



**“Los Municipios frente a las Autonomías  
Departamentales y el Estado Plurinacional en Bolivia”**

**Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos  
Públicos presenta:**

**Blanca Marianela Vidaurre Reyes**

**Director de tesis: Dr. Víctor Figueras**

**México, D.F. agosto de 2008**

**“Los Municipios frente a las Autonomías Departamentales y el Estado  
Plurinacional en Bolivia”**

**Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos  
presenta:**

**Blanca Marianela Vidaurre Reyes**

**Director de tesis: Dr. Víctor Figueras**

**México, D.F. agosto de 2008**

La realización de la maestría y la elaboración de esta tesis se realizó gracias a la beca otorgada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México.

## **AGRADECIMIENTOS**

En las siguientes líneas quiero expresar mi más profundo agradeciendo a todas las personas e instituciones de las que recibí apoyo y aliento para la elaboración de este trabajo de investigación y para la realización de esta maestría.

El primer crédito se lo otorgo a la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales sede México y a la comunidad científica que la conforma, por su contribución con mi formación profesional.

La realización de esta investigación no hubiera sido posible sin la guía del Dr. Víctor Figueras, quien con paciencia y voluntad siguió paso a paso este trabajo; la confianza y estima recibidas son invaluable.

Otra persona que merece mi reconocimiento es el Mtro. Rodrigo Salazar, que siempre me impulsó para seguir con los retos de la maestría; sus atinados consejos fueron importantes para la preparación de esta tesis.

Quiero expresar mi gratitud de manera especial al Dr. Pablo Rojo, por sus invalorable aportes para mejorar este trabajo de investigación, cuyos comentarios fueron sumamente enriquecedores.

De igual manera, quiero resaltar el respaldo y amistad que recibí de parte de los siguientes profesores: Mtro. Vladimir Herrera, Mtra. Gaby Becerril, y Mtro. Jonathan Molinet; a quienes siempre recordaré con mucho aprecio.

Es menester agradecer a las autoridades del Viceministerio de Descentralización y de la Dirección Nacional de Políticas Municipales, y a su equipo de trabajo que me facilitaron importante información para la realización de esta investigación.

Quiero reconocer la buena predisposición con la que siempre me atendieron en el área administrativa de FLACSO: Minerva, Rita, Aurora y Rosaura; en la Biblioteca Iberoamericana: Hugo, Patricia, Gerardo y Guadalupe.

En lo personal quiero agradecer a Rosita, Blanca, Emilio y Valeria por haberme cobijado con tanto afecto durante mi estancia en México. Quiero agradecer de manera especial a Oscar por su permanente apoyo, paciencia e infinito cariño.

La distancia no me ha privado de la invaluable amistad de dos personas inigualables, Ruth fue mi auxilio académico y emocional; y Miguel se ocupó de compartirme su fe y positivismo.

No hay palabras que expresen la profunda gratitud que le tengo a mi familia, son precisamente ellos la razón primera y última de este esfuerzo; la maestría y la tesis no serían hoy realidad sin su concurso.

El denodado trabajo local de mi padre Jorge ha sido la principal inspiración de esta investigación. El compromiso y la dedicación de mi madre Delina son invalorable. La alegría y entusiasmo de mis hermanos Jorge y Michelle siempre han logrado animarme para seguir siempre adelante. Sin la fortaleza y amor que recibí de ellos cuatro no hubiera llegado a este momento. Deseo reconocer también a mi tía María Justina que en ningún momento ha dejado de acompañarme e impulsarme.

Finalmente, quiero agradecer el apoyo recibido en la elaboración de esta tesis y durante la maestría de tantas personas a las que omití involuntariamente, si que eso signifique que su aporte no sea reconocido por mi parte.

A todos ellos muchas gracias...

