



# MEDIO SIGLO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

**Prof. Iván Velásquez-Castellanos Ph.D.<sup>1</sup>**  
Universidad Mayor de San Andrés (UMSA)  
**Bolivia**

## Resumen:

Este artículo expone las principales reformas a nivel de la descentralización y de las autonomías en el Estado Plurinacional de Bolivia. Se identifica, que los cambios y transformaciones en el nivel central del estado hacia una mayor descentralización, históricamente fueron por presiones políticas de los actores e instituciones a nivel regional y departamental. En democracia desde 1982 se evidencian al menos dos periodos importantes de reforma la primera entre 1994 y 1995 con la Ley de Participación Popular a nivel de los gobiernos locales y la Ley de Descentralización. El segundo momento importante se da con la reforma constitucional y la nueva Constitución Política del Estado en el 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibañez en el 2010. Del balance de una década de profundización del proceso autonómico, se muestra que todavía es incompleto e imperfecto lo que hace suponer que Bolivia cuenta con todas las características de ser un país política y administrativamente centralizado. Finalmente, se analizan dos hechos estilizados relacionados con las reformas electorales y la participación política de las mujeres en todo este proceso de transformación.

## Palabras clave:

Descentralización, autonomías, historia, democracia, Bolivia.

---

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), realizó su Postdoctorado en economía el marco del Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina con sede en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin (Fu Berlín), Alemania. Obtuvo su Doctorado en Economía (Ph.D.) en la Georg-August-Universität Göttingen en Alemania.



**Abstract:**

This article exposes the main reforms at the level of decentralization and autonomy in the Plurinational State of Bolivia. It is identified that the changes and transformations at the central level of the state towards greater decentralization, historically were due to political pressure from actors and institutions at the regional and departmental level. In democracy since 1982, there are at least two important reform periods, the first between 1994 and 1995 with the Popular Participation Law at the local government level and the Decentralization Law. The second important moment occurred with the constitutional reform and the new Political Constitution of the State in 2009 and the Andrés Ibañez Autonomy and Decentralization Framework Law in 2010. From the balance of a decade of deepening of the autonomous process, it is shown that it is still incomplete and imperfect, which suggests that Bolivia has all the characteristics of being a politically and administratively centralized country. Finally, two stylized facts related to electoral reforms and the political participation of women in this entire transformation process are analyzed.

**Key words:**

Decentralization, autonomies, history, democracy, Bolivia.



**Sumario:**

I. Introducción II. Orígenes históricos del proceso en Bolivia III. Reformas Legales de la Descentralización III. El proceso de descentralización en el siglo XX IV. La descentralización en la naciente democracia boliviana V. La participación popular con transformación municipal VI. El nivel intermedio departamental de la desconcentración administrativa VII. Reformas normativas posteriores a la LPP y Ley 1654 VII. VIII. La Nueva Constitución Política del Estado (CPE) del 2009 IX. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD) X. El breve balance de una década de transformación autonómica. XI. Transformaciones políticas electorales XII. Cambios para una mayor participación política de las Mujeres XIII. Comentarios finales. XIV Bibliografía.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0  
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO ESPECIAL.  
MARZO 2024. Volumen I.

## I. INTRODUCCIÓN

Bolivia, luego de un periodo extendido de dictadura y gobiernos militares que inició en los 60s y se dio en su máxima expresión en la década de los 70s, comienza el 10 de octubre de 1982 su trayectoria política en democracia, ello se dio en la administración populista del 46avo Presidente de la república, el Dr. Hernán Siles Zuazo de la Unidad Democrática y Popular (UDP). Su inicio no fue el de los mejores, la década de los 70s, estuvo caracterizada por golpes de estado, alta conflictividad e inestabilidad política, en un corto periodo entre 1978 y 1981 se realizaron tres elecciones generales y administraron el país transitoriamente nueve presidentes que obstaculizaron a Bolivia en su desarrollo, por lo que la primera administración gubernamental en democracia, tuvo que enfrentar una quiebra técnica de las finanzas públicas, hiperinflación, desorden político y extrema conflictividad que llevaría a Siles a su renuncia y a llamar a nuevas elecciones.

Extensa evidencia empírica, muestra que administrativamente, Bolivia cuenta con todas las características de ser un país política y administrativamente centralizado, ello dio como resultado una heterogeneidad y disparidades regionales entre sus nueve departamentos y 339 municipios. Mostrando desigualdades e inequidades que van más allá del ingreso y se extienden a la provisión de servicios públicos como la salud, educación e infraestructura. Desde los años noventa, el proceso de descentralización en Bolivia tomó una interesante orientación debido esencialmente por las debilidades institucionales de las diferentes administraciones gubernamentales que centralizaron el poder y la distribución de los ingresos públicos. El resultado de estas medidas normativas fue responder a las necesidades de servicios públicos<sup>2</sup>, de la población vulnerable<sup>3</sup> y contribuir en hacer un sistema más democrático e inclusivo y de mayor participación ciudadana en el desarrollo.

En un periodo de cincuenta años al menos se identifican dos importantes intentos por descentralizar y generar administraciones locales y regionales autónomas. La primera hace más de tres décadas con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP)

---

<sup>2</sup> Salud, educación, alcantarillado e infraestructura entre otros.

<sup>3</sup> Mujeres, niños, ancianos, indígenas y campesinos especialmente.

a nivel municipal en 1994 y la Ley de Descentralización en 1995. La segunda en el 2009 con la promulgación de la última Constitución Política de Estado (CPE) y la posterior Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez (LMAD) promulgada en el 2010. Estas últimas disposiciones normativas, instituyen una significativa distribución y asignación de recursos hacia los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipios) desde la Ley del Diálogo Nacional en la gestión 2001<sup>4</sup>, hasta la aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) creado con la Ley de Hidrocarburos de 2005 y la asignación de competencias instituidas en la nueva CPE y la LMAD. Dichas transformaciones, exponen la necesidad de analizar y discutir las relaciones políticas y fiscales entre los diferentes niveles de gobierno.

En Bolivia como en otros países latinoamericanos, el inicio del proceso de descentralización tuvo como base la transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos regionales y locales. La idea central fue generar eficiencia económica, que un proceso de descentralización aporta a un gobierno local. En el mediano plazo, lograría: primero, atender de manera diferenciada las necesidades heterogéneas de los distintos municipios y comunidades autónomas en especial las que presentan mayores niveles de pobreza. En segundo lugar, la descentralización de los recursos permitiría tomar decisiones considerando el principio de la equidad a nivel regional y local con la búsqueda de generar una mejor rendición de cuentas (accountability) en la provisión de servicios públicos a la sociedad haciendo de esta manera más eficiente el gasto público. Tercero, permite incrementar la responsabilidad fiscal de los agentes privados al depositar parte de las decisiones de gasto y financiamiento en el nivel local.

Finalmente, la descentralización permitiría introducir esquemas de competencia y competitividad entre los gobiernos locales en términos de inversión pública, infraestructura y eficiencia en la provisión de los servicios públicos entre otros, la experiencia boliviana en estas esferas permite preliminarmente establecer que todavía la descentralización muestra signos de deficiencias y debilidad institucional, y que aparentemente este proceso iniciado en los 90s todavía se encuentra incompleto y requiere de arreglos institucionales y normativos sustanciales.

---

<sup>4</sup> Que constituyó una Ley de Alivio para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) [Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)].

El objetivo de la presente investigación es hacer un recuento histórico y normativo de los hitos más importantes y destacados en materia de descentralización y configuración autonómica en el Estado Plurinacional de Bolivia, en algo más de medio siglo de transformaciones políticas. Además, identificar sus debilidades, desequilibrios fiscales y las características de las entidades territoriales autónomas y del proceso mismo.

## II. ORÍGENES HISTÓRICOS DEL PROCESO EN BOLIVIA

Entender el proceso autonómico y de descentralización en Bolivia en el siglo XXI, es comprender como se formó institucional y constitucionalmente desde su fundación como nación. Velásquez, I. y Dips, L. (2010) coinciden en afirmar que la descentralización de Bolivia nace con la república hacia 1825. Las señales iniciales en la esfera de la descentralización se dieron a nivel local en el régimen municipal establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) de 1839<sup>5</sup>. La misma que determinaba administrativamente que la Republica de Bolivia estaba dividida en los departamentos de: Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija, y el distrito del Litoral. Instituí que los departamentos y el distrito se dividían en provincias y, éstas en cantones<sup>6</sup>. El organigrama determinaba que el gobierno político superior de cada departamento y del distrito del Litoral residía en un magistrado denominado “Prefecto”, quien se encontraba en relación de dependencia con el Poder Ejecutivo y era nombrado por esa instancia<sup>7</sup>. También, registraba que en cada provincia regiría un gobernador subordinado al Prefecto; a su vez, a nivel local en cada cantón, un corregidor, y alcaldes<sup>8</sup>, esta estructura se mantuvo con ligeros cambios hasta el siglo XX.

En lo institucional, reconocía la figura organizativa del Concejo Municipal y determinaba que habría uno de éstos en todas las capitales de departamentos y provincias<sup>9</sup>. La República de Bolivia, desde su nacimiento (1825), se estableció un marco constitucional e institucional unitario y predominantemente centralizado en lo

<sup>5</sup> Sancionada por el Congreso Constituyente el 26 de octubre y promulgada por José Miguel de Velasco.

<sup>6</sup> Artículo 4. CPE, 1839.

<sup>7</sup> Artículo 120. CPE, 1839.

<sup>8</sup> Artículo 123. CPE, 1839.

<sup>9</sup> Artículo 128. CPE, 1839.

que se refiere al funcionamiento de la administración pública, toda vez que el manejo político, administrativo y económico de todos los departamentos residían en el Poder Ejecutivo<sup>10</sup>. Posteriormente, en 1843 se determinó que el gobierno en la estructura política organizativa de Bolivia, dividida en departamentos, provincias y cantones residirá en los funcionarios que designe la Ley y otorgaba la potestad de su designación al Presidente de la República<sup>11</sup>. Para 1861, constitucionalmente era reconocida la conformación de los Concejos Municipales en cada capital de departamento y de provincia. Y en cada cantón, uno o más agentes municipales<sup>12</sup>. De la misma forma, se reconocía que el gobierno político de los departamentos y cantones de la República residía en los funcionarios designados por el Presidente<sup>13</sup>. Se centralizaba las decisiones y el poder en un país precariamente interconectado, con una deficiente infraestructura caminera.

A finales del siglo XIX, el Dr. Andrés Ibáñez Justiniano entre 1876 y 1877 lidera la llamada “Revolución Federal e Igualitaria” que tuvo como epicentro al departamento de Santa Cruz, alejado y precariamente interconectado al poder político del país. Por cinco meses conformó la Junta de Gobierno Federal, que posteriormente se conocerá como la “Junta Superior del Estado Federativo Oriental”, un tipo gobierno autónomo de carácter federal<sup>14</sup>, que enarbolaba los conceptos de libertad, fraternidad e igualdad. Posteriormente, y con ese antecedente en 1899, se fortalece la propuesta federal y se recomienda una nueva estructura político administrativa la denominada “Unión Federal Boliviana”.

A continuación, los dos departamentos más importantes de la época entraron en disputa política y económica en Bolivia, entre los conservadores, de Sucre<sup>15</sup>, sustentados en la minería de la plata, y los liberales que se constituían en la expresión de la naciente burguesía comercial e industrial radicada en La Paz (Hofmann, R. y Pérez, M. 2009). La disputa desató la llamada Guerra Federal (1898-1899). El conflicto, generó una guerra

---

<sup>10</sup> Consultar la Constitución Política del Estado (CPE) de 1826, 1839, 1851, 1843, 1861 y 1880.

<sup>11</sup> Artículo 76. CPE, 1843.

<sup>12</sup> Artículo 69. CPE, 1861.

<sup>13</sup> Artículo 76. CPE, 1861.

<sup>14</sup> El gobierno federal estableció el cobro de tributos a los productores de azúcar, se propuso la distribución de tierras que no cultivaban los hacendados, abolición de la servidumbre en el agro y en la ciudad. Por otro lado, la Junta emitió, con el respaldo de bienes públicos un nuevo papel moneda.

<sup>15</sup> Que en ese momento constituía la capital de la República y era la sede del gobierno, en Bolivia.

civil, que contó con el apoyo del movimiento indígena aimara hacia la facción liberal, a cambio de la otorgación de autonomías y devolución y titulación de sus tierras que les fueron confiscadas décadas atrás. Sin embargo, la idea federal no progresó. El departamento de La Paz triunfador de la disputa, se instituyó como la sede de gobierno y de los poderes ejecutivo y legislativo, mientras que en la ciudad de Sucre permaneció con el poder judicial y el título de Capital Constitucional de la República.

Para Hofmann, R. y Pérez, M. (2009) este suceso es descrito como el primer hito de un proceso de descentralización, en esencia de tipo administrativo, que involucró, un reacomodo de las elites económicas y políticas de la época, sin que ello represente, en absoluto, una búsqueda de inclusión y participación real para la población indígena. Ardaya, R. (2006) , reafirma que los movimientos regionales por la demanda de descentralización en Bolivia se desarrollaron de manera cíclica desde la regionalización iniciada –y fracasada casi al mismo tiempo– por José María Linares en 1850, pasando por la guerra federal de fin del siglo XIX (1899) hasta el referéndum inicial de los años treinta, el mismo que fue rápidamente enterrado por el desarrollo de hostilidades en la guerra del Chaco y las posteriores dictaduras militares y civiles, incluyendo la revolución centralista de 1952.

### III. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL SIGLO XX

La ausencia de caminos y carreteras, la lejanía de los centros urbanos a los municipios y cantones asentados en el área rural, demandaba estructuralmente una mejor distribución de recursos que permita un desarrollo equitativo, por ello la demanda por una descentralización administrativa fue ganando espacio en la estructura política del país. En 1931, se consultó a la población a partir de un referéndum, la aprobación de una Ley para lograr la descentralización a nivel administrativo. A continuación, en 1938, la reforma constitucional en su Artículo 105 determinó que el gobierno departamental en lo político y administrativo, residirá a cargo de los Prefectos, subprefectos y corregidores. Dicha modificación, constituyó un importante avance en el proceso descentralizador luego de la Guerra del Chaco (1932-1935), por un lado, permitió la introducción del concepto gobierno departamental al ámbito político y, por el otro,

estableció la posibilidad de que el gobierno departamental sea elegido por voto popular<sup>16</sup> [Velásquez, I. y Dips, L. (2010)].

Posteriormente, la CPE de 1945 eliminó el Artículo 105 y la CPE de 1961 instauró nuevamente la figura centralista al modelo de estado boliviano. Sin embargo, pese a que la CPE de 1967 volviera a instaurar el Artículo 105, la ausencia de voluntad política, acuerdos entre partidos y falta de apoyo de los gobernantes, estableció que nunca se lleve a la práctica y ni tampoco se lleve al cumplimiento del mandato constitucional (Cajias, L. Velásquez, I., 2021).

La vocación centralista de parte de las administraciones gubernamentales en la sede de gobierno de La Paz, generó un desarrollo desigual, deficiente distribución de recursos y una heterogeneidad territorial que reflejaba las desigualdades e inequidades del ingreso entre departamentos, municipios a lo largo y ancho de Bolivia. Lo cual, en suma, determinaba el nivel o grado de pobreza que prioritariamente residía en los centros mineros y en el área rural. Ello provocó, por primera vez en los 50s el debate sobre el unitarismo y federalismo, como expresión de las transformaciones políticas que vivía el país luego de la guerra del chaco. Se identificaron propuestas y demandas regionales, pero al mismo tiempo se pudo percibir la visión del gobierno que imaginaba un Estado unitario y centralista, Velásquez, I. y Dips, L. (2010).

En 1952, el país entraba a un punto de inflexión político y un nuevo ciclo a partir de la revolución popular, conocida también como la “Revolución Nacional de 1952”, literatura sobre esta transformación coincide en afirmar que fue el inicio a la democratización del país y fue liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) a la cabeza de Víctor Paz Estenssoro. El principio de la democratización estuvo basado en el voto universal<sup>17</sup> (la inclusión a la vida política a indígenas y mujeres), la

---

<sup>16</sup> Las posteriores modificaciones en el ámbito estatal requerían, por tanto, de la elaboración de una nueva Ley que regulara el proceso de elección de los representantes departamentales, así como las funciones del gobierno departamental. Sin embargo, la reglamentación al proceso y a los procedimientos de elección nunca se llevó a cabo.

<sup>17</sup> Mujeres no votaban en elecciones nacionales, y si lo hacían en elecciones municipales deberían pedir permiso notariado a sus esposos, los indígenas tampoco podían votar y el requisito indispensable para acceder a los derechos políticos era saber leer y escribir, en un país en donde el 70 por ciento de la población era analfabeta (Velásquez, I. 2017) establecía una exclusión de facto a los derechos políticos de sectores mayoritarios de la población.

nacionalización de las minas, la reforma agraria, la reforma educativa, entre otras, que cambiaron la estructura económica, social y política del país más rezagado del continente.

El MNR en alianza con la Central Obrera Boliviana (COB) y los sindicatos campesinos, gobernó el país, durante su primera gestión y aunque las diferencias políticas provocaron después de pocos años una ruptura entre la COB y el MNR, se mantuvo la estrecha relación entre el gobierno y los sindicatos campesinos, a partir del llamado co-gobierno. Institucional y administrativamente se consolidó una cultura política asentada en el ideal de un Estado Nacional fuerte y centralista, por un lado, y una lógica corporativa radical de los sindicatos, igualmente fuerte y centralista, por el otro (Hofmann y Pérez 2009), lo que generaba una heterogeneidad territorial en términos del desarrollo del país más profunda y acentuada, departamentos como Pando, Beni y Tarija, como muchos municipios, se encontraban alejados y olvidados de la realidad nacional.

El Estado boliviano, se configuraba cada vez y con más fuerza de carácter centralizado, también se constituyó en estado empresario, propietario de fábricas e industrias, minas nacionalizadas, ferrocarriles, petróleo y comunicaciones. Del mismo modo era el mayor inversionista, quien además definía los polos y las corporaciones de desarrollo, favoreciendo a determinadas regiones en desmedro de otras, las áreas rurales, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas quedarían excluidas y abandonadas del proceso de desarrollo.

En la esfera de la descentralización, debido al modelo de Estado vigente se desconocieron las medidas descentralizadoras constitucionalmente aprobadas previo a 1952, desaparecieron los Concejos Municipales y los Alcaldes ya no fueron elegidos, sino designados por el Presidente de la República. Al mismo tiempo que la concentración de poder político prosperaba a nivel central en la sede de gobierno. En el departamento de Santa Cruz surgían los primeros movimientos cívicos regionales, demandando una mayor participación de las regalías petroleras y en la distribución de los recursos. Paralelamente, en algunas regiones y municipios rurales no existían alcaldes, y en la mayor parte de los municipios provinciales no contaban con recursos

económicos, por lo que no poseían ninguna capacidad de acción para la promoción de su desarrollo local<sup>18</sup>.

El Régimen de Autonomía Municipal y la administración desconcentrada es reconocido en 1964. La Constitución de 1967, incorpora al texto constitucional su capítulo de Régimen Interior; el Artículo 110 que establecía que el Poder Ejecutivo a nivel Departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa y, en su acápite segundo se establecía que en cada departamento se conforme un Consejo Departamental presidido por el Prefecto<sup>19</sup>.

En los 70s, en el período de dictadura, la transitoriedad de los gobiernos militares por los golpes de estado, centralizó mucho más el poder político, la toma de decisiones y la distribución de recursos a nivel departamental y municipal. Sus decisiones gubernamentales violaron los derechos humanos y derechos políticos de la población, los líderes políticos eran perseguidos, no existían partidos políticos. Las organizaciones sindicales y la Central Obrera Boliviana (COB), en la que se agrupaban principalmente mineros, obreros y en menor medida agrupaciones campesinas, se constituyó en la principal organización de oposición a la dictadura.

A finales de la década de los 70, las protestas sociales se hicieron cada vez más crecientes, la economía era cada vez más frágil y su deterioro era cada vez más evidente, ello llevó a un proceso de democratización en 1978, al cual le sucedieron dos elecciones las cuales fueron calificadas de fraudulentas. Finalmente, en 1980 ganó la Unidad Democrática y Popular (UDP), cuyo líder de izquierda Hernán Siles Zuazo tuvo un amplio respaldo popular y el 10 de octubre de 1982 se inició finalmente el actual período democrático, el más largo en la historia de Bolivia hasta nuestros días.

---

<sup>18</sup> Luego de doce años en el gobierno, el MNR concluyó su mandato con un golpe de estado militar en el año de 1964, hecho que marcó el inicio de las dictaduras militares hasta finales de la década de los 70 e inicios de los 80.

<sup>19</sup> En 1975 se crean polos estratégicos de desarrollo a partir de las llamadas “Corporaciones Regionales de Desarrollo” las cuales se crearon en todos los departamentos del país. El objetivo fue en principio, potenciar el desarrollo productivo y agropecuario del país e identificar la cualidad productiva regional. Bolivia, en su fase inicial democrática hacia 1982, se incentivó las demandas cívicas lo cual dio origen a la promulgación de la Ley Orgánica Municipal que establecía la elección de alcaldes y concejales.

#### IV. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA NACIENTE DEMOCRACIA BOLIVIANA

En democracia (1982) uno de los principales actores institucionales a nivel regional fueron los comités cívicos<sup>20</sup> que empezaron a ser activos en la década de los 50s en Santa Cruz y posteriormente en Potosí y en otros departamentos de Bolivia, estas entidades cívicas vieron en la descentralización un instrumento eficaz para romper el costoso e ineficiente centralismo implementado desde la sede de gobierno (La Paz), que impedía acelerar el proceso regional de desarrollo, toda vez que todas las decisiones regionales, procesos y procedimientos se llevaban y se continúan llevando a cabo en La Paz. El MNR y la ADN<sup>21</sup> a inicios de la década de los 80, bajo la idea fuerza de la “*Descentralización Ya*” propusieron un cambio de régimen administrativo al entonces presidente el Dr. Hernán Siles Zuazo (1982-1985).

En 1983, el Comité Cívico Pro Santa Cruz presentó uno de los primeros proyectos de Ley de Descentralización. Debido a ello, Siles Zuazo en 1984, crea la “Comisión Nacional de Descentralización”, con el objetivo de aplacar las presiones cívicas para promulgar normativa en pro de la descentralización. Con la promulgación del Decreto Supremo 20281 del 05 de junio de 1984, se determina el funcionamiento de los gobiernos departamentales en lo político - administrativo, a cargo de los prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias y a los corregidores de los cantones. Cada Prefectura estaría encargada de organizar un Consejo Consultivo de Participación Social y también se organiza la Comisión Nacional de Descentralización Administrativa, para la elaboración del anteproyecto de Ley de Descentralización Administrativa.

Del mismo modo, hubo un avance sustancial en el ámbito local tras aprobarse la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>22</sup> en la administración de Siles y también se inició la

---

<sup>20</sup> Agrupaciones ciudadanas organizados a la cabeza de un Presidente; representan a un conjunto de instituciones departamentales emblemáticas en el quehacer político y económico. Poseen presencia regional y local y defienden los intereses de la región a la cual representan. El que tuvo mayor presencia y representatividad a nivel nacional fue el comité cívico Pro Santa Cruz con sus demandas por mayores regalías petroleras en los años 50s.

<sup>21</sup> Acción Democrática Nacionalista.

<sup>22</sup> Para organizar la estructura en el ámbito local se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada mediante Ley 696 del 10 de enero de 1985, a través de la cual se definía la naturaleza, jurisdicción y competencia de los Gobiernos Municipales.

conformación de gobiernos departamentales *ad hoc* en varias capitales. Tras la renuncia de Siles Zuazo<sup>23</sup>, y su llamado a elecciones en 1985, a través del Congreso Nacional, se eligió al Dr. Víctor Paz Estenssoro, mediante la suscripción del denominado “*Pacto por la Democracia*”, coalición entre el partido de Paz el MNR y la Acción Democrática Nacionalista (ADN). En materia legislativa aseguró a su gobierno el control absoluto de las cámaras de senadores y diputados. No obstante, los proyectos de Ley de Descentralización tendrían que esperar, ya que no formaban parte de la agenda de Paz Estenssoro.

Las elecciones nacionales del 7 de mayo de 1989 pusieron en la agenda de discusión, reformas estructurales de segunda generación y la modernización del Estado, así como el tema de la descentralización, que dio origen a que los movimientos cívico-regionales retomaran iniciativa en el tema. La nueva administración recayó en Jaime Paz Zamora, que anunció que llevaría adelante el proceso de descentralización como tarea fundamental. Sin embargo, el nuevo gobierno de la coalición del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) y ADN, mantuvo inicialmente sin variantes la política económica de su antecesor, por lo que el proceso de descentralización estuvo relegado a un segundo plano y era más importante la estabilidad económica de corto plazo.

Sin embargo, desde la década de los 90, Bolivia promovió un largo y delicado proceso de modernización, proyectó reformar el modelo centralista de gobierno y su modelo extractivista de desarrollo, imperante por décadas. La idea principal, fue optimizar la calidad y cobertura de la prestación de los servicios públicos, y estrechar la relación entre los ciudadanos y sus gobernantes, todo ello mediante la cesión de cierta autonomía política, fiscal y administrativa a las entidades territoriales<sup>24</sup>, acompañado de políticas de mercado para fortalecer su sector exportador no tradicional. Así, se dio paso al diálogo global sobre descentralización y, la promoción y difusión de esta iniciativa

---

<sup>23</sup> Bolivia se encontraba inestable políticamente, la extrema conflictividad empeoraba la esfera de la concertación, la economía se encontraba en quiebra técnica, y la frágil democracia boliviana se hallaba en una encrucijada. La mayor hiperinflación de Bolivia (27.000 por ciento) destruyó el poder adquisitivo. La deuda pública era insostenible dicho escenario fue el resultado de 18 años de sucesivos golpes de estado y deficiente administración de gobiernos militares. Por lo cual Siles no tuvo otro camino que acortar su mandato, renunciar y llamar a nuevas elecciones para preservar la naciente democracia en Bolivia.

<sup>24</sup> Dicho proceso, responde a una tendencia latinoamericana y mundial que, entendida en el marco de una nueva forma Estado, exige la reducción del tamaño del Estado y un aumento de la eficacia de su gestión, otorgando un papel preponderante tanto a las regiones, gobernaciones departamentales y municipios.

estuvo a cargo de organismos multilaterales. Pese a ello, la demanda descentralizadora del nivel intermedio (departamental) no obtuvo la respuesta esperada, quedando solamente para el debate la reforma a nivel local y municipal.

En Bolivia, este proceso dejó en el camino, a un proyecto de Ley de Descentralización consensuado que había sido aprobada por el Senado Nacional en 1993, pero que no pudo ser promulgado. Ese proyecto proponía la descentralización hacia el nivel departamental intermedio y no en la esfera local y municipal. El proyecto de Ley de Descentralización fue propuesto en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) y fue sometido a debate nacional durante 1992; en el cual tuvieron participación activa los comités cívicos departamentales y otras instancias de la sociedad civil. Posteriormente, y luego de más de dieciocho proyectos de Ley frustrados para encaminar el proceso de descentralización durante el gobierno de Paz Zamora, recién el 20 de abril de 1994, en la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 – 1997) se promulgó la Ley 1551, de Participación Popular (LPP). La cual formó parte de las reformas denominadas de segunda generación que, a diferencia de las primeras –orientadas a la estabilización y liberalización económica–, se centraron en reformas a la estructura y modernización del Estado para facilitar el desarrollo institucional y la gobernabilidad.

## V. LA PARTICIPACIÓN POPULAR CON TRANSFORMACIÓN MUNICIPAL

En democracia, la Ley de Participación Popular (LPP<sup>25</sup>) y la Ley de Descentralización Administrativa<sup>26</sup> (1995) se constituyen en los dos instrumentos normativos más importantes para llevar adelante un proceso de descentralización a partir de la municipalización del Estado, con participación popular. En la práctica dichas leyes primero, reconfiguraron la relación entre Estado y sociedad civil. Segundo, se transfirieron atribuciones y recursos a niveles local (municipios) y subnacional. Tercero se atendió a las demandas regionales por mayores espacios de poder de decisión y participación.

---

<sup>25</sup> Ley de Participación Popular, Ley 1551 del 20 de abril de 1994, promulgada en la administración del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

<sup>26</sup> Ley de Descentralización Administrativa, Ley 1654 del 28 de Julio de 1995, promulgada por Víctor Hugo Cárdenas Conde. Presidente Constitucional Interino de la Republica.

## Cuadro 1. Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Bolivia

(En porcentaje y puntos porcentuales - p.p.)

Departamento	Superficie	Población	IDH	GINI	Censos - NBI				Variación Promedio Anual <sup>(1)</sup> p.p.		
	%	%	2005	2006	1976	1992	2001	2012	1992-2001	1992-2012	2001-2012
Bolivia	100	100	0.635	0,545	85,5	70,9	58,6	44,9	(1,3)	(1,3)	(1,2)
Chuquisaca	4,7	6,42	0.704	0.56	90,5	79,8	70,1	54,5	(1,0)	(1,2)	(1,4)
La Paz	12,2	28,41	0.704	0.56	83,2	71,1	66,2	46,3	(0,5)	(1,2)	(1,8)
Cochabamba	5,1	17,59	0.765	0.51	85,1	71,1	55,0	45,5	(1,7)	(1,3)	(0,8)
Oruro	4,9	4,74	0.722	0.55	84,5	70,2	67,8	47,0	(0,3)	(1,1)	(1,9)
Potosí	10,8	8,57	0.701	0.56	92,8	80,5	79,7	59,7	(0,1)	(1,0)	(1,8)
Tarija	3,4	4,73	0.717	0.61	87,0	69,2	50,8	34,6	(2,0)	(1,7)	(1,4)
Santa Cruz	33,7	24,53	0.759	0.63	79,2	60,5	38,0	35,5	(2,4)	(1,2)	(0,2)
Beni	19,4	4,38	0.717	0.58	91,4	81,0	76,0	56,4	(0,5)	(1,2)	(1,7)
Pando	5,8	0,63	0.705	0.58	96,4	83,8	72,4	58,8	(1,2)	(1,2)	(1,2)

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

**Elaboración:** Propia

**Nota (1):** Para el cálculo de la variación promedio anual entre 1992 y 2001, el período intercensal es de 9 años, 3 meses y 5 días.

De 1992-2012 es de 20 años, 3 meses y 2 días.

Para 2001-2012, el período es de 11 años, 2 meses y 21 días. NBI = Necesidades Básicas Insatisfechas.

IDH = Índice de Desarrollo Humano. GINI = Coeficiente de Desigualdad del Ingreso.

Claramente, estas acciones formaron parte del grupo de reformas estructurales de segunda generación, tomando en cuenta criterios territoriales en la redistribución del poder y los recursos fiscales a favor de áreas antes abandonadas y de menor desarrollo relativo<sup>27</sup> e históricamente rezagadas. Asimismo, se dio respuesta a una prolongada demanda social y a una histórica distribución inequitativa de los recursos financieros, que generó bajo desarrollo humano, pobreza, asimetrías regionales e inequidades a nivel departamental (Cuadro 1 y Gráfico 1).

<sup>27</sup> Municipios y regiones alejadas del eje central de La Paz.

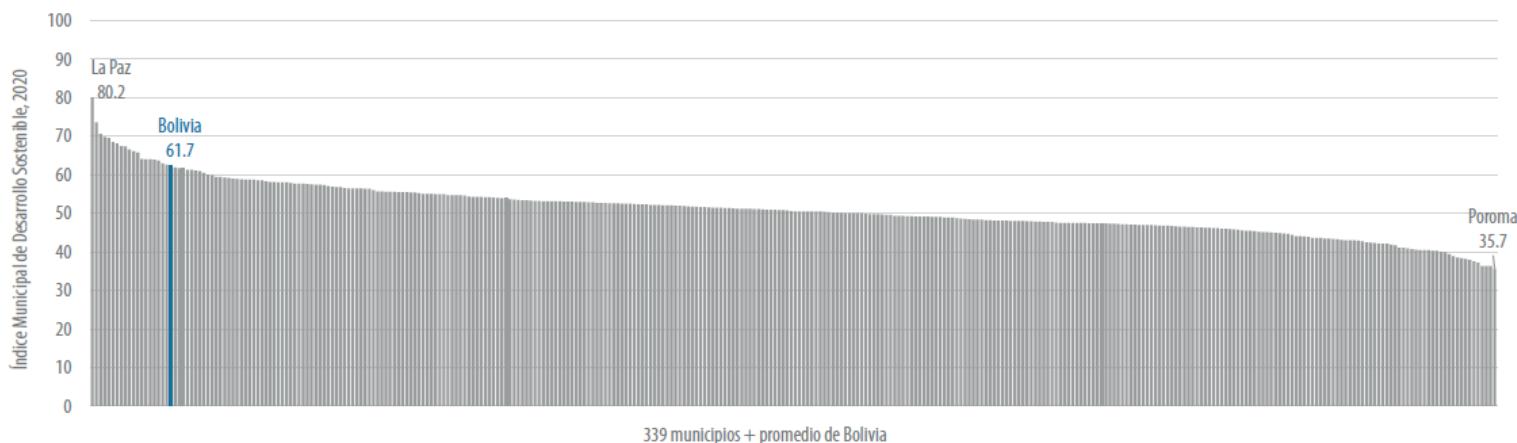


Gráfico 1. Índice Municipal de Desarrollo Sostenible 2020, para los 339 municipios de Bolivia

**Fuente y elaboración:** SDSN Bolivia.

Una de las características en su diseño, es la verticalidad y lo centralizado en su concepción, cuando fue proyectado por la administración central de gobierno. Por otro lado, la ley a nivel institucional, con un eje en la base municipal reconoce como sujetos del proceso descentralizador a las organizaciones sociales. En la LPP, también se instauraron instancias de control social de la gestión municipal, a partir de los cuales se proponía transferir competencias públicas a la sociedad civil, a través de organizaciones sociales territoriales<sup>28</sup>.

En los hechos, la LPP promovió un mayor protagonismo de los gobiernos municipales, se crearon más de 300 municipios y se generó una participación simultánea de la sociedad civil. Su fortalecimiento se plasmó mediante un significativo incremento de recursos económicos canalizados a través de la coparticipación tributaria. Este mecanismo se utilizó para redistribuir los recursos<sup>29</sup> entre los distintos municipios, según el tamaño de su población. Asimismo, sirvió de base para mejorar los indicadores del bienestar que aquejaban a casi la totalidad de la población, pobreza, desigualdad, inadecuados servicios de educación y salud, así como inadecuados servicios de agua, alcantarillado entre otros.

<sup>28</sup> Organizaciones Territoriales de Base (OTBs).

<sup>29</sup> Que antes estaban concentrados en las ciudades capitales del eje central: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Tabla 1. Recuento Normativo de Municipalización y Descentralización en Bolivia

Municipalización con Participación Popular			Descentralización Administrativa Regional - Departamental		
Normativa	Promulgación	Ámbito	Normativa	Promulgación	Ámbito
Ley 1551 de Participación Popular	20.04.1994	Consolida el proceso de participación popular. Articula a las comunidades campesinas, indígenas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país. Reconoce la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base urbana y rural. Establece la sección de provincia como jurisdicción territorial del municipio. Amplía las competencias municipales a los servicios de educación, salud, deportes, caminos vecinales y microrriego. Distribuye los recursos de la coparticipación tributaria de acuerdo con el número de habitantes.	Ley 1654 de Descentralización Administrativa	28.07.1995	Establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo. Dentro del régimen de descentralización administrativa y el régimen de recursos económicos y financieros departamentales.
Decreto Supremo 23813. Reglamento de la Ley 1551 de Participación Popular	30.06.1994	Reglamenta la Ley de Participación Popular en aspectos económicos y patrimoniales.	Decreto Supremo 24997. Consejos Departamentales	31.03.1998	Reglamenta el régimen económico de las prefecturas con respecto a fuentes de recursos, tasas y derechos, presupuesto, inversión pública y administración de recursos.
Decreto Supremo 23858	09.09.1994	Reglamento de las organizaciones territoriales de base (OTB).	Decreto Supremo 25060	02.06.1998	Estructura orgánica de las prefecturas.
Decreto Supremo 24447 Reglamento de las leyes 1551 de Participación Popular y 1654 de Descentralización Administrativa	20.12.1996	El decreto complementa a la Ley de Participación Popular en las áreas de control social, distribución, planificación, desarrollo humano, salud y educación. Complementa a la Ley de Descentralización Administrativa en atribuciones de las prefecturas y los consejos departamentales.	Decreto Supremo 25286	30.01.1999	Organización, atribuciones y funciones de los servicios departamentales de fortalecimiento municipal y comunitario (SED-FMC).
Ley 1702	17.07.1996	Modifica la Ley 1551 de Participación Popular.	Decreto Supremo 27431 Consejos Departamentales	07.04.2004	El decreto tiene por objeto reglamentar la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, en referencia a los consejos departamentales. Este decreto deroga y modifica al Decreto Supremo 24997 en su primera parte.
Decreto Supremo 27633 Reglamento Las Fuerzas Armadas de la Nación en la Participación Popular <sup>30</sup>	18.07.2004	El Decreto Supremo aprueba el reglamento de las Fuerzas Armadas en la Participación Popular, conforme al estatuto de esa institución y al rol que le asigna a ésta la Ley 1551.	Decreto Supremo 27988	28.01.2005	Convocatoria a elecciones de prefectos para el período 2002-2007.
Ley de Transición de Autonomías	23.05.2010	Posibilita una transición ordenada de las antiguas prefecturas a los nuevos gobiernos autónomos departamentales, municipales	Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) Andrés Ibáñez. Ley 031	19.07.2010	Regula el régimen de autonomías de la CPE y las bases de la organización territorial del Estado. Alcance: La organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel Central y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social. Abroga las leyes 1551 de Participación Popular y 1654 de Descentralización Administrativa y disposiciones conexas.

**Fuente:** Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Velásquez y Dips, 2010: 341-343.

**Elaboración:** Propia

La LPP en el nivel municipal, estuvo acompañada de otros instrumentos institucionales y normativos (Tabla 1) de apoyo a la inversión local con el objetivo de reducir la pobreza y promover el desarrollo de Bolivia a partir de los municipios, a nivel institucional se crearon: el Fondo de Inversión Social (FIS<sup>30</sup>), el Fondo de Desarrollo

<sup>30</sup> Que luego cambio a Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) cuya función fue canalizar la inversión social y productiva mediante la transferencia condicionada de recursos para proyectos en el ámbito municipal acorde a políticas nacionales y sectoriales contribuyendo a la generación de empleos. El

Campesino (FDC), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y los recursos de alivio a la deuda externa<sup>31</sup>, entre otros.

En la práctica, la LPP consolidó la formación de 314 municipios (2003) y la transferencia del 20 por ciento de los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN) a las municipalidades, según una fórmula de cálculo basada en la cantidad de habitantes por municipio. Por tanto, fue la primera vez, desde la fundación de Bolivia (1825) que el Estado llegó a todo el territorio nacional, en el pasado sólo se daba importancia a municipios urbanos del eje central y con menor preponderancia a los de ciudades intermedias y, por tanto, los municipios del área rural estaban casi olvidados de las políticas públicas y de las decisiones gubernamentales.

Desde la mirada política, la LPP fue la respuesta del Estado a las demandas regionales y locales de participación. Las organizaciones de la sociedad civil, indígenas (aimaras, quechuas, guaraníes, entre otros), sindicatos campesinos, juntas vecinales, etc., fueron reconocidos por el Estado y se convirtieron en actores del proceso democrático, toda vez que estas organizaciones adquirieron personalidad jurídica y se transformaron en organizaciones territoriales de base (OTBs<sup>32</sup>). Por otro lado, la LPP transfería al municipio diferentes responsabilidades del ámbito nacional (salud y educación). Los gobiernos locales se vieron fortalecidos económicamente primero por las transferencias de participación popular y segundo porque se contabilizaron los recursos propios por concepto de tasas e impuestos a inmuebles y automotores.

La descentralización concebida como la municipalización, como se pudo advertir, trajo consigo la formación de gobiernos locales, normados por la Ley 2028 de Municipalidades, que redefinía las funciones y obligaciones de las municipalidades y

---

FPS administra recursos de la Política Nacional de Compensación (PNC) y aquellos que provienen de donaciones y préstamos de diferentes organismos internacionales y que se transfieren a los gobiernos municipales para proyectos específicos en diferentes sectores (educación, salud, saneamiento básico, etc.) en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

<sup>31</sup> Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), el objetivo principal de la iniciativa de alivio a la deuda para los países pobres altamente endeudados es mantener la deuda externa en niveles sostenibles, según el condicionamiento de desempeño de políticas, para garantizar que los esfuerzos de reforma no se expongan a la influencia de la carga de la deuda externa.

<sup>32</sup> Entre los representantes de las OTBs se elegía un Comité de Vigilancia por municipio, responsable de ejercer el control social sobre los fondos de participación popular. Estos últimos se disponen mediante planes operativos anuales (POA) elaborados en forma participativa. En estos planes de inversión la población, junto a los técnicos municipales, determinaban y priorizaban las demandas de inversión.

exigía ciertos comportamientos de gestión como la reducción del gasto corriente<sup>33</sup> y la elaboración de planes de desarrollo municipal (PDM). La distribución de recursos que establecía la LPP estuvo vinculada estrechamente con la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654<sup>34</sup>).

## VI. EL NIVEL INTERMEDIO DEPARTAMENTAL DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

El Comité Cívico pro Santa Cruz<sup>35</sup>, luego de que se promulgó la LPP (20.04.1994) planteó una propuesta de descentralización política y económica en el nivel departamental. El Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada consideraba que la propuesta ponía en riesgo la unidad nacional por lo que el objetivo era profundizar la descentralización en el nivel municipal. Sin embargo, debido a la presión ejercida por diferentes instituciones departamentales y a varias negociaciones a nivel regional, se promulgó la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654), que delegó a las autoridades regionales, las Prefecturas, nuevas facultades en materia de planificación del desarrollo y gestión territorial con recursos propios, bajo la autoridad de un Prefecto nombrado por el Presidente de la República.

Por un lado, con la LPP se estableció la propiedad de los ingresos generados por regalías para los departamentos<sup>36</sup> y el Fondo Compensatorio Departamental para equiparar las regalías per cápita. Por el otro, con la Ley de Descentralización Administrativa se desconcentró el gasto del Gobierno Nacional a nivel departamental por medio de la transferencia y delegación de atribuciones técnicas administrativas no privativas y se establece una estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, con un régimen de recursos económicos y financieros para fortalecer la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población. En este sentido, las direcciones departamentales de los servicios desconcentrados pasaron a ser organismos descentralizados dependientes del prefecto.

---

<sup>33</sup> Que debía reducirse inicialmente al 40 por ciento de los ingresos municipales hasta un máximo del 20 por ciento.

<sup>34</sup> También la ley disolvió las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) creadas en los 70s y se transfería su patrimonio a las denominadas prefecturas de departamento.

<sup>35</sup> Se fundó el 30 de octubre de 1950, en la Universidad Gabriel René Moreno, y es una institución cuyo objetivo de acuerdo a sus estatutos, es la defensa de los intereses regionales del Departamento de Santa Cruz.

<sup>36</sup> En especial regalías por la explotación de productos primarios, minerales e hidrocarburos básicamente.

A nivel constitucional, la reforma a la CPE de 1994 establecía mediante los Artículos 109 y 110, la desconcentración administrativa basada en la delegación de funciones a favor de los prefectos departamentales, porque se encontraban altamente dependientes de las decisiones provenientes del Poder Ejecutivo. Por esta razón, es posible afirmar que técnicamente la Ley 1654 debió haberse llamado Ley de Desconcentración Administrativa.

Posteriormente, modificaciones sucesivas a la Ley 1654 permitieron otorgar a los Prefectos competencias efectivas, como la decisión sobre los presupuestos departamentales, construcción de infraestructura y caminos, control sobre la educación departamental, y la capacidad para administrar los recursos de dominio y uso departamental, todo ello permitió en real dimensión llamar a la Ley 1654 Ley de Descentralización Administrativa. En la Tabla 1 se realiza un recuento de la normativa relacionada al proceso de descentralización administrativa hacia el nivel departamental.

## VII. REFORMAS NORMATIVAS POSTERIORES A LA LPP Y LEY 1654

La principal demanda de las instancias departamentales era resolver la desigualdad regional y las heterogeneidades estructurales de los municipios, por ello solicitar mayores ingresos, luego de la promulgación de la Ley 1654, era la idea fuerza de las prefecturas<sup>37</sup>. Buscaban una mayor participación de los recursos y del proceso de descentralización, por este motivo comités cívicos de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Sucre y Cochabamba, pretendían utilizar elementos administrativos y técnicos para controlar los recursos regionales, como paso previo a la transición como gobierno departamental autónomo.

En la esfera política, en el 2000, Bolivia enfrenta una crisis del sistema político y de partidos, asociada a ella surgió una crisis económica en la administración de Hugo Banzer Suárez, en ese ciclo político, la conflictividad social aumentó considerablemente en especial el sector de los campesinos que cultivan la hoja de coca (cocaleros), los

---

<sup>37</sup> Gobiernos a nivel departamental, dependientes de la administración central del Estado.

cuales crearon los denominados movimientos sociales<sup>38</sup>, también jugaron un rol importante los movimientos regionales de defensa a la institucionalidad<sup>39</sup> que fueron los responsables de los cambios políticos de las últimas dos décadas.

Bolivia ingresa a una etapa de agitación social y extrema conflictividad, lo que ocasionó el diseño de nuevas propuestas autonómicas y la exigencia de elegir a los prefectos mediante el voto. La demanda por consolidar la descentralización a nivel intermedio (departamental) y la participación de la sociedad, estalló nuevamente el 2004, durante la administración de Carlos Mesa Gisbert, caracterizada por el enfrentamiento del Poder Ejecutivo con las regiones, especialmente del oriente boliviano. Ello dio lugar a la primera elección directa de Prefectos el 2005, seguida por el referéndum autonómico por la autonomía departamental del 2006. Ambos eventos se dan paralelamente con la demanda para la instalación de la Asamblea Constituyente, la cual fue sugerida por el movimiento indígena campesino, que incluye su propuesta a la autonomía indígena sobre la base de la reconstitución y el reconocimiento de sus territorios y sus usos y costumbres.

La elección de las autoridades departamentales (Prefectos) en diciembre de 2005 fue el punto de inflexión en la historia de la descentralización política de Bolivia. Desde la perspectiva electoral, el prefecto departamental sería elegido por voto ciudadano directo dándole así a cada departamento más libertad y derechos políticos para decidir sobre su bienestar y su desarrollo regional. Con la figura de un prefecto elegido, surge con fuerza la idea de autonomías departamentales, la cual se torna en el nuevo accionar político de los cívicos de la región de la media luna, conformada por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

La reforma constitucional era una aspiración de la sociedad desde varios años atrás, el 6 de agosto del 2006, con el propósito de elaborar un nuevo texto constitucional, se inauguró la Asamblea Constituyente de Bolivia cuya misión consistía en resolver los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión que aquejan a los bolivianos a partir de una nueva visión de Estado y un nuevo planteamiento en la

---

<sup>38</sup> Producto de ello nace el Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS–IPSP).

<sup>39</sup> Conformada por los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Potosí, Beni, Pando y Tarija.

relación entre Estado y sociedad. En su inauguración se destacó el carácter refundacional y plenipotenciario de la Asamblea, la cual estuvo conformada por 255 asambleístas, que en su mayoría eran indígenas, mujeres y sindicalistas.

La sociedad boliviana, luego de varios años de intensa conflictividad social, seguía el proceso de reforma constitucional, con mucha expectativa, pues se pretendía la creación de un pacto social que pudiera servir de base para la reconciliación entre los sectores polarizados de la sociedad boliviana y entre las regiones en las que se generaron conflictos por la autonomía. La Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC) en base a la posición del MAS sobre las autonomías, expresaba que la tarea de la Asamblea Constituyente era la de refundar el país<sup>40</sup>. La posición gubernamental sobre el modelo de autonomías que se aplicaría en el país previsto, luego de la Asamblea Constituyente, expresaba la finalidad de ir más allá de la propuesta departamental, por lo que deberá llegar hasta las provincias, pueblos, comunidades y ayllus, es decir que el gobierno quería otorgar autonomía a las naciones originarias y pueblos indígenas, ello incluye el reconocimiento oficial de sus culturas, tradiciones y costumbres, el respeto a la naturaleza, la educación bilingüe y la redistribución de la tierra lo cual estuvo plasmado en la nueva Constitución Política del Estado (NCPE). La idea del gobierno era avanzar en un régimen amplio de descentralización político administrativa, que no ponga en duda la soberanía y la unidad de la nación<sup>41</sup>.

Sin duda, este periodo es, uno de los más interesantes del proceso de descentralización en democracia luego de la LPP y es un espacio de ampliación de la participación social. Sin embargo, fue también un periodo marcado por demandas cada vez más grandes de transformación (refundación) del Estado, que finalmente condujo a la realización de la Asamblea Constituyente; proceso que culminó en enero de 2009 con un referéndum que ratificó la propuesta de la nueva Constitución Política de Estado.

---

<sup>40</sup> Con la idea fuerza de la descolonización del país.

<sup>41</sup> Paralelamente a esa idea, en contraposición a la visión gubernamental, desde Santa Cruz no se aceptaba otras autonomías que las Autonomías Departamentales. Carlos Dabdoub, delegado Prefectural por la Autonomía de Santa Cruz, dijo el 7 de agosto de 2006 que “es autonomía departamental con nueve departamentos como se votó en el referéndum. En esa oportunidad no se votó por las autonomías provinciales o comunales, entonces no hay por qué tomarlas en cuenta en la Constituyente.” Arturo Lema, Secretario General de la Prefectura de Tarija, sostuvo por su parte que “la autonomía interna es problema de cada departamento”.

A partir de este punto de inflexión, se han suscitado nuevos elementos en el proceso descentralizador rumbo a las autonomías: Se llevaron a cabo, referéndums departamentales para la aprobación de las autonomías en los departamentos, en los cuales la propuesta autonómica fue aceptada en cuatro de los nueve departamentos de Bolivia. Se inició un proceso de elaboración, formulación y aprobación de los Estatutos Autonómicos en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. También, se elaboraron y formularon propuestas autonómicas de los pueblos indígenas y otra de los pueblos originarios. Se realizó, asimismo, la elección de prefectos, orientada a profundizar el proceso de descentralización político administrativa, que se ha ido implementando en el país hace más de una década. Se ha ampliado la democracia al permitir a la población participar en la votación de los prefectos; lo cual hace que la población participe directamente en la conformación del poder público. Sin duda, esos cambios y transformaciones registrados a lo largo del último período, tienen el objetivo de buscar una nueva configuración estatal, que resuelva y dé respuesta a los problemas estructurales que Bolivia ha venido arrastrando desde más de medio siglo.

Un hecho no menor, a destacar en el proceso autonómico fue el suscitado entre mayo y junio del 2008 donde los líderes cívicos y prefecturales de los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando sometieron a referéndums departamentales los estatutos autonómicos departamentales elaborados en sus departamentos, hecho que fue considerado como ilegal por el gobierno, la Corte Nacional Electoral (CNE) y los movimientos sociales afines al partido de gobierno. Sin embargo, si lo vemos desde el punto de vista democrático puede entenderse como una expresión de identidad regional que proclamaba la autonomía, mucho antes que el gobierno hiciera suya la idea autonómica. En diciembre del 2009 se sometió a consulta la autonomía de occidente en la cual se dio resultados afirmativos en los referendos por la autonomía departamental.

## VIII. LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (CPE) DEL 2009

Históricamente en Bolivia, la constitución ha sido el marco normativo, por el que se han suscitado diferentes disputas de poder, extrema conflictividad y problemas en el ámbito político (Cajias, L., Velásquez, I., 2021). Roca L. (1979) mencionaba que la historia de Bolivia no fue una historia de lucha de clases sino de sus luchas regionales que esgrimieron la bandera federal discursivamente y la propuesta autonómica en otras tantas, como la que se señala respecto a la de 1904 y la Sociedad Histórica y Geográfica de Santa Cruz en su Memorándum, donde se reclama atención del nivel central del Estado y sobre todo una visualización y respuesta para sus necesidades. Ahora bien, la elaboración del último proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado sufrió también varios obstáculos, dificultades y disputas políticas. La Asamblea Constituyente, iniciada el octavo mes del 2006 estuvo marcada de un ambiente de esperanza y optimismo, pese a ello no logró concluir sus labores en el tiempo previsto, por lo que en agosto del 2007 el parlamento debió ampliar sus sesiones (Cajias, L., Velásquez, I., 2021).

En efecto, el desarrollo de sus labores estuvo siempre marcado por el conflicto y la polémica: la disputa por la modalidad de aprobación de los artículos consumió parte significativa e importante de las sesiones, todos los actores presionaron para ver incorporadas todas sus demandas y prioridades en la Constitución. El tema de la capitalidad, obligó a suspender durante varios meses los trabajos de los constituyentes y ocasionó serios enfrentamientos en la ciudad de Sucre, la aprobación final del proyecto de Constitución en Oruro se vio empañada por las denuncias de irregularidades en los procedimientos. Las disputas ideológicas, de concepto y visión de país, en la Asamblea Constituyente mostraron un débil equilibrio entre poder de los grupos más fuertes y el respeto al principio de igualdad política que exige la democracia (Cajias, L., Velásquez, I., 2021). Del mismo modo, la Asamblea Constituyente mostró al país que no fue del todo un órgano soberano, ya que estuvo limitada por la Ley de Convocatoria o por un sin número de convenios políticos, fruto de las influencias provenientes de diferentes actores entre ellos el poder ejecutivo y diversos intereses cívico-regionales.

En definitiva, en Bolivia el 25 de enero de 2009 fue aprobada la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en el primer Referéndum Constitucional en la historia de Bolivia. Su contenido es el resultado de un proceso histórico, muy particular y único. El referéndum constitucional aprobó la Constitución Política del Estado apenas con el 61,43 por ciento de los votos. Los ciudadanos en cuatro departamentos (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) de los nueve que tiene Bolivia, se pronunciaron en contra de ella. La CPE debería representar un consenso de todos los bolivianos sobre la base normativa de la sociedad.

Este nuevo marco normativo, implicó muchos cambios y desafíos para el sistema político boliviano. Algunos ejemplos de ello son: la introducción del concepto de “Plurinacionalidad” como eje temático troncal en toda la Constitución, la creación de un cuarto poder del Estado en la figura del Órgano Electoral, la introducción de cuatro tipos de autonomías de igual jerarquía con amplias competencias, la libre determinación y el autogobierno de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos y el pluralismo jurídico con el reconocimiento de la igualdad de rango institucional de la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria.

Aghón (1993) comenta que: “La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios”. En este sentido, en el ámbito subnacional la nueva CPE, introduce en el sistema político boliviano cuatro tipos de autonomías (departamental, regional, municipal e indígena originario campesino) iniciando, de este modo, un importante proceso de descentralización. La Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez” (LMAD), esta última aprobada el 19 de julio de 2010 por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), constituyen el marco legal para la implementación de este proceso, y ello establece en consonancia con el texto constitucional una reconfiguración de la organización y la estructura territorial del Estado boliviano.

La configuración territorial que trae consigo la implementación del régimen autonómico en Bolivia puede ser dividida de la siguiente manera: en la actualidad se cuentan con

cuatro niveles territoriales: el nivel central del Estado, el nivel departamental, el nivel municipal y el nivel indígena originario campesino; además de ello, el régimen boliviano ha adoptado cinco formas de gobierno distintas: el gobierno central, el gobierno departamental, el gobierno municipal, el gobierno indígena originario campesino y el gobierno regional, este último correspondiente a la autonomía regional que, a diferencia de los otros tipos de autonomía que guardan una equipotencia constitucional y que no se encuentran subordinadas entre sí, paradójicamente, no cuenta con el rasgo propio de toda autonomía que es la potestad legislativa, pero que sin embargo es vista como un instrumento de mayor eficacia a la hora de la planificación y gestión del desarrollo.

Por lo tanto, la transformación de la organización y estructura territorial del Estado boliviano desde el 2009 ha traído consigo múltiples desafíos, pues contar con un sistema con tantos niveles territoriales y formas de gobierno implica no solamente una compleja distribución competencial y de recursos para el financiamiento de las mismas, sino también un amplio proceso de coordinación intergubernamental para que la autonomía, al fin y al cabo, no sea vista como un fin en sí mismo, sino más bien un medio para mejorar la calidad de vida de las personas a través de una mayor eficacia, eficiencia y efectividad en la provisión y prestación de bienes y servicios a la población que se encuentra más cercana a cada uno de estos tipos de autonomía.

## **IX. LA LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ” (LMAD)**

Con la CPE del 2009, se promulga un año después la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD) para reglamentar e implementar el proceso autonómico (Tabla 2), así establece el reconocimiento de 4 tipos de autonomías en Bolivia: Departamental, Municipal, Regional e Indígena Originario Campesina, iniciando de esta forma un nuevo e incierto proceso de descentralización, en un país altamente inestable y con un ciclo político ciertamente volátil en donde la conflictividad es un rasgo común y abarca a los sectores mayoritarios de la población.

Tabla 2. Notas a las Bases conceptuales de la LMAD

Bases Conceptuales de la Ley	Notas – Comentarios
Constituye la manifestación de la voluntad autónoma del pueblo, fruto del consenso de las principales fuerzas vivas y supone el establecimiento de un sistema de gobiernos autónomos reconocidos por la Constitución.	Reconoce el nacimiento de un sistema de gobiernos autónomos lo cual es positivo. Sin embargo, la definición de las responsabilidades nacionales, regionales, locales e indígena originario campesina han tenido dificultad en diferenciarse e implementarse desde el 2010, debido a la heterogeneidad regional (Ingreso, nivel pobreza, desigualdad, generación de recursos, etc.) existente en el país. Pero también, para establecer claramente los respectivos poderes, responsabilidades y garantizar el acceso a los recursos necesarios para que las instituciones descentralizadas desempeñen las funciones y competencias asignadas.
La aprobación de la Ley supone la concurrencia de un consenso político, rasgo que nos permite afirmar que ésta es la norma marco en la que tienen cabida todos los ciudadanos y que se constituirá en el instrumento de innegable progreso para las bolivianas y los bolivianos demostrando así su validez y efectividad.	El consenso político fue importante y se debió dar indudablemente en el ámbito de la efectiva distribución de recursos en el plano del Pacto Fiscal que estuvo agendado para el 2012, luego del Censo de Población y vivienda (CNPV, 2012), pese a ello, nunca efectivamente se llevó a cabo. En la práctica el financiamiento a esa enorme burocracia (nuevas formas de autonomías, institucionalidad, asambleas consejos, etc.) penaliza la inversión y fomentó el gasto corriente a nivel local y regional. Sin duda, mayores competencias y responsabilidades por el otro, implicaron en la práctica mayores recursos, mejor distribución del ingreso. Desde el 2010, se reflejaron ineficiencias en la distribución de recursos, a nivel local, la política pública en especial en educación y salud por falta de recursos ha experimentado restricciones, que la bonanza (2006-2013) no pudo resolver. Hoy la fragilidad de ingresos de Bolivia cuya renta proviene de la exportación de un solo producto gas y de pocos minerales es evidente, en un escenario de recesión internacional post Covid.
Constituye un instrumento normativo que permitirá articular la Constitución Política del Estado con los estatutos autonómicos y la legislación autonómica. Desarrollo en el ámbito adjetivo, los principales contenidos substantivos constitucionales referidos a la autonomía, sin invadir el ámbito de regulación de la legislación autonómica.	Entre mayo y junio del 2008 los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando sometieron a referendums departamentales los estatutos autonómicos departamentales (acto ilegal por el gobierno, la Corte Nacional Electoral (CNE) y los movimientos sociales afines al proceso de cambio). Sin embargo, fue una expresión de identidad regional que proclamaba la autonomía mucho antes que el gobierno hiciera suya la idea autonómica. En diciembre del 2009 se sometió a consulta la autonomía de occidente en la cual se dio resultados afirmativos en los referendos por la autonomía departamental. La elaboración de la LMAD también ha tenido que afrontar el reto que supuso la aprobación de la autonomía regional del Chaco y la conversión a autonomías indígena originario campesinas (AIOC) por parte de 11 de los 12 municipios que fueron a referendo, también en diciembre del 2009. Así se completaba la participación desde un principio de los cuatro niveles de gobierno subnacionales: departamentos, regiones y AIOC, además de los municipios, cuya autonomía siempre estuvo garantizada. Este escenario complejo refleja los desafíos pendientes, las tareas inconclusas y las fracturas no resueltas, para alcanzar una visión estratégica común en lo que corresponde a autonomías y descentralización hacia el bicentenario en el 2025.
La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, elaborada dentro del nuevo marco constitucional, introduce disposiciones que crean, profundizan y perfeccionan los instrumentos de gobiernos autónomos, que incorporan competencias, que es necesario vengán acompañadas de un financiamiento adecuado, y, que mejoran el funcionamiento institucional, reconociendo derechos sociales de los ciudadanos.	Si bien es un avance el perfeccionamiento de los instrumentos de los gobiernos autónomos el Art. 145 de la LMAD mantiene el procedimiento de suspensión temporal de funciones de autoridades electas departamentales regionales y municipales a sola acusación formal por parte del fiscal. Ello sin duda puede ser una de las mayores fuentes de ingobernabilidad subnacional, a nivel local en algunos municipios se ha dado y constatado esta figura.
La autonomía que recoge la Constitución Política del Estado y que regula la presente Ley servirá para explicar, en un futuro próximo, un dinamismo especial de nuestra economía y de nuestro proceso productivo, y para lograr con éxito la modernización de nuestro Estado con una justa redistribución de los ingresos, para distensionar los deseos de las regiones y las naciones y pueblos indígena originario campesinos de ser dueños de sus propios destinos y para reconciliar a todos las bolivianas y los bolivianos con su propia identidad.	La Corporación Andina de Fomento (CAF, 2010 <sup>42</sup> ) identifica que la descentralización de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales es un caso particular en donde la descentralización podría acarrear un aumento de las disparidades regionales. Por definición argumenta la CAF, la localización de estos recursos es muy arbitraria y, al mismo tiempo, el valor potencial de los impuestos que se generan son significativos; además, en general, no existe una clara correspondencia con la demanda por servicios. Así, conviene adelantar que una completa descentralización de esta fuente de ingresos podría generar fuertes diferencias en los recursos disponibles entre regiones, lo que puede magnificar las disparidades regionales y llevar a una ineficiente gestión del gasto público local (CAF, 2010). Desde el 2006 hasta el 2022 esas disparidades e inequidades se han acentuado.

**Fuente:** Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD).

**Elaboración:** Propia, en base a Velásquez, I. y Dips, L. (2010).

En un país con importante población indígena, la LMAD reconoce el esfuerzo subnacional, de los pueblos denominados “Indígena originario campesinos” por establecer un régimen de autonomía con base en la descentralización política, así en su parte introductoria se resalta que: “La Constitución forjada en los anhelos autonomistas de las regiones y naciones y pueblos indígena originario campesinos, encuentra uno de sus fundamentos en la concepción moderna de país autónomo, integrador de un concepto cultural propio y diseña una estructura de entes públicos cuya nota básica es la

<sup>42</sup> Corporación Andina de Fomento. 2010. Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Serie: Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas, Venezuela – junio 2010. La versión digital del libro se encuentra en: [www.caf.com/publicaciones](http://www.caf.com/publicaciones)

de una fuerte descentralización del poder político, estableciendo un sistema escalonado de entes dotados de autonomía y estructurado sobre el principio de democracia participativa<sup>43</sup>”. El alcance de la LMAD<sup>44</sup> (Art. 3) comprende las bases de la organización territorial del Estado, los tipos de autonomía, el procedimiento de acceso a la autonomía y el procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, los regímenes competencial y económico financiero, la coordinación entre el nivel Central y las entidades territoriales autónomas, el marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas entre otros.

Infografía 1. Constitución Política del Estado, estructura y organización territorial del Estado



**Fuente:** CPE y Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD).

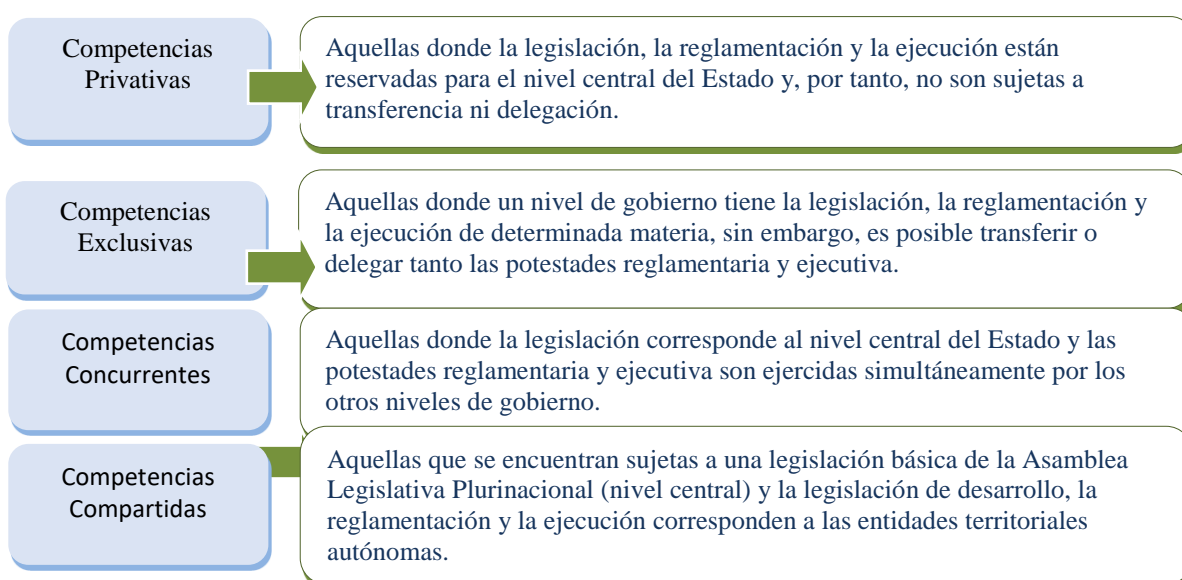
<sup>43</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. 2010. Ley 031. 19 de Julio de 2010. Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Autonomías. Página 7.

<sup>44</sup> La LMAD establece conceptualmente que la Descentralización Administrativa: Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición. La 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.

**Elaboración:** Propia.

La transformación de la estructura y organización territorial del Estado boliviano trajo consigo un nuevo sistema competencial, una serie de cambios en las atribuciones y responsabilidades de los diversos niveles territoriales y las formas de gobierno, tanto aquellos que ya existían –como los departamentos y municipios– así como aquellos que son nuevos –como las autonomías indígenas originario campesinas y las autonomías regionales<sup>45</sup>.

En la CPE, además de la determinación de las diferentes formas de autonomía, establece explícitamente un total de 199 competencias, divididas en cuatro tipos de competencias (CPE, Art. 197). Esta que puede denominarse como la tipología competencial es detallada a continuación:



La tabla 3 muestra la cantidad estadística y numérica competencial a nivel departamental comparada con la con la anterior CPE, antiguamente se tenía solamente 22 competencias, la nueva CPE estableció, 58 (36 exclusivas, 6 compartidas y 16 concurrentes), lo que representa un aumento del orden del 263 por ciento. Por un lado, podría pensarse que es una profundización de la autonomía, lo cual es positivo, pero por el otro, no se mencionó ni en la constitución ni en la LMAD la forma de su

<sup>45</sup> La autonomía regional no cuenta con la potestad legislativa propia de los cuatro niveles territoriales mencionados y, por tanto, por mandato constitucional, tampoco cuenta con competencias específicas.

financiamiento, lo cual, a más de una década de su implementación, no dio grados de libertad a entidades subnacionales de contar con fuentes extraordinarias y nuevas de financiamiento a su inversión y gasto. En general, siguieron dependiendo principalmente de las transferencias del nivel central del Estado. En la esfera municipal antes se tenían 54 competencias con el nuevo esquema los municipios tienen a su cargo 63 (43 exclusivas, 6 compartidas y 14 concurrentes).

Tabla 3. Comparación estadística en el ámbito competencial

Competencias	Anterior a la CPE	Nueva CPE	Incremento	Exclusivas	Compartidas	Concurrentes
Nivel Departamental	22	58	263%	36	6	16
Nivel Municipal	54	63	16%	43	6	14
Total	76	121	159%	79	12	30

**Fuente:** Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD).

**Elaboración:** Propia.

Ante este cambio tan complejo de panorama surgieron al menos 3 problemas metodológicos y conceptuales en su aplicación hacia el 2010. En primer lugar, el texto constitucional estableció 199 competencias en cuatro catálogos competenciales diferenciados, cada uno de ellos pertenecientes a un tipo de autonomía en particular. Al realizar una revisión de esos catálogos competenciales, se advierte que la lista contenida en cada una de ellas correspondía más, a materias competenciales<sup>46</sup>. Por lo tanto, se hacía necesario distinguir las materias competenciales de lo que son las competencias como tal, pues estas últimas sólo corresponden a la tipología competencial que describimos anteriormente, es decir, las competencias sólo pueden ser privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.

Una segunda controversia, radicaba en establecer la diferencia existente entre lo que se denomina “Unidad Territorial” y aquello que es definido como una “Entidad Territorial”, la primera hace referencia a los espacios geográficos que configuran a la organización territorial del Estado que está compuesta por departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (CPE, Artículo 269); por el contrario, la entidad territorial corresponde, según la LMAD, a la “institucionalidad que

<sup>46</sup> En otras palabras, a un conjunto agregado de atribuciones o responsabilidades que corresponden a un sector específico, por ejemplo, seguridad ciudadana o comunicaciones.

administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la CPE y la ley” (LMAD, Artículo 6).

Tercero, es importante mencionar aquellos elementos que caracterizan al régimen competencial dispuesto en la LMAD, son los que ayudarán, por un lado, a establecer los ejes sobre los que se asienta la implementación del régimen autonómico en su dimensión competencial y, por otro lado, despejar las dudas subyacentes en torno a algunos vacíos que todavía ha dejado la distribución de competencias por nivel territorial. En la Tabla 4 se muestra, la distribución de competencias para cada nivel territorial, prestando especial atención a las competencias asignadas a las autonomías municipales.

Gobierno/Tipo de Competencia	Privativa	Exclusiva	Concurrente	Compartida	Total	Participación
Nivel Central del Estado	22	38	16	7	83	42%
Autonomía Indígena Originario Campesina	0	23	10	4	37	19%
Autonomía Departamental	0	36	0	0	36	18%
Autonomía Municipal	0	43	0	0	43	22%
Autonomía Regional	0	0	0	0	0	0%
Total	22	140	26	11	199	100%
Participación	11%	70%	13%	6%	100%	

Tabla 4. Distribución estadística de las competencias

**Fuente:** CPE (2009). Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD).

**Elaboración:** Propia.

La tabla anterior muestra, la complejidad de la distribución competencial para el régimen autonómico boliviano, a su vez, se puede notar que la mayor cantidad de las competencias exclusivas distribuidas pertenecen al nivel central del Estado, seguida de las autonomías indígena originario campesinas, las autonomías municipales y las autonomías departamentales; sin embargo, lo importante en esta asignación competencial primaria no es el análisis cuantitativo del mismo, sino más bien, el análisis cualitativo de dicha distribución, pues como se lo mencionó antes, el texto constitucional determina, en algunas ocasiones, materias competenciales muy generales como seguridad ciudadana o servicio meteorológico y, en otros casos, competencias bastante específicas como elaboración de planes de ordenamiento territorial y uso de suelos.

Ante la ambigüedad presentada en esta distribución competencial, es la LMAD la que intenta delimitar el alcance de las competencias asignadas en el texto constitucional, para ello, desglosa un listado competencial tomando en cuenta sectores específicos de política pública en los cuales cada nivel territorial tiene determinadas consecuencias, pero todavía existen, por un lado, sectores que no fueron re-distribuidos en dicha ley y, por otro lado, en algunos casos permanece todavía la imprecisión de la definición competencial, problemas que hasta el día de hoy se arrastran.

## **X. EL BREVE BALANCE DE UNA DÉCADA DE TRANSFORMACIÓN AUTONÓMICA**

Hace más de una década la CPE (2009), establecía un nuevo régimen autonómico, sin embargo, debilidades estructurales e institucionales determinan que el proceso haya lentamente avanzado, por la concepción centralizada de la administración gubernamental y por las características de su modelo extractivista de desarrollo basado en la exportación de gas y pocos minerales que centraliza la generación y distribución de recursos y a la larga crea dependencia en las entidades territoriales autónomas por la participación y captación de esos recursos.

El recuento histórico de la transformación autonómica en Bolivia muestra que la mayoría de los avances en su proceso de descentralización se dio por razones políticas, que respondieron a presiones locales y demandas regionales y el objetivo de desarrollo económico local fue un factor secundario, por lo que no puede considerarse a Bolivia como un estado autonómico a plenitud, de las cuatro modalidades de competencia que determina el texto constitucional en el artículo 297 el nivel central del estado tiene una participación directa en el ejercicio de la facultad legislativa en tres tipos de competencias, dejando pocos grados de libertad a las entidades subnacionales para la formulación de políticas públicas en sus espacios territoriales.

A nivel institucional la creación de un Ministerio de Autonomías (2009), no implicó una mayor coordinación intra e inter gubernamental con las diferentes entidades territoriales autónomas, tampoco influyó en una mayor implementación de los diferentes tipos de competencias, ni de su eficacia y efectividad desde el punto de vista autonómico. Para

el 2017, el ministerio fue suprimido y rebajado a la categoría de Viceministerio dependiente del Ministerio de la Presidencia que no influyó positivamente en la institucionalización del proceso autonómico tampoco sirvió como una entidad que buscó fortalecer e implementar políticas orientadas a profundizar el proceso de descentralización.

A nivel competencial, el objetivo es determinar las acciones públicas, bienes y servicios que deben prestar los gobiernos en el marco de las competencias asignadas, como de sus responsabilidades que tienen distribuidas. Sin embargo, existen competencias que todavía no han sido ejercidas, como el referido a empresas públicas en el nivel departamental y municipal, asimismo, a nivel normativo todavía el Tribunal Constitucional Plurinacional tiene como tarea pendiente delimitar los alcances de las diferentes competencias, en las que generan conflicto o están ambiguamente delimitadas.

Una década de implementación de la LMAD ha mostrado que en la implementación competencial es necesario contar con un enfoque transversal y multidisciplinario, no solamente en lo normativo sino también la formulación de la política pública para áreas y temáticas sensibles como: género, medio ambiente, gestión de riesgos, seguridad, vulnerables, etc. Es necesario también generar indicadores de evaluación e implementación del efectivo ejercicio competencial, para la optimización de los recursos tanto financieros como humanos.

En lo que respecta al avance documental y normativo a nivel de Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) la LMAD establece que dichas entidades deben elaborar sus “Cartas Orgánicas o Estatutos Autonómicos”, norma a través de la cual se perfecciona el ejercicio de su autonomía, y su elaboración es de carácter potestativa. En el procedimiento de elaboración, aunque está en la ley, no se rige por el procedimiento legislativo habitual, debido a que no es un acto legislativo sino más bien se trata de un acto “Estatuyente<sup>47</sup>” que goza de la aceptación de los actores estratégicos de la jurisdicción en el marco del principio constitucional de la participación social, que garantice la legitimidad de dicha norma. En este ámbito, se analizó la elaboración de sus

---

<sup>47</sup> Que quiere decir el que estatuye, establece, determina, constituye, legisla, decreta, manda, dispone y reglamenta.

normas institucionales básicas de un total de 339 entidades territoriales autónomas, identificando para el efecto algunas etapas en base al progreso, las cuales se señalan a continuación:

Etapa	Cantidad de ETA	Porcentaje
GAM que rechazaron sus COM y que no iniciaron su elaboración	56 de 339	16,52%
GAM con COM en elaboración	75 de 339	22,12%
GAM con COM en proceso de control de constitucionalidad	38 de 339	11,21%
GAM con COM que cuentan con DCP parcial	107 de 339	31,56%
GAM con COM que cuentan con DCP plena	35 de 339	10,33%
GAM con COM en vigencia	28 de 339	8,26%
Total de Municipios	339	100,00%

Tabla 5. Estado de las Cartas Orgánicas Municipales

**Fuente:** Servicio Estatal de Autonomías (SEA). **Elaboración:** Propia.

**Notas:** GAM = Gobierno Autónomo Municipal. COM = Carta Orgánica Municipal.

DCP = Declaración Constitucional Plurinacional. ETA = Entidad Territorial Autónoma.

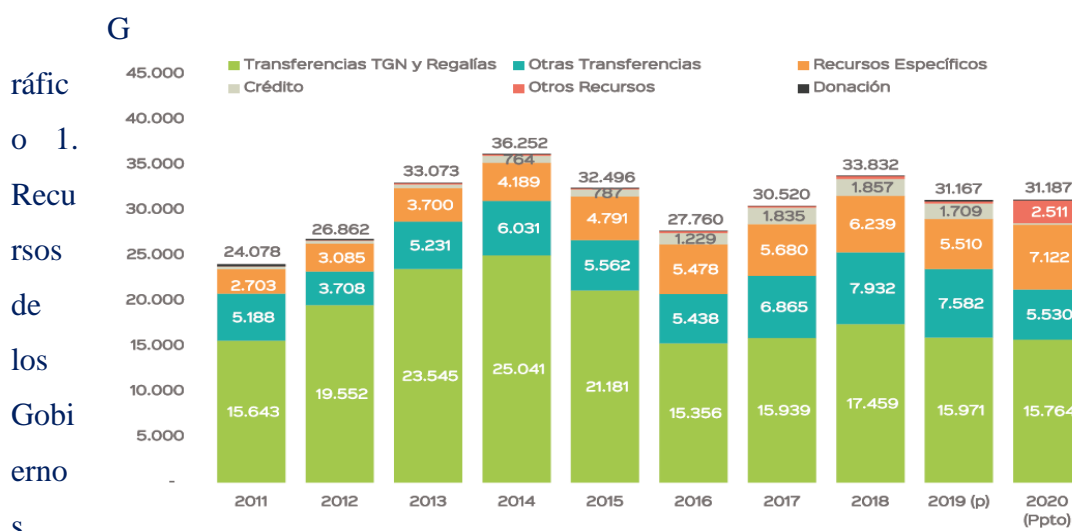
Lo que implica que de los 339 municipios identificados a lo largo del territorio nacional 56 Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) rechazaron elaborar sus cartas orgánicas municipales (COM), el resto 283 podría decirse que se encuentra elaborándolas o se encuentra en vigencia sus COM. Según información del Servicio Estatal de Autonomías (SEA) un total de 11 GAM se encuentran en la etapa de conversión al nivel de autonomía indígena originario campesina, él SEA estableció también que el 86 por ciento de los municipios de Bolivia no cuentan con cartas orgánicas municipales vigentes y solo el 14 por ciento cuentan con COM vigentes, por lo que una gran mayoría de municipios no has perfeccionado el ejercicio de su autonomía.

A nivel departamental, Bolivia cuenta con 9 departamentos, solo 3 de los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) cuentan con estatuto vigente y los otros 6 no. En la esfera regional solo se cuenta con uno solo el Gobierno Autónomo Regional (GAR) del Gran Chaco cuenta con estatuto autónomo en vigencia.

La LMAD en sus artículos 104, 105, 106 y 107 determina que cada gobierno autónomo cuenta con diferentes fuentes de ingreso<sup>48</sup>: Transferencias del Tesoro General de la

<sup>48</sup> Las Transferencias TGN y Regalías son producto de la Coparticipación Tributaria, IDH, IEHD, Impuesto a la Participación en Juegos y Regalías (Hidrocarburíferas, Minerales y Forestales). Recursos

Nación (TGN) y Regalías que son el nivel central de Estado, Recursos Específicos (Propios), Donaciones, Créditos, Otras Transferencias y Otros Recursos. A continuación, se muestra esa distribución entre el 2011 al 2020:



Autónomos (En Millones de Bolivianos)

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

**Elaboración:** Servicio Estatal de Autonomías (SEA).

Entre el 2011 al 2013 se da el fenómeno de bonanza de los ingresos extraordinarios por efecto de los precios favorables principalmente del gas y en menor medida por los minerales que Bolivia exporta lo que se tradujo en un aumento de las transferencias a los gobiernos autónomos y una dependencia de estos recursos del nivel central de gobierno que representan en promedio el 60 por ciento de sus recursos, compuestos por Coparticipación Tributaria, IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y Regalías. La evidencia empírica establece que el uso generalizado de transferencias, su empleo provoca varios problemas. Y en alguna medida las transferencias pueden reducir la rendición de cuentas de los gobiernos locales sobre sus decisiones fiscales, y pueden afectar adversamente el esfuerzo fiscal de los mismos.

Específicos: Tributos, Venta y Alquileres de Bienes y Servicios y otros recursos (multas, derechos, recursos de capital, dividendos, entre otros). Donación: Interna y Externa (corriente y de capital). Crédito: Interno y Externo (corriente y de capital). Otras transferencias: transferencias interinstitucionales (incluye transferencias de privados), con diferentes fuentes como ser de donación, crédito, TGN (41-111) y específicos. Otros Recursos: Cuentas por cobrar, recuperación de préstamos, anticipos, saldos de caja y bancos, Patentes, Petroleras y Forestales, entre otros.

A partir del principio de la rendición de cuentas (Bahl, R., 2008), la prudencia en el ejercicio del gasto aumenta conforme los gobiernos obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Tradicionalmente, las transferencias han sido tratadas como una amenaza potencial a la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Asimismo, en el desarrollo de los enfoques de la descentralización fiscal, aún no se ha llegado a un acuerdo sobre la magnitud del impacto de las transferencias de recursos en la conducta o el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.

La literatura de las finanzas públicas locales se hace referencia al: Denominado “modelo racional” o de “pereza fiscal” que afirma que el incremento de las transferencias genera una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que reciben las transferencias. Por lo tanto, las transferencias provocan un desincentivo a la recaudación, pues los gobiernos locales pueden disponer de más recursos sin mucho esfuerzo. Esto se debe a que los gobiernos “racionales” simplemente prefieren recibir más transferencias que enfrentar los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria. Ese es el caso de los gobiernos autónomos en Bolivia en donde existe una dependencia de recursos por transferencias y regalías (Grafico 1), además la LMAD no establece fuentes interesantes de financiamiento, lo que conceptualmente le hace depender fiscalmente del nivel central del Estado. Un segundo elemento está asociado al factor poblacional en donde las entidades autónomas más pobladas concentran una mayor cantidad de recursos generando asimetrías y heterogeneidades regionales, departamentales y municipales.

Con una tan compleja ley, la coordinación institucional es clave, en esta década de implementación de la LMAD, se ha identificado problemas de coordinación inter e intra gubernamental, la evidencia empírica establece que a mayor nivel de descentralización de un Estado<sup>49</sup>, más necesarias son las relaciones de coordinación para reconducir las distintas direcciones de los hechos diferenciales de cada gobierno autónomo hacia un horizonte común que es la consolidación de un Estado autonómico sólido y eficaz. Bolivia, todavía atraviesa un lento e imperfecto tránsito hacia una estructura estatal

---

<sup>49</sup> Es decir, cuanto más poder o competencias sean otorgados a distintos centros de poder o niveles territoriales.

autonómica, proceso complejo y altamente delicado pues la multiplicación de los niveles territoriales permite afirmar el desafío de construir un gobierno multinivel que, a su vez, implica la reconstrucción de la forma de gobernar, es el desafío. La debilidad institucional y la heterogeneidad de capacidades en departamentos, municipios y regiones es evidente a nivel nacional.

Ley u origen Impositivo	Origen Financiero e Impositivo	Distribución
Ley 1551 de Participación Popular	IVA, RC-IVA, IT, ICE, GAC, salidas al exterior, transmisión gratuita de bienes	75% Gobierno central 20% municipios 5 % universidades
Ley 1654 de Descentralización Administrativa	IEHD	65% Gobierno central 25% prefecturas (50% entre los 9 departamentos y 50% por habitantes) 10% fondo de compensación a prefecturas
Ley 3446	ITF	100% Gobierno central
Ley 3058 de Hidrocarburos Decreto Supremo 28421	IDH	32.47% Gobierno central 33% prefecturas 27.62% municipios 6.91% universidades
Ley 2235 del Dialogo Nacional 2000	Recursos de Alivio de la Deuda para Países Altamente Endeudados Reforzada (HIPC II), establecido por la Política Nacional de Compensación (PNC)	Los municipios destinan estos recursos en tres áreas: 10% en educación; 20% en salud; 70% en infraestructura
Ley 1777, Código de Minería	1) Regalías mineras 2) Patentes	1) 100% prefecturas 2) 30% municipios 70% Gobierno central
Ley 1700, Forestal	Regalías forestales 1) Aprovechamiento 2) Desmonte	1) 35% prefecturas 25% municipios 40% Gobierno central 2) 25% prefecturas 25% municipios 50% Gobierno Central
Ley 3058 de Hidrocarburos	1) Regalías por hidrocarburos 2) Patentes	1) 66.67% prefecturas 33.33% Gobierno Central 2) 50% municipios 50% Gobierno central

Tabla 6. Relación normativa de la distribución de Recursos

**Fuente:** Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

**Elaboración:** Propia

Esta transformación de los pilares territoriales del Estado boliviano ha generado una serie de análisis e interpretaciones sobre el devenir del proceso autonómico en nuestro país, para ello se hace referencia constante a los procesos de asignación, asunción y ejercicio competencial, al régimen de financiamiento de las autonomías, a la configuración de nuevos espacios para el ejercicio de poder subnacional, pero muy poco se discute sobre los mecanismos de coordinación intergubernamental que requerirá el proceso autonómico en las siguientes décadas, más aun teniendo en cuenta la complejidad que se graficó al momento de hablar de la configuración del gobierno

multinivel y de la importancia de las relaciones y gestión intergubernamentales en experiencias internacionales de Estados federales y autonómicos.

La Ley Marco (LMAD) acierta al momento de delinear siete mecanismos y/o instituciones de coordinación intergubernamental para el relacionamiento entre los distintos niveles territoriales; sin embargo, la dificultad de ponerlos en marcha de manera eficiente, es la duda que estará presente a lo largo de este proceso de implementación desde el 2010 a la fecha. Esta interrogante se agranda cuando, por ejemplo, se tiene una institución como el SEA que dadas las especificidades técnicas de sus atribuciones tendrá que contar con capital humano altamente especializado de carrera administrativa y, por supuesto, recursos económicos suficientes para emprender su labor, no sin antes prestar atención del lugar que ocupa en la organización institucional estatal, la evidencia ha mostrado en esta década una alta rotación de personal y un cambio en procesos y procedimientos con relación a su trabajo, también le afectaron los cambios institucionales que se dieron primero en el marco del Ministerio de Autonomías y luego como Viceministerio de Autonomías ambos dependientes del Órgano Ejecutivo.

Otro ejemplo del lento avance en el proceso autonómico en esta década está en las razones por las cuales no se concretó ninguna institución para la coordinación financiera, cuando la experiencia internacional nos refleja que es una de las pocas instituciones que realmente funcionan en la práctica, ¿o será que la idea de instrumentos y normativas de autoridad competente será el objetivo para mantener cierta dependencia de las entidades territoriales autónomas hacia el nivel central? Kalema, R. (2005) advierte la necesidad de fijar estas instituciones mínimas para el relacionamiento entre distintos gobiernos autónomos, pues en base a la experiencia de la India sostiene que al no contar con instituciones concretas de coordinación intergubernamental que no se han integrado completamente, la mayor parte de las decisiones respecto a los parámetros sobre los cuales conformar instituciones –entiéndase instrumentos y normativas de autoridad nacional competente para el caso boliviano– todavía pertenecen al gobierno nacional.

Algo que se advierte en esta década transformación autonómica, el ciclo político influye positiva o negativamente en el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, por lo que es pertinente instalar, Consejos de Coordinación Sectorial ante un panorama político y social como el boliviano, donde los intereses sobre corporativizados de los sectores pueden más que los intereses integrales del Estado, al respecto, parece interesante prestar atención al proceso autonómico español que antes de implementar la institucionalidad correspondiente, crearon Comisiones Bilaterales de Cooperación y Comisiones de Traspasos; tal vez Bolivia requiere este tipo de instituciones previo proceso de implementación autonómica, pues no se puede encarar un proceso de tal envergadura sin tener consensos y objetivos mínimos para el sistema autonómico global.

Por lo tanto, el desafío principal está en señalar los horizontes hacia los cuales dirigir la Bolivia autonómica, horizontes que, en lo posible, deberán ser consensuados por la mayor parte de los sujetos autonómicos y actores estratégicos del proceso autonómico, todo ello con el fin de construir un sistema sólido y eficaz, pues no se trata de una transformación estatal para las autoridades o sus entornos, sino más bien, debería ser una transformación para la población, para que de aquí a unos años tengamos una gestión pública descentralizada con mayor eficacia, con menores desigualdades entre departamentos, con menores brechas entre quienes tienen mucho y quienes tienen nada.

En síntesis, el reto está planteado, la configuración del régimen autonómico no sólo dependerá de las especificidades técnicas de los regímenes competencial y económico-financiero, requiere también de la construcción de una institucionalidad sólida para encarar un proceso de tal envergadura, requiere afirmar vocaciones autonómicas en los mismos sujetos de las autonomías, necesita un proceso serio de construcción de instituciones viables y factibles, conforme a la realidad de nuestro país; las condiciones históricas y políticas de la transformación de la estructura estatal están presentes, por ello, se requiere actuar en torno a ellas, caso contrario, en un lapso no menor a diez años estaremos escribiendo nuevas líneas y análisis sobre un momento de disponibilidad estatal que no tuvo el éxito esperado, por no decir que concluyó en un fracaso.

La Convención Constituyente de 1994 incorporó el artículo 123 en la Constitución reformada, distinguiendo cinco dimensiones de la autonomía municipal; la institucional -que aludía a la posibilidad de dictar sus propias normas; la política -que se refería a la elección de sus autoridades-; la económica -sobre la capacidad de gestionar sus recursos-; la administrativa -la capacidad de gestionar obras y servicios públicos, así como ejercer el poder de control-; y financiera -la capacidad de establecer impuestos-. (ÁBALOS 2003: 17)

## XI. TRANSFORMACIONES POLÍTICAS ELECTORALES

Bolivia llevó adelante su última elección con sufragio censatario, reservado a los hombres que pudiesen acreditar instrucción y rentas en 1951. Posteriormente, tras la Revolución Nacional de 1952, llevada adelante por el MNR a la cabeza de Víctor Paz Estenssoro, se introduce la figura de Voto Universal<sup>50</sup>, y en 1956 se celebró la primera elección con sufragio universal de la historia política de Bolivia, ello dio paso a nivel institucional a la creación de la Corte Nacional Electoral (CNE). Veintiséis años después Bolivia, luego de más de una década de dictadura, regresa a la vida democrática el 10 de octubre de 1982. Hoy la democracia boliviana ha alcanzado las cuatro décadas, período en donde se han experimentado nuevas transformaciones y reformas electorales. La cuales van desde la aplicación de un sistema proporcional mixto<sup>51</sup> en 1993, hasta la asignación de escaños en el parlamento a la Cámara de Diputados. Asimismo, la ampliación de derechos políticos a sectores vulnerables de la población como indígenas y mujeres se reflejaron en las transformaciones en la representatividad de género, y el establecimiento de cuotas introducidas hacia 1997.

Un país declarado como plurinacional en donde la población indígena es importante estableció también reformas con respecto a la ampliación del Senado y la introducción de escaños especiales para pueblos indígenas. También se amplió el universo de votantes, y la reducción de la edad mínima de votación a 18 años reflejan una tendencia

---

<sup>50</sup> Nacionalización de las minas, Reforma Agraria, Reforma Educativa y Voto Universal fueron los pilares transformadores de la Revolución Nacional que se produjo el 9 de abril de 1952. El punto de inflexión en la historia política del país en donde se visibilizó a los indígenas y se los incluyó dentro del proceso de desarrollo y en el debate sociopolítico.

<sup>51</sup> Con características similares al sistema parlamentario alemán.

en democracia de buscar formas de ampliar los derechos políticos de los bolivianos, la participación ciudadana, profundizar el sistema representativo.

Hacia 1997 en las elecciones de ese año, y tras un profundo debate se introdujo un modelo proporcional mixto de cuotas parlamentarias en la cual 68 diputados fueron electos por voto directo en circunscripciones “ uninominales ” donde el único curul se daba al candidato con la pluralidad de votos. Sólo 62 diputados fueron elegidos en lista a través del voto proporcional. Como en el modelo alemán, los escaños para diputados “ plurinominales ” (elegidos en lista) se dan en forma compensatoria. También en 1997, se usa el método D’Hondt<sup>52</sup> y se introdujo un límite superior electoral del 3 por ciento<sup>53</sup>. Esta metodología permaneció con modificaciones en los siguientes años hasta, la nueva CPE en el 2009, disminuyendo la cantidad de diputados plurinominales. En consonancia, se introdujo las llamadas “ Circunscripciones Especiales ” para los pueblos y naciones indígenas.

Los escaños plurinominales disminuyeron a 60 en el 2005, los más afectados con esta decisión fueron las organizaciones políticas pequeñas que no tenían representatividad a nivel nacional, toda vez que el límite electoral no era utilizado a diputados elegidos en circunscripciones uninominales. Centellas M. (2014) comenta que un efecto de la reforma electoral fue la “ territorialización ” de la política, según su visión ahora cada ciudadano puede identificar a un diputado que representa al territorio en que vive. De alguna forma la Cámara de Diputados ahora representa genuinamente el territorio boliviano. En otro contexto, Bolivia un país con población rural campesina e indígena importante amplió el espectro político al área rural y se “ ruralizó ” la política, toda vez que las circunscripciones uninominales sobre representan al área rural, mientras que anteriormente los partidos se focalizaban en los centros urbanos con densidad poblacional importante. Aunque sin embargo, Bolivia al 2023 es más urbana que rural el 75 por ciento de la población vive en el eje central de las ciudades de Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba.

---

<sup>52</sup> Contrario a la metodología Sainte-Laguë que beneficia a las organizaciones políticas (partidos) grandes.

<sup>53</sup> Establece que las organizaciones políticas que no alcanzan a superar la barrera electoral no pueden ganar el escaño, a menos que los gane en circunscripciones uninominales.

Las reformas y transformaciones electorales se dieron bajo el paraguas de la CPE (2009), en donde el Título IV, corresponde al Órgano Electoral<sup>54</sup>, en esa dirección y con la concepción plurinacional, se introdujeron siete escaños denominados –especiales- para los pueblos indígenas originario campesinos<sup>55</sup>. En la Asamblea Constituyente (2006) el debate estuvo en torno a la inclusión de los indígenas en el nuevo texto constitucional y al final esa fue su orientación, el texto constitucional reconoce la existencia de 36 diferentes naciones o pueblos indígenas originarios y campesinos. Se estableció siete espacios parlamentarios para los indígenas<sup>56</sup>, lo cuales representan al 5 por ciento de la minoría étnica poblacional.

La CPE del 2009 y posteriores leyes relativas al Órgano Electoral, como reforma sustancial al sistema electoral introducen la figura de segunda vuelta presidencial. Considerando que, en una elección nacional si ningún candidato a la presidencia gana con la mayoría absoluta de los votos, se formalizará una segunda elección, contemplada en un plazo de 60 días entre los dos candidatos que hayan obtenido la mayor votación en la elección. La figura de segunda vuelta presidencial, descarta el sistema anterior, en el cual, el nuevo parlamento elegía al presidente entre una terna de los candidatos de los tres partidos que hayan obtenido la mayor votación.

## **XII. CAMBIOS PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES**

Hasta 1952, en Bolivia las mujeres no podían votar, en la década de los 70s y por primera vez, Lidia Gueiler Tejada, llegó a ser la primera presidenta de Bolivia en 1979. La democracia a partir de 1982, reconoció la inclusión de sus derechos políticos y determinó la cuota de género del 30 por ciento en 1997, hasta ese entonces y con datos

---

<sup>54</sup> Antes del 2009 en Bolivia existían tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con la nueva CPE los poderes se transforman en Órganos y se reconocen como órganos del Estado el: Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo, Órgano Judicial y se incorpora el Órgano Electoral.

<sup>55</sup> La idea era incorporar y empoderar la participación política de los indígenas e incluirlos dentro de la sociedad y reconocer el carácter pluricultural y multiétnico de Bolivia, una propuesta no nueva toda vez que estas reformas iniciaron con los cambios constitucionales en 1994, consolidadas en la CPE del 2009.

<sup>56</sup> Siete parlamentarios, uno en cada departamento excepto de Chuquisaca y Potosí, que representan a las minorías étnicas. La mayoría indígena quechua y aimara se estableció que no deberían tener escaños especiales, componen una mayoría absoluta en más de la mitad de circunscripciones uninominales.

de la Corte Nacional Electoral (CNE) la representación femenina en el parlamento no superaba el 12 por ciento.

Con la CPE del 2009 y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional del 16 de junio del 2010 se introdujo el “Principio de Equivalencia”, la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos del 50 por ciento. En el 2014 se aplicó una segunda reforma que establece la “paridad de género” en las listas de candidatos, dicho cambio logró una inédita representación femenina del 53 por ciento en la Cámara de Diputados y 47 por ciento en la cámara de Senadores. El texto constitucional promueve y garantiza la participación política de las mujeres a partir de un conjunto de valores (igualdad de oportunidades, equidad de género en la participación y equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres) y principios (paridad y alternancia<sup>57</sup>). También la Ley prevé, que candidatos uninominales y en escaños especiales indígenas tienen que darse en pares: si el candidato titular es masculino, su suplente tiene que ser femenino, y viceversa. Estas reformas han dado como resultado el aumento de la participación de las mujeres en la política.

Según datos del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), entre el año 2016 y octubre del 2020, el Área de Género registró un total de 144 denuncias y 51 renunciaciones al cargo provocadas por acoso y violencia política hacia autoridades mujeres. En los municipios rurales también se ha registrado que las candidatas mujeres, luego de ser elegidas son sustituidas por sus esposos y son ellos los que finalmente ejercen, en otros casos son ellos los que cobran el salario en perjuicio de las mujeres.

### **XIII. COMENTARIOS FINALES**

Bolivia cuenta con todas las características de ser un país política y administrativamente centralizado, ello dio como resultado una heterogeneidad y disparidades regionales entre sus nueve departamentos y 339 municipios. Mostrando desigualdades e inequidades que van más allá del ingreso y se extienden a la provisión de servicios

---

<sup>57</sup> Sin embargo, es necesario precisar que la ley de paridad no es aplicable a cargos ejecutivos como el de presidente, vicepresidente, gobernador y alcalde.

públicos como la salud, educación e infraestructura. A lo largo de su historia entidades cívicas vieron en la descentralización un instrumento eficaz para romper el costoso e ineficiente centralismo implementado desde la sede de gobierno (La Paz), que impedía acelerar el proceso regional de desarrollo, toda vez que todas las decisiones regionales, procesos y procedimientos se llevaban y se continúan llevando a cabo en La Paz.

En un periodo de cincuenta años al menos se identifican dos importantes intentos por descentralizar y generar administraciones locales y regionales autónomas. La primera hace más de tres décadas con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) a nivel municipal en 1994 y la Ley de Descentralización en 1995. La segunda en el 2009 con la promulgación de la última Constitución Política de Estado (CPE) y la posterior Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez (LMAD) promulgada en el 2010.

La transformación de la organización y estructura territorial del Estado boliviano desde el 2009 ha traído consigo múltiples desafíos, pues contar con un sistema con tantos niveles territoriales y formas de gobierno implica no solamente una compleja distribución competencial y de recursos para el financiamiento de las mismas, sino también un amplio proceso de coordinación intergubernamental para que la autonomía, al fin y al cabo, no sea vista como un fin en sí mismo, sino más bien un medio para mejorar la calidad de vida de las personas a través de una mayor eficacia, eficiencia y efectividad en la provisión y prestación de bienes y servicios a la población que se encuentra más cercana a cada uno de estos tipos de autonomía.

Las debilidades estructurales e institucionales determinan que el proceso haya lentamente avanzado, por la concepción centralizada de la administración gubernamental y por las características de su modelo extractivista de desarrollo basado en la exportación de gas y pocos minerales que centraliza la generación y distribución de recursos y a la larga crea dependencia en las entidades territoriales autónomas por la participación y captación de esos recursos.

A futuro el reto está planteado, la configuración del régimen autonómico no sólo dependerá de las especificidades técnicas de los regímenes competencial y económico-financiero, requiere también de la construcción de una institucionalidad sólida para

encarar un proceso de tal envergadura, requiere afirmar vocaciones autonómicas en los mismos sujetos de las autonomías, necesita un proceso serio de construcción de instituciones viables y factibles, conforme a la realidad de nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

Aghón, Gabriel (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. No. 44. Santiago, Chile. 1993.

Andersen, L. E., Canelas, S., Gonzales, A., Peñaranda, L. (2020) *Atlas municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020*. La Paz: Universidad Privada Boliviana, SDSN Bolivia.

Ardaya, Rubén, (2006). *Nación regiones y municipios en la nueva democracia en Bolivia*. En: Konrad Adenauer Stiftung (KAS), 2006. *Política Municipal*. Dialogo Político. Año XXIII - No 1 marzo.

Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A, Meagher, P. and Rutherford, D., (1999). *Decentralization, Governance, and Delivery of Public Services: The Impact of Institutional Arrangements Research Plan*. IRIS Center. College Park: University of Maryland.

Banco Interamericano de Desarrollo, (1994). *Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1994 - Tema Especial Descentralización Fiscal.

Baguenard, J. (1994). *La Décentralisation*. Presse Universitaire de France, Colección: *Que sais-je?*. No 1879. Cuarta Edición. París.

Bahl, R. (2008). *The pillars of fiscal decentralization*. CAF Working paper, 2008/07, Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/257>



Bört Irahola, Carlos, (2004). Debate Sobre las Autonomías Regionales. Editorial Garza Azul. Noviembre 2004. La Paz, Bolivia. Página 142.

Cajias, L., Velásquez, I., (2021). Un amor desenfrenado por la libertad. Antología de la Historia Política de Bolivia (1825-2020). Tomo 1. Fundación Konrad Adenauer (KAS). Plural Editores. La Paz, Bolivia. Colección Bi Centenario (1825-2025) No 1. ISBN 978-9917-9933-4-6.

Centellas, Miguel, (2014). Reformas Electorales en Bolivia (1985-2014). Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (1994). Descentralización fiscal; Proyecto Regional de descentralización fiscal. Serie política fiscal, varios números.

Corporación Andina de Fomento, (2010). Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Serie: Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas, Venezuela – junio 2010. La versión digital del libro se encuentra en: [www.caf.com/publicaciones](http://www.caf.com/publicaciones)

Cohen, J., Peterson, S, (1996). “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”. Cambridge. MA. Harvard Institute for International Development (HIID).

Finot, Iván, (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, mayo de 2001 (Serie Gestión Pública No 12) PG. 27.

Frège, X. (1986). La décentralisation. Edition La Découverte, Colección: Repères, N°44, París.

Friedrich Ebert Stiftung, (2006). Siguiendo la Constituyente: “Descentralización y autonomías”, ILDIS, La Paz, Bolivia.



Galindo Mario, (2005). Ciudadanía y Asamblea Constituyente: Propuestas de Autonomía en Bolivia; Comentarios a la Luz de la Experiencia alemana y española, “La Descentralización en Bolivia” La Paz, Bolivia, Idea Graf, noviembre de 2005 Página 42.

Hofmann, R. Pérez, M. (2009), Participación Ciudadana en el proceso de Descentralización de Bolivia. Programa CAPACIDES. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Programa de InWent (Capacity Building International Germany) para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009. FLACSO, Chile.

Françoise Montambeault, (2008) Democratizing Local Governance? The Ley de Participación Popular and the Social Construction of Citizenship in Bolivia, *Journal of Civil Society*, 4:2, 113-129, DOI: 10.1080/17448680802335177

MEDINA, Javier, (2001), Manifiesto Municipalista. Ed. Garza Azul. La Paz, Bolivia.

Olk, Christian et. al. 2010. La Construcción del Estado Autonomico. Elementos para el debate y la concertación. Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza, de la cooperación Técnica Alemana (PADEP/GTZ). Plural Editores. Julio 2010. Disponible en: [www.padep.org.bo](http://www.padep.org.bo)

Porto, Alberto, Garriga, Marcelo, & Rosales, Walter. (2018). Medidas de desempeño y eficiencia del gasto en el sector público descentralizado. El caso de Bolivia. *Revista de análisis económico*, 33(1), 121-155. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-88702018000100121>

Putman, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Transactions in Modern Italy*. Princeton.

INWENT, 2008. Procesos de Descentralización en la Región Andina. Bolivia, Peru, Ecuador y Colombia. InWent – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional). Peru, julio, 2008. [www.inwent.org.pe](http://www.inwent.org.pe)



Kalema, R. (2005), Intergovernmental relations in post-apartheid South Africa. Draft doctoral thesis. Bellville: University of the Western Cape.

Romero Ballivián, S. (2009). Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia. *América Latina Hoy*, 51. <https://doi.org/10.14201/alh.1332>

Velásquez Iván. (2009). Derechos y Garantías Constitucionales. En: Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado. Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Editora Presencia. DL: 4-1-2150-09. La Paz, Bolivia.

Velásquez, I. y Dips L. (2010), "Evaluación al proceso de descentralización en Bolivia. Avances, Retrocesos y Perspectivas", en Konrad Adenauer Stiftung e. V., Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras. Editora Presencia. Depósito Legal: 4-1-2407-10, La Paz Bolivia.

Velásquez, I. Flores, B., (2022). La trayectoria de la democracia en Bolivia. 40 años de lucha, sueños y esperanza (1982-2022). Colección Bi Centenario (1825-2025) No 4. Editora Presencia SRL. ISBN: 978-9917-9

