

# ECUADOR Debate<sub>108</sub>

Quito/Ecuador/Diciembre 2019

## La descentralización en cuestión



Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

Descentralización, autonomía e identificación regional: el Comité de vialidad del Guayas

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)

La descentralización fuera del centro: debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo

La política agraria en Ecuador 1965-2015

¿Cómo el nuevo orden global inseguritario se manifiesta en América Latina?

Los migrantes “invisibles” a la luz pública: transporte público terrestre de Villa Hermosa a la ciudad de México (y viceversa) en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva

ECUADOR  
**Debate**

**CONSEJO EDITORIAL**

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editora:** Lama Al Ibrahim  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

**REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES**

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

**SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

**ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

**PORTADA**

Gisela Calderón/Magenta

**ARMADO E IMPRESIÓN**

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 108: 978-9942-963-51-2

# ECUADOR DEBATE 108

Quito-Ecuador • Diciembre 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-51-2

PRESENTACIÓN 3/7

## COYUNTURA

- Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre  
*Julio Echeverría* 9/21
- Conflictividad socio-política: Julio-octubre 2019 23/37

## TEMA CENTRAL

- Descentralización, autonomía e identificación regional:  
el Comité de vialidad del Guayas 39/71  
*Rafael Guerrero*
- Descentralización de la planificación del ordenamiento  
territorial en Ecuador, 2008-2018 73/100  
*Lorena Vivanco y Fernando Cordero*
- Economía política de la descentralización  
y de la recentralización (1986-2016) 101/124  
*Darío I. Restrepo y Camilo A. Peña*
- La descentralización fuera del centro:  
debates sobre la autonomía territorial en Bolivia  
(2005-2019) 125/148  
*Eduardo Córdova*
- La descentralización en el Perú: cambios reales  
o continuidad remozada del centralismo 149/166  
*Carlos Herz Sáenz*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

- La política agraria en Ecuador 1965-2015 167/184  
*Tito Livio Madrid Tamayo*

## ANÁLISIS

- ¿Cómo el nuevo orden global inseguritario  
se manifiesta en América Latina? 185/191  
*José Sánchez Parga*

- Los migrantes “invisibles” a la luz pública:  
transporte público terrestre de Villa Hermosa  
a la ciudad de México (y viceversa)  
en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva  
*Rodolfo Casillas* 193/208

## **RESEÑAS**

- Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores 209/214
- Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación 215/217

# La descentralización fuera del centro: Debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

Eduardo Córdova\*

*A partir de momentos importantes de la historia boliviana, en los que la regionalización y descentralización supusieron debates y actividades políticas, en los últimos años la presión y posiciones reivindicativas de los departamentos amazónicos, conocidos como la “Media Luna”, dan cuenta en un país profundamente heterogéneo, con la presencia prominente de grupos indígenas y pueblos originarios, ya sea para paliar las demandas sociales o por iniciativa de los partidos en el poder, se promulgaron leyes tendientes a la descongestión administrativa, en algunos de estos, como la Ley de Participación de 1994, se buscó propiciar la participación de los habitantes, vía los municipios. Esto se implantó como modelo, en la Constitución de 2009. La definición constitucional que caracteriza a Bolivia, como Estado Plurinacional, lo que sin embargo no es una condición de existencia para las autonomías indígenas. El régimen autonómico, puede afirmarse, continúa en proceso de diseño, aunque, al momento la demanda de autonomía “dejó de ser parte de la política urgente” del país.*

## Introducción

La descentralización, bajo la figura del regionalismo, es parte medular de la historia boliviana. Tal fue su importancia que se llegó a afirmar que es *la parte medular*:

[...] el regionalismo constituye la contradicción principal de la sociedad boliviana, y mientras no se resuelva, el país no podrá consolidar su institucionalidad ni emprender acciones eficaces para desarrollarse. Además, seguirá viviendo en constante riesgo de repetir la guerra civil de 1899 para señalar una nueva capital de la República que, a la vez, sea la sede de los tres poderes del Estado (Roca, 2009:72; Roca, 1999:39).

Según esta interpretación, más que la lucha de clases, la lucha entre regiones habría constituido el vórtice de las disputas sociopolíticas y económicas en el país. Si bien ambas luchas podrían entenderse como parte del desarrollo del capitalismo a escala global (por tanto, de la lucha de clases), la importancia del regionalismo es indudable, considerando la fragmentación geográfica y etnolingüística del país (Gallup *et al.*, 2003) y la constitución y consolidación de élites regionales desde el siglo XIX.

El centralismo reafirmado después de la guerra civil “federalista” de 1899 y también en el periodo revolucionario inaugurado en 1952, enfrentó demandas

---

\* CEPLAG-UMSS-Ciudadanía.

regionales de redistribución del poder que surgieron en varios momentos y confluyeron, en el último periodo, en el establecimiento de autonomías departamentales, que se combinan ahora con las autonomías municipales, regionales e indígenas originarias campesinas. Aquí se presenta un recuento de algunos hitos importantes en las demandas de descentralización en Bolivia, las respuestas desde el Estado y la situación actual de la gestión descentralizada.

## **La descentralización y los procesos de descentralización**

Se suele asumir que una organización estatal de varios niveles permite aprovechar las ventajas de las actuaciones en gran escala y en pequeña escala (y suele citarse a Montesquieu como exponente de esta idea). Descentralizar sería entonces un imperativo de eficacia de las políticas públicas. Pero un Estado organizado en varios niveles también puede caer en los vicios y problemas de las pequeñas y grandes escalas y de la descoordinación (Treisman, 2007:270). La descentralización sería una apuesta sin garantía de éxito para las políticas. Podría de hecho ser contraproducente para la gestión: “el sistema centralizado puede ser inflexible y aun autocrático, pero por lo menos está clara la responsabilidad de las políticas” (Peters, 1999:262); o: “en la base, la descentralización [...] causa problemas porque crea múltiples puntos de autoridad para la toma de decisiones” (Hammond y Miller, 1985: 22). Es decir, los procesos de descentralización no siempre apuntan a las mejoras en la gestión en sí misma sino también a los “efectos secundarios” en relación con los sujetos sociopolíticos. La gestión no es el único criterio de descentralización; también convergen criterios políticos y económicos:

La descentralización política refiere a procesos en los cuales el poder de la toma de decisiones políticas y algunas funciones son transferidas de un nivel de gobierno a otro inferior [...] La descentralización administrativa significa la transferencia de un número de tareas y funciones de oficinas centrales a niveles de administración inferiores [...] Finalmente, la descentralización económica significa el intento de trasladar actividades industriales y otras actividades económicas a las regiones (Loughlin, 2007:296).

El componente político, se expresaría en “la distribución de poder a niveles inferiores en una jerarquía territorial, sin considerar si la jerarquía es de gobiernos en un Estado o de entidades dentro de una organización de gran escala” (Smith, 1985:1), o, con mayor brevedad, “la división real de poderes” (Maass, 1959). La descentralización es un asunto eminentemente político. No se trata solamente de competencias que se transfieren de un nivel del Estado a otro o de recursos que se administrarán local o regionalmente. Esta determinación política es crucial si se examinan las demandas de descentralización y el actual régimen autonómico vigente en Bolivia.

La descentralización fue parte de las demandas de democratización al cerrarse el periodo de las dictaduras. Se suele recordar que en 1982, en momentos previos a la restauración de la democracia, un dirigente cívico del departamento de Santa Cruz publicó en un periódico la Constitución Política del Estado, que incluía la posibilidad de la descentralización administrativa a nivel departamental. Era una demanda palmaria de descentralización y simultáneamente una demanda tácita de democratización.

Con el retorno a la democracia, se planteó la demanda de descentralización sobre todo desde el departamento de Santa Cruz. Las respuestas desde el Estado dieron privilegio a nivel municipal. La Ley Orgánica de Municipalidades (1985), intentó hacer operativa la afirmación de la autonomía municipal, incluida en la Constitución de 1967, definiendo gobiernos con alcaldes, concejos e incluyendo un conjunto de atribuciones y recursos. El concejo (en conjunto), tenía en esta ley atribuciones legislativas, fiscalizadoras y de refrendación hacia el órgano ejecutivo. Los miembros del órgano deliberante (concejales o munícipes cuyo número era variable según el tamaño de la población del municipio), debían ser elegidos por sufragio popular en procesos en los que los partidos presentaban su candidatura en listas cerradas. Las atribuciones del alcalde quedaron definidas por su carácter político, ejecutivo y administrativo; se trataba fundamentalmente del cumplimiento de las normas emitidas por el concejo y de dar cuenta de ello al mismo concejo.

Las concepciones de descentralización como transferencia de las decisiones sobre la provisión de bienes públicos, primaron hasta antes de 1994, sin enfatizar sobre las relaciones de poder subyacentes (por ejemplo, Finot, 2003); las referencias de la descentralización se enfocaban a nivel departamental. La discusión también enfatizaba la organización del Estado y su eficacia. Desde antes de la recuperación de la democracia, empezaron a plantearse decenas de propuestas de descentralización a nivel departamental bajo la figura del acercamiento de las instancias estatales a la población. La descentralización que se encontraba en la agenda pública privilegiaba ese nivel. Un proyecto apoyado por el Banco Mundial (EMSO-Regional), había aportado a una propuesta de ley de descentralización a nivel departamental que fue discutida y aprobada en el senado del periodo 1989-1993, como consecuencia de un acuerdo entre partidos políticos. En 1993, el cambio de legislatura y las orientaciones del nuevo gobierno cerraron la viabilidad de esa propuesta.

Algunos autores reconocen que los procesos de descentralización pueden frenar el cambio en las políticas (Treisman, 2007: xiii). Uno de los cambios frenados por la descentralización (a nivel municipal) en Bolivia, fue precisamente la descentralización (a nivel departamental). El periodo iniciado con la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994, desplazó el énfasis a los municipios. Se estableció la división de todo el país en municipios territoriales (anteriormente los municipios cubrían solamente áreas urbanas delimitadas por sendas leyes), y se eliminaron las corporaciones de desarrollo departamental. La participación

popular fue presentada como “el modelo boliviano de descentralización”; privilegiaba el nivel central y el nivel municipal, sin considerar en la práctica el nivel *meso*. El énfasis en los elementos técnicos soslayó la consideración de los sujetos que habían planteado anteriormente la descentralización hacia la escala departamental. Algunos estudiosos que habían propuesto reformas descentralizadoras para el ámbito departamental, “se convirtieron” al municipalismo. De modo sintomático, el financiamiento no ejecutado del proyecto EMSO, dedicado a descentralizar la administración hacia los departamentos, fue utilizado para el diseño de la reforma municipal.

Durante este periodo municipalista, en julio de 1995 se promulgó la Ley de Descentralización Administrativa. Fue una respuesta a las demandas de las organizaciones cívicas departamentales. Estableció las atribuciones de los prefectos, autoridades ejecutivas designadas por el presidente de la república, cuya gestión debía desarrollarse al lado de cuerpos consultivos llamados Consejos Departamentales, conformados por “consejeros” elegidos por los Concejos Municipales de cada departamento. La descentralización administrativa “centralizaba” las atribuciones departamentales en los prefectos. El diseño de la ley fue realizado sin participación de los departamentos. Aun las propuestas de reglamentación que se plantearon desde los departamentos fueron omitidas a favor de una norma única válida para todo el país.

El modelo de descentralización encarnado en la municipalización consiguió postergar pero no detener las demandas de descentralización departamental. El “proceso de cambio” a inicios de siglo, sería también el de resurgimiento de la demanda en términos de autonomía departamental. Este periodo tuvo sus hitos principales en la *guerra del agua* en la ciudad de Cochabamba (entre 1999 y 2000, cuando la población movilizada logró la reversión de un contrato de privatización del servicio de agua potable y la modificación de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario), y la *guerra del gas* (septiembre-octubre de 2003, tras las movilizaciones contra la venta de gas natural a través de Chile y la represión militar que dejó cerca de setenta muertos, por lo cual renunció el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y asumió el mando del país el vicepresidente, Carlos Mesa). El nuevo gobierno se hizo cargo de implementar la “agenda de octubre”, que consistió en la modificación de la legislación sobre los hidrocarburos a partir de los resultados de un referéndum (que no estaba prevista en la Constitución), y la convocatoria de una asamblea constituyente (tampoco incluida como posibilidad en la Constitución).

En enero de 2005 una serie de movilizaciones cívicas en Santa Cruz impusieron al gobierno de Mesa el compromiso de un referéndum sobre autonomías departamentales y la elección directa de prefectos, cuya designación hasta entonces había sido prerrogativa presidencial. La “agenda de enero” se oponía entonces a la “agenda de octubre”; se enfrentaban las propuestas de autonomía departamental y de Asamblea Constituyente. Como contrapeso de los movimientos populares, campesinos e indígenas del occidente del país, aparecían los movi-

mientos cívicos del oriente, agrupados en torno a la demanda de autonomía y con hegemonía de las organizaciones corporativas empresariales.

El inevitable proceso de cambio pareció enfrentar la alternativa entre la Asamblea Constituyente, propuesta por los movimientos populares insurgentes (campesinos, indígenas, vecinos de la ciudad de El Alto), y el referéndum sobre autonomías departamentales, reclamado por movimientos cívicos hegemonizados por organizaciones empresariales. La idea del cambio “total” –económico, estatal, social– era respondida por la idea de un cambio estatal que impediría otros cambios dentro de las regiones. Sobre todo a partir de 2006 y alrededor del proceso de la Asamblea Constituyente, se establecería un proceso de movilización competitiva. La resolución de la Asamblea tuvo que superar varios escollos: el bloqueo de las deliberaciones; la aprobación del proyecto de constitución en condiciones procedimentales por lo menos controvertibles; la aparición de los estatutos autonómicos como propuestas institucionales alternativas a la nueva constitución, legitimadas por referendos departamentales realizados sin respaldo legal; un referéndum de revocatoria de mandato, que determinó la salida del prefecto de Cochabamba; una escalada de violencia cívica que incluyó una masacre (o enfrentamientos), en el departamento de Pando; movilizaciones a favor y en contra del gobierno y de la oposición.

En diciembre de 2005, se realizaron elecciones generales. El vencedor por mayoría absoluta fue el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP, de Evo Morales. El mismo día se realizó la “selección” por voto popular de los prefectos departamentales. El acuerdo, como otros acuerdos políticos en el país, superaba un momento conflictivo pero incubaba otros. La elección popular de los prefectos (introducida mediante la Ley interpretativa N° 3090, de julio de 2005), inauguró un nuevo campo de conflicto político que no se restringía al proceso electoral en sí mismo; se ampliaba a la relación entre los niveles de gobierno y modificaba las instancias del Estado a escala regional. La elección *solamente* de los prefectos dejaba interrogantes sobre las relaciones intergubernamentales y sobre el carácter democrático de la decisión, en tanto que la legitimidad se concentraba en el prefecto (los miembros del Consejo Departamental no fueron elegidos en votación universal).

En julio de 2006, se realizaron las elecciones de representantes para la Asamblea Constituyente. En la misma jornada electoral, se celebró el referéndum sobre autonomías departamentales. El referéndum tuvo como resultado un *No* mayoritario en cinco departamentos (los departamentos del occidente: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí), y el *Sí* en los cuatro restantes (Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, donde predominan las tierras bajas). La tabla 1 presenta las cifras del referéndum.

Los prefectos de los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando y los comités cívicos, fueron la vanguardia de la demanda de autonomía departamental y de la oposición frente al gobierno y a la Asamblea Constituyente durante todo el proceso de deliberaciones y de formulación de la nueva Constitución.

**Tabla 1**  
**Resultados del referéndum sobre autonomías departamentales, 2006**

Departamento	Sí	No	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos	Participación
Chuquisaca	59.557	98.135	157.692	9.951	8.391	176.034	211.170	83,4
La Paz	256.664	709.848	966.512	33.205	32.108	1.031.825	1.191.901	86,6
Cochabamba	194.461	331.600	526.061	19.957	21.791	567.809	662.219	85,7
Oruro	39.486	121.564	161.050	7.796	6.013	174.859	201.267	86,9
Potosí	51.886	141.141	193.027	15.694	12.002	220.723	275.281	80,2
Tarija	82.972	53.498	136.470	6.999	5.077	148.546	179.165	82,9
Santa Cruz	466.826	189.622	656.448	19.957	15.782	692.187	838.846	82,5
Beni	74.059	26.247	100.306	3.369	2.107	105.782	128.836	82,1
Pando	11.401	8.362	19.763	440	356	20.559	24.691	83,3
<b>Bolivia</b>	<b>1.237.312</b>	<b>1.680.017</b>	<b>2.917.329</b>	<b>117.368</b>	<b>103.627</b>	<b>3.138.324</b>	<b>3.713.376</b>	<b>84,5</b>

Fuente: TSE.

Inaugurada en agosto de 2006 en la ciudad de Sucre, la Asamblea sufrió repetidamente el bloqueo de la oposición (sobre todo por movilizaciones regionalistas que demandaban el reconocimiento de Sucre como capital constitucional y sede de gobierno), y no pudo redactar el proyecto de Constitución en el año que la convocatoria había señalado. Tras una ampliación hasta diciembre de 2007, entregó al ejecutivo un proyecto que los opositores cuestionaron debido al procedimiento de su aprobación (fuera de la ciudad establecida, con el boicot del principal partido de oposición). Simultáneamente en los departamentos de la “Media Luna”, se presentaron proyectos de estatuto autonómico (incompatibles con la Constitución vigente y con las discusiones sobre la autonomía en la Asamblea) impulsados por los movimientos cívicos. Meses después serían sometidos a referéndums departamentales.

Durante casi todo el año 2008 se impuso la incertidumbre sobre la suerte del proyecto de Constitución y sobre la incompatibilidad con los estatutos propuestos en los departamentos de la “Media Luna”. Se llevaron a cabo los referéndums en los cuatro departamentos autonomistas, al margen de las leyes vigentes y sin respaldo de la Corte Nacional Electoral. Los cuatro resultaron en un *Sí* mayoritario. El referéndum constituyente no pudo convocarse hasta octubre de ese año, en que un acuerdo de los partidos con representación parlamentaria modificó el proyecto emitido por la Asamblea. La Constitución fue aprobada por voto popular, en enero de 2009 y, en febrero fue promulgada por el presidente Morales. Las primeras elecciones generales bajo la nueva Constitución se realizaron en diciembre de 2009. Evo Morales fue reelecto. Su partido, el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP, consiguió dos tercios de las bancas en la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional.

En concomitancia con esas elecciones, se realizaron referéndums en los cinco departamentos en los que en 2006 había ganado el *No* a la autonomía departamental. La tabla 2 presenta los resultados.

Con los resultados del nuevo referéndum, todos los departamentos accedían a la autonomía. Aunque cuatro de ellos tenían ya proyectos de estatuto, era necesario establecer una ruta institucional para todos.

**Tabla 2**  
**Resultados del Referéndum sobre autonomías departamentales, 2009**

Departamentos	Sí	No	Válidos	Nulos	Blancos	Emitidos	Inscritos	Participación
Chuquisaca	193.853	35.213	229.066	10.879	13.786	253.731	267.701	94,8
La Paz	1.049.144	288.749	1.337.893	34.604	56.582	1.429.079	1.481.037	96,5
Cochabamba	657.319	160.831	818.150	31.032	37.406	886.588	922.618	96,1
Oruro	165.331	53.103	218.434	6.698	12.596	237.728	249.780	95,2
Potosí	249.606	56.096	305.702	14.881	22.897	343.480	361.895	94,9

Fuente: TSE.

## El Régimen Autonómico

Una de las marcas más notorias de la última década, es la promoción y la adopción constitucional de la noción de *Estado Plurinacional*, presentada por contraste y oposición con el *Estado Republicano*, *Oligárquico* y *Neoliberal* que habría estado vigente antes del proceso constituyente. La Constitución Política del Estado, promulgada a principios de 2009, establece que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. En términos del constitucionalismo español, es un Estado *compuesto*. Su estructura es notablemente más compleja y exigente para las políticas públicas que la del periodo en que rigió la anterior Constitución (con un desplazamiento *del ejercicio centralizado del poder hacia la idea de compartir el poder*), y que la de otros países del continente. La división política se basa en tres niveles: *departamentos*, que se dividen en *provincias* que a su vez se dividen en *municipios*. También se reconocen los *territorios indígenas originarios campesinos*, que podrían corresponder a municipios, distritos municipales o regiones constituidas por varios municipios.

Existen varios niveles de autonomía territorial; corresponden a los departamentos, los municipios, los territorios indígenas originarios campesinos y las regiones (las regiones se conforman a partir de municipios o provincias de un mismo departamento). Las provincias no tienen autoridades ni gobiernos autónomos (aunque sí representantes en los legislativos departamentales). Hay dos criterios de autonomía que se yuxtaponen: la autonomía propiamente territorial

(la departamental es el principal ejemplo) y, la autonomía cultural (connotada de manera implícita en la autonomía indígena originaria campesina). Las autonomías deben armonizar el ejercicio de un complicado catálogo de competencias (privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas). Los gobiernos autónomos tienen la misma capacidad de crear leyes (solo la región carece de capacidad legislativa).

Más allá de establecer uno o más niveles de administración, los alcances potenciales de las autonomías afectan la manera en que se distribuye el poder, lo cual se vincula inextricablemente con la continuidad de la democracia en una sociedad heterogénea y segmentada como la boliviana y, también, con la existencia de élites locales que pueden asumir y disputar el poder del nivel descentralizado y disputar el contenido y los alcances de la descentralización más allá de *sus niveles respectivos*. El reconocimiento de las autonomías indígenas, regionales y departamentales en la nueva Constitución Política del Estado, expresa simultáneamente una opción frente a las exclusiones -tanto los indígenas como los departamentos habrían sido excluidos- y por compartir el poder, ejercido anteriormente por una élite centralista.

Se combinan en el modelo de democracia elementos representativos, participativos, directos y comunitarios, lo que las leyes electorales denominan: *democracia intercultural*. La retórica oficial enfatiza una pretendida superación de la república a favor del Estado Plurinacional, aunque el texto de la Constitución continúa refiriéndose a la república. No es posible asumir que se dio una ruptura excluyente entre la “república” y el “Estado Plurinacional”. El Estado Plurinacional está en construcción. Intenta romper con ese Estado que pretende desmontar pero; inevitablemente *parte de que los materiales con que se construye son herencias forzosas del colonialismo, la República, la Revolución Nacional y el neoliberalismo*.

En el conjunto de leyes estructurales que debían aprobarse en la primera legislatura de la nueva Constitución, sobresalía la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Promulgada en julio de 2010, la ley profundiza y precisa las competencias constitucionales de cada nivel autonómico. Una de las críticas sobre esta ley es que centraliza la definición de algunas competencias, ya que no incluye la concurrencia entre niveles subnacionales (la concurrencia necesitaría *siempre* del nivel central). También profundiza en la igualdad jerárquica entre entidades autónomas. La definición de la autonomía no puede hacerse en singular; en los hechos es una definición de *las* autonomías o del régimen de autonomías. Las autonomías determinan una compleja *policentricidad* de la producción de leyes.

La legislación boliviana define la autonomía en términos de entidades territoriales y no de sujetos constituidos históricamente. En la mayor parte de los casos, es una característica del Estado y no de la sociedad. Otro elemento que distingue el modo de Estado en Bolivia, es el hecho de que las autonomías apuntan a ser la regla (y no una excepción, tal como sucede en otros países). Así, existen

gobiernos autónomos a nivel local (por la vía del municipio o de la autonomía indígena), y *meso* (por la autonomía departamental), con competencias similares para todos los casos del mismo nivel. Formalmente todos los gobiernos departamentales y todos los gobiernos municipales son *igualmente autónomos*, a pesar de que las demandas de descentralización fueron diferentes en cada departamento, y de que la tensión entre regionalismo y centralismo no afectó a todos de manera similar.

La apuesta por la instauración de varios niveles autonómicos responde a la idea de *compartir el poder entre* entidades territoriales subnacionales. La plasmación institucional de esta aspiración se encuentra principalmente en la Constitución y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” (Ley N° 031, de 19 de julio de 2010), que plantea la finalidad del régimen de autonomías en términos de “distribuir las funciones político-administrativas del Estado”:

I. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país (Art. 7.I).

## **El Estado y el Estado de las Autonomías**

### **La densidad estatal**

Al margen de la discusión sobre la ruptura efectiva con las anteriores fases del Estado, se constata que el Estado se fortaleció en los tres últimos lustros. La descentralización y las autonomías sirvieron para el fortalecimiento del *poder infraestructural* del Estado, su “capacidad de penetrar la sociedad efectivamente y de implementar logísticamente decisiones políticas”, más que de su *poder despótico*, o “el rango de acciones que el gobernante y su equipo tienen capacidad de intentar implementar, sin negociaciones rutinarias e institucionalizadas, con grupos de la sociedad civil” (Mann, 1986: 169-170).

Se suele asumir que una de las características distintivas del Estado boliviano es su debilidad, fragmentación e insuficiencia en el ejercicio de la soberanía. Un informe publicado hace poco más de una década, enfatizaba que se trataba de un “Estado con huecos”, porque su cobertura del territorio nacional era irregular y dependía de negociaciones con actores locales y regionales (PNUD Bolivia, 2007). Además, el Estado no había logrado articular un mercado interno vigoroso ni una esfera pública capaz de abarcar la diversidad social. Durante los últimos años sobre todo, se observó un esfuerzo de fortalecimiento del Estado en la promoción del Estado Plurinacional. En las propuestas del gobierno actual, el Estado aspiraría a expresar y apropiarse de la diversidad social. Así, el sujeto de la plurinacionalidad ya no sería solamente de la sociedad diversa sino sobre

todo del Estado: “(l)a nueva CPE dice que somos un Estado Plurinacional, esa es la primera diferencia con la antigua Constitución que, con la reforma del año 1993, también reconocía la diversidad de culturas y de idiomas, pero definía a la sociedad como pluricultural y no al Estado” (García, 2009: 7).

El Índice de Densidad Estatal permite apreciar el crecimiento del poder infraestructural del Estado en las escalas subnacionales. Fue trabajado como parte del *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009*. Mide los bienes y servicios que brinda el Estado a la sociedad en términos de acceso a la salud (número de médicos por cada 10.000 habitantes); educación (alumnos de 12 a 16 años en secundaria sobre el total de población de ese rango de edad); saneamiento (conexiones de agua y desagüe); electricidad, e identidad y ciudadanía (número de personas con documento de identidad) (PNUD Perú, 2010: 30). Si bien su aplicación no puede ser similar en países con más elevada proporción de prestación privada de servicios, permite ver la cobertura de bienestar que disfruta la población.

Un estudio reciente sobre los servicios en Bolivia, en el que se utilizó datos de los Censos de 2001 y 2012 y de información del Ministerio de Salud (Just Quiles, 2017), muestra los puntajes a nivel departamental, en el que se observa cómo en menos de una década el incremento a nivel nacional alcanzó una décima en una escala de 0 a 1, incluyendo todos los departamentos. En el gráfico 1 se observa dichas cifras.

Para el uso de este índice en el caso de Bolivia, se omitió la tenencia de documentos de identidad, por la carencia de información completa y comparable para el año 1992 (Just Quiles, 2017: 81). En 1992, la población no inscrita en el registro cívico alcanzaba a 606.034 personas (7,3% del total de 8.274.325).<sup>1</sup> En 2012, alcanzaba el 1,8% (179.919 sobre 10.059.856) y la población sin cédula de identidad 20,4% 89 (2.052.483) (INE, 2013: 25). En el periodo entre los censos, la proporción de población no registrada se redujo en más de 5% del total.

El Índice de Densidad Estatal a escala departamental y la inscripción en el registro, expresan el crecimiento del poder infraestructural del Estado, de su capacidad de controlar a la población, más allá de su capacidad de tomar decisiones y de responder a las demandas de la población en la ejecución de políticas.

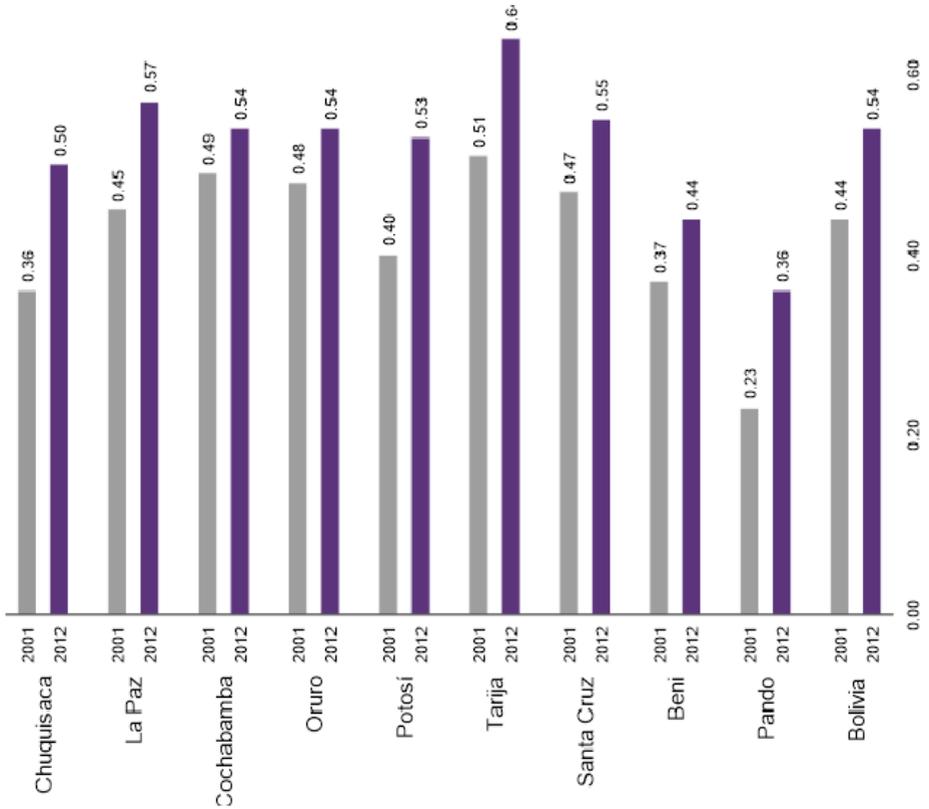
### La pérdida de importancia de las autonomías

Hasta 2016, existió un Ministerio de Autonomías, en general ejercido por alguna persona proveniente del Departamento de Santa Cruz. El nombramiento parecía intentar conjurar la animadversión de la élite cruceña en relación con el proyecto gubernamental de autonomías. En 2017, la composición del Poder

---

1. Recuperado de: <ine.gob.bo>.

Gráfico 1  
 Índice de Densidad Estatal



Fuente: Just Quiles (2017: 99). Elaboración Propia.

Ejecutivo redujo el número de ministerios y el de Autonomías se convirtió en un viceministerio dependiente del Ministerio de Justicia.

La “degradación” de la autonomía (que obligó a modificar la Ley Marco, que se refería al ministerio), expresa la pérdida de importancia de las autonomías en los debates políticos. No se mantuvo siquiera como un referente simbólico para aliviar posibles tensiones entre el gobierno y el Departamento de Santa Cruz. Esto se hizo más claro cuando el viceministro tuvo que renunciar por supuestamente parcializarse con Santa Cruz, su departamento de origen, en una disputa sobre la ubicación de un campo gasífero. El viceministro que lo reemplazó no es originario de Santa Cruz.

Esta pérdida de importancia connota también que las autonomías pasaron a ser parte de la normalidad de la gestión pública y que no pueden ser ya tomadas

como causa de movilización o de conflicto. La sombra que proyectó la “Media Luna” de los departamentos autonomistas, sobre la unidad del país durante el proceso de la Asamblea Constituyente se disolvió en los procesos de administración.

### Las autonomías departamentales

La Constitución promulgada en febrero de 2009, dio formalmente marcha al proceso de institucionalización de la autonomía en todos los departamentos. En julio de 2010 la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, propició otro paso en este proceso estableciendo especificaciones no desarrolladas por la Constitución.

A partir de la definición inicial de autonomía, la Ley Marco especifica la función de la autonomía departamental en: “impulsar el desarrollo económico, productivo y social en [la] jurisdicción” (Art. 8. 2). La autonomía es definida *inicialmente* como la cualidad gubernativa de una entidad territorial:

Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa (Art. 6. II).

Más allá de la formulación, las leyes bolivianas relacionadas con la autonomía departamental coinciden con definiciones más amplias de la autonomía territorial centradas en dos elementos básicos. En primer lugar, no existe representación de los gobiernos departamentales en el nivel central (pese a que sí hay un determinado número de senadurías y diputaciones para cada departamento en la Asamblea Legislativa Plurinacional que se asignan por sufragio universal en elecciones **generales**).<sup>2</sup> Segundo, los cuerpos legislativos departamentales pueden legislar sobre ciertas materias enumeradas desde el nivel central, que retiene

---

2. Aquí existe una diferencia frente al modelo español, que en esto se aparta del tipo ideal puro de la autonomía territorial, ya que en España la Cámara de Senadores tiene algunos miembros elegidos por las asambleas legislativas o los órganos colegiados superiores de las comunidades autónomas. En Bolivia, la Cámara de Senadores también es territorial pero la elección se hace por sufragio universal y no intervienen los gobiernos departamentales. Una tipología propuesta en la última década (Suksi, 2011), va del federalismo puro (representación de los estados en una cámara legislativa territorial y competencias residuales para los estados), a la autonomía territorial pura (legislativo unicameral sin representación de los gobiernos subnacionales y competencias residuales para el nivel central). Bolivia se ubicaría más cerca de este tipo ideal pese a la existencia de un legislativo bicameral.

las llamadas competencias residuales. En el fondo, “las entidades subnacionales no poseen ninguna soberanía original: son entidades creadas y definidas constitucionalmente con competencias que les son transferidas desde el [nivel de] gobierno central” (Suksi, 2011: 130).

De acuerdo con la Ley Marco, la entrada en vigencia de los estatutos autonómicos departamentales debía ser diferente para los departamentos que accedieron a la autonomía en el Referéndum de julio de 2006, y los que lo hicieron en el de diciembre de 2009. Para estos últimos, el estatuto debía formularse con participación social; luego debía darse su aprobación en las asambleas departamentales; inmediatamente el control de constitucionalidad en el Tribunal Constitucional Plurinacional y después el referéndum “de salida”.

En el caso de los departamentos autonomistas, se tomaron en cuenta los estatutos aprobados por los referéndums que no fueron reconocidos oficialmente. Esos estatutos debían expurgar sus artículos inconstitucionales y ajustarse a la Constitución, sin necesidad de nuevos referéndums para aprobarlos (debía ser suficiente una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de las asambleas departamentales como paso previo al control de constitucionalidad; Art. 61 de la Ley Marco). El contenido de esos estatutos fue parcialmente legitimado desde que las leyes y reglamentos electorales, aplicados en las elecciones subnacionales de 2010 y 2015, definieran la composición de los ejecutivos y legislativos departamentales de acuerdo con esas prescripciones. En general (hay variaciones en función del departamento), los gobiernos departamentales están conformados por un gobernador y una asamblea compuesta por asambleístas elegidos por votación popular por provincia y por tamaño de población, a la manera de los diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en circunscripciones departamentales plurinominales y uninominales, dentro de cada departamento.

En la actualidad, tres departamentos cuentan con estatutos de gobierno autónomo aprobados y en funcionamiento. Se trata de Tarija, Santa Cruz y Pando, que junto al Beni promovieron la demanda de autonomía departamental al inicio del “proceso de cambio”. En el caso del Beni, el estatuto fue ajustado a la Constitución por la Asamblea Departamental y está pendiente de dictamen del Tribunal Supremo Electoral.

La adecuación de los estatutos a la Constitución, especialmente en el caso de Santa Cruz, expresa también que la autonomía ya no está en el centro de los debates políticos. Hasta 2012, sobre todo, la élite política cruceña defendía la integridad de su estatuto y veía la adecuación a la Constitución como una derrota o como una concesión espuria del centralismo, un peso del que los legisladores departamentales no deseaban hacerse cargo.

En los departamentos del occidente, se formularon los estatutos autonómicos que fueron refrendados por el Tribunal Constitucional Plurinacional, sometidos a Referéndum el 20 de septiembre de 2015. En ese momento ya había empezado la discusión de la reelección indefinida del presidente Morales. Afectados por la

**Tabla 3**  
**Resultados del Referéndum sobre autonomías departamentales, 2009**

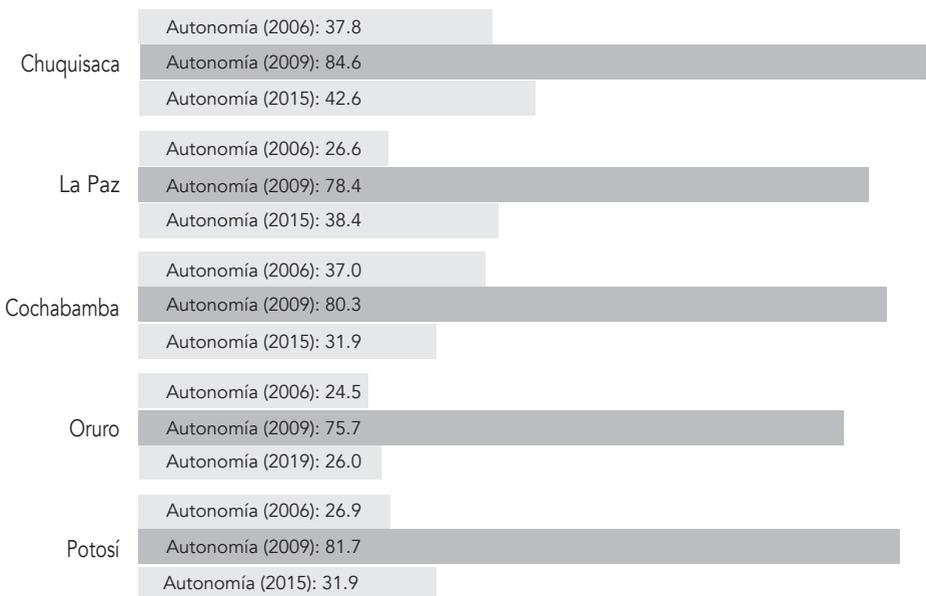
Departamento	Sí	No	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos habilitados
Chuquisaca	99.819	134.652	234.471	5.917	18.057	258.286	324.587
Cochabamba	335.464	537.706	873.170	17.910	57.930	949.010	1.137.872
La Paz	425.605	906.759	1.332.364	30.159	88.885	1.451.408	1.693.483
Oruro	59.119	168.443	227.562	5.800	14.064	247.426	297.217
Potosí	93.705	199.823	293.528	8.278	21.546	322.592	408.131

Fuente: TSE.

crítica contra el gobierno nacional, los resultados fueron negativos en los cinco departamentos.

El proceso autonómico en estos departamentos quedó trunco. Los gobiernos departamentales funcionan de acuerdo con las prescripciones generales incluidas

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de votación por el Sí en el Referéndum sobre autonomías (2006 y 2009) y Estatutos Autonómicos (2015)**



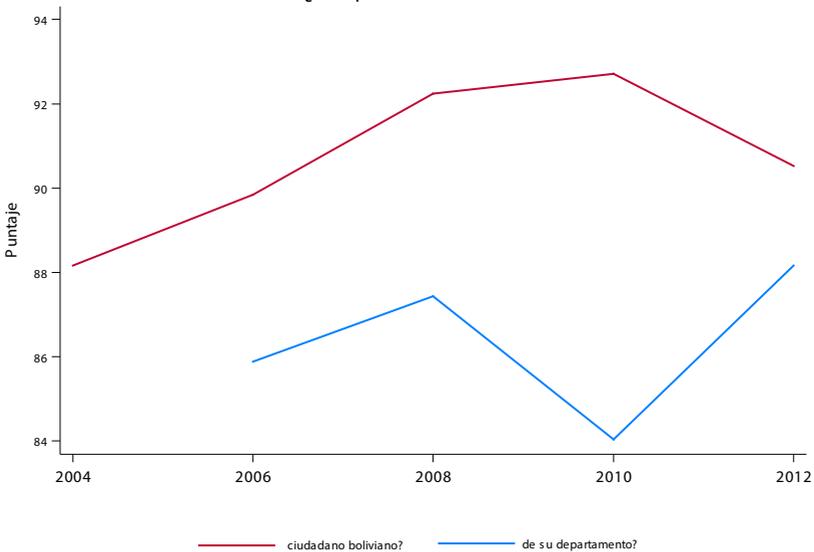
Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración Propia.

en la Ley Marco. La población no mantuvo un interés constante sobre el tema, tal como se observa en el Gráfico N° 2. El interés estuvo en función del contexto político más que en función del establecimiento de autonomías como tal.

Este interés y la toma de posición en relación con las autonomías departamentales varió posteriormente en todos los departamentos, incluidos los autonomistas. De hecho, la identificación con el departamento, que había subido para el año 2008, en que se enfrentaban sordamente los proyectos de constitución y de estatutos autonómicos, bajó en el periodo posterior a la aprobación de la actual Constitución.

**Gráfico 3.**

¿En qué medida se siente...

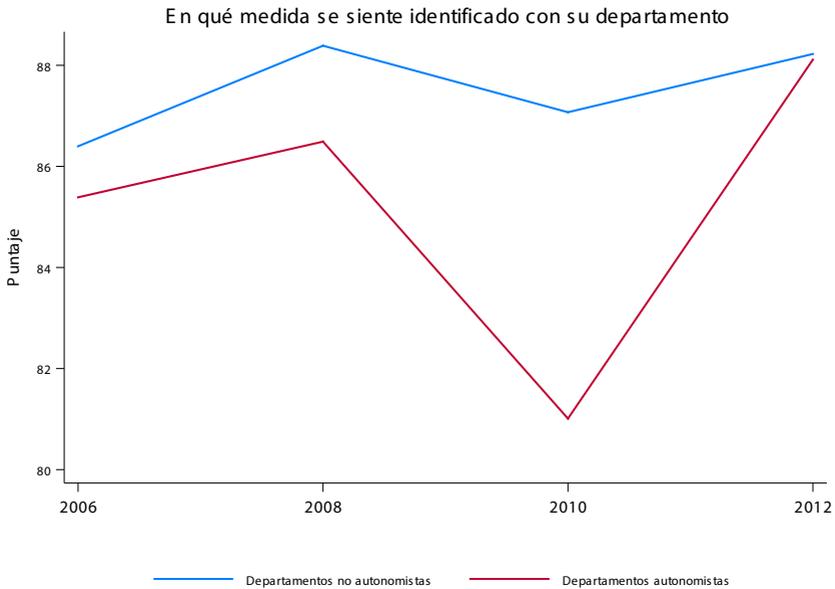


Fuente: LAPOP.

El descenso mayor se dio en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, los que habían abanderado el proceso autonómico, en lo que parecía ser un periodo de alivio después de la tensión que se generó en el desarrollo de la Asamblea Constituyente.

La identificación con el departamento llegó en 2012 a niveles similares en todos los departamentos del país. Estos cambios expresan la oscilación de la importancia de la confrontación regional en la política. En todo caso, pasados los años, la demanda de descentralización departamental y la implementación del régimen autonómico abandonaron el lugar central que ocupaban al inicio del “proceso de cambio” liderado por el presidente Morales.

Gráfico 4



Fuente: LAPOP.

## Las autonomías regionales

La menos codificada de las autonomías, la que menos definición tiene en sus competencias, es la autonomía regional. A diferencia de los departamentos o los municipios, las regiones corresponden a áreas previamente no definidas en la legislación. Mientras los municipios y los departamentos *deben* tener gobiernos autónomos, las regiones *pueden* ser creadas desde el nivel central (regiones no autonómicas sino “estratégicas” como, por ejemplo, la potencial macrorregión de la Amazonia) o “desde abajo”, *accediendo* a la autonomía regional, juntando a varios municipios, adoptando la base de una provincia o una mancomunidad municipal, definiendo el territorio de un pueblo indígena originario campesino o el área de una metrópoli, sin superar en ningún caso los límites interdepartamentales. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece:

La autonomía regional es aquella que se constituye por la voluntad de las ciudadanas y los ciudadanos de una región para la planificación y gestión de su desarrollo integral, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la presente Ley. La autonomía regional consiste en la elección de sus autoridades y el ejercicio de las facultades

normativa administrativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva respecto a las competencias que le sean conferidas por norma expresa (Art. 37).

A diferencia de los concejos municipales o las asambleas departamentales, las asambleas regionales *no tienen facultades legislativas* sino deliberativas y de fiscalización y control. No está establecido de antemano que los órganos ejecutivos regionales sean elegidos directamente por la ciudadanía -tal como sí lo son los gobernadores y alcaldes- sino por la Asamblea. La función de la autonomía regional es: “promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción mediante la reglamentación de las políticas públicas departamentales en la región en el marco de las competencias transferidas con la aprobación de 2/3 de la Asamblea Departamental” (Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Art. 4.8).

II. Una vez constituida la autonomía regional, podrá ejercer también las competencias que le sean delegadas o transferidas tanto por el nivel central del Estado como por las entidades territoriales que conforman la autonomía regional.

III. El gobierno autónomo regional pedirá la transferencia de competencias que correspondan a las exclusivas departamentales. Las competencias conferidas inmediatamente a la región no podrán ser menores a las que hasta entonces hayan estado ejerciendo las subprefecturas o sus substitutos, e incluirán el traspaso de los recursos económicos necesarios, los bienes e instalaciones provinciales correspondientes.

IV. El alcance de la facultad normativo-administrativa de la asamblea regional es normar sobre las competencias que le sean delegadas o transferidas por el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas (CPE, Art 301).

Las autonomías regionales no disponen de recursos tributarios. Entre los no tributarios, pueden establecer tasas y contribuciones especiales en función de una ley del nivel central. En cuanto a los recursos propios, dependen de las competencias que se transfieran o deleguen al gobierno regional. Al igual que los otros niveles, pueden recibir donaciones e ingresos similares. No reciben transferencias del gobierno central (coparticipación tributaria o Impuesto Directo a los Hidrocarburos), pero sí de regalías departamentales en función de leyes departamentales específicas y de ingresos que les otorguen las entidades autónomas (municipios, específicamente), que las conforman.

Actualmente existen dos regiones autónomas constituidas, la región del Gran Chaco, en el Departamento de Tarija, y la Región Metropolitana Kanata, en Cochabamba. La región del Gran Chaco corresponde a los tres municipios de la provincia Gran Chaco: Villamontes, Caraparí y Yacuiba.

La creación de la región del Gran Chaco, responde principalmente a dos circunstancias. La primera tiene que ver con la iniciativa ya antigua (principios de los años ochenta, en el momento del retorno a la democracia), de creación del Departamento del Gran Chaco, que incluiría potencialmente a municipios de cinco provincias de los departamentos de Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz, frente

al centralismo de las tres capitales departamentales. La segunda circunstancia, más contemporánea, tiene que ver con que los yacimientos de hidrocarburos más importantes están precisamente en la Provincia Gran Chaco. La Ley de Hidrocarburos (Ley 3038 de 29 de abril de 2005), otorga a la provincia el 45% del 11% de regalías por la producción de hidrocarburos.

El 6 de diciembre de 2009, en concomitancia con las elecciones generales y los referéndums de autonomía departamental, se realizó el referéndum de acceso a la autonomía regional en las tres provincias. Resultó en una respuesta afirmativa en 80,45% de los votos válidos (60.006 de los 65.191 votos emitidos). El gobierno departamental de Tarija le delegó competencias en varias materias y alrededor de esas competencias se formuló el estatuto de autonomía del gobierno regional. En el estatuto se prevé la existencia de un órgano ejecutivo conformado por ejecutivos de desarrollo de los municipios de Villamontes y Caraparí y otro regional y una asamblea compuesta por miembros elegidos por voto en las tres provincias; los tres pueblos indígenas de la provincia tienen representación en función de normas y procedimientos propios.

La autonomía regional continúa en definición. Así, ya en julio de 2019 se promulgó la Ley 1198, de Modificación de la Ley Marco de Autonomías, definiendo competencias y atribuciones para el gobierno regional, cuyo desempeño había sido limitado desde su puesta en funcionamiento (por ley transitoria de 2017).

La región de Kanata es la primera región metropolitana del país. Fue constituida formalmente por Ley Nacional en 2014 (Ley 533, de Creación de la Región Metropolitana Kanata, de 27 de mayo de 2014). Agrupa a siete municipios de la conurbación de Cochabamba (Sacaba, Cochabamba, Colcapirhua, Quillacollo, Tiquipaya, Vinto y Sipe Sipe). La creación fue posible porque los siete gobiernos municipales y el gobierno departamental correspondían al Movimiento Al Socialismo, a diferencia de lo que sucedía en las áreas metropolitanas de La Paz y Santa Cruz.

La región metropolitana no tiene atribuciones legislativas sino de coordinación y planificación. Su principal órgano de decisión es el Consejo Metropolitano, conformado por la representación de la gobernación de Cochabamba y los municipios de la conurbación (el gobernador y los siete alcaldes). Cuenta con una Secretaría Metropolitana encargada de brindar apoyo técnico al Consejo.

Desde finales de 2018 se empezó a formular la Estrategia de Desarrollo Integral Metropolitana, a partir de la posible convergencia de los planes municipales y la consulta con entidades sectoriales. La adopción de un nuevo Sistema de Planificación Integral del Estado (Ley 777), definió nuevas modalidades e instrumentos de planificación, que fueron asimilados de maneras diversas y hasta contradictorias por las diversas entidades autónomas. Así, los “enfoques políticos” de los municipios que conforman la región de Kanata no derivan en intereses ni proyectos metropolitanos compartidos porque sus contenidos no son compatibles.

## Las autonomías indígenas originarias campesinas

La autonomía indígena originaria campesina es presentada como el epítome del Estado Plurinacional. En ella se materializarían la plurinacionalidad, el régimen autonómico, la democracia intercultural y el *vivir bien*. Tal como afirmó un ministro de Autonomías, “en eso consiste el Estado Plurinacional” (Carlos Romero en A. García, 2018: 143). La autonomía indígena constituiría el ámbito de ejercicio de la “libre determinación” y la democracia comunitaria. Se basa en el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución:

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

La autonomía indígena es la incorporación de los pueblos indígenas en la institucionalidad estatal (A. García, 2018), no una expresión de la autonomía de los pueblos o de la sociedad en general frente al Estado. En el desarrollo de la Asamblea Constituyente, se asumió que “libre determinación” era una expresión menos radical (menos evocativa de los peligros de secesión), que “autodeterminación”, en consonancia con las propuestas de los pueblos indígenas de otros países latinoamericanos (especialmente de México, con el zapatismo), aunque en discusiones en otros contextos no tienen diferencia. En cuanto a la democracia comunitaria, la propia Constitución la restringe a “la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a la Ley” (Art. 11.II), lo cual deja fuera el ejercicio de la justicia comunitaria o la toma de decisiones que no tengan que ver de manera directa con el nombramiento de autoridades y representantes.

Se trató de estudiar los alcances de la autonomía indígena con la idea forzada de que necesitan de un Estado Plurinacional para existir y que el Estado necesita de autonomías indígenas para ser plurinacional. Formular esta dependencia mutua connota *pensar la autonomía como regla* y no como excepción; pero está en función de los alcances de la autonomía y de la idea de “plurinación” que se asuman. De hecho, existen Estados con autonomías territoriales y culturales que no se caracterizan como “plurinacionales” (es decir que el Estado plurinacional no es una condición de la existencia de las autonomías indígenas).

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización señala el objetivo de la autonomía indígena originaria en “impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio” (Ley 031, art. 8.1). Hay tres formas en que puede constituirse: *mediante la conversión de un municipio, mediante la conformación de una región y a partir de un territorio indígena reconocido como propiedad colectiva según la legislación agraria*.

Estas determinaciones territoriales impiden de hecho la existencia de autonomías *en tanto que naciones*, porque la “existencia precolonial” es también la *existencia previa a los límites subnacionales que la Constitución reconoce y no se pueden cambiar*. Así, por ejemplo, existen grupos guaraníes que se reconocen como parte de la Asamblea del Pueblo Guaraní en tres departamentos (Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz), y no hay posibilidades de *una autonomía del pueblo guaraní* sino de municipios o zonas o capitanías guaraníes dentro de municipios o, en el caso extremo, de regiones guaraníes dentro de cada uno de los tres departamentos.

Junto con las autonomías regionales, la autonomía indígena es uno de los aspectos que menos avances tuvo hasta ahora. Al momento de entrar en vigencia la Constitución, existían 190 territorios indígenas originarios campesinos con títulos reconocidos por la normativa agraria (Fundación Tierra, 2011). Poco después, tal como registró el Censo de 2012, había 230 municipios con más de 50% de su población autoidentificada como indígena (208 de ellos con más de 60%). Sin embargo, de esa cantidad potencial de procesos de establecimiento de autonomías indígenas originarias campesinas, solamente se iniciaron 23 y apenas tres autonomías están en funcionamiento.

Además de que hay pocos procesos iniciados, algunos se truncaron por decisión de los mismos pueblos indígenas. En 2009, por ejemplo, en concomitancia con las elecciones generales, se realizaron los primeros referéndums de conversión de municipios en autonomías en once municipios. El *Sí* ganó en diez de ellos. En el municipio orureño de Curahuara de Carangas venció el *No* debido a problemas de difusión y desconfianza entre algunos dirigentes y las autoridades municipales. Parte de la población suponía que la autonomía era un proyecto exclusivo de las autoridades. Otros casos de rechazo de la población durante procesos ya iniciados se dieron en los referéndums sobre los estatutos indígenas en 2015, en los que la población de tres municipios (Huacaya y Mojocoya, en Chuquisaca, y Totorá Marka, en Oruro), votó mayoritariamente por el *No* frente a documentos que el Tribunal Constitucional había certificado como constitucionales.

Uno de los motivos por el cual los municipios mayoritariamente indígenas y los territorios indígenas, no hayan optado por buscar la autonomía es la dificultad del trámite, que incluye dos referéndums (el primero promovido por un mínimo de 30% del electorado local), y “peregrinaciones” por ministerios y tribunales:

- 1) el Órgano Ejecutivo emite certificados de territorio ancestral y de viabilidad gubernativa de los pueblos indígenas demandantes de la AIOC; 2) el Órgano Electoral Plurinacional administra (y/o supervisa según sea la vía de entrada) los referendos de acceso a la AIOC y de aprobación del estatuto autonómico, además de supervisar la conformación del órgano deliberativo que elabora y aprueba el estatuto; 3) el Órgano Judicial emite la declaración de constitucionalidad del estatuto; 4) el Órgano Legislativo sanciona la ley de creación de unidad territorial, si la vía de acceso es por TIOC.

**Tabla 4**  
**Procesos de autonomía indígena originaria campesina (2009-2019)**

Vía	Estado	Caso	Departamento
Conversión de municipio	En vigencia	Uru Chipaya Charagua Iyambae	Oruro Santa Cruz
	En proceso	Machareti Jesús de Machaca Salinas de García	Chuquisaca La Paz Oruro
		Mendoza Gutiérrez Lagunillas Urubichá	Santa Cruz
		Proceso detenido	Tarabuco Charazani Curahuara de Carangas Pampa Aullagas Chayanta
	Con estatutos rechazados por referéndum	Huacaya Mojojocoya Totorá Marka	Chuquisaca Oruro
Territorio indígena	En vigencia	Raqaypampa	Cochabamba
	En proceso	Yuaracaré Corque Marka Jatun Ayllu Yura Lomerío Territorio Indígena Multiétnico I, TIM I Cavineño	Cochabamba Oruro Potosí Santa Cruz Beni

Fuente: TSE. Elaboración Propia.

En suma, dos referendos (“de entrada y de salida”), más una cantidad de requisitos y pasos que deben cumplir los pueblos indígenas para acceder a la AIOC (García, 2018: 47).

La autoidentificación indígena no se traduce automáticamente en la búsqueda de la autonomía en los términos planteados por la Constitución y en los canales tortuosos establecidos por la normativa. Las características de partida (entre ellas, la existencia de algunos arreglos informales a escala municipal, en los que las decisiones de las organizaciones indígenas se articulaban con la institucionalidad estatal), los continuos obstáculos burocráticos y en el fondo la inadecuación entre la ruta institucional y las formas de decisión (y ambigüedad), de las comunidades, desincentivaron la opción por las autonomías (Plata y Cameron, 2017).

El caso más interesante de autonomía indígena es el de Charagua Iyambae. Ubicado en la provincia Cordillera, de Santa Cruz, el municipio de Charagua, hoy Charagua Iyambae (*Iyambae*, “sin dueño”), es el más grande del país. Su po-

blación indígena no es homogénea. Existen cuatro capitanías o zonas guaraníes: Alto Isoso, Bajo Isoso (que incluyen a grupos *isoseños*, constituidos principalmente a partir de indígenas chanés guarinizados), Charagua Norte y Parapitiguasu (que incluyen a grupos *ava*, conocidos como “chiriguanos”, y *simbas*, en menor medida). Anteriormente la zona del Isoso estaba unificada en una sola capitanía, la Capitanía del Alto y Bajo Isoso, una de las dos capitanías grandes que mantuvieron vigencia hasta este siglo (la otra es Kaipependi-Kaarovaicho, en el Municipio de Gutiérrez de la misma provincia Cordillera del Departamento de Santa Cruz). Parapitiguasu, antes conocida como Charagua Sur, se conformó en parte por la reconstitución de comunidades a partir de la liberación de indígenas cautivos en haciendas a fines del siglo XX). Además existen dos distritos no indígenas (Estación Charagua y Charagua Pueblo), una colonia menonita y un cuartel del ejército. Las relaciones entre los *isoseños* y los *ava* no fueron tradicionalmente armónicas.

De acuerdo con los datos del Censo de 2012, la proporción de personas auto-identificadas como guaraníes en Charagua es de 53,2%. Los habitantes de cuatro o más años que tienen al guaraní como lengua materna llegan al 32,9% (el español es lengua materna del 40,8%; de, 21,7%, otros idiomas extranjeros). Se trata de un porcentaje muy pequeño frente a los de otros municipios que optaron por la conversión en autonomías indígenas (en Uru Chipaya, por ejemplo, el porcentaje de autoidentificados como uru chipayas es de 83,2% y el de hablantes de uru chipaya como lengua materna es de 78,6%).

En el referéndum autonómico de 2009, en Charagua el *Sí* venció apenas con un 55,7% de los votos válidos. En la Capitanía del Alto y Bajo Isoso ganó el *No*. Existía un conflicto tácito entre los *isoseños* (cuyo *Mburuvicha Guasu* o capitán grande había sido senador por un partido de oposición) y los de Charagua Norte y Parapitiguasu, que habían apoyado al partido del presidente Morales. Los procesos posteriores no estuvieron exentos de obstáculos. En 2015 se pudo realizar el referéndum sobre el estatuto del gobierno autónomo indígena y ganó el *Sí* con un porcentaje menor (53,2%), aunque con participación de más votantes.

En el desarrollo de las autonomías indígenas se dio prioridad a la determinación territorial de la autonomía más que a las posibilidades culturales. Si se agrega a esta característica la ruta de trámites que se deben realizar para la concreción de la autonomía, se puede inferir que el Estado plurinacional es *más Estado que plurinacional*. La burocracia central determina la validez de las pretensiones de ancestralidad del territorio, la viabilidad gubernativa y la fiabilidad del cuerpo deliberante encargado de redactar los estatutos.

## A modo de cierre

El régimen autonómico en Bolivia sigue en proceso de diseño. La demanda de autonomía (sobre todo de autonomía departamental), no provoca movilizaciones ni constituye una amenaza para la unidad del país. Dejó de ser parte de la problemática política urgente en Bolivia. Además de convertirse en parte de

la normalidad de la política, la autonomía departamental es la regla, y no una excepción. Todos los departamentos son autónomos, a pesar de que no todos tienen estatutos de gobierno autónomo vigentes.

La desaparición del Ministerio de Autonomías y el resultado negativo de los referéndums sobre los estatutos de cinco departamentos, refuerzan la idea de que el apego a las autonomías estuvo en función de otros elementos de la dinámica política (la solución del impasse de la Asamblea Constituyente, las aspiraciones de reelección del presidente). La votación popular refleja esos vaivenes.

A pesar de su presentación como núcleo del Estado plurinacional, las autonomías indígenas son excepcionales. La abstrusa combinación de trámites que deben resolver quienes deciden optar por la autonomía indígena expresa que, en el Estado plurinacional prima la lógica estatal por encima de una posible lógica plurinacional. Además de que las mayorías indígenas no se traducen automáticamente en proyectos autonómicos, el énfasis en la autonomía territorial y las exigencias del establecimiento de autonomías indígenas parecen desincentivar los intentos pero; también expresan una inadecuación de la normativa en relación con algunos elementos de cultura política de los pueblos indígenas originarios.

## Bibliografía

Finot, Iván

2003. "El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante". En VV.AA., *La descentralización que se viene*. FES-ILDIS/Plural editores. La Paz.

Gallup, John Luke; Gaviria, Alejandro & Lora, Eduardo

2003. *Is geography destiny? Lessons from Latin America*. Latin American Development Forum; Palo Alto, CA: Stanford University Press. Washington, DC: World Bank.

García, Alberto

2018. "Formas de (auto) gobiernos indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya", en García, Alberto, García Yapur, Fernando y Camargo, Carlos (Comps.), *Diversidad institucional. Autonomía Indígena y Estado Plurinacional en Bolivia*. OEP y PNUD. La Paz.

García, Álvaro

2009. "El Estado Plurinacional". Discurso del Ciudadano Vicepresidente del Estado Plurinacional Álvaro García Linera en la Escuela de Fortalecimiento y Formación Política "Evo Morales Ayma". IV Seminario Taller "La Nueva Bolivia". Vicepresidencia del Estado Plurinacional. La Paz.

García Yapur, Fernando

2018. "Democracia Intercultural, noción esquiva. Estado del arte sobre su conceptualización". En García, Alberto, García Yapur, Fernando y Camargo, Carlos (Comps.), *Diversidad institucional. Autonomía Indígena y Estado Plurinacional en Bolivia*. OEP y PNUD. La Paz.

Hammond, Thomas & Miller, Gary

1985. "A Social Choice Perspective on Expertise and Authority in Bureaucracy". *American Journal of Political Science*. Vol. 29, N° 1 (Feb), pp. 1-28.

Instituto Nacional de Estadística

2013. *Censo de Población y Vivienda 2012. Bolivia. Características de la población*. INE. La Paz.

Just Quiles, Marco

2017. *Fragmented State capacity. External dependencies, subnational actors, and local public services in Bolivia*. Springer, Freie Universität, Berlin.

Loughlin, John

2007. "Decentralization". En Bevir, Mark (Editor), *Encyclopedia of Governance*: Sage. University of California. Berkeley.

Maass, Arthur

1959. "Division of powers. An areal analysis". En Maass A. (ed). *Area and Power: A theory of local government*. Glencoe: The Free Press, pp. 9-26.

Mann, Michael

1986. *The Sources of Social power. Volume I. A history of power from the beginning to A.D. 1760*. Cambridge University Press. Nueva York.

Peters, Guy B.

1999. *La política de la burocracia*. FCE. México.

Plata, Wilfredo y Cameron, John

2017. "¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base". *Cuestión Agraria*, Vol. 3, pp. 19-60.

PNUD Perú

2010. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio*. PNUD. Lima.

PNUD-Bolivia

2007. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia*. PNUD. La Paz

Roca, José Luis

2009. "Regionalismo, revisitado", en Crabtree, John, Molina, George Gray, Whitehead, Laurence (Eds.). *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. PNUD y Plural. La Paz.

— 1999. *Fisionomía del regionalismo boliviano* (1.ed. 1980). Plural. La Paz.

Suksi, Markku

2011. *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Springer. Heidelberg.

Treisman, Daniel

2007. *The architecture of government. Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press. Cambridge.