*...y, por todas sus bendiciones gracias a Dios y a la Virgen de Guadalupe.*

*Con profundo amor para mis padres Jorge y Delina, mis  
hermanos Jorge y Michelle, y para mi abuelo René.*

*“...y culpame de quererte por encima del deber,  
del placer y el sufrimiento...”  
(J. Sabina)*

## Resumen

Esta investigación exploratoria – descriptiva efectúa una comparación analítica de las propuestas: “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”. La discusión se orienta a identificar la concepción que ambos modelos plantean sobre el municipio boliviano, y las implicaciones positivas y negativas que tendrían sobre este nivel de gobierno, que ha sido desde 1994 el actor principal del desarrollo local.

Para este estudio se consideraron las dimensiones política, administrativa y fiscal de la descentralización como sustento teórico; se aplicó metodológicamente de manera creativa el Derecho Comparado, el Método Comparado y la herramienta FODA.

Del análisis efectuado se ha podido identificar que la implementación de las propuestas indicadas le generarían al municipio una disminución en su nivel de autonomía, con implicancias negativas también en el nivel de democratización alcanzado hasta la actualidad. Sin embargo, las mismas proponen ciertos aspectos que permitirían solucionar algunos problemas locales.

Es en razón de lo anterior que se propone ajustar ambos modelos para maximizar el beneficio del municipio con la implementación de una segunda fase de descentralización en Bolivia.

Este análisis *para* las políticas públicas pretende ser un aporte importante de información para el debate público y académico actual, que no consideró en su discusión al municipio.

# **CONTENIDO**

## **INTRODUCCIÓN, 1**

## **CAPITULO I: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA, 5**

- 1. 1 Consideraciones necesarias, 6
- 1. 2 Las reformas de segunda generación, 9
- 1. 3 Descentralización municipal, 11
  - 1.3.1 Redistribución de poder político, 16
  - 1.3.2 Redistribución del poder administrativo, 17
  - 1.3.3 Redistribución del poder fiscal, 18
  - 1.3.4. Participación Ciudadana y Control Social, 22
- 1.4. La segunda fase de la descentralización en Bolivia, 26
  - 1.4.1. La crisis política y la convulsión social que agenda las “autonomías”, 26
  - 1.4.2. Propuestas para la segunda fase de la descentralización, 35
- 1.5 Diseño de la investigación, 39
  - 1.5.1 Justificación: El municipio en la discusión de “autonomías”, 39
  - 1.5.2 Objetivos, 41
  - 1.5.3 Preguntas de investigación, 42

## **CAPITULO II: MARCO TEÓRICO, 45**

- 2.1. ¿Qué es la descentralización?, 46
- 2.2. El contexto de la descentralización: sistemas unitario y federal, 51
- 2.3. Descentralización y gobiernos locales, 53
- 2.4 Dimensiones relevantes para el estudio de la descentralización 57
  - 2.4.1 Dimensión política, 57
  - 2.4.2 Dimensión administrativa, 61
  - 2.4.3 Dimensión fiscal, 63
- 2.5 Relaciones Intergubernamentales, 65
- 2.6 Descentralización, autonomía y democracia, 68



2.7 Análisis de políticas públicas, 69

2.7.1 Consideraciones teóricas, 70

2.7.2 El ciclo de las políticas públicas, 72

**CAPITULO III: COMPARACIÓN ANALÍTICA DE LAS PROPUESTAS:  
“AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES” Y “ESTADO PLURINACIONAL”,  
DESDE LA PERSPECTIVA MUNICIPAL, 75**

3.1 Análisis crítico de las propuestas, 76

3.1.1. Autonomías Departamentales, 76

3.1.2 Estado Plurinacional, 103

3.2. Comparación de las propuestas en términos de autonomía municipal, 122

3.2.1 Transferencia de poder político, 125

3.2.2 Transferencia de poder administrativo, 130

3.2.3 Transferencia de poder fiscal, 132

3.3. Relaciones intergubernamentales, 134

3.4. Hallazgos de la investigación, 136

3.4.1. Implicaciones negativas para los municipios, 136

3.4.2. Implicaciones positivas para los municipios, 137

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, 139**

**ANEXOS, 147**

**BIBLIOGRAFÍA, 221**

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico 1:	Evolución del proceso de descentralización en Bolivia, 16
Gráfico 2:	Recursos Municipales por fuente, 20
Gráfico 3:	Ingresos Propios Vs. Transferencias, 21
Gráfico 4:	Articulación de las OTB's mediante los CV's, 23
Gráfico 5:	Propuestas de descentralización para Bolivia, 35
Cuadro 1:	Diagrama de análisis, 44
Cuadro 2:	Modelos de relaciones intergubernamentales, 67
Cuadro 3:	Matriz FODA "Autonomías Departamentales", 80
Cuadro 4:	Matriz FODA "Estado Plurinacional", 106
Cuadro 5:	Identificación del nivel de autonomía municipal que plantean los modelos de descentralización, 123

## INTRODUCCIÓN

Actualmente Bolivia se encuentra en momento crucial en su historia. Se está desarrollando un profundo debate sobre su reorganización político – territorial, la misma que delimitará el marco normativo legal para la implementación de su segunda fase de descentralización.

En esta discusión se han planteado dos propuestas principales: “Autonomías Departamentales” y el “Estado Plurinacional”; las mismas que responden a dos actores contrapuestos. En primera instancia están los departamentos productores de hidrocarburos, que cuentan con el respaldo de la oposición político – partidaria al gobierno actual, y también con el apoyo de las élites del oriente boliviano. En segunda instancia se encuentra el gobierno del presidente Evo Morales que cuenta con un alto nivel de legitimidad social, lo que le ha permitido contar con un alto nivel de representación en el Poder Legislativo y en la Asamblea Constituyente. Las posturas de ambos actores y falta voluntad para negociar que demostrado han generado que la discusión se polarice, y se susciten enfrentamientos políticos y sociales.

De acuerdo a las evaluaciones iniciales la segunda fase de la descentralización no estaría encausada por la búsqueda de una mayor eficiencia en la provisión de servicios en el ámbito subnacional, sino que respondería a otros intereses más bien sectarios.

En medio de este debate se encuentra los municipios, que han sido en cierta forma marginados del debate político, social y académico sobre *autonomías* en Bolivia. Por lo que el presente trabajo de investigación pretende centrarse en dicho nivel de gobierno; principalmente porque a partir de la vigencia de la Ley de Participación Popular (1994), la descentralización municipalista ha logrado importantes avances en inclusión: política, social y económica.

De ahí surge el interés de analizar ambas propuestas desde la perspectiva municipal. Las preguntas de investigación que fundamentan este trabajo son: *¿Cuál es la concepción que tienen los modelos de Autonomías Departamentales y el de Estado Plurinacional sobre los municipios? ¿Cuáles podrían ser los efectos que tendría la implementación de cada uno de estos modelos en términos de descentralización sobre la situación actual de los municipios?*

Debido a que la presente investigación asume un enfoque cualitativo, definiéndose de manera específica como un estudio exploratorio-descriptivo, no se ha planteado una hipótesis de trabajo. Empero bajo la noción de que la aplicación de un proceso de descentralización determina la redistribución de poder político, administrativo y fiscal en todos los niveles de gobierno, se partió de la siguiente premisa como guía de investigación: *La implementación de cualquiera de los modelos de descentralización en discusión –“Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”– generará modificaciones en la situación actual de los municipios en las dimensiones política, administrativa y fiscal, relevantes de la descentralización.*

El objetivo principal de esta investigación es efectuar un análisis comparativo en términos de descentralización de las dos propuestas que se encuentran en debate “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”. Los objetivos específicos son: (a) identificar las implicaciones negativas que ocasionarían los modelos propuestos sobre los logros de la descentralización municipalista vigente en Bolivia, y (b) identificar los potenciales avances que contendrían los modelos en discusión a favor de los municipios.

El objeto de estudio es el marco jurídico – legal de las dos modelos propuestos, los mismos que se comparan con la situación actual de los municipios configurada por el modelo de Participación Popular; se consideró también los

aportes brindados por especialistas en el tema, quienes fueron entrevistados para la presente investigación.

La discusión de cada propuesta se efectuó a la luz de las dimensiones: política, administrativa y fiscal, de la teoría de la descentralización. Metodológicamente este trabajo es sumamente creativo en la aplicación del Derecho Comparado y el Método Comparado; así mismo, se utilizó la herramienta *FODA* (ajustada al ámbito municipal) para ordenar la información analizada.

Siendo este estudio un análisis “para” políticas públicas, busca principalmente generar información relevante para orientar a los tomadores de decisiones y al debate boliviano.

El presente trabajo está compuesto por tres capítulos. En el primero se desarrolla la descripción de dos puntos importantes, el primero el modelo de descentralización municipalista vigente, resaltando sus principales implicaciones para la realidad nacional; así como, los logros municipales alcanzados. El segundo es la descripción explicativa de cómo, cuándo y por qué se retoma la discusión sobre descentralización en Bolivia. En dicho capítulo a partir de la problematización del tema se plantea el diseño de la investigación.

En el capítulo segundo, se describen los aspectos teóricos de la descentralización que determinan las dimensiones relevantes para hacer posible la comparación de los modelos; también se exponen las consideraciones teóricas que corresponden al enfoque de políticas públicas.

En el capítulo tercero, se desarrolla el análisis comparativo de los modelos, inicialmente a partir de las dimensiones de la descentralización ordenadas en términos de *fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas*. Para luego integrar la discusión en términos de autonomía y democratización.

Dentro de los hallazgos fundamentales de la presente investigación corresponde indicar que comparativamente que de los tres casos estudiados, el modelo que le otorga un mayor nivel de autonomía a los municipios, es el de “Participación Popular”, seguido descendentemente por el de “Autonomías Departamentales” y finalmente el “Estado Plurinacional”.

Sin embargo, corresponde señalar que cada propuesta encierra aspectos que favorecen a los municipios y les permitiría mejorar sus condiciones actuales; así como, temas particulares que se convierten en un riesgo para los logros municipales. Por lo que se en el apartado conclusiones y recomendaciones se plantean los ajustes que deberán realizarse en las propuestas que permitan dos aspectos puntuales: (a) evitar el impacto negativo de ellas sobre el municipio, y (b) rescatar las mejoras que postulan para el fortalecimiento de este nivel de gobierno.

## **CAPITULO I**

### **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA**

Este capítulo tiene como objetivo general describir el proceso de descentralización en Bolivia, lo que significa considerar las coordenadas espacio temporales que marcan los dos momentos más importantes del proceso (hasta la actualidad) la promulgación de la Ley de Participación Popular y el debate sobre “autonomías” vinculado con la Asamblea Constituyente. La presentación es en orden cronológico.

Así mismo, se busca lograr dos objetivos específicos de esta sección. El primero es discutir los alcances y logros de la descentralización municipalista con la implementación de la Ley de Participación Popular, se busca efectuar una descripción de los cambios trascendentales en se suscitaron en Bolivia en el ámbito local y las implicaciones que ello generó en la realidad nacional.

El segundo objetivo específico de este capítulo es presentar diseño de la investigación, planteando el problema, el objeto y los objetivos del estudio. También se exponen los motivos que impulsaron este trabajo, su respectiva justificación; y la importancia del mismo.

## **1. 1 Consideraciones necesarias**

Bolivia es una república unitaria, cuyo gobierno es democrático representativo y participativo, es un Estado social y democrático de derecho; el ejercicio de la soberanía está delegado a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial<sup>1</sup>. Su sistema es presidencialista – parlamentario, y de democracia multipartidista.

El Congreso Nacional de la República (poder legislativo) es bicameral, cuenta con dos cámaras legislativas iguales en jerarquía con atribuciones y responsabilidades distintas pero complementarias. La Cámara de Diputados, está compuesta por parlamentarios elegidos mediante sufragio universal, 68 en circunscripciones departamentales (plurinominales) y 62 en circunscripciones uninominales, haciendo un total de 130. La Cámara de Senadores está conformada por 27 miembros elegidos por voto ciudadano por circunscripciones departamentales. El mandato constitucional tanto de diputados como de senadores es de 5 años. Las funciones del poder legislativo son legislar y fiscalizar las políticas públicas.

El poder ejecutivo está a cargo de una estructura jerárquica cuya cabeza es el presidente de la república, le secunda el vicepresidente quien además es el presidente nato del Congreso Nacional de la República<sup>2</sup>; el presidente cuenta con una gabinete ministerial que, como cuerpo colegiado, cuenta con ministros encargados de áreas específicas como Hacienda, Justicia, Gobierno, Relaciones Exteriores, entre otras. La sede de ambos poderes se encuentra en la ciudad de La Paz (sede de gobierno). El poder judicial esta compuesto por tres órganos: la Corte Suprema de Justicia se encarga de la administración de justicia, el Tribunal Constitucional es responsable del control constitucional; y el Consejo de la Judicatura es la instancia disciplinaria.

---

<sup>1</sup> Artículo 1 y 2 de la Constitución Política del Estado vigente.

<sup>2</sup> Como presidente nato del Congreso Nacional preside, dirige y representa al Poder Legislativo en el marco de la autonomía, independencia y necesaria coordinación entre las cámaras de diputados y senadores. Entre sus principales atribuciones están: (a) posesionar y tomar juramento al Presidente electo de la República, (b) convocar a las sesiones del Congreso Nacional, (d) definir de manera conjunta con los presidentes de las cámaras la agenda parlamentaria, y (e) presidir las sesiones del Congreso Nacional y la Comisión de Congreso.



El sistema político en Bolivia muestra ciertas connotaciones importantes en la realidad. En el caso de que en las elecciones presidenciales los candidatos no logren más del 50% de la votación ciudadana, el Congreso Nacional es quien define al ejecutivo; por consecuencia se desarrolla un proceso de negociación que deriva en la formación de alianzas políticas que repercuten en el poder legislativo como en el ejecutivo. Las coaliciones políticas que se han producido, previo al periodo constitucional actual, han provocado que la conformación del gabinete ministerial que trabaja directamente con el presidente sea *cuoteado* entre los partidos que se aliaron para facilitar la elección del presidente en el congreso.

Se debe reconocer que este sistema ha contribuido al ejercicio del poder gubernamental y a la creación de condiciones de gobernabilidad; además de haber permitido superar los conflictos típicos del presidencialismo en sistemas multipartidistas fragmentados, donde se suscita el bloqueo entre el poder ejecutivo y legislativo. Sin embargo, no se debe perder de vista las críticas de los partidos de oposición, quienes consideran que con el sistema vigente se habría atentado contra la autonomía del poder legislativo, debido a que se suscitó una subordinación a favor del poder ejecutivo, además de una sujeción del trabajo parlamentario a las decisiones tomadas por las cúpulas partidarias que no forman parte del parlamento (Mayorga 2001: 112)

Corresponde precisar que el Congreso Nacional tiene la atribución de elegir por dos tercios de votos al nivel jerárquico superior del Poder Judicial, es decir, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional y a los miembros del Consejo de la Judicatura. En consecuencia el nivel efectivo de pesos y contrapesos entre los tres poderes del Estado, está vinculado fuertemente con las alianzas políticas que se desarrollen al interior del Congreso Nacional; lo que en definitiva determinará el nivel de independencia de cada uno de ellos y el control mutuo que puedan efectuar.

Territorialmente Bolivia está dividida en nueve departamentos La Paz, Oruro, Potosí, Pando, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Beni y Santa Cruz; cada departamento se divide en provincias, contando toda la república con un total de 112 provincias; cada una de ellas se divide en secciones provinciales que llegan a 327 y éstas a su vez en cantones que son 1.652. Se debe señalar que las secciones provinciales son la base territorial del municipio, es decir, el espacio geográfico que corresponde al municipio es la sección provincial.

Sobre la base de la división territorial, políticamente la organización interna esta conformada de la siguiente manera, en cada departamento la máxima autoridad es el prefecto que es elegido por voto ciudadano, el mismo cuenta con una instancia de fiscalización<sup>3</sup>, la cual es el Consejo Departamental, la misma que es un cuerpo colegiado cuyos miembros son elegidos por los Concejos Municipales existentes en cada provincia. Cada provincia cuenta con un subprefecto que es designado por el prefecto, que cumple con funciones administrativas y de representación del prefecto. En los municipios el gobierno local está conformado por el alcalde y concejo municipal que son elegidos por voto ciudadano.

Debido a que las prefecturas son una instancia desconcentrada del gobierno nacional en el pasado inmediato se han subordinado a las decisiones y al poder del gobierno nacional; quedando por consecuencia dos niveles de gobierno relevantes en cuestión de autonomía: el gobierno nacional y el municipal. Sin embargo, se debe precisar que con la reciente reforma que permite que sean los ciudadanos de cada departamento los que elijan a sus prefectos, el nivel de subordinación ha disminuido en tanto muchas de estas autoridades no responden al partido político que sustenta al gobierno nacional. Las provincias están subordinadas a las decisiones departamentales de sus respectivas prefecturas.

---

<sup>3</sup> Pese a tratarse de una instancia de fiscalización de las actividades del prefecto, sus juicios y opiniones son solamente recomendaciones hacia la autoridad departamental, la misma que puede omitir su consideración.

En el caso de muchos municipios en los que el voto popular no ha definido directamente al alcalde y cuya decisión se ha remitido al concejo municipal, se han observado la conformación de alianzas políticas nacionales que han definido dichas designaciones<sup>4</sup>; lo que ha significado cierto nivel de intromisión política nacional en el ámbito local.

Empero corresponde señalar que no se ha observado en los municipios una alineación política generalizada hacia el partido que ostenta el poder a nivel nacional, esto se debe a la que la correlación de fuerzas a nivel nacional no necesariamente se repite de la misma manera en el ámbito local; más aún con la apertura electoral realizada en el 2004 cuando se promulgó la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Dicha norma otorga la posibilidad de que las personas que pretende ser elegidas como autoridades nacionales y municipales no necesitan pertenecer necesariamente a un partido político, ya que pueden formar sus propias organizaciones y registrarlas ante la Corte Nacional Electoral; este aspecto que ha favorecido al crecimiento de nuevos liderazgos locales.

## **1. 2 Las reformas de segunda generación**

En el proceso electoral de 1993 la democracia boliviana vivió una coyuntura que mostró un alto nivel de crecimiento, madurez y consolidación de un sistema pluripartidista, ya que se contaba con un órgano electoral capaz de verificar los resultados electorales para evitar cualquier tipo de fraude. Gonzalo Sánchez de Lozada (*Goni*) candidato del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) alcanzó cerca del 36% de los votos, lo que se constituyó en un resultado importante, el más alto desde 1980. Su plan de gobierno generó amplias esperanzas en los votantes, el "*Plan de Todos*" fue una propuesta que pretendía la modernización estatal de Bolivia<sup>5</sup> (Mesa 2003: 174).

---

<sup>4</sup> Sobre este aspecto se profundiza en el capítulo tercero.

<sup>5</sup> Se trató del cambio más relevante en Bolivia, desde el programa de estabilización macroeconómica de 1985 ante la hiperinflación suscita en ese entonces.<sup>5</sup>

Durante el periodo constitucional de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 – 1997) se llevaron adelante reformas establecidas como de *segunda generación*, entre las más importantes están la Capitalización, cuyo objetivo fue abrir las cinco principales empresas estatales – Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Empresa Nacional de electricidad (ENDE), y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) – a los inversionistas privados extranjeros, entregándoseles el 50% de las acciones; el objetivo fue generar una mayor inversión y transferencia de tecnología del exterior e incrementar el potencial exportador del país. Este proceso fue tendiente a liberar recursos estatales para la inversión social e infraestructura, necesarios para asegurar un crecimiento económico a largo plazo. Por consiguiente se estableció el sistema de regulación sectorial mediante la creación de superintendencias.

Así mismo, se implementó políticas sociales como el Bonosol que fue financiada por los recursos provenientes de la capitalización, consiste en un pago anual a las personas mayores de 65 años; y los seguros materno – infantil y el de vejez, ambos vinculados a la prestación de servicios de salud. Otra reforma fue la de pensiones que modificó el sistema solidario de jubilación para establecer un mecanismo de ahorro individual de las aportaciones, cuyos recursos son administrados por inversores privados.

Cabe destacar de igual manera la reforma educativa; la promulgación de las Leyes del Instituto Nacional de Reforma Agraria, y de Participación Popular que fue el mecanismo de transformación de los gobiernos locales; así como la Ley de Descentralización Administrativa dirigida a las prefecturas departamentales, para articular a los municipios con el gobierno nacional.

Finalmente, es fundamental resaltar la reforma constitucional realizada, mediante la que se creó la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Judicatura.

Entre otros aspectos, se puede indicar que en dicho periodo se integró a Bolivia al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como país asociado.

Resultaría sumamente extenso efectuar consideraciones evaluativas sobre cada una de las reformas desarrolladas. Sin embargo se puede señalar que en cuanto a las reformas de segunda generación Bolivia ha avanzado buscando un mayor crecimiento para reducir la pobreza y aumentar la equidad; pese a que algunos resultados de este proceso están siendo positivos, se los observa lentos en relación a lo que se esperaba en cuanto a la reducir la pobreza y lograr mayor crecimiento. Esto último ha generado incertidumbre sobre la sostenibilidad política de las reformas en el futuro. (Antelo 2000:78)

### **1.3 Descentralización municipal**

Dentro de las reformas impulsadas en el primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada, una de las que causó mayor impacto a la realidad política, social y económica de Bolivia es el proceso de descentralización municipal cuyo modelo fue implementado a partir de la Ley de Participación Popular No 1551 de 20 de abril de 1994.

Para comprender a cabalidad el impacto de esta reforma es preciso describir el escenario inmediato anterior a la implementación de la Ley de Participación Popular (LPP). Bolivia tiene una tradición municipal desde la época colonial, lo que implica que los municipios siempre han estado presentes en la configuración estatal; el marco institucional boliviano reconocía la autonomía municipal. El texto de la constitución de 1967<sup>6</sup> estableció que la autonomía de los gobiernos comunales y que las autoridades municipales: alcaldes y concejales debía ser electos por sufragio.

---

<sup>6</sup> La Constitución Política del Estado de 1967 se encuentra vigente hasta la fecha, pero ha sido reformada en 1995, 2002 y 2004 sobre aspectos diversos y también en cuanto al régimen municipal, modificaciones que serán consideradas más adelante.

En 1985 con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades se definieron las actividades de los municipios y se estableció que la autonomía municipal se ejerce a través de: (a) la libre elección de sus autoridades, (b) la facultad de recaudar recursos e invertirlos, (c) la programación y ejecución de toda la gestión técnica administrativa, jurídica, económica, cultural y social, y (d) el ejercicio de las atribuciones estipuladas constitucionalmente. Aquí se puede observar una intención de superar la centralización estatal, pero en la realidad no hubo un avance importante hacia la descentralización. Esto en virtud de que, del total de 124 municipios existentes (todos ellos mayoritariamente ubicados en áreas urbanas), sólo 20 contaban con alguna capacidad administrativa para el ejercicio de sus facultades y competencias (Assies 2002:1).

De acuerdo a las previsiones presupuestarias se transfirió el 10% del presupuesto nacional a los municipios, monto que en un 90% fue acaparado los municipios del eje central<sup>7</sup>: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Así claramente se observa que la implementación de esta reforma fue limitada y con un sesgo fundamentalmente urbano (Op. cit.). Una de las consecuencias de esta reforma es que contribuyó a generar una alta tasa de abstencionismo en las elecciones municipales de 1987, debido a la poca relevancia de los gobiernos municipales para la población (Nickson 1995:109).

La reforma le reconoció al municipio una facultad normativa, lo que le permitió establecer derechos y obligaciones de los ciudadanos de su jurisdicción territorial, y otra coercitiva para exigir el cumplimiento de la norma municipal. Asimismo, se le asignaron al municipio materias competenciales: (a) planificación y la promoción del desarrollo urbano; (b) prestación de servicios públicos: construcción, administración y mantenimiento de la infraestructura básica de las poblaciones (mercados, cementerