de construcción estatal: en vez de que los Estatutos sean la norma reglamentaria de las competencias autónomas departamentales establecidas en la Constitución (que hubiera sido el caso si se tomaba en cuenta el informe por minoría presentado por los cuatro departamentos autónomos a la Comisión de Autonomías de la Asamblea), los Estatutos establecen primero las competencias departamentales –incluidas las municipales y las indígenas, como medida de seguridad– y dejan en manos del Estado nacional el resto de las competencias para que sean asumidas por este en la reforma constitucional y se genere una negociación, basada en argumentos

30 En Santa Cruz, el borrador de estatuto que había preparado la Comisión de Autonomía del Comité Pro-Santa Cruz sirvió de borrador de trabajo para la Asamblea Provisional Autonómica –creada en el Segundo Cabildo, en enero de 2005– que estaba compuesta por todas aquellas personas que tenían representación popular: los 56 presidentes de los consejos municipales, los diputados, los miembros del Consejo Departamental y los miembros de la bancada de constituyentes. Dicha Asamblea, luego de casi dos años de trabajo finalmente aprobó el texto final del estatuto el 15 de diciembre de 2006, en una sesión histórica de 50 horas ininterrumpidas que presidió el abogado Carlos Pablo Klinsky.

de legitimidad y legalidad, para un pacto constitucional definitivo. Esa era la intención.

Las formidables manifestaciones de voluntad soberana

El proceso autonómico tiene su primera convocatoria a la soberanía popular en el denominado Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales del 2 de julio de 2006, en el que triunfó el Sí en los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, con el 73,83%, 57,68%, 71,11% y 60,79%, respectivamente. Luego se produjeron los referéndums de mayo y junio de 2008 en los que se precisó, en forma milimétrica, el tipo de autonomía que reclamaba cada departamento y así se aprobaron los Estatutos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, con el voto afirmativo del 79,5%, 81,96%, 85,6% y 78,78%, respectivamente,³¹ en procesos electorales a los que ningún tribunal competente declaró nulos y en los que no se evidenció ni una sola denuncia de fraude. Luego vendrían dos ratificaciones indirectas, la del Referéndum Revocatorio del 10 de agosto de 2008, mediante el que fueron ratificadas las *políticas, acciones y gestión de los prefectos*, que en ese momento estaban expresadas en los Estatutos aprobados, y la del Referéndum Constituyente del 25 de enero de 2009, en el que los cuatro departamentos mencionados rechazaron la Constitución vigente con un porcentaje alto de votos, en buena medida por cuanto su texto no reflejaba la autonomía por la que el pueblo había votado en el referéndum de 2006 y los de 2008.

El siguiente cuadro esquematiza dichos procesos:

31 Fuente: Cortes departamentales electorales.

Cuadro de apoyo poblacional a las autonomías departamentales en los referéndums (Resultados expresados en porcentajes)

Departamentos	Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales del 2 de julio de 2006. Votos por el Sí.	Referéndums departamentales para la ratificación y puesta en vigencia de los Estatutos de los departamentos autónomos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, celebrados entre mayo y junio de 2008. Votos por el Sí.	Referéndum revocatorio en que se aprobó “las políticas, las acciones y la gestión del prefecto (gobernador) del departamento” (Estatutos de autonomía, entre otros) del 10 de agosto de 2008. Votos por el Sí.	Referéndum constituyente del 25 de enero de 2009. Votos por el No.
Beni	73,83	79,50	64,25	67,33
Pando	57,68	81,96	56,21	59,04
Santa Cruz	71,11	85,60	66,43	65,25
Tarija	60,79	78,78	58,06	56,66

Fuente: Corte Nacional Electoral, con excepción de los referéndums sobre Estatutos que tienen como fuente a las cortes electorales respectivas. Elaboración del autor.

CAPÍTULO II

El diseño constitucional de autonomías centralizadas

La Constitución Política del Estado del 7 de febrero de 2009 (en lo sucesivo simplemente “Constitución”) establece un régimen de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas que, en su diseño institucional, tiene una definición aceptable fundamentalmente porque da origen al Estado compuesto, rompiendo el clásico concepto de Estado unitario con un solo ámbito normativo, y porque contempla gobiernos departamentales autónomos con un gobernador y asambleas con facultades legislativas elegidas por voto popular, y porque incorpora las autonomías indígenas, aspectos que, de por sí, constituyen un modelo de vanguardia a nivel continental en lo que respecta a la estructura institucional del Estado.³²

Sin embargo, también en la Constitución yace la negación del modelo autonómico, al incorporar un catálogo de competencias que hábilmente anula el diseño y proceso autonómico. Asimismo, ha creado un gobierno central desmesurado y ha opuesto cortapisas al desarrollo pleno, especialmente de los gobiernos departamentales, como demostramos más adelante. De esta manera, ha creado una novedosa forma de Estado en la que coexisten regímenes territoriales autónomos en un Estado centralista, fórmula que bien pudiera calificarse como un *Estado centralizado con autonomías* o *autonomías centralizadas*, lo que genera un Estado paradójico,

32 CPE, 277, 278 y 279.

contradictorio en sí mismo y, por lo tanto, fallido en su funcionamiento si no se efectúan los ajustes constitucionales necesarios.

Estudio comparado Constitución-Estatutos

Las conclusiones a las que arribamos en un estudio publicado bajo el título de *Hacia la reconducción del proceso autonómico*³³ y en el que comparamos, una por una, las competencias de los Estatutos de los departamentos autónomos de Pando, Santa Cruz y Tarija³⁴ aprobados en referéndums (el estatuto de Beni no se comparó por la incompatibilidad de sus categorías competenciales con las de la CPE)³⁵ con las competencias de la Constitución vigente desde 2009, las hemos clasificado en (i) no cubiertas, (ii) cubiertas con limitaciones, y (iii) cubiertas completamente. El cuadro siguiente grafica esas conclusiones, vale decir, muestra el porcentaje y el número de competencias de los Estatutos de Pando, Santa Cruz y Tarija que la Constitución no cubre, cubre con limitaciones o cubre totalmente, y la conclusión es que, en todos los casos, la adecuación de aquellos Estatutos a la Constitución significará un recorte de al menos el 60% de las competencias aprobadas por voto popular. Veamos el resumen del estudio publicado:³⁶

33 Editorial El País, 2010.

34 Los cuadros comparativos están insertos como anexos en el libro *El sueño imperturbable, el proceso autonómico boliviano*, Editorial El País, 2009, del autor.

35 El estatuto del Beni consigna todas sus competencias como competencias coordinadas entre los tres niveles de gobierno: central, departamental, en cuyo caso se entiende que no habrían competencias exclusivas de ningún nivel de gobierno. En cambio, los Estatutos de los departamentos de Pando, Santa Cruz y Tarija, así como la Constitución Política del Estado, clasifican sus competencias como exclusivas, compartidas y/o concurrentes y ejecutivas, razón por la que no se puede hacer una comparación competencial entre las competencias del estatuto del departamento del Beni y las de la Constitución, ya que no hay categorías de competencias similares para comparar.

36 Ver el estudio completo en el siguiente link: <http://eju.tv/2010/07/proyecto-de-reforma-constitucional-elaborado-por-juan-carlos-urenda/>

Resumen de la comparación de las competencias de la Constitución y de los Estatutos

Departamento	No cubiertas	Cubiertas con limitaciones	Cubiertas completamente	Total, porcentajes y número de competencias
Pando	77,95% (53)	13,23% (09)	8,82% (06)	100% (68)
Santa Cruz	62,13% (41)	22,72% (15)	15,15% (10)	100% (66)
Tarija	68,34% (41)	16,66% (10)	15,00% (09)	100% (60)

Para tener una idea en términos conceptuales (ya no numéricos) del recorte devastador de competencias estatutarias que hace la Constitución, veamos el caso del estatuto de Santa Cruz aprobado en el referéndum de 2008. Tome nota, por favor. Las competencias que el estatuto cruceño registró como exclusivas o compartidas del departamento, que *no se encuentran cubiertas en absoluto* en la Constitución, son las siguientes: educación, salud, tierra, justicia, policía, recursos naturales renovables y no renovables, suelos forestales y bosques, aprovechamiento forestal, áreas protegidas, medioambiente, diversidad biológica, biotecnología, aguas, licencias para servicios, telecomunicaciones, electrificación urbana, relaciones laborales, desarrollo sostenible socioeconómico, defensa del consumidor, ferias internacionales, espectro electromagnético, límites provinciales, desarrollo de pueblos indígenas y campesinos, asuntos de género, medios de comunicación y cooperativas. Asimismo, las competencias que la Constitución *cubre de manera limitada, generalmente sujetas a la dictación de leyes nacionales*, son: la elaboración de los Estatutos, la transferencia de competencias, el régimen económico financiero de las mismas, tributos departamentales, obras públicas, planificación departamental, agricultura, ganadería, caza y pesca, vivienda, turismo, telefonía fija y móvil y ordenamiento territorial. Las competencias que la Constitución *cubre completamente* son solo las siguientes: administración de bienes y rentas, cultura, lenguas originarias y patrimonio cultural e histórico, sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria, comercio, industria y servicios, transporte terrestre, otros medios

de transporte, archivos, bibliotecas, museos, hemeroteca y demás centros de información y estadísticas departamentales oficiales.

El enredo competencial para centralizar con 83 competencias

La Constitución en su artículo 297 establece que las competencias del Estado boliviano son de cuatro tipos: privativas del nivel central del Estado, exclusivas, concurrentes y compartidas. Asimismo, este artículo define lo que debe entenderse por cada una de ellas. Una primera dificultad radica en la sutil diferencia entre las competencias concurrentes y las compartidas. Resulta que en las concurrentes "...la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las funciones reglamentaria y ejecutiva". En las compartidas también la legislación corresponde al nivel central del Estado, pero "...la reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas". Nótese que la diferencia entre unas y otras radica en que en las concurrentes las funciones reglamentaria y ejecutiva se ejercen "simultáneamente" entre el nivel central y entidades territoriales autónomas, mientras que en las compartidas, dichas funciones son ejercidas "exclusivamente" por estas últimas. Esta diferenciación constitucional resulta ociosa porque si en ambos casos es el nivel central quien dicta la norma general, este nivel está facultado para decidir el grado de participación de los niveles subnacionales para compartir "simultáneamente" o "exclusivamente" la labor de reglamentación y ejecución de esa competencia que está siendo normada por el nivel central. Es que resulta crítico que el nivel central del Estado tenga constitucionalmente la potestad de dictar la ley marco de cada una de las competencias concurrentes o compartidas. De hecho, como demostramos en el capítulo siguiente, hasta ahora el nivel central ha usado esa potestad para dictar leyes que han centralizado competencias que de acuerdo a la Constitución son concurrentes o compartidas, desnaturalizando, de esa manera, el propósito del régimen autonómico de la Constitución. En suma, al ser el nivel central el que dicta la norma general en los cuatro

tipos de competencias, es previsible que todas las competencias así reguladas resulten centralizadas.³⁷

De lo anterior resulta que las competencias del gobierno central suman nada menos que 83, distribuidas en privativas indelegables, exclusivas, compartidas y concurrentes,³⁸ creando lo que probablemente sea el catálogo constitucional competencial para el gobierno central más extenso y sobredimensionado del mundo (por ejemplo, España tiene solo 32 competencias exclusivas del gobierno central). En todas esas competencias, el nivel central tiene la potestad de dictar leyes nacionales que establecen el marco general de la competencia³⁹ que, naturalmente, definirán las competencias de forma más o menos centralizada, lo que constituye un centralismo político absolutamente incompatible con un Estado de autonomías.

Las principales competencias, educación y salud, radicalmente centralizadas

Las “políticas” del sistema de educación y salud son competencia “exclusiva” del nivel central del Estado.⁴⁰ Esto es, que le competen a este las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre estas materias. De más está decir que la educación y la salud son las principales funciones del Estado y, fundamentalmente, de los regímenes autonómicos. En estos campos la Constitución significó un retroceso con relación a la Ley de Participación Popular, porque

37 Para resolver este problema se propone una modificación del artículo 297, en el que se reducen a tres los tipos de competencias, “privativas del nivel central, exclusivas y compartidas”, eliminándose el tipo de competencias concurrentes. Dicha clasificación se apega a la modalidad que se ha impuesto en el derecho autonómico comparado (principalmente España e Italia), que clasifica las competencias autonómicas en exclusivas, compartidas y de ejecución. Esta es, además, la terminología que asumieron los Estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz.,

38 CPE, 298 y 299.

39 CPE, 297.

40 CPE, 298, II. 17.

establece que la “gestión” operativa de las tareas de educación y salud es una labor “concurrente” (ejercicio simultáneo de la función reglamentaria y ejecutiva) entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas.⁴¹ Esto quiere decir que en las escuelas y hospitales públicos el nivel central del Estado tiene competencia para actuar hasta en los aspectos operativos. Consecuentemente, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez vino a centralizar de manera absoluta el sistema de la educación boliviana, como se analiza más adelante.

En materia de salud, la Ley Marco de Autonomías (LMA) ratifica la competencia absoluta en favor del nivel central del Estado y, en términos prácticos, la única competencia que transfiere de los municipios a los gobiernos departamentales es la infraestructura sanitaria y el mantenimiento de los hospitales de tercer nivel;⁴² no obstante, que no les asigna los recursos necesarios para dicha tarea.

La planificación centralizada

Los departamentos no tienen autonomía plena para planificar su desarrollo. La planificación nacional es una competencia “privativa”⁴³ del nivel central del Estado, esto es, que la “...legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado”,⁴⁴ y los gobiernos departamentales autónomos deben planificar su desarrollo “en concordancia con la planificación nacional”.⁴⁵ Esta planificación centralizada es propia de los sistemas socialistas radicales y, de ninguna manera, condice con la descentralización de la planificación que es un presupuesto básico de los regímenes autónomos. La Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado y sus Subsistemas No. 777, que analizamos más adelante, acabó rematando la centralización.

41 CPE, 299, II. 2.

42 LMA, 81, III.

43 CPE, 298, I. 22.

44 CPE, 297. I. a.

45 CPE, 300, I. 35.

Las regalías reguladas

Las *regalías* departamentales están controladas constitucionalmente por el nivel central de gobierno, "...en el marco del presupuesto general de la nación..."⁴⁶ cercenando, de esa manera, la autonomía económica de los departamentos. Además, la Constitución establece que regulará las regalías mediante ley,⁴⁷ quedando, por lo tanto, latente el peligro de que el gobierno nacional centralice aún más ese derecho logrado por los departamentos con mucho sacrificio y sangre cruceña en el año 1952.

El régimen fiscal centralizado y pacto fiscal

En Bolivia, el que decide qué se recauda, cómo se recauda y cómo se distribuye lo recaudado de los dineros fiscales es el nivel central de gobierno. El sistema fiscal boliviano es claramente centralista y así no puede haber autonomías de verdad.

La Constitución se asegura de que los ingresos y gastos de los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales, denominados conjuntamente como entidades territoriales autónomas (ETA), estén controlados y dirigidos por el nivel central del Estado.

Actualmente, la distribución de recursos económicos del Estado hacia las ETA y universidades públicas consiste, en números redondos, en lo siguiente:

- a. El 11% de regalías a los departamentos productores de hidrocarburos y un valor menor a los no productores.
- b. La coparticipación de impuestos en un 20% para los municipios y 5% para universidades.
- c. La distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre los gobiernos subnacionales ha sufrido los

46 CPE, 300, I. 36.

47 CPE, 351, IV.

- siguientes recortes: (i) el 30% para la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), (ii) el 10% a los gobiernos departamentales y para la Policía, y, (iii) el 12% para el Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarbúrfica. Es decir, en los últimos diez años, mediante leyes, han cercenado el 52% a los gobiernos subnacionales.
- d. En resumen, el nivel central se queda con cerca del 80% de las regalías petroleras, el 75% de los impuestos y más de la mitad de los recursos del IDH. (En los presupuestos de 2016 y 2017 el nivel central de gobierno dispone de un poco más del 85% del total del gasto público). Esto refleja de manera clara que en Bolivia no funcionan las autonomías.

Las decisiones sobre estos recursos, es decir, la política fiscal, es una competencia exclusiva del nivel central,⁴⁸ por lo que las ETA no tienen nada que decidir al respecto. La Constitución no le dedica una sección específica a este tema, por lo que hay que escudriñar su verdadera intención a lo largo de su texto. Fija de manera precisa los ingresos y los gastos de las ETA, quedando estas prácticamente sin margen de definición autónoma en los aspectos fiscales-financieros.

En lo que respecta a los *ingresos* de las ETA, la Constitución establece, de manera puntual, cuáles son los recursos de los departamentos⁴⁹ y manda clasificar los ingresos de las ETA por ley del nivel central.⁵⁰ Como ingresos propios, les dio a las ETA un dulcecito: la facultad de crear impuestos como competencia exclusiva. Sin embargo, el centralismo actuó inmediatamente y a contrapelo con la Constitución, y a través de la Ley 60 apropió para el nivel central el impuesto a los juegos de azar y, luego, con la Ley 174, clasificatoria de impuestos, cerró la puerta a las ETA para que creen impuestos, como analizamos más adelante.

48 CPE, 298.

49 CPE, 341.

50 CPE, 340.

En lo que se refiere a los *gastos* de las ETA, la Constitución manda a la Ley Marco de Autonomías regular “el régimen económico financiero” de las autonomías,⁵¹ y dicha ley estableció lo siguiente:⁵²

- a. El proceso de elaboración de presupuesto de las ETA está sujeto a las disposiciones legales, directrices y clasificaciones presupuestarias emitidas por el nivel central del Estado.
- b. Los presupuestos de las ETA se rigen por el Plan Nacional de Desarrollo establecido por ley del nivel central.
- c. La distribución y el financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las ETA, se rige por ley “específica” [*sic*] del nivel central.
- d. Se inmovilizan las cuentas fiscales y se suspenden las firmas autorizadas de las ETA por orden de “juez competente”.
- e. Los gobiernos departamentales no pueden utilizar más del 15% en gastos de funcionamiento del total de ingresos por regalías, fondo de compensación departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados, y a los municipios les restringe, por el mismo concepto, hasta el 25% sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y cuenta especial Diálogo Nacional 2000, entre tanto sean definitivamente establecidos por ley específica del nivel central. Luego “autoriza” a gastar en diferentes rubros, estableciendo las condiciones respectivas.⁵³

De la misma manera, la Constitución centraliza la autorización de toda la contratación de deuda pública incluida la de las ETA.⁵⁴

Se argumenta que el artículo 305 de la Constitución que establece que “[t]oda asignación o transferencia de competencias deberá ser acompañada de la definición de la fuente de recursos

51 CPE, 271.

52 LMA, 114.

53 LMA, Disposición Transitoria 9na.

54 CPE, 322.

económicos y financieros necesarios para su ejercicio” sería la garantía constitucional para que al transferirse una competencia del nivel central a las ETA se establezca que los recursos a ser asignados deban provenir del nivel central, que es la interpretación lógica, ya que el dinero empleado en una competencia en el nivel central debería ser transferido a los gobiernos subnacionales correspondientes de manera automática, conjuntamente con la competencia, pero esa es una interpretación lógica y, lamentablemente, no un mandato constitucional claro. Los centralistas podrían interpretar, al establecer la ‘definición de la fuente de recursos’, que esos recursos provienen de las ETA, es decir, del gobierno que recibe la transferencia de competencia.

Al final, el principio constitucional establecido en el artículo 270 para las entidades autónomas de “provisión de recursos económicos” y la incorporación del concepto de “administración de sus recursos económicos” a la definición de autonomías que hace la Constitución en su artículo 272, quedan, en los hechos, a través de la aplicación de las normas arriba analizadas, prácticamente anulados.

Así, tenemos que la autonomía fiscal de las entidades territoriales autónomas no existe ni por la vía de los ingresos ni por la de los gastos.

Con relación al Pacto Fiscal, la Ley Marco de Autonomías en su disposición transitoria decimoséptima establece que el Servicio Estatal de Autonomías y los ministerios de Economía y de Autonomía, entidades del nivel central, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal “en un plazo no mayor a *6 meses después de publicados los resultados oficiales* del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda...” [cursivas nuestras].

Pues bien, el gobierno, mediante Decreto Supremo 1672 del 31 de julio de 2013, publica los resultados oficiales con el siguiente texto:

La información sobre Población obtenida en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, publicados por el INE, que en anexo forman parte del presente Decreto Supremo, constituyen

la *información oficial* sobre Población del Estado Plurinacional de Bolivia y el factor de distribución correspondiente para la distribución y asignación de recursos de coparticipación tributaria y otros impuestos de acuerdo a normativa vigente [cursivas nuestras].

El 11 de febrero de 2014, siete meses después del decreto antedicho, la ministra de Autonomías declara que el 9 de junio de 2014 recién el INE presentará los datos finales del Censo de 2012.⁵⁵ El 24 de enero de 2015, el Ministro de Autonomías condiciona la aprobación de Estatutos y Cartas orgánicas para abrir el debate del Pacto Fiscal.⁵⁶ En otras palabras, son justamente los ministros de Autonomías los encargados de postergar procesos descentralizadores.

En resumidas cuentas, las ETA no tienen normas que las favorezcan en la negociación con el nivel central, este, además, controla absolutamente todos los órganos e instituciones del Estado y tiene una vocación centralista demostrada en varias leyes y decretos emitidos a lo largo de su gestión.

Por ello, si a través del pacto fiscal se intentara recortar recursos al nivel central para dárselos a las ETA con el propósito de echar a andar las autonomías y disminuir las desigualdades, la pregunta es si, bajo las circunstancias anotadas, aquella intención pudiera tener algún éxito.

En principio resulta razonable la propuesta que ha efectuado Santa Cruz de establecer la siguiente coparticipación tributaria: 50% para el nivel central, 25% para los municipios, 18% para las gobernaciones y 7% para las universidades.⁵⁷

55 Diario *Página Siete*, martes, 11 de febrero de 2014.

56 Diario *Correo del Sur*, 24 de enero de 2015 (transcribe una entrevista a Gigavisión).

57 Presentación de José Luis Parada, asesor del Gobierno Autónomo de Santa Cruz en la I Jornada de Derecho Autonómico organizada por la ABEC, los días 14, 15 y 16 de noviembre de 2016. Con esa posición coincidió el economista Teófilo Caballero.

La cláusula residual centralista

Los regímenes autónomos se prestan una cláusula que originalmente correspondió a los regímenes federales, denominada “cláusula residual”, cuya función es atribuir o asignar a los gobiernos subnacionales aquellas competencias no asumidas por el nivel central del Estado, las no listadas en la Constitución o las asignadas al nivel central del Estado pero no asumidas por este.

Por ejemplo, Italia, en el artículo 117 de su Constitución, adopta la siguiente cláusula residual:

Corresponde a las regiones la potestad legislativa en cualquier materia no expresamente reservada a la legislación del Estado.

España tiene una interesante cláusula residual de doble alcance establecida por el artículo 149.3 que reza así:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Asimismo, la Sentencia del Constitucional español 82/1984 delimita con claridad la cláusula del artículo 149.3:

A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia) pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado.

Dicha cláusula no tiene la rigidez de las cláusulas residuales clásicas federales como la norteamericana y la italiana que, directamente, sin más consideraciones, asignan a las regiones las competencias legislativas no asignadas al Estado nacional. Asimismo, tiene la virtud de que, en caso que las regiones no

asuman una competencia que no está listada como “exclusiva” del Estado, porque no le interesa o no la puede sostener económicamente, el Estado la asume como propia, de manera que el servicio que implica esa competencia no se quede sin ser prestado a la población.

Esta cláusula no está presente en la Constitución boliviana. Al contrario, esta, en su artículo 297, II, contiene una cláusula residual centralista según la cual “[t]oda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado...”. Ese texto refleja, más que ningún otro precepto constitucional, el espíritu centralista de la Constitución.

La autonomía indígena-originaria-campesina

El desarrollo de las autonomías indígenas-originarias-campesinas es incipiente a pesar de la orientación supuestamente indigenista del régimen del Movimiento Al Socialismo.

De acuerdo a la Constitución, la autonomía indígena-originaria-campesina consiste en “el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos [PIOC], cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.⁵⁸

Así como la Constitución es mezquina en la determinación de competencias para el nivel departamental, a las indígenas les otorga capacidades de autodeterminación radicales, mezcladas con privilegios en razón a consideraciones de orden étnico, al punto de potencialmente entrar en contradicción con los principios de igualdad⁵⁹

58 CPE, 289.

59 La Constitución hace referencia al principio de igualdad 26 veces. Las más importantes versan sobre los valores en que se sustenta el Estado (8. II), la participación política en materia de género (26), los principios en que se basa el sistema cooperativo (55), los derechos, obligaciones y oportunidades de la familia (62), el régimen relativo a los derechos y deberes de los cónyuges (63 y 64), el acceso a la educación (82), las condiciones de la interculturalidad

y de no discriminación⁶⁰ establecidos en la misma Constitución. Si se cumpliera a cabalidad su diseño constitucional y todos los indígenas del país ejercieran todos los derechos y atribuciones asignados a este nivel de gobierno, el país correría el riesgo de ingresar en un clima de ingobernabilidad.

Veamos el diseño constitucional básico de la autonomía indígena-originario-campesina:

- a. Los PIOC se constituyen automática y constitucionalmente en nación de manera diferenciada de los demás bolivianos.⁶¹ Los PIOC y la nación son sinónimos. El resto de los bolivianos no pueden constituir “su” nación.
- b. La autonomía y autogobierno se basa en el concepto de “libre determinación de las naciones”,⁶² a diferencia de los otros tipos

(98), la condición de postulación a los cargos públicos (209), la relación entre Estados (255), uno de los principios que rige la organización territorial y las organizaciones territoriales descentralizadas y autónomas.

60 La Constitución hace referencia al principio de no discriminación 16 veces. Las más importantes versan sobre el fin y función esencial del Estado de construir una sociedad sin discriminación (9); en la prohibición y sanción del Estado a toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo, religión, ideología, filiación política, o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona (14, II); en la garantía que otorga el Estado para el eficaz ejercicio de los derechos constitucionales y legales sin discriminación alguna (14. 3). Prohíbe, además, la discriminación en el derecho a recibir educación (17), en el acceso a la salud (18, II), en el derecho al trabajo (46), en los principios de interpretación y aplicación de normas laborales (48, II), en el trato de los progenitores con sus hijos (59, III), en la protección, promoción y participación de los jóvenes en el desarrollo (59, V), en el trato a los adultos y discapacitados (68 y 71), en el deber de asistencia de la Defensoría del Pueblo (222. 7), en los tratados internacionales (255. 3), en el derecho de las mujeres al acceso a la tierra (402. 2).

61 CPE, 3, 30. I.

62 CPE, 2, 30. II. 4 y 289.

- de gobiernos autónomos que se basan en conceptualizaciones de orden administrativo, de una mejor administración.
- c. Detentan sus propios sistemas políticos, jurídicos y económicos, de acuerdo a su propia visión y cosmovisión.⁶³
 - d. Ejercen su autonomía de acuerdo a “sus” normas, instituciones, autoridades y procedimientos.⁶⁴
 - e. La elección, designación y nominación directa de sus representantes se efectúa de acuerdo a normas y procedimientos propios.⁶⁵
 - f. Tienen su propia justicia a través de sus propias autoridades.⁶⁶
 - g. Con relación a los recursos naturales renovables, tienen el privilegio de la gestión de los mismos,⁶⁷ de administrarlos,⁶⁸ hacer uso y aprovechar de ellos en forma exclusiva⁶⁹ y participan en los beneficios de su explotación.⁷⁰ Ni la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 7 de septiembre de 2007, ni el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, establecen el privilegio de aprovechar de los recursos naturales en forma exclusiva y de participar en los beneficios de su explotación.⁷¹

63 CPE, 30. II. 14, 289 *in fine*, 290. II, y 304.2. El término ‘cosmovisión’ es una adaptación de la palabra alemana *Weltanschauung* (*Welt*, ‘mundo’ y *anschauen*, ‘observar’); una expresión introducida por el filósofo Wilhelm Dilthey en su obra *Einleitung in die Geisteswissenschaften (Introducción a las ciencias de la cultura)*, 1914. Las cosmovisiones son el conjunto de opiniones y creencias que conforman la imagen o concepto general del mundo que tiene una persona, época o cultura, a partir del cual interpreta su propia naturaleza y la de todo lo existente. Una cosmovisión define nociones comunes que se aplican a todos los campos de la vida, desde la política, la economía o la ciencia hasta la religión, la moral o la filosofía.

64 CPE, 292. II.

65 CPE, 4. 11. II. 3, 4, y 26. 3.

66 CPE, 190 y 191.

67 CPE, 304. 3, 30. 17.

68 CPE, 304. 3.

69 CPE, 30. 17.

70 CPE, 30. 16.

71 La declaración de Naciones Unidas mencionada no hace referencia al derecho de los indígenas de aprovechar los recursos naturales en forma

- h. Con relación a los recursos naturales no renovables, tienen el derecho exclusivo a ser consultados antes de explotarlos, respetando “sus” normas y procedimientos propios,⁷² y de participar en los beneficios de su explotación.⁷³
- i. Sus facultades deliberativa, fiscalizadora, legislativa, reglamentaria y ejecutiva, además del ejercicio de su facultad jurisdiccional, pueden ser expresadas de manera “oral” o escrita, teniendo el mismo valor bajo sus propias modalidades.⁷⁴
- j. Las hay de dos tipos: (i) autonomías indígena-originaria-campesina en los territorios indígenas que se consolidan sin otro requisito que la voluntad expresada por su población en consulta, de acuerdo a sus procedimientos propios,⁷⁵ y (ii) municipios que se “convierten” en autonomía indígena-originario-campesina mediante referéndum.⁷⁶

En lo que respecta a la modalidad (i), arriba descrita, las comunidades de Raqaypampa, de Cochabamba, y la Uru chipaya

exclusiva o que participen de los beneficios de la explotación de los mismos. Lo que establece en su artículo 32.2 es la obligación de los gobiernos de consultar cuando se va a proceder a utilizar o explotar un recurso natural ubicado en territorio indígena. Por su parte, el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 15, además de la “consulta” establece que “[l]os pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades”, que está lejos de la prescripción en análisis de la obligatoriedad de “participar de los beneficios de la explotación”.

72 CPE 30.15. y 352. La “consulta” a que hace referencia la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 7 de septiembre de 2007, en su artículo 32.2, establece, como requisito, que haya un “consentimiento libre e informado”, no establece necesariamente que en la formulación de ese consentimiento se deba respetar “sus normas”, como dice la Constitución, por cuanto ello equivale a que, si un PIOC establece una norma que impide explotar un recurso natural en beneficio del Estado boliviano, aquello tendría que cumplirse en desmedro del país.

73 CPE, 30.16. Con relación al concepto de “participar en los beneficios de su explotación”.

74 Ley Marco de Autonomías, art. 48.

75 CPE, 293. I.

76 CPE, 294.

de Oruro aprobaron sus Estatutos en el referéndum del 20 de noviembre de 2016 y no han entrado todavía en vigencia.

Con relación a la modalidad (ii), arriba descrita, en el referéndum del 20 de septiembre de 2015 aprobó su estatuto de conversión a autonomía indígena-originaria-campesina el municipio de Charagua del departamento de Santa Cruz y pasó a denominarse Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. De ahí que el domingo 8 de enero de 2017 (tan solo días antes de entregar este libro al editor) nace formalmente la primera autonomía indígena-originario-campesina denominada Guaraní Charagua Iyambae con la posesión, por parte del Órgano Electoral, de sus 46 autoridades para una población de 32.000 habitantes. Su estatuto registra una estructura institucional compleja e interesante. Está compuesta por tres órganos: Órgano de Decisión Colectiva, Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo. El Órgano de Decisión Colectiva (27 miembros) es la máxima instancia de decisión y está compuesto, a su vez, por tres asambleas: (i) Comunal, (ii) Zonal y (iii) Autonómica. Esta última, compuesta por representantes zonales en base a criterios de igualdad de género, es la que define las estrategias y propone proyectos de leyes al Órgano Legislativo, que está compuesto por 12 legisladores que duran cinco años en sus funciones. El Órgano Ejecutivo está compuesto por seis ejecutivos y un ejecutivo (TRI) que ejerce el cargo por tres años, cargo que es obligatoriamente rotativo por zonas; toda una lección para el Movimiento Al Socialismo que pretende llevar a Evo Morales a un cuarto período de manera inconstitucional.

Asimismo, en el referéndum del 20 de noviembre de 2016, el municipio de Gutiérrez, también de Santa Cruz, aprobó su estatuto de conversión a autonomía indígena-originaria-campesina y, por lo tanto, recién empieza su proceso de consolidación.

Ha habido un profundo desarrollo autonómico constitucional, pero escasa aplicación práctica. Habría que pasar de las formas a los hechos, a la aplicación.

En todo caso, es muy prematuro para emitir una opinión fundamentada sobre el accionar de estas autonomías.

Las autonomías regionales que no son

Las autonomías regionales están conformadas por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender los límites departamentales, que comparten cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento. Se constituyen a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias están limitadas a las competencias que detente el gobierno departamental correspondiente y, de entre estas, las que por dos tercios de votos del total del órgano deliberativo departamental les sean transferidas.⁷⁷ La Constitución no establece competencias específicas para las autonomías regionales.

Pero el germen de la anulación de una verdadera autonomía está en la definición de “autonomía regional” que hace la Constitución, que atribuye a su asamblea competencias “normativo-administrativas”⁷⁸ y no así “legislativas”, como la misma Constitución les otorga a las asambleas legislativas departamentales⁷⁹ y a los consejos municipales.⁸⁰ Esa limitación constitucional indica que las asambleas regionales no pueden legislar, sino emitir normas de orden estrictamente administrativo. Y si es así, entonces la asamblea legislativa del departamento correspondiente no podrá delegar a las autonomías regionales competencias de naturaleza legislativa sino meramente administrativas. Esto quiere decir que las autonomías regionales no gozan de descentralización política, sino administrativa, por lo que en rigor científico no debieran llamarse “autonomías” porque no lo son. Si ‘autonomía’ quiere decir, básicamente, ley propia, como se ha explicado, las “autonomías” regionales de Bolivia no son autonomías.

A la fecha, Bolivia tiene una sola autonomía regional en el Gran Chaco, que comprende los municipios de Yacuiba, Caraparí

77 CPE, arts. 280 al 282.

78 CPE, art. 281.

79 CPE, art. 277.

80 CPE, art. 283.

y Villamontes del departamento de Tarija, que aprobó su estatuto mediante el reciente referéndum del 20 de noviembre de 2016.

Síntesis de qué cosas pueden y no pueden hacer los gobiernos departamentales

Como está dicho, son 83 competencias asignadas al nivel central del Estado clasificadas en privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas. En todas ellas, el nivel central dicta la Ley general de la competencia.

Aboquémonos a lo que los gobiernos departamentales pueden o no pueden hacer por restricciones constitucionales o legales:

- a. Las competencias o tareas sobre las cuales los gobiernos departamentales no pueden definir políticas bajo ningún concepto o naturaleza:
 1. Educación.
 2. Salud.
 3. Tierra.
 4. Justicia.
 5. Policía.
 6. Recursos naturales renovables y no renovables.
 7. Suelos forestales y bosques.
 8. Aprovechamiento forestal.
 9. Áreas protegidas.
 10. Medioambiente.
 11. Diversidad biológica.
 12. Biotecnología.
 13. Aguas.
 14. Licencias para servicios.
 15. Telecomunicaciones.
 16. Electrificación urbana.
 17. Relaciones laborales.
 18. Desarrollo sostenible socioeconómico.

19. Defensa del consumidor.
 20. Ferias internacionales.
 21. Espectro electromagnético.
 22. Límites provinciales.
 23. Desarrollo de pueblos indígenas y campesinos.
 24. Asuntos de género.
 25. Medios de comunicación.
 26. Cooperativas.
- b. Competencias parcialmente asignadas a los gobiernos departamentales sobre las que se necesita una ley del nivel central de gobierno que defina las políticas a seguir:
1. Regalías departamentales.
 2. Elaboración de los Estatutos.
 3. Transferencia de competencias.
 4. Régimen económico financiero.
 5. Tributos departamentales.
 6. Obras públicas (con excepción de caminos vecinales).
 7. Planificación departamental.
 8. Agricultura.
 9. Ganadería.
 10. Caza y pesca.
 11. Vivienda.
 12. Turismo.
 13. Telefonía fija y móvil.
 14. Ordenamiento territorial.
- c) Competencias que los gobiernos departamentales pueden ejercer por sí solos, sin necesidad de legislación del nivel central del Estado:
1. Planificar y promover el desarrollo humano.
 2. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.
 3. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados.

4. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento.
5. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.
6. Estadísticas departamentales.
7. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.
8. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
9. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.
10. Proyectos de electrificación rural.
11. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental, preservando la seguridad alimentaria.
12. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.
13. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.
14. Políticas de turismo departamental.
15. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.
16. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.
17. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.
18. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
19. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.

20. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.
21. Empresas públicas departamentales.
22. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
23. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.
24. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.
25. Participación en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.
26. Promoción de la inversión privada en el departamento, en el marco de las políticas económicas nacionales.

CAPÍTULO III
**La centralización a través de leyes,
decretos y sentencias**
(Orden cronológico)

**Ley de la Renta Universal de Vejez. Renta Dignidad No. 3791
(28 de noviembre de 2007)**

Esta ley se promulgó cuando todavía regía la Constitución de 2004 y basó su existencia en el artículo 7, inciso k, que establecía que toda persona tiene derecho a la seguridad social. La competencia de la “seguridad social” era, en la Constitución de 2004, una competencia del nivel central del Estado (en la de 2009 también lo es). La mencionada ley estableció la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), ex-Bonosol, dentro del régimen de Seguridad Social⁸¹ y determinó la siguiente fuente de financiamiento:⁸²

81 Artículo 3. (Beneficiarios de la Renta Universal de Vejez) es la prestación vitalicia, de carácter no contributivo que el Estado boliviano otorga a:

- a) todos los bolivianos residentes en el país mayores de 60 años que no perciban una renta del sistema de seguridad social de largo plazo o una remuneración contemplada en el Presupuesto General de la Nación.
- b) los bolivianos que perciban una renta del sistema de seguridad social de largo plazo percibirán el 75% del monto de la Renta Universal de Vejez.
- c) los titulares y los derechos habientes a los gastos funerales.

Cada tres años, el monto de la Renta Universal de Vejez y el de los gastos funerales podrán sufrir variaciones que serán determinadas por el Poder Ejecutivo en base a la evaluación técnico-financiera de las fuentes de financiamiento.

82 Art. 9.

a) El 30% de todos los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de las prefecturas, municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación.

b) Los dividendos de las empresas públicas capitalizadas en la proporción accionaría que corresponde a los bolivianos.

La aplicación de la modalidad del pago será representada por el Poder Ejecutivo.

Con esta ley se inició una práctica que luego se haría constante a lo largo del gobierno del MAS: financiar competencias del nivel central del Estado con recursos de los gobiernos subnacionales. Siendo la seguridad social una competencia del nivel central, de manera inconsulta se cercena el 30% de los recursos de las exprefecturas y municipios para financiarlas y luego, como dice la ley, representar el pago de la Renta Dignidad por parte del nivel central.

La centralización del sistema regulatorio (D.S. No. 29894 del 7 de febrero de 2009 y D.S. No. 0071 del 9 de abril de 2009)

El Decreto Supremo No. 29894 del 7 de febrero de 2009 determina la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional y extingue todas las superintendencias de los Sistemas de Regulación Sectorial (SIRESE) y de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), e instruye que sus competencias y atribuciones sean asumidas por los ministerios correspondientes. Eso implicó eliminar un sistema regulatorio que pretendía ser independiente del Poder Ejecutivo a efectos de intentar lograr la despolitización e intervención del gobierno en todas las áreas reguladas: telecomunicaciones, transporte, agua potable y saneamiento básico, bosques, tierra, pensiones, electricidad y empresas privadas.

De ahí que D.S. No. 0071 del 9 de abril de 2009 crea las siguientes autoridades de fiscalización y control social:

- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Telecomunicaciones y Transportes, ATT.

- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico, AAPS.
- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, ABT.
- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones, APS.
- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad, AE.
- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas, AEMP.

El artículo 5 de dicho decreto indica que estas autoridades están “supeditadas al ministro cabeza de sector”.

El artículo 7 establece que estas autoridades están representadas por un director ejecutivo como máxima autoridad institucional, quien es designado por el presidente del Estado Plurinacional.

Lo anterior tiene como consecuencia que el Estado, en su capacidad sancionadora contra los administrados, es juez y parte, ya que los recursos jerárquicos de los procesos administrativos en lugar de ser resueltos por una entidad independiente, autónoma, los resuelve el ministro cabeza de sector. Por ejemplo, una acción iniciada por la Renta o por la Aduana contra un administrado: este tiene que presentar un recurso de revocatoria que es resuelto por la misma autoridad sancionadora estatal (Renta o Aduana en nuestro ejemplo) que normalmente reitera su sanción y, luego, el recurso jerárquico se lo debe plantear ante el ministerio del ramo, lo que naturalmente le da al Estado un poder de coerción enorme, que linda con la indefensión y la ausencia del debido proceso.

La alteración de la jerarquía normativa (D.S. No. 29894 del 7 de febrero de 2009)

El artículo 410, II, de la Constitución establece que la aplicación de las normas jurídicas se rige por la jerarquía siguiente, “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 la legislación departamental, municipal, indígena* [cursivas nuestras].
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

De conformidad al numeral 3 *supra*, está claro que la Constitución le da el mismo nivel de jerarquía normativa a las normas nacionales que a las departamentales, municipales e indígenas.

Sin embargo, el Decreto Supremo No. 29894 del 7 de febrero de 2009, relativo a la “Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional”, en su artículo 144, establece lo siguiente:

De acuerdo al Parágrafo II del artículo 410 de la Constitución Política del Estado, la jerarquía normativa está sujeta al ámbito de la competencia territorial de las entidades. En ese marco, las normas emitidas con *competencia territorial nacional tienen preferente aplicación* sobre las demás normas emitidas por entidades territoriales autónomas, en el marco de las competencias atribuidas al nivel central por la Constitución Política del Estado. [cursivas nuestras]

Dicho decreto echa por tierra la igualdad jerárquica de las normas nacionales y subnacionales declarada constitucionalmente y le otorga preferencia de aplicación a las del nivel central de gobierno, violando, claramente, la Constitución.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez No. 31 (19 de julio de 2010)

Esta ley en realidad regula el centralismo. Veamos por qué.

Dicha ley regula 20 competencias. Todas ellas corresponden a las competencias exclusivas del nivel central del Estado y, por lo tanto, la ley no hace otra cosa que ratificar el carácter centralista de esas competencias y, en la mayoría de cada una ellas, establece

que es necesaria una ley adicional para su aplicación. Por lo tanto, esta ley no autonomiza ni transfiere absolutamente ninguna competencia a favor de los gobiernos autónomos departamentales, municipales o indígenas. La ley simplemente reglamenta competencias centralizadas e instruye a los otros gobiernos autónomos el rol que juegan en dichas competencias.

Durante su vigencia no se ha transferido más que una sola competencia: los hospitales de tercer nivel a la Gobernación de Santa Cruz, sin que para ello haya transferido un solo centavo. También sirvió para defenestrar 37 gobiernos municipales y dos departamentales, destruyendo la institucionalidad y generando desfalcos de los recursos públicos.

La prueba del espíritu centralista de la norma es que la Sentencia Constitucional 2055/2012 declaró inconstitucionales diez artículos de la misma. Entre esos artículos declarados inconstitucionales estaban los que defenestraban autoridades elegidas por voto popular. En su período de vigencia, se derrocó a 37 autoridades municipales y dos gobernadores democráticamente electos.

La LMA no autonomiza ni transfiere recursos económicos adicionales a favor de las entidades autónomas. Se limita a ratificar los porcentajes de asignación de las transferencias de dinero condicionadas desde el nivel central, recursos que, por ser centralizados, pueden ser recortados, reasignados o suspendidos en cualquier momento. De esa manera, no asigna recursos para las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales, municipales e indígenas, sobre las que autoriza su ejercicio sin asignar recursos,⁸³ violando el artículo 305 de la Constitución que establece que “[t]oda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio”.

No establece descentralización fiscal, ya que por mandato de la Constitución la ley requiere que leyes del nivel central de gobierno regulen la capacidad de los gobiernos departamentales para establecer tributos.

83 Art. 64.

Ratifica la “cláusula residual” (arriba descrita) propia de Estados radicalmente centralistas: todas las competencias no establecidas en la Constitución y todos los vacíos de ley corresponden a la esfera del nivel central del Estado, y para que no queden dudas agrega el concepto de ‘reserva de ley’, mediante el cual “[t]odo mandato a ley incluido en el texto constitucional sin determinar la entidad territorial que legislará, implica el ejercicio de exclusividad nacional, salvo en el caso de las competencias exclusivas de una entidad territorial autónoma, donde corresponderá su propia legislación”.⁸⁴ Esto es justamente lo contrario de lo normado en todos los regímenes autonómicos o federales del mundo.

Establece un Estado de planificación centralizada, lo que resulta paradójico e inclusive antidemocrático. La planificación centralizada es absolutamente contradictoria con los Estados autónomos.

Finalmente, la Constitución le instruye a dicha ley establecer los mecanismos de elaboración de los Estatutos, la transferencia de competencias y nada menos que el régimen económico financiero de las competencias autonómicas,⁸⁵ lo que desvirtúa por completo la esencia de las autonomías en las que las competencias debieran ser directamente tomadas de la Constitución y no estar sujetas a las variaciones eventuales de las leyes.

En conclusión, la LMA básicamente regula las competencias del nivel central, no establece ningún proceso de autonomización de competencias y derroca autoridades. Más que una ley de autonomías, es una ley de control centralizado del proceso autonómico. Una falta de respeto a la memoria del caudillo federalista Andrés Báñez.

Ley de Juegos de Lotería y de Azar No. 60 (25 de noviembre de 2010)

De acuerdo al artículo 299, inciso 4, de la Constitución, los “juegos de lotería y azar” son una competencia “compartida” entre el

84 LMA, 71.

85 CPE, 271.

nivel central del Estado y los gobiernos territoriales, esto es, que la legislación básica le corresponde al nivel central, y la legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución corresponden a los gobiernos territoriales.

En contra de dicha normativa constitucional, la Ley No. 60 reserva para el nivel central todas las autorizaciones, otorgamiento de licencias y las labores de fiscalización a través de la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego que es una entidad del nivel central, y crea dos impuestos, el Impuesto al Juego (IJ), que ingresa íntegramente al Tesoro General del Estado, y el Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ), que grava a los jugadores y destina el 70% de lo recaudado al TGN, el 15% para los gobiernos departamentales y el restante 15% para los gobiernos municipales, indicándoles, además, dónde deben invertir esos recursos. En resumen: regulación, fiscalización, captación y destino de impuestos para lotería y todo tipo de juegos de azar normados por una ley del nivel central en ausencia total de los gobiernos territoriales a pesar de que la competencia es “compartida” de acuerdo a la Constitución. Lo que hace la norma es convertir en “exclusiva” una competencia “compartida”, violando la Constitución.

Sin embargo, la ley graciosamente otorga a los gobiernos departamentales y municipales la competencia de “emitir la legislación de desarrollo para la organización del juego de lotería departamental” (y municipal en el caso de los municipios), lo que constituye una hipocresía al estar normada la entidad reguladora que corresponde al nivel central y establecidos los impuestos correspondientes para todo tipo de juegos de lotería o azar en todo el territorio nacional.

Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez No. 70 (20 de diciembre de 2010)

La educación es sin dudas la principal competencia de un sistema de autonomías de verdad, porque deja en manos de los interesados la enseñanza de los aspectos identitarios, históricos, étnicos,

culturales, lingüísticos y de otros propios de la diversidad de regiones y naciones que conforman Bolivia.

Sin embargo, esta ley es la más centralista de todas las que se han dictado en el marco de la Constitución vigente y constituyó un notable retroceso con relación a la normativa abrogada en materia de educación. Obedece al marco constitucional que centraliza completamente la educación al otorgarle a los gobiernos departamentales tan solo la competencia “concurrente” de la “gestión” de educación, dejando para los municipios la construcción de infraestructura para escuelas, lo que convierte a esta norma en la más perniciosa para el modelo de autonomías que se pretende implantar en Bolivia.

La ley eliminó los servicios departamentales de educación, que dependían de las prefecturas (luego gobernaciones) más conocidos como SEDUCAS, y los transfirió a las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), que son oficinas dependientes directamente del Ministerio de Educación. Los SEDUCAS, que hace algunos años inclusive otorgaban títulos de bachiller, fueron borrados del mapa y los títulos que emitieron dejaron de tener valor legal. Además se centraliza el diseño del currículo, escalafón docente y la política salarial.

Las DDE, de acuerdo a ley, son entidades descentralizadas del Ministerio de Educación, pero en la práctica actúan como oficinas dependientes de dicho ministerio, ya que los directores y subdirectores departamentales son designados por el mismo,⁸⁶ y tienen a su cargo nada menos que las políticas educativas y la administración curricular del departamento, así como de toda la administración y gestión de todos los recursos asignados para la educación por el nivel central.⁸⁷

La única competencia que tienen los gobiernos departamentales en materia de educación es la construcción y equipamiento de los institutos tecnológicos,⁸⁸ y la de los municipios, la infraestructura y servicios básicos de los colegios.⁸⁹ Consecuentemente,

86 Art. 79.

87 Art. 78.

88 Art. 80. 1.

89 Art. 80. 2.

los gobiernos departamentales y municipales no tienen absolutamente nada que hacer con la malla curricular o con los temas administrativos, educativos y económicos de la función educativa.

Esta norma, aparte de promover un centralismo radical, negador de cualquier intento autonomizador, promueve un colonialismo interno etnicista, propugna una educación ideologizada, antineoliberal, autoritaria y niega la realidad autonómica de la Bolivia contemporánea.

Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos No. 154 (14 de julio de 2011)

La Constitución es contradictoria en las competencias relativas a impuestos. Por una parte, establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la competencia de clasificar y definir los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal,⁹⁰ lo que viene a ser una competencia exclusiva del nivel central, y, por otra parte, establece la clasificación y definición de impuestos como competencia “compartida” (esto es ley básica del nivel central y legislación de desarrollo y ejecución de las entidades autónomas) entre el nivel central y las organizaciones territoriales autónomas.⁹¹

Asimismo, de manera contradictoria, la Constitución establece como competencia “exclusiva departamental” (facultades legislativa, ejecutiva y reglamentaria) la creación y administración de impuestos de carácter departamental,⁹² y como “exclusiva municipal” la misma competencia en dichas jurisdicciones.⁹³

Dentro de esa confusión competencial constitucional, aparece la Ley de Clasificación de Impuestos No. 154 en análisis, que pesca

90 CPE, 323. III.

91 CPE, 299. 7.

92 CPE, 300. I. 22.

93 CPE, 302. 19.

en río revuelto y le pone candados a las facultades de creación de impuestos de las entidades autónomas, limitando a los departamentos a crear impuestos sobre “navegación aérea y acuática y la afectación del medio ambiente”,⁹⁴ y a los municipios les ratifica la capacidad de fijar impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales y de vehículos automotores terrestres, además de la transferencia de inmuebles y vehículos automotores; y más allá de esa ratificación, les permite legislar solamente “el consumo específico sobre la chicha de maíz” y la “afectación del medio ambiente”.⁹⁵

Como para reír ya: esta ley bien pudo llamarse, en rigor técnico, “ley de restricción de creación de impuestos para la entidades territoriales autónomas”.

Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación No. 164 (8 de agosto de 2011)

De acuerdo al artículo 299, I. 2 de la Constitución, la competencia “Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones” está clasificada como “compartida”, esto es, que comparten atribuciones sobre ella el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, correspondiéndole al nivel central del Estado, o Asamblea Legislativa Plurinacional, la legislación básica, y a las entidades territoriales autónomas la legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución de la competencia.

Sin embargo, la ley en análisis, para dar forma a su espíritu claramente centralizador, se basa en la Ley Marco de Autonomías que, al desarrollar la competencia “Telefonía fija y telecomunicaciones” no toma la competencia “compartida” arriba descrita, sino que toma la “exclusiva” del nivel central, la competencia: “Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones”,⁹⁶ y de esa manera legisla, centralizando de manera absoluta la competencia

94 Art. 7.

95 Art. 8.

96 CPE, art. 298, II. 2.

de telecomunicaciones⁹⁷ (como es el espíritu general del texto de la Ley Marco de Autonomías).

Con esa fundamentación, esta ley centraliza prácticamente la totalidad de la competencia de telecomunicaciones, tecnología de información y comunicación. Es decir, que convierte una competencia “compartida” en una “exclusiva” con la ayuda de la centralizadora Ley Marco de Autonomías.

Esta ley tiene la típica redacción del engaño: de manera camuflada y con la apariencia de estar legislando a favor de la autonomía, centraliza. Menciona que legisla una competencia “compartida”,⁹⁸ pero a renglón seguido cita el artículo de la Constitución que establece la competencia “exclusiva”.⁹⁹ Redacción a la boliviana para centralizar con el rostro de autonomizar.

Consecuentemente, todas las competencias atribuidas a los gobiernos departamentales autónomos y a los municipios en materia de telecomunicaciones, información y comunicación contienen al final el texto cuyo concepto ya es clásico en la legislación boliviana para las competencias de los gobiernos subnacionales: “de acuerdo al Plan Nacional de Frecuencias” o “conforme al régimen general establecido en la presente ley y las políticas de telecomunicaciones del país establecidas por el nivel central”;¹⁰⁰ y así, dejando a los niveles subnacionales competencias que no tienen nada que ver con la “legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución” de la competencia que manda la Constitución para las competencias compartidas.

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana No. 264 (31 de julio de 2012)

La Constitución establece que la competencia denominada “seguridad ciudadana” es una competencia “concurrente”,¹⁰¹ esto es

97 LMA, art. 85.

98 Art. 7, III.

99 Art. 7, III 1.

100 Art. 7, II y III.

101 CPE, 299, II. 13.

que la legislación corresponde al nivel central del Estado, y los otros niveles de gobierno ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Esta ley, lejos de respetar las facultades reglamentarias y ejecutivas de los gobiernos subnacionales, las impone unilateralmente, como si fuera una competencia privativa o exclusiva, una responsabilidad pecuniaria enorme en menoscabo de sus ingresos:

Las entidades territoriales autónomas departamentales son las responsables del pago de los *servicios básicos de toda la infraestructura carcelaria* ubicada en el departamento...

Las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originario campesinas son las responsables del pago de los *servicios básicos de todas las Estaciones Policiales Integrales y Módulos Policiales* ubicados en el ámbito territorial del municipio o autonomía indígena originario campesina, que presten el servicio de prevención, mantenimiento y restablecimiento en materia de seguridad ciudadana¹⁰² [cursivas nuestras].

En otras palabras, la ley en análisis trata como privativa o exclusiva del nivel central de gobierno la competencia “seguridad ciudadana”, que según la Constitución es concurrente con los gobiernos departamentales y municipios; a los primeros les hace pagar todos los servicios carcelarios y a los segundos todos los servicios de los módulos policiales.

Pero la Ley 264 va más allá, siendo que la competencia “Policía boliviana” es “privativa” del nivel central del Estado,¹⁰³ esto es, que su legislación, reglamentación y ejecución no pueden ser transferidas ni delegadas por mandato expreso de la Constitución,¹⁰⁴ manda a los gobiernos departamentales autónomos asignar, “como mínimo”, *el 10% de los recursos provenientes de la coparticipación y nivelación del IDH*, que son recursos propios del departamento. Dicho de otra manera, la ley financia una competencia *privativa* del nivel

102 Art. 55.

103 CPE, 298, I. 6.

104 CPE, 297, I. 1.

central del Estado con recursos propios de las entidades autónomas de manera inconsulta e inconstitucional [cursivas nuestras].

Sentencia Constitucional 1714/2012 que ratifica centralismo en educación (1 de octubre de 2012)

En enero de 2011, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz demandó la inconstitucionalidad del artículo 80.1 y otros relativos a la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez.

La argumentación se basó fundamentalmente en que las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), al ser entidades dependientes del Ministerio de Educación, violan el carácter de competencia “concurrente” que la Constitución le otorga a la competencia denominada “Gestión del sistema de salud y educación”,¹⁰⁵ en el sentido de que las competencias “concurrentes” son “aquellas que la legislación corresponde al Nivel Central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias y ejecutiva”.¹⁰⁶ La demanda, con razón, argumentaba que las DDE corresponderían a las facultades reglamentarias y ejecutiva que tienen los gobiernos departamentales por mandato constitucional. El procedimiento de designación de sus directores, personal y la administración de los recursos asignados debieran corresponder a los gobiernos departamentales.

El Tribunal Constitucional, que en otros países se ha constituido en el modulador de los procesos autonómicos, se toma 20 meses para dictar una extensísima sentencia que echa por tierra los poquísimos resquicios de descentralización (no vamos a hablar de autonomía) que tenía la educación (y la salud) en la Constitución vigente. En vez de modular para autonomizar, la sentencia en análisis moduló para centralizar. Ignora que la Constitución establece que a “los otros niveles” (no al central) les corresponden las facultades reglamentaria y ejecutiva, y, en su *ratio decidendi*,

105 CPE, 299, II. 1, 2.

106 CPE, 297, I. 3.

regula la intervención del nivel central en las facultades de reglamentación y ejecución que tienen los gobiernos autónomos en las competencias denominadas “concurrentes”. Veamos:

...acogiendo el principio rector y los razonamientos expresados *supra*, tratándose de competencias concurrentes, resulta permisible otorgar la posibilidad que el nivel central ingrese de manera simultánea con las entidades territoriales en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva únicamente cuando: 1. Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos, y 2. La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.

Lo curioso de la parte resolutive de la sentencia es que resuelve justamente en contrario de estos argumentos: 1. no permite que los gobiernos autónomos ejerzan sus facultades reglamentaria y ejecutiva y 2. hace que el nivel central desplace la participación de las entidades territoriales y se concentren las facultades en el nivel central. Es decir, que en su *ratio decidendi* establece una regla que al concluir el argumento la vulnera nítidamente.

Y así, la sentencia está llena de incongruencias, prejuicios y conceptos mal aplicados. Es más un alegato político-ideológico a favor del centralismo que una sentencia que responde a un caso concreto.

Su argumentación teórica es rematada con la idea central de su texto:

Consecuentemente, el principio valor de unidad del Estado, constituye un pilar fundamental en el que se sustenta el Estado boliviano, por tal motivo este principio valor debe guiar al intérprete constitucional al momento de interpretar las normas constitucionales así como el resto del ordenamiento jurídico. En tal sentido, es un principio que se irradia en todo el sistema normativo del país.

La argumentación que subyace a este alegato en favor del “principio valor de unidad del Estado” es que los procesos de autonomización estarían reñidos con la unidad del Estado, con lo que tendríamos que construir un país absolutamente centralizado en aras de la “unidad”, argumentación que resulta una torpeza prejuiciosa y retrógrada que, por lo demás, beneficia únicamente a la burocracia del nivel central de gobierno.

La sentencia declara la constitucionalidad, o ratifica el centralismo, mejor dicho, de los artículos 76, 78, incisos b), c), d) y e), y los artículos 79 y 80.1, y declara la inconstitucionalidad de la última parte del inciso a) del artículo 78 de la ley que establece: “...así como la administración y gestión de los recursos en el ámbito de su jurisdicción, funciones y competencias establecidas en la normatividad”, esto es que las DDE ya no administran esos recursos que le corresponden a las gobernaciones.

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No. 482 (9 de enero de 2014)

A pesar de que la Constitución establece que la elaboración de las cartas orgánicas municipales es una competencia “exclusiva” municipal, la ley en análisis establece que: “La presente Ley se aplica a las Entidades Territoriales Autónomas Municipales que no cuenten con su Carta Orgánica Municipal vigente, y/o en lo que no hubieran legislado en el ámbito de sus competencias”.¹⁰⁷

El texto indica que se aplica con carácter subsidiario, esto es siempre y cuando no hubiera carta o no se hubiera legislado alguna competencia. Sin embargo, la Disposición Derogatoria Segunda de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización deroga algunos artículos de la Ley de Municipalidades, dejando vigente el resto por mandato expreso de la Disposición Transitoria Cuarta, por lo que la ley en análisis invade una competencia exclusiva y materias con legislación vigente.

107 Art. 2.

Dicha norma viola, además, el artículo 271, I de la Constitución que establece que la “Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de los Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.” Es decir, que la Ley 482 violenta dos preceptos constitucionales y dos leyes vigentes, generando un caos normativo.

Ley de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 No. 650 (15 de enero de 2015)

La Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 contiene los 13 pilares de la Bolivia digna y soberana. Nótese que la autonomía no es parte de ninguno de los pilares:

1. Erradicación de la extrema pobreza.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral, sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.

11. Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo.
12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra Amazonía, nuestras montañas, nuestros nevados, nuestro aire limpio y de nuestros sueños.
13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

Si Ud. ha leído los 13 pilares, entenderá por qué sobra cualquier comentario.

Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera No. 767 (11 de diciembre de 2015)

Esta ley nace como reacción gubernamental a la baja del petróleo, que disminuyó a más de la mitad los ingresos por la exportación de hidrocarburos, la principal fuente de ingresos del país.

La norma establece incentivos a la inversión privada (que lamentablemente no logró su objetivo de atraer mayores inversiones) y crea un llamado Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, FPIEEH, con recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH.¹⁰⁸

El FPIEEH se financia con el 12% de los recursos provenientes del IDH, antes de la distribución a los municipios, gobernaciones, universidades públicas, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros.¹⁰⁹ Sin entrar en los méritos o deméritos del destino de los recursos económicos de dicho fondo, nos abocaremos a demostrar que su financiación, con recursos provenientes del IDH, constituye un acto de centralismo inconstitucional por las siguientes razones fundamentales:

108 Arts. 11, 12 y 13.

109 Ley 3058, art. 57.

- a. El Referéndum Nacional del 18 de julio de 2014 estableció, por abrumadora mayoría, que los recursos provenientes del IDH deben ser destinados a educación, salud, caminos y empleos, por lo tanto, la ley en análisis, al destinar esos recursos a financiar proyectos hidrocarburíferos, vulnera la manifestación soberana expresada en un instituto de democracia directa como es el referéndum.
- b. La actividad de “hidrocarburos” y todo lo que ello engloba es una competencia “privativa” del nivel central del Estado,¹¹⁰ esto es que su legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega y está reservada al nivel central del Estado,¹¹¹ por lo tanto, el haber echado mano de recursos de los gobiernos autónomos para el ejercicio de su competencia no solamente es un acto de retroceso en el proceso autonómico, sino que está manifiestamente reñido con la normativa constitucional referida a las autonomías.
- c. Viola el artículo 272 de la Constitución que define los elementos constitutivos de las entidades autónomas bolivianas, entre los que se encuentra la facultad de administrar sus recursos económicos a través de sus autoridades elegidas.
- d. Viola el artículo 340. I de la Constitución que divide las rentas en nacionales, departamentales, municipales e indígena-originario-campesinas y establece que se “invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus propios presupuestos”.
- e. Viola el artículo 341, 342 y 343 de la Constitución que establece que son recursos departamentales los impuestos a los hidrocarburos creados por ley, así como la participación en recursos provenientes de impuestos a los hidrocarburos, según los porcentajes previstos por ley.

110 CPE, 298, I. 18.

111 CPE, 297, I. 1.

Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado y sus Subsistemas No. 777 (21 de enero de 2016)

Esta ley establece el Sistema de planificación integral del Estado, denominado SPIE, que en otras palabras significa la consolidación de la planificación centralizada del Estado. Es muy ambiciosa y concentradora. Su ámbito de aplicación cubre nada menos que las siguientes instituciones:¹¹²

- Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral
- Tribunal Constitucional Plurinacional
- Instituciones de Control y defensa del Estado
- Entidades Territoriales Autónomas (gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales)
- Empresas Públicas
- Universidades Públicas

Instruye una planificación de largo plazo, 25 años (PGDES), y de mediano plazo, 5 años (PDES). Ordena que los planes de los gobiernos autónomos departamentales se elaboren “en concordancia” con el PDES y en “articulación” con los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI). A los municipios también les instruye elaborar sus planes “en concordancia” con el PDES, “con el plan del gobierno departamental que corresponda y el PSDI”.¹¹³ Con las autonomías indígenas es igual o peor, luego de un procedimiento confuso y burocrático, finalmente el “Órgano Rector” es quien determina la planificación y hace el seguimiento de sus instructivas.¹¹⁴

Es decir, configura un plan integral de planificación centralizada de toda la administración pública territorial, incluidos los tribunales superiores del Estado.

112 Art. 4.

113 Arts. 13 y 17.

114 Art. 18.

La operativa es la siguiente: el Ministerio de Planificación y Desarrollo, que la ley en análisis denomina “Órgano Rector”, establece: “...la normativa, lineamientos, metodologías, normas técnicas, directrices, protocolos, procesos, procedimientos, subsistemas, plataformas, mecanismos e instrumentos para la implementación del Sistema integral del Estado, incluyendo las que corresponden a la planificación territorial y ordenamiento territorial”. Queda claro entonces que el “Órgano Rector” controla de manera absoluta todos los procesos de planificación del Estado, es decir, el camino diametralmente opuesto a la autonomía.

Ley Nacional del Deporte No. 804 (11 de mayo de 2016)

Esta ley es quizá la que expresa más claramente que cualquier otra la vocación centralista del legislador.

La competencia “Deporte en el ámbito de su jurisdicción” es “exclusiva departamental” de acuerdo al artículo 300. 17 de la Constitución (las palabras “en el ámbito de su jurisdicción” están de más, por razones obvias). Entonces, la ley en análisis, como no tiene definida en la Constitución la competencia “deporte” como correspondiente al nivel central del Estado, echa mano de la cláusula residual (que hemos visto líneas arriba) que establece que “[t]oda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado...” (art. 297, II) para violar la competencia exclusiva departamental y legislar para todo el territorio nacional sin ninguna consideración por los departamentos y someter a estos a la ley nacional en detrimento de su competencia “exclusiva”. Dicha violación constitucional evidente, clara, grosera, en pro de centralizar una competencia, nos releva de mayores comentarios.

CAPÍTULO IV

Algunos hechos relevantes

El infame caso “terrorismo-separatismo”

Maite Rico, periodista española, narra así los hechos:¹¹⁵

Una explosión atronadora quebró el silencio de Santa Cruz. Después, los balazos restallaron en el hotel Las Américas, en el centro de la capital del oriente boliviano. No hubo gritos. Solo disparos durante 20 minutos.

Horas más tarde, en esa mañana del 16 de abril, el presidente de Bolivia, Evo Morales, aterrizaba en Cumaná (Venezuela) para participar en la cumbre bolivariana. “Me informan que esta madrugada ha habido un tiroteo donde han caído tres extranjeros y dos detenidos”, anunció en el mismo aeropuerto, escoltado por el venezolano Hugo Chávez y el cubano Raúl Castro. Era una trama, dijo, “de la derecha” para atentar contra él y el vicepresidente. “Metieron bomba y bala. Resistieron”.

Los cadáveres acribillados de Eduardo Rózsa Flores, húngaro-boliviano; Árpád Magyarosi, húngaro, y Michael Dwyer, irlandés, yacían todavía en la cuarta planta del hotel, desnudos o en calzoncillos. El comando de élite se había llevado consigo a La Paz a dos supervivientes: el boliviano-croata Mario Tádic Astorga y a otro húngaro, Elöd Tóásó.

115 Artículo titulado “La misteriosa conjura boliviana”, publicado diez días después de ocurridos los hechos, en la edición impresa de *El País*, Madrid, 26 de abril de 2009.

Arrancaba así una de las tramas más confusas y tenebrosas de la reciente historia boliviana. No era la primera vez que Evo Morales denunciaba una conjura para asesinarlo. Pero esta vez había tres extranjeros muertos. Inmediatamente después del asalto, la policía halló un arsenal de fusiles y explosivos en el recinto ferial de la ciudad. El comando “de la ultraderecha fascista”, dijeron las autoridades, era también autor del atentado, dos días antes, contra la casa del cardenal de Santa Cruz, Julio Terrazas.

El vicepresidente, Álvaro García Linera, apuntó las baterías contra los dirigentes de la rica región autonomista, bastión de la oposición a Evo Morales. Las protestas de los cruceños quedaron ahogadas cuando la televisión húngara emitió una entrevista grabada meses antes por Eduardo Rózsa, en la que el jefe de los supuestos mercenarios anunciaba que iba a Santa Cruz para ayudar en la defensa de la ciudad y de la autonomía regional ante un eventual ataque del Gobierno.

El perfil inaprensible de Rózsa encaja perfectamente en esta intriga. Hijo de húngaro y de boliviana, de 40 años, estudió Letras en Budapest y Moscú. Trabajó para los servicios secretos húngaros y fue periodista en la guerra de Croacia, donde acabó empuñando las armas, recibió honores y fue acusado de matar a un fotógrafo suizo. Se había convertido al islam. Su *blog* es un escaparate de lo abigarrado de sus creencias: defiende con ardor la causa palestina y a Irán, detesta el comunismo y el liberalismo, y cree que Hugo Chávez trae “aire fresco”. Su amigo Ilich Ramírez, el famoso terrorista *Carlos*, lamenta en una página *web* la muerte de Rózsa y rechaza que sea “un sicario de la extrema derecha”.

La entrevista de Rózsa derrumbaba la tesis del magnicidio (“no me interesa echar a Evo Morales”, dice), pero reforzaba la idea de que alguien, en Santa Cruz, pretendía organizar una especie de “autodefensas” frente a los grupos de choque oficialistas.

Las piezas, sin embargo, no acaban de encajar. La evidencia pericial, el informe de la aseguradora del hotel y el testimonio del administrador contradicen la versión oficial. El comando dinamitó las puertas de las habitaciones 456, 457 y 458 antes de abrir fuego, sin que los huéspedes tuvieran ocasión de reaccionar. Todo apunta a que Rózsa, Magyarosi y Dwyer fueron víctimas de una ejecución extrajudicial.

Y lejos de ser “el asalto en fragancia” que esgrime el Gobierno, se trató de una operación de precisión. El circuito de cámaras de

vigilancia fue anulado. Alguien accedió al sistema informático del hotel y borró las grabaciones desde el martes 14, día en que los extranjeros llegaron al hotel. También eliminaron los registros de Internet. Todo ello sin orden judicial. “Es una operación de inteligencia de alto nivel, en el más puro estilo cubano”, dice un experto que pide el anonimato. La fiscalía cruceña no pudo intervenir en ningún momento.

Parece ya descartado, además, que el grupo atentara contra el cardenal Terrazas. La noche del ataque, ninguno salió del hotel. “Si querían investigar, ¿por qué liquidaron a esta gente, en lugar de tomarla presa?”, se pregunta el presidente del Senado, el opositor Óscar Ortiz. Los líderes de Santa Cruz, con el gobernador Rubén Costas a la cabeza, denuncian un montaje del Gobierno contra el movimiento autonomista en un año en el que Evo Morales intentará ser reelegido en los comicios de diciembre.

Susana Seleme resumiría recientemente esos sucesos así:

Hoy, 7 años después nada es confuso y queda para la historia de la infamia política, la tenebrosa historia de un complot contra las autonomías en Bolivia. La carátula del proceso judicial abierto contra 39 imputados tiene el título de “terrorismo-separatismo” y “alzamiento armado”, cuando las únicas metrallicas disparadas y la bomba en la casa del cardenal Julio Terrazas (†) tuvieron la impronta de terrorismo de Estado. Que todavía sigan algunos de esos imputados presos, otros con detención domiciliaria y no pocos en el exilio, sin que hubiesen cometido delito alguno, sin sentencia y sometidos a una tortura jurídico-procesal de hecho y de derecho, ratifica el carácter dictatorial, centralista y despótico del régimen que preside Morales. Desde hace 10 años, las bayonetas militares han sido sustituidas por guillotinas judiciales, merced a una administración de justicia marioneta del poder político autocrático y corrupto.¹¹⁶

Este episodio nos trae a la memoria un hecho ocurrido en Irlanda del Norte el año 1989, que fue testimoniado en un libro

116 Susana Seleme, “Siete años de infamia contra las autonomías”, artículo publicado en la edición escrita de *El Deber*, Santa Cruz, 15 de marzo de 2016.

titulado *En el nombre del padre*, que es una crónica autobiográfica de Gerard Conlon—y que fue llevada al cine, exitosamente, con el mismo nombre—, un autonomista de Irlanda del Norte que fue acusado, con otros, de poner una bomba en un bar de Londres como parte de un plan separatista, en el que murieron varias personas. En su condición de miembro del Ejército Republicano Irlandés (IRA) fue vejado y encarcelado, acusado de terrorista-separatista. Su padre, que también había sido encarcelado por causas similares, murió en prisión.

Luego de varios años de encarcelamiento, se descubre que los fiscales del caso habían mentido y Conlon y otros fueron liberados por jueces probos a los que se les demostró que la acusación había falseado las pruebas y había mentido.

Posteriormente, el primer ministro Tony Blair pidió perdón por las condenas erróneas en un texto que tituló “Perdón por los cuatro de Guildford y los siete de Maguire” y, años más tarde, en 1998, otorgó autonomías plenas a Irlanda del Norte, Escocia y Gales.

En Bolivia, algún día se escribirá otro *En el nombre del padre* por un preso por “terrorismo”, al margen de los ya escritos por E. Martínez, C. Valverde, H. Olmos y W. Herrera. Llegará también el momento en que algún gobernante pida, en representación del Estado, perdón a los injustamente encarcelados y exiliados por un caso de terrorismo tan absurdo e injusto que el acusador de los encarcelados está prófugo por extorsionador, y ha revelado que el asunto fue montado por el gobierno y, por si eso fuera poco, sus amanuenses ya han reconocido su culpabilidad en el arte de chantajear.

También, algún día, los departamentos donde la voluntad autonomista fue expresada en dos referéndums (2006 y 2008), Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz, serán verdaderamente autónomos, cuando el gobierno ultracentralista del MAS se vaya (pasó en Gran Bretaña cuando se fue la centralista Thatcher) y en las regiones aparezcan luchadores con principios autonomistas ineludibles, como fue el caso de los diez presos de Irlanda del Norte que, siguiendo el ejemplo de Bobby Sands, murieron de hambre en

una huelga de más de 60 días que resultó decisiva para el proceso autonómico de las tres regiones del Reino Unido.

Cada año se me acrecienta la angustia por la injusticia contra tantos hombres, mujeres y niños que están sufriendo injustamente por esta patraña, porque, al final de cuentas, no hubo ni un muerto y, al margen del daño a la puerta del Cardenal (que hay sospechas que lo causaron los acusadores), no hubo ningún daño material en este asunto. Los únicos muertos son los cobardemente asesinados mientras dormían, a manos de las fuerzas policiales mandadas.

El abogado William Herrera Áñez, especialista en derecho penal y exfiscal del distrito de Santa Cruz, en su libro *El proceso del terror: La verdad se impondrá* hace un concienzudo análisis jurídico de este caso y entre otras conclusiones arriba a la siguiente:

El denominado “caso terrorismo” que terminó con la vida de Eduardo Rozsa Flores, Arpad Magyarosi y Michael Martín Dwyer, ocurrido en Santa Cruz de la Sierra el 16 de abril de 2009, no fue un hecho aislado o simplemente policial, sino un hecho político, que se convierte en un delito internacional, cuya responsabilidad penal se puede atribuir al Presidente, Vicepresidente del Estado, Ministro de Gobierno y demás funcionarios jerárquicos que estuvieron a cargo del operativo.¹¹⁷

El Ministerio de Autonomías que nunca fue

No obstante que entre las competencias establecidas para el ministro de Autonomías en el decreto de creación de este ministerio estaba la de “[f]ortalecer e implementar políticas orientadas a *fortalecer y profundizar el proceso de descentralización política y administrativa con autonomías*, concertando con actores políticos, sociales, culturales, económicos, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas”, así como la de “[a]sumir *acciones operativas para la coordinación* entre el Órgano Ejecutivo y las

117 William Herrera Áñez, *El proceso del terror: La verdad se impondrá*, Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, 2014, p. 246.

Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas”,¹¹⁸ ninguno de los ministros que ejercieron el cargo desde que se creó este ministerio (el mismo día que se aprobó la Constitución, 7 de febrero de 2009) obedecieron dicho mandato. Se dedicaron a cualquier cosa menos a hacer que las autonomías sean una realidad. Ninguno de ellos gestionó la transferencia de ni una sola competencia del nivel central del Estado a los gobiernos territoriales y, al contrario, se abocaron en materia de autonomías a exigir los Estatutos y las cartas orgánicas que, como veremos más adelante, si bien constituyen un mandato constitucional, por sí solas son, ante todo, con excepción de los Estatutos indígenas, una buena excusa para dilatar al máximo un verdadero proceso autonómico, ya que la aprobación de estos instrumentos en el marco de la Constitución vigente no significa ningún avance real en materia de autonomización.

En los hechos, como se prueba en el capítulo anterior, dicho ministerio sirvió, fundamentalmente, para cohonestar las normas centralistas a menudo inconstitucionales emanadas de los órganos Legislativo y Ejecutivo.

Finalmente, el gobierno central, en un hecho que resulta por demás sintomático, en enero de 2017 se sinceró y acabó con la farsa del ministerio cerrándolo y reduciéndolo a un viceministerio del Ministerio de la Presidencia.

El mandato que no asumieron los gobiernos departamentales autónomos

Se debe reconocer que el estancamiento del proceso autonómico también ha sido causado por la inacción de los que tendrían que haber sido sus principales impulsores: los gobiernos departamentales en cuyo territorio triunfó el Sí en el referéndum de 2006 y que en el año 2008 aprobaron Estatutos en sendos referéndums departamentales. Llama la atención que estos no hubieran asumido

118 D.S. 29894 del 7 de febrero de 2009, Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, artículo 30, inciso a) y b).

el mandato de la Ley Marco de Autonomías que en su artículo 64 establece que “[t]odas las competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado a las entidades territoriales autónomas [...] *deben ser asumidas obligatoriamente* por estas...” [cursivas nuestras]. En otras palabras, de las 36 competencias exclusivas que la Constitución les otorga a los gobiernos departamentales, muy pocas o ninguna han sido asumidas, ejercidas por estos.

Si bien dichas competencias no son significativas para un proceso autónomo de verdad, son competencias que debieron empezar a ejercerse para iniciar el proceso hacia un modelo de autonomías plenas. En conclusión, ni a los detentadores del poder ni a los beneficiarios les interesó avanzar decididamente en el proceso autonómico.

En descargo de los gobiernos departamentales cabe agregar que el gobierno central demostró ser absolutamente centralizador y que, al mismo tiempo, controla a su arbitrio todas las instituciones del Estado, lo que genera una ausencia de Estado de Derecho, que hace muy difícil, cuando no imposible, cualquier trámite autonomizador por las vías institucionales. Sin embargo, aquello no justifica la inacción. Lo que en ocasiones se extrañó de los gobiernos departamentales mencionados fue una lucha testimonial generadora de una conciencia colectiva relativa a la impostura centralizadora por parte del partido gobernante.

Adecuación de Estatutos a una autonomía inexistente

La adecuación de los Estatutos de autonomía de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija a la Constitución centralista constituye una ecuación imposible desde la perspectiva del respeto a la voluntad soberana expresada en las urnas.

Veamos los datos históricos de esa manifestación soberana.

Mediante Referéndum Nacional Vinculante Departamentalmente efectuado el 2 de julio del año 2006, los mencionados departamentos votaron a favor de una autonomía plena con un promedio del 65% de votos.

Posteriormente, ante la insólita negativa de la Asamblea Constituyente de obedecer el mandato de dicho referéndum (lo que constituía el único mandato vinculante a la Asamblea Constituyente de derecho interno), los mismos departamentos aprobaron sus Estatutos mediante referéndums departamentales llevados a cabo entre mayo y junio de 2008 y administrados por sus respectivas cortes departamentales electorales, con un promedio del 81% del voto soberano. Esos referéndums se basaron fundamentalmente en el artículo 4 de la Constitución anterior (ratificado por la vigente) que establece que el pueblo delibera y gobierna a través del referéndum, entre otros, y tuvieron una ingeniería legal tan sólida que el MAS, con todo su poderío, no pudo evitarlos, no obstante su empeño, y tampoco ningún tribunal los declaró nulos.

Luego, mediante el Referéndum Revocatorio del 10 de agosto de 2008, los cuatro departamentos aprobaron “las políticas, acciones y gestión del prefecto” con un promedio del 61% de votos, lo que constituyó una aprobación indirecta a los Estatutos que habían sido promulgados por los prefectos respectivos dos y tres meses antes.

Después vino lo impensable: la Constitución aprobada el 7 de febrero de 2009 no reconoció ninguno de los referéndums mencionados ni la mayoría de las competencias aprobadas por ellos, y estableció un régimen autónomo centralista, inédito en el mundo, por lo que resultó rechazada en los cuatro departamentos con un promedio del 62% de votos en el Referéndum Constitucional llevado a cabo el 25 de enero de 2009.

Un estudio efectuado por este escritor y publicado en varias modalidades y medios, arroja el resultado de que “adecuar” los Estatutos a la Constitución significaría recortar aproximadamente entre el 60 y 70% de las competencias aprobadas por voto popular.

Entonces, la ecuación planteada fundamentalmente por el Gobierno Nacional en porcentajes promedio, en los cuatro departamentos autónomos, es la siguiente: recortar el 60 o 70% de las competencias de los Estatutos aprobados por el 81% de la población, para obedecer a una Constitución rechazada por el 61% de los ciudadanos de dichos departamentos. ¿No es esa,

acaso, una ecuación imposible en términos de manifestación soberana?

El camino de la reconducción del proceso autonómico es plantear al país una reforma parcial de la Constitución en lo que respecta a la distribución de competencias, si es que aspiramos a un régimen autonómico que funcione para todos los departamentos.

Los Estatutos de Pando y Tarija: la prueba de la nada

Los Estatutos autonómicos, como están diseñados por la Constitución vigente que todos sabemos cómo fue aprobada, no aportan valor autonómico alguno y lo único que han hecho es dilatar *ad eternum* la autonomización de verdad.

Mark Twain decía que “es más fácil engañar a la gente que convencerlos de que han sido engañados”, y esto es exactamente lo que pasa con los Estatutos autonómicos: se ha engañado fácilmente a la gente, incluida la prensa en general y funcionarios de gobiernos subnacionales, al punto que toda información relativa a la impostura del proceso estatutario masista tiene cierta resistencia en la mayoría de los medios de comunicación social, incluidos segmentos de la intelectualidad boliviana.

Los Estatutos aprobados de Pando y Tarija son un ejemplo claro de lo que acabo de mencionar: el primero entró en vigencia en octubre de 2012, promulgado por Lino Condori Aramayo, y el segundo en abril de 2015, en la gestión de Luis Adolfo Flores, ambos masistas. Son los únicos Estatutos vigentes a la fecha (cinco departamentos del Altiplano los rechazaron en el referéndum del 20 de septiembre de 2015 faltando solo los de Santa Cruz y Beni) y tienen muchas cosas en común, como las siguientes:

Ambos han sufrido una especie de celoso control de centralización por parte del Tribunal Supremo Constitucional, quien ha entendido su misión como la de anular cualquier atisbo de autonomización. Basta revisar en la página del Tribunal las declaratorias de inconstitucionalidad de los borradores originales, presentados

de manera previa a su consideración, para comprobar que se han declarado inconstitucionales textos como jugando piñata.

Ambos tienen un extenso capítulo relativo a “principios” y “fines”, saludos a la bandera normalmente precedidos por: “En el marco de la Constitución Política del Estado y las leyes del Estado Plurinacional de Bolivia” –esto parece que se tiene que poner casi en cada párrafo para demostrar patriotismo–, lo que más bien se asemeja a una práctica de autocomplacencia ingenua antes que a un acto de convicción autonómica.

En lo que respecta a las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, naturalmente copian la Constitución, con estricta sujeción a puntos y comas, por lo que resulta un aporte absolutamente inocuo, como era de esperar.

En lo que ambos aportan es en el diseño de su estructura institucional, su composición y conformación, lo que lamentablemente resulta pírrico e inoficioso porque para ello no se requería estatuto, sino una ley departamental de organización del gobierno autónomo aprobada por cada Asamblea Legislativa Departamental.

Luego, la pregunta obligada es: ¿han mejorado Pando y Tarija su autonomía con sus Estatutos? La respuesta fácilmente verificable es no. En todos los años de vigencia de dichos Estatutos, no se ha transferido ni una sola competencia ni se ha asignado un solo centavo adicional a esos departamentos en virtud a sus Estatutos. Entonces, ¿para qué han sido útiles? Para el engaño, como este de boca del presidente del Tribunal Constitucional Plurinacional, Ruddy Flores, en ocasión de la entrega de la aprobación del estatuto de Pando: “Con este proceso de compatibilización del estatuto autonómico, la autonomía de Pando sería plena a partir del fallo del Tribunal Constitucional”.¹¹⁹ Y así, todos felices en el engaño, y, como van las cosas, es el camino previsible que tomarán los Estatutos de Beni y Santa Cruz. (Penosos serían los festejos de índole política en estos departamentos cuando el Tribunal acabe el proceso de ajuste centralizador de sus textos).

119 La Razón 12.10.13.

En suma, los Estatutos de Pando y Tarija no han hecho otra cosa que develar la impostura de la autonomía masista.

El estatuto cruceño en su laberinto

Esta es una historia de dos noticias buenas y las demás malas.

Las buenas: en el referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente de 2006, Santa Cruz aprobó con el 71% una autonomía plena, y, en el del 4 del mayo de 2008, aprueba con el 85,6% un estatuto que contiene una autonomía de verdad.

Las malas: la Asamblea Constituyente incumplió el mandato de los dos referéndums mencionados porque no estableció autonomías de verdad, sino que diseñó un curioso modelo de autonomías centralizadas, y, principalmente por tal motivo, Santa Cruz rechaza el texto constitucional con el 65% en el referéndum constituyente de enero de 2009. Posteriormente, la Asamblea Legislativa Departamental le recorta una buena parte de las competencias para “adecuarlo” a la rechazada Constitución, y lo presenta en septiembre de 2015 al Tribunal Constitucional para su aprobación. El Tribunal, que se ha convertido en un implacable centralizador, dicta la Declaración 0170/2016, de 178 páginas, en la que rechaza 63 de los 144 artículos de ese proyecto de estatuto ya recortado. Es tal la tenacidad centralista de la mencionada declaración, que prohíbe al estatuto cruceño fijar los límites territoriales del departamento, denominar “pueblos indígenas” a los indígenas o establecer la defensa y promoción de los derechos, y así. Asimismo, el Tribunal ordena que, después de modificar los 63 artículos, se debe “tener el cuidado de la respectiva socialización”. Al día siguiente de notificada con dicha declaración, la presidenta de la Asamblea Departamental de Santa Cruz se da modos para hacer un discurso triunfante en ocasión del informe de gestión de la Gobernación, y lo publica *in extenso* en el periódico *El Deber*, el 15 de enero de 2017. Mientras tanto, el país está más centralizado que nunca y el gobierno central se sincera y cierra la farsa del Ministerio de Autonomías.

“Corregidas” las 63 observaciones, el maltrecho estatuto resultante habrá quedado a gusto y sabor del centralista Tribunal inquisidor, igual que los ya aprobados de Pando y Tarija que son copia fiel de las centralistas competencias insertas en la Constitución y que han pasado sin pena ni gloria sin autonomizar nada.

Es hora de que se abra un debate sobre si fue por esto que votó el pueblo cruceño en dos referéndums autonómicos.

Sobre las recientes propuestas de federalismo

Cada vez, con más frecuencia, leo posturas prosistema federal, y lo entiendo. El proceso autonómico se ha quedado en enunciados constitucionales de poco contenido autonómico y en la práctica el centralismo es agobiante. Pero creo que es importante tener claros ciertos aspectos que hacen a esta temática para que no entremos en confusiones y antagonismos entre autonomistas y federalistas, porque eso es lo único que nos falta para que ya todo el proceso se vaya al tacho.

Las autonomías territoriales son un estado intermedio entre el Estado unitario centralizado y el federal. Si en Bolivia se quiere llegar a un Estado federal pleno, necesariamente se tiene que pasar primero por un proceso de autonomización de los departamentos. Los Estados federales en el mundo nacieron federales o llegaron allí a través de procesos de autonomización gradual, como el caso de España que, a través del desarrollo en el tiempo de las competencias transferidas, no obstante su concepción autonómica, es en los hechos más federal que muchos países federales; o el caso de Holanda que, luego de transitar largos años por un proceso de autonomización de sus regiones, dejó atrás el modelo autonómico y se constitucionalizó como federal.

El tema no pasa por la denominación autonomía o federalismo. Dichas denominaciones de por sí no establecen competencias. El tema pasa por las competencias transferidas del nivel central a las entidades territoriales, o dicho de otra manera, no importa la denominación sino las competencias transferidas. Por ejemplo, las

competencias autonómicas que el Reino Unido da a las autonomías de Escocia, Gales e Irlanda del Norte superan en contenido descentralizador a la mayor parte de los federalismos del mundo (estas autonomías participan con representación propia en los campeonatos mundiales de diferentes disciplinas deportivas, incluido el fútbol, como si fueran países). Y los Estatutos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, aprobados mediante referéndums entre mayo y junio del año 2008, tenían un contenido de mayor descentralización que el federalismo de Venezuela, que es muy débil.

Una característica muy importante de los procesos autonómicos es su versatilidad para establecer asimetrías estatales, esto es, que el Estado tenga unas regiones más autónomas que otras. El federalismo tiende a ser más homogenizador. Ese fue el modelo del referéndum nacional por las autonomías del año 2006, que permitió que los departamentos que se quisieran autonomizar lo hicieran y los que no, se quedaran centralizados, y así fue. Luego vendría la Constitución actual que unificó, uniformó, a todos los departamentos, a todos les dio la chance de hacerse autónomos, o mejor dicho, de denominarse autónomos, porque no hay autonomía sin transferencia de competencias desde el nivel central. En el caso boliviano, dada la densidad poblacional actual, sería probablemente inviable convertir a Pando y quizá a Oruro en estados, cada uno con los cuatro poderes u órganos del Estado independientes etc., por lo que es más adecuado el proceso autonómico que, gracias a su versatilidad, permite la conversión gradual de aquellas regiones con poblaciones todavía relativamente pequeñas.

Pero vamos al fondo. Si hiciéramos borrón y cuenta nueva, si quisiéramos anular el proceso autonómico e instaurar un sistema federal en Bolivia, tendríamos que hacer una cosa muy parecida a lo que ya se hizo en el proceso autonómico, vale decir, tendríamos que hacer un referéndum nacional para preguntarle a la población si quiere federalismo, después modificar la Constitución y luego hacer referéndums departamentales para aprobar los Estatutos estatales. Así, habríamos desperdiciado casi una década andada en el proceso autonómico y empezaríamos, de nuevo, a andar lo que ya hemos andado.

Hay que entender que las autonomías son el camino imprescindible si se quiere llegar al federalismo y, por ello, lo inteligente es luchar por perfeccionar y consolidar el proceso autonómico en marcha (momentáneamente diezmado por el masismo y la pasividad de los actores locales) para así abrir la posibilidad de desembocar en un modelo federal, si es que las circunstancias políticas así lo permiten y los bolivianos nos animamos a transferir competencias de verdadero contenido autonómico a los departamentos. No tiene sentido, desde ningún punto de vista, enfrentar los conceptos de autonomía y federalismo que son variables siamesas de un mismo continuo. Tengamos presente la sentencia del filósofo norteamericano H. L. Mencken, que dijo que “para cada problema complejo hay una solución simple, pero equivocada”.

El rotundo No de los referéndums estatutarios de Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí

En los referéndums aprobatorios de los Estatutos autonómicos del 20 de septiembre de 2015 Cochabamba rechazó el suyo con el 61,58%, Chuquisaca con el 57,43%, La Paz con el 68,06%, Oruro con el 74,02% y Potosí con el 68,08%.¹²⁰

Como lo hemos demostrado, no obstante que la Constitución otorga un adecuado marco institucional para el régimen de autonomías departamentales (gobernador y asamblea legislativa elegidos por voto), niega a los departamentos las competencias que cualquier régimen autonómico razonable tendría que tener, y configura un Estado claramente centralizado para quien hace un análisis cuidadoso. De esa manera tenemos, a la boliviana, un curioso Estado autonómico centralizado, ya que la Constitución tiene en sí misma el germen de la anulación de un Estado autonómico.

Por eso es que los Estatutos departamentales que bajo la Constitución vigente se han aprobado o están en vías de aprobarse por las asambleas legislativas departamentales son una tomadura de

120 Fuente: Órgano Nacional Electoral.

pelo para el proceso autonómico, si es que honestamente queremos autonomías de verdad, porque lo único que pueden contener es la transcripción de la lista de las inocuas competencias que la Constitución otorga a los gobiernos departamentales (si pusieran más competencias, el Tribunal Constitucional las eliminaría, y si las restan, sería una tontería).

Los resultados contundentes de los mencionados referéndums tienen un significado emblemático. Fue el despertar de una población que le dio un abrumador No al engaño que pretendió hacerles creer que Estatutos centralistas viabilizarían la autonomía, y dio así una gran lección a los que se tragaron la mentira de que es mejor tener cualquier estatuto a no tenerlo.

Los Estatutos, del departamento que fueren, con las competencias centralistas de la Constitución, son absolutamente inocuos. Solamente han servido a la estrategia gubernamental de postergar el proceso autonómico al anteponer cualquier medida autonómica a la aprobación de ellos, como es el caso del Pacto Fiscal. Son absolutamente innecesarios para la aplicación de las competencias exclusivas de la Constitución, ya que la Ley Marco de Autonomías ordena a los gobiernos departamentales el ejercicio de las 36 competencias exclusivas que les otorga el artículo 300 de la Constitución. Lo que quiere decir que no se necesita estatuto para ejercer estas competencias. Un ejemplo clarísimo de ello es que la gobernación de Santa Cruz ha ejercido la competencia de los hospitales de tercer nivel sin haber tenido estatuto.

Lo cierto es que mientras el MAS esté en el gobierno y las competencias autonómicas sean las de la actual Constitución, las chances de la autonomía son escasas.

El caso emblemático de Potosí

La huelga general que desde el 6 de julio hasta el 2 de agosto de 2015 llevó adelante el Comité Cívico Potosinista (COMCIPO) bajo el liderazgo del taxista Johnny Llally, es un claro ejemplo de la ausencia de competencias de los departamentos. El pedido consistió

en un pliego de 26 demandas que los cívicos hicieron al gobierno central, ninguna de las cuales pudo ser solucionada por el gobernador de Potosí, Juan Carlos Cejas, quien, además de dejar claro que no tenía competencias para resolver los problemas planteados, en una demostración inequívoca del espíritu antiautonomista que anima a los militantes del Movimiento Al Socialismo, adoptó una posición militante a favor del gobierno central en contra de los pedidos de obras para el pueblo que lo eligió. Para darnos una idea de la ausencia de competencias de los gobernadores bajo la Constitución vigente, transcribimos los pedidos de realizaciones que COMCIPO hizo al gobierno central:

1. Complejo hidroeléctrico Río Yura Potosí.
2. Planta hidroeléctrica Supay Chaca Río Pilcomayo.
3. Hospital de segundo nivel en la zona San Cristóbal de la ciudad de Potosí.
4. Hospital materno infantil en la ciudad de Potosí.
5. Hospital de segundo nivel en Llallagua, con dotación de ítems para los médicos y enfermeras.
6. Construcción de un puente internacional en Villazón que cuente con todos los servicios de controles internacionales.
7. Represa Ajnapa Tupiza.
8. Establecimiento y reversión al municipio de todas las tierras enajenadas por usucapiones fraguadas por personas de la Alcaldía y otras autoridades de Tupiza.
9. Conclusión del camino carretero Incata-San Antonio.
10. Construcción del camino carretero Uyuni-Hito 60.
11. Mejoramiento de la carretera con doble vía Potosí-Puente Méndez.
12. Camino carretero Potosí, Colquechaca-Capinota, Cochabamba.
13. Fábrica de vidrio.
14. Fábrica de cal en Cayara.
15. Planta recicladora de basura en la ciudad de Potosí.
16. Energía eólica en el sudoeste potosino.
17. Impulsar la reposición de la zona franca en Uyuni.

18. Ítems para los médicos y enfermeras.
19. Represa de agua en Puna.
20. Exploración de yacimientos mineros y petróleo.
21. Fábrica de cemento en Coroma.
22. Aeropuerto internacional en Pampas de Lequezana de acuerdo con la Ley 4157.
23. Preservación del Cerro Rico de Potosí.
24. La no renuncia a la deuda histórica a ser considerada en el tratado de las aguas del Silala, que reivindica la plena soberanía de Bolivia de dichos manantiales.
25. El traslado de la oficina central de la Comibol a la ciudad de Potosí, de acuerdo con la Constitución Política del Estado.
26. Tema educativo: ítems para trabajadoras sociales y psicólogos en todas las unidades educativas de secundaria.

La pregunta que queda de esa experiencia es la siguiente: ¿de qué sirven los gobiernos autónomos departamentales si no tienen competencias para resolver los problemas de sus pueblos?

Prejuicios contra las autonomías

De acuerdo a la Real Academia Española, el significado de prejuicio es: “Juicio previo o idea preconcebida por lo general desfavorable”. En Bolivia, los procesos descentralizadores y autonomizadores tienen, en una buena parte de la población especialmente altiplánica, todavía preconceptos relacionados con la idea de que esas son cosas de los “cambas” o de “separatistas”, “independentistas” o de la “derecha”, prejuicios que persisten a pesar de que las autonomías ya están constitucionalizadas en Bolivia.

Como todo prejuicio, está equivocado. Los procesos de autonomización provienen en el mundo entero desde la izquierda, siendo el ejemplo más claro de ello el hecho de que fue el Partido Socialista Obrero Español el que condujo en gran medida el establecimiento de autonomías en España. Tampoco es cierto que solo

vayan a beneficiar a un sector del país o que escondan intenciones de separarlo o dividirlo.

Albert Einstein decía que “[e]s más fácil destruir un átomo que un prejuicio”. Mientras esos prejuicios existan, siempre existirá la posibilidad de que los gobiernos de turno, que naturalmente tienden a ser centralistas en el ejercicio del poder, adopten posturas antiautonómicas.

Los prejuicios, como los que analizamos, nacen fundamentalmente del desconocimiento cabal de una materia y de la manipulación fundamentalmente mediática que se hace por parte de grupos de interés o de entidades gubernamentales, sin mayores fundamentos que la manipulación de los sentimientos patrióticos de la población.

Por ello, una tarea importantísima por hacer es difundir de manera permanente entre la población boliviana los beneficios de adoptar una organización descentralizada en lo administrativo y político, esto es, autonomizada.

CAPÍTULO V

¿Qué hacer para reconducir el proceso?

Cambiar las normas centralistas

Las leyes que hemos analizado someramente en el capítulo II deben ser cambiadas. Especialmente la Ley Marco de Autonomías que, paradójicamente, comanda la obstrucción del proceso autonómico con la apariencia de autonomizar, y la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que ha convertido a la educación en un instrumento ideológico absolutamente centralizado en detrimento del desarrollo humano de la población.

Pacto Fiscal

La distribución de recursos para el ejercicio de las competencias es una tarea perentoria e insoslayable para el desarrollo del proceso autonómico. Con ese u otro nombre, si los bolivianos queremos vivir en un Estado autonómico de verdad, tenemos que luchar para lograr una redistribución de recursos que permita a las entidades subnacionales ejercer competencias autónomas.

Asumir las competencias exclusivas

Si bien el proceso autonómico se truncó fundamentalmente por la vocación centralista del gobierno del Movimiento Al Socialismo,

no es menos cierto que también se debió a la ausencia de lucha por el proceso por parte de los gobiernos subnacionales. No se escucharon voces de lucha testimonial a favor del proceso, y cuando el gobierno central dictó normas centralistas, incluso algunas anticonstitucionales, estos gobiernos por lo general hicieron oídos sordos. Llama poderosamente la atención, por ejemplo, que las competencias arriba listadas referidas a los gobiernos departamentales, extractadas del artículo 300 de la Constitución, que les otorgan competencias exclusivas, esto es, que pueden ejercerlas de manera inmediata sin pedir permiso a nadie, no fueron ejercidas por ninguno de ellos, no obstante que la LMA les ordena, en su artículo 64, asumirlas sin más, como líneas arriba hemos hecho notar.

Por ello, la tarea inmediata es impulsar a las Asambleas Legislativas Departamentales a asumir el reto de legislar sobre las competencias exclusivas establecidas en el artículo 300 de la Constitución, listadas en el apartado c), líneas arriba.

Reformar parcialmente la Constitución para que haya autonomía de verdad

Entendemos que las propuestas de reformar la Constitución son muy poco atractivas. Las reformas constitucionales en Bolivia han sido largas, caóticas y traumáticas. Sabemos también que mientras el MAS tenga el control de la Asamblea Legislativa no podrá haber una reforma constitucional proautonómica auténtica, franca. He escudriñado hasta el último resquicio de la Constitución buscando otra salida de carácter definitivo al centralismo absoluto que hoy impera y, créanme, no la hay, si queremos autonomía de verdad.

La reconducción del proceso autonómico no tiene cabida sin una reforma parcial de las competencias autonómicas, porque las que asigna la Constitución, especialmente para el nivel departamental, son absolutamente insuficientes para lograr una autonomía de verdad. A las competencias antiguas que otorgaba a los departamentos la vieja ley de descentralización (abrogada), que

eran caminos vecinales, electrificación rural, riego y coordinación municipal, solo agrega las de sistemas aislados de electrificación, deporte y comercio, industria y servicios (que lamentablemente no se han utilizado), las demás competencias exclusivas son intrascendentes en lo que respecta al autogobierno y así, nos guste o no, no se puede hacer autonomía de verdad.

Con relación a los recursos económicos, la cosa está igual o peor. Como explicamos en lo referente al régimen fiscal, las gobernaciones departamentales nada tienen que ver en lo que respecta a la definición sobre recursos económicos. La política fiscal es una competencia exclusiva del nivel central que define los ingresos y controla los gastos a través de la definición de los presupuestos y la distribución y financiamiento de la inversión pública. Inclusive la administración de las regalías tiene que sujetarse a una ley del nivel central, lo que significa un retroceso no reclamado por los interesados. La planificación de la economía ni se diga, es competencia “privativa”, “indelegable”, del nivel central. Asimismo, los departamentos no tienen nada que decir sobre todos sus recursos naturales y lo que deriva de ellos: ganadería, agricultura, minería, hidrocarburos, etc.

Bajo ese panorama, “adecuar” los Estatutos departamentales a ese esquema equivale tan solo a consolidar ese centralismo constitucional y nada más. Resulta absolutamente insuficiente. Es que la Constitución creó un curioso sistema de autonomías centralizadas.

Por ello es que es imprescindible modificar la distribución de competencias de la Constitución para que los departamentos puedan asumir competencias autonómicas de verdad y poder así echar a andar el proceso, y ahí sí se podría justificar la adecuación de los Estatutos departamentales a la Constitución.

El año 2010 publiqué una propuesta de reforma constitucional en un libro titulado *Hacia la reconducción del proceso autonómico*, que se encuentra agotado.¹²¹ Constituye, básicamente, un proyecto de

121 Para los interesados en una versión digital está disponible en el link <http://eju.tv/2010/07/proyecto-de-reforma-constitucional-elaborado-por-juan-carlos-urenda/>

ley de reforma parcial de las competencias autonómicas, destinado a servir de borrador de trabajo para tal propósito.

La propuesta consiste, básicamente, en otorgarle a los departamentos competencias de autogobierno relacionadas, entre otras cosas, con la descentralización fiscal por la vía de los ingresos y de los gastos, y competencias verazmente compartidas en materia de planificación del desarrollo y sobre recursos naturales para el mejor aprovechamiento de estos a nivel departamental.

El grado de autonomía de las entidades territoriales se mide por las competencias autonómicas que les son asignadas. La pregunta que surge es: ¿de qué sirve que la Constitución establezca una estructura formal autonómica adecuada para los gobiernos departamentales, si no les otorga las competencias con las condiciones necesarias para que puedan funcionar de manera autónoma?

CAPÍTULO VI

Resumen de las principales conclusiones

Inicios del proceso

1. El proceso autonómico tuvo una formidable manifestación soberana en su génesis contemporánea. En lo formal, nace con el Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales del 2 de julio de 2006, en el que triunfó el Sí en los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija con el 73,83%, 57,68%, 71,11% y 60,79%, respectivamente, lo que dio inicio al Estado compuesto. El incumplimiento de la Asamblea Constituyente a dicho mandato –que constituía un mandato de derecho interno ineludible a favor de autonomías de verdad– obligó a la realización de los referéndums de mayo y junio de 2008, en los que se precisó en forma detallada el tipo de autonomía que reclamaba cada departamento y así se aprobaron los Estatutos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, con el voto afirmativo del 79,5%, 81,96%, 85,6% y 78,78%, respectivamente, en procesos electorales legales y legítimos, no declarados nulos por ningún tribunal competente. Luego, en estos departamentos vendrían dos ratificaciones indirectas: el referéndum revocatorio del 10 de agosto de 2008, en el que se ratificaron las “políticas” autonomistas de los prefectos de dichos

departamentos, y el constituyente del 25 de enero de 2009, en el que la CPE perdió en los mismos departamentos, en buena medida porque no reflejaba el modelo de autonomías por las que el pueblo había votado.

El diseño constitucional

2. La Constitución vigente establece un régimen de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas que, en lo estructural, tiene una definición aceptable fundamentalmente porque da origen a un Estado compuesto, rompiendo el concepto del clásico Estado unitario de un solo espacio normativo, y porque contempla gobiernos departamentales autónomos con gobernadores y asambleas legislativas elegidas por voto popular, aspectos que, de por sí, constituyen una estructura de vanguardia a nivel continental y que serían la base –y la esperanza– para reconducir del proceso.
3. No obstante lo afirmado en el numeral anterior, la clasificación constitucional de competencias, esto es la asignación de tareas, resulta claramente centralizadora, negadora del modelo autonómico, por lo que, en los hechos, en su aplicación, anula la estructura autonómica. Entre competencias privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes (estas últimas en su aplicación han resultado también centralizadoras), el nivel central cuenta con 83 competencias, muy probablemente sin parangón en el mundo, dando forma, de esa manera, al paradójico caso boliviano de autonomías centralizadas.
4. Las principales competencias, educación y salud, están radicalmente centralizadas. Las “políticas” del sistema de educación y salud son competencia “exclusiva” del nivel central del Estado. La “gestión” operativa de las tareas de educación y salud es una labor “concurrente” entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas.

5. El régimen fiscal es radicalmente centralizado. El nivel central es el que decide qué se recauda, cómo se recauda y cómo se distribuye lo recaudado de los dineros fiscales. La Constitución se asegura de que los ingresos y gastos de los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales, denominados estos conjuntamente como entidades territoriales autónomas (ETA), estén controlados y dirigidos por el nivel central del Estado. Consecuentemente, las ETA no tienen autonomía fiscal ni por la vía de los ingresos ni por la de los gastos. El nivel central se queda con cerca del 80% de las regalías petroleras (que ya están reguladas por el nivel central), el 75% de los impuestos, y más de la mitad de los recursos del IDH. (En los presupuestos de 2016 y 2017, el nivel central de gobierno dispone de un poco más del 85% del total del gasto público).
6. La planificación es centralizada. Los departamentos no tienen autonomía para planificar su desarrollo. La planificación nacional es una competencia “privativa” del nivel central del Estado, y los gobiernos departamentales autónomos deben planificar su desarrollo en concordancia con la planificación nacional. La Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado No. 777 remata este concepto.
7. En la negociación del Pacto Fiscal, las ETA no tienen normas que le otorguen competencias que las favorezcan en la negociación con el nivel central del Estado, que detenta la exclusividad de la totalidad de las competencias fiscales financieras, además de controlar absolutamente todos los órganos e instituciones del Estado.
8. A contrapelo de todas las constituciones autonómicas del mundo, la cláusula residual en la Constitución centraliza en vez de descentralizar.
9. Las “autonomías regionales” no son tales porque no tienen competencias legislativas.

La centralización normativa (Orden cronológico)

10. Ley de la Renta Universal de Vejez. Renta Dignidad. No. 3791 (28 de noviembre de 2007). Con esta ley se inició una práctica que luego se haría constante a lo largo del gobierno del MAS: financiar competencias del nivel central del Estado con recursos de los gobiernos subnacionales. Siendo la seguridad social una competencia del nivel central, de manera inconsulta se cercena el 30% del IDH que corresponde a las exprefecturas y municipios, para luego representar la Renta Dignidad como beneficio del nivel central.
11. La centralización del sistema regulatorio. El D.S. No 29894 del 7 de febrero de 2009 determina la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, extingue las superintendencias de los Sistemas de Regulación Sectorial, SIRESE, y de Regulación de Recursos Naturales Renovables, SIRENARE, las sustituye por órganos denominados “autoridad” tutelados por los ministerios correspondientes y “supeditadas al ministro cabeza de sector”. Ello implica la intervención gubernamental indirecta en todas las áreas reguladas: telecomunicaciones, transporte, agua potable y saneamiento básico, bosques, tierra, pensiones, electricidad y empresas privadas. Aquello echa por tierra la imparcialidad del procedimiento administrativo.
12. Alteración de la jerarquía normativa (D.S. 29894 del 7 de febrero de 2009). Viola el artículo 410, II de la Constitución que otorga la misma jerarquía normativa a las leyes nacionales, los Estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena, al establecer que “...las normas emitidas con competencia territorial nacional tienen preferente aplicación sobre las demás normas emitidas por entidades territoriales autónomas, en el marco de las competencias atribuidas al nivel central por la Constitución Política del Estado”.

13. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez No. 31 (19 de julio de 2010) es una ley de control centralizado del proceso autonómico. Regula 20 competencias exclusivas del nivel central del Estado, ratificando el carácter centralista de esas competencias. No autonomiza o transfiere absolutamente ninguna competencia a favor de los gobiernos autónomos departamentales, municipales o indígenas, y más bien pone candados y trabas al proceso autonomizador. El aspecto positivo de la LMA es que en su artículo 64 obliga a los gobiernos autónomos departamentales al ejercicio de las competencias exclusivas que les asigna la Constitución, que suman 36, y que los gobiernos autónomos no han asumido.
14. Ley de Juegos de Lotería y de Azar No. 60 (25 de noviembre de 2010). Competencia “compartida” entre el nivel central del Estado y los gobiernos territoriales, esta ley reserva para el nivel central todas las autorizaciones, otorgamiento de licencias y labores de fiscalización a través de la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego que es una entidad del nivel central; y crea dos impuestos, el Impuesto al Juego (IJ), que ingresa íntegramente al Tesoro General del Estado, y el Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ), que grava a los jugadores y destina el 70% de lo recaudado para el TGN, el 15% para los gobiernos departamentales y el restante 15% para los gobiernos municipales, indicándoles, además, dónde deben invertir esos recursos. Lo que hace la norma es convertir en “exclusiva” una competencia “compartida”, violando la Constitución.
15. La Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez No. 70 (20 de diciembre de 2010) centraliza de manera absoluta la educación. Eliminó los servicios departamentales de educación (SEDUCAS) y los transfirió a las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) que son oficinas del Ministerio de Educación. Los SEDUCAS, que hace algunos años inclusive

otorgaban títulos de bachiller, han sido borrados del mapa y los títulos que emitieron no valen nada. Centraliza el diseño del currículo, escalafón docente y la política salarial.

Los directores y subdirectores departamentales son designados por el Ministerio de Educación. Promueve un centralismo radical, negador de cualquier intento autonomizador, fomenta un colonialismo interno etnicista y propugna una educación ideologizada, antineoliberal y autoritaria.

16. La Ley de Clasificación y Definición de Impuestos No. 154 (14 de julio de 2011) le pone candados a las facultades de creación de impuestos de las entidades autónomas, a contramano de la Constitución que establece como competencias exclusivas de los departamentos y municipios la creación de impuestos en sus jurisdicciones. Limita a los gobiernos departamentales a crear impuestos solamente en materia de sucesión hereditaria, propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática y la afectación del medio ambiente. A los municipios les ratifica la capacidad de fijar impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales y de vehículos automotores terrestres; la transferencia de inmuebles y vehículos automotores y, más allá de esa ratificación, les permite legislar solamente “el consumo específico sobre la chicha de maíz” y la “afectación del medio ambiente”.
17. Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación No. 164 (8 de agosto de 2011). De acuerdo al artículo 299 I. 2 de la Constitución, la competencia “Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones” está clasificada como “compartida”, esto es, que comparten atribuciones sobre ella el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. Sin embargo, esta ley centraliza prácticamente la totalidad de la competencia de telecomunicaciones, tecnología de información y comunicación. Es decir, convierte una competencia “compartida” en una “exclusiva”, con la ayuda de la centralizadora Ley Marco de Autonomías.

18. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana No. 264 (31 de julio de 2012). La Constitución establece que la competencia denominada “seguridad ciudadana” es una competencia “concurrente”, esto es, que la legislación corresponde al nivel central del Estado, y los otros niveles de gobierno ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Esta ley, lejos de respetar las facultades reglamentarias y ejecutivas de los otros niveles de gobierno, como si fuera una competencia privativa o exclusiva del nivel central, impone unilateralmente, (i) a los gobiernos departamentales, el pago de los servicios básicos de toda la infraestructura carcelaria y, (ii) a las entidades territoriales autónomas municipales e indígena-originario-campesinas, el pago de los servicios básicos de todas las Estaciones Policiales Integrales y Módulos Policiales, ubicados en el ámbito territorial correspondiente. Asimismo, no obstante que la competencia “Policía boliviana” es “privativa” del nivel central del Estado, esto es, que su legislación, reglamentación y ejecución no pueden ser transferidas ni delegadas por mandato expreso de la Constitución, manda a los gobiernos departamentales autónomos a asignar, “como mínimo”, el 10% de los recursos provenientes de la coparticipación y nivelación del IDH, que son recursos propios del departamento.
19. La Sentencia Constitucional 1714/2012 (1 de octubre de 2012). En una extensa y bien rebuscada tesis centralista, el Tribunal ratifica el centralismo de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez al declarar la constitucionalidad de los artículos 76, 78, incisos b), c), d) y e) y los artículos 79 y 80.1 de dicha ley y declaró la inconstitucionalidad de la última parte del inciso a) del artículo 78.
20. Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No. 482 (9 de enero de 2014). A pesar de que la Constitución establece que la elaboración de las cartas orgánicas municipales es una competencia “exclusiva” municipal, esta ley establece que se

aplica a los municipios que no cuenten con su Carta Orgánica Municipal vigente y/o en lo que no hubieran legislado en el ámbito de sus competencias, violando algunos artículos de la Ley de Municipalidades que quedan vigentes, así como el artículo 271 I de la Constitución que establece que la “Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de los Estatutos autonómicos y Cartas orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”.

21. Ley de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 No. 650 (15 de enero de 2015). Ninguno de los 13 pilares menciona el concepto de autonomía.
22. Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera No. 767 (11 de diciembre de 2015). No obstante que la competencia “hidrocarburos” es “privativa” del nivel central del Estado, esta ley crea el llamado Fondo de Promoción a la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera que financia con el 12% de los recursos provenientes del IDH, antes de la distribución a los municipios, gobernaciones, universidades públicas, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros. Viola el referéndum del 18 de julio de 2008 y los artículos 272, 340 I, 341-2 y 3 de la Constitución.
23. Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado y sus Subsistemas No. 777 (21 de enero de 2016). Establece el Sistema de planificación integral del Estado denominado SPIE. Consolida la planificación centralizada del Estado. Cubre todos los órganos del Estado, el Tribunal Constitucional Plurinacional, las instituciones de control y defensa del Estado, los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y

regionales, las empresas y universidades públicas. La operativa es la siguiente: el Ministerio de Planificación y Desarrollo, que la ley denomina “Órgano Rector”, establece: “...la normativa, lineamientos, metodologías, normas técnicas, directrices, protocolos, procesos, procedimientos, subsistemas, plataformas, mecanismos e instrumentos para la implementación del Sistema integral del Estado, incluyendo las que corresponden a la planificación territorial y ordenamiento territorial”.

24. Ley Nacional del Deporte No. 804 (11 de mayo de 2016). La competencia “deporte” es “exclusiva departamental”. Entonces, esta ley echa mano de la centralizadora cláusula residual para violar la competencia exclusiva departamental y legislar para todo el territorio nacional sin ninguna consideración por los departamentos. Violación constitucional evidente.

Algunos hechos relevantes

25. El infame caso “terrorismo-separatismo” no ha logrado probar ningún acto terrorista ni separatista. Deberá procesarse a los autores intelectuales y materiales de los asesinatos en el hotel Las Américas y a los promotores de un juicio sin culpables de nada.
26. La adecuación a la Constitución de los Estatutos autonómicos de los departamentos que votaron favorablemente en el referéndum de 2006 y en los de 2008 constituye un desconocimiento a la voluntad popular expresada en las urnas. El “adecuar” los Estatutos a la Constitución significa recortarles aproximadamente entre el 60 y 70% de las competencias aprobadas por voto popular. Entonces, la ecuación planteada en porcentajes promedio, en los cuatro departamentos autónomos, es la siguiente: recortar el 60-70% de las competencias de los Estatutos aprobados por el 81% de la población, para obedecer a una Constitución rechazada por el 61% de

los ciudadanos de dichos departamentos. A esa operación la hemos bautizado como la “ecuación imposible”, con relación a la voluntad soberana, claro.

27. Los Estatutos “adecuados” de Pando y Tarija a gusto del Tribunal Constitucional son la prueba de la nada. No tienen valor práctico ni se ha autonomizado nada. Ese camino lo espera a los demás Estatutos.
28. El laberinto centralizador al que se ha sometido al estatuto cruceño lleva a cuestionarnos si ha sido por eso por lo que el pueblo cruceño votó en dos referéndums autonómicos.
29. El rotundo No de los referéndums estatutarios de Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí, del 20 de septiembre de 2015, demuestran la desconfianza de la población en las propuestas de “autonomías” del MAS.
30. El Ministerio de Autonomías fue una farsa desde su creación hasta su cierre.
31. Ninguno de los gobiernos departamentales ha hecho su tarea: tratar de legislar sobre las 36 competencias exclusivas que les otorga la Constitución.
32. El prejuicio contra las autonomías, que existe en grandes sectores de la población boliviana, es el principal obstáculo para desarrollar el proceso autonómico.
33. Las autonomías son el camino imprescindible si se quiere llegar al federalismo y, por ello, lo inteligente es luchar por perfeccionar y consolidar el proceso autonómico en marcha. No existe ninguna posibilidad material de instaurar un régimen federal sin antes transitar por un proceso de autonomización. Pretender hacer borrón y cuenta nueva para instaurar el sistema federal es una solución simple, atrayente, a un

problema complejo, pero resulta un absurdo. Tampoco tiene sentido enfrentar los conceptos de autonomía y federalismo que son variables siamesas de un mismo continuo.

¿Qué hacer para reconducir el proceso?

34. Cambiar las leyes centralistas arriba descritas.
35. Lograr un Pacto Fiscal que permita transferencia de competencias.
36. Asumir competencias exclusivas de los departamentos.
37. Reformar parcialmente la Constitución en lo que respecta a la clasificación de competencias.

Bibliografía

ASBÚN, Jorge

2006 “Referéndum por autonomía departamental, alcances e implicaciones”. En *Visiones de las autonomías en Bolivia*, p. 117 Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Konrad Adenauer Stiftung, Fundappac, publicado como separata en La Razón.

Colegio Nacional de Abogados de Bolivia

2008 Conclusiones XII Congreso Nacional Extraordinario de Abogados de Bolivia. Santa Cruz, 14 y 15 de enero de 2008. www.colabogadosbolivia.com

Conferencia Episcopal de Bolivia

2008 *Orientaciones pastorales sobre el proyecto de CPE: Para que el pueblo tenga vida*. La Paz, marzo.

Declaración Constitucional Plurinacional 0170/2016

EL-HAGE, Javier

2006 *Límites de derecho internacional para la Asamblea: democracia, derechos humanos, inversiones extranjeras y control de drogas*. Edición especial para los constituyentes, Fundappac-Konrad Adenauer Stiftung.

Estatuto del Departamento Autónomo del Beni, 15 de diciembre de 2007.

Estatuto Fundamental Autónomo del Departamento de Pando, 14 de diciembre de 2007.

HERRERA AÑEZ, William

2014 *El proceso del terror: La verdad se impondrá*, Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, p. 246.

LOCKE, John

1690 *Two Treatises of Government*.

MÁIZ, Ramón

2007 Once tesis para una teoría de la autonomía. Ensayo no publicado.

MEDINA, Juan Abal

2004 *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PRATS CATALÁ, Joan

2006 “Autonomías territoriales e indígenas en Bolivia”. En *Visiones de las autonomías en Bolivia*, p. 13. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Konrad Adenauer Stiftung, Fundappac, publicado como separata en *La Razón*.

Sentencias Constitucionales 69/2004, 75/2005 y 1714/2012.

URENDA, Juan Carlos y El-Hage, Javier: *¿Qué hacer si la Asamblea Constituyente incumple el mandato del referéndum por las autonomías departamentales?*, UPSA, Prefectura de Santa Cruz, 2007.

WELZEL, Hans

1977 *Introducción a la filosofía del derecho, derecho natural y justicia material*. Madrid: Ediciones Aguilar.

Este libro demuestra que en Bolivia no existen las autonomías por las que el pueblo votó en el referéndum nacional del 2 de julio de 2006 y menos en los referéndums departamentales que aprobaron cuatro Estatutos. De este modo, describe la manipulación de los mecanismos de democracia directa vía la conculcación de la voluntad soberana expresada en las urnas. Explica por qué el texto constitucional vigente es insuficiente para otorgar a los gobiernos departamentales autonomías de verdad y cómo, mediante leyes, decretos y sentencias constitucionales posteriores, han centralizado el país –a menudo de manera inconstitucional– y han acabado estancando, prácticamente por completo, el proceso autonómico. Todo ello, sumado a otros hechos que describimos de manera somera en este ensayo, refleja la ausencia de una genuina voluntad política de autonomizar por parte del partido gobernante, MAS, y retrata el diseño actual del modelo boliviano que es –en los hechos– un novedoso y curioso caso de autonomías centralizadas. Este libro no es un análisis doctrinario. Está pensado como un registro de las cosas que hay que cambiar, de lo que hay que hacer, para reconducir el proceso autonómico cuando los que hoy detentan un poder omnímodo y centralizador ya no lo detenten. Trata, en definitiva, de generar consciencia de la inviable situación en que se encuentra la administración pública boliviana.

ISBN: 978-99954-1-771-0



9 789995 417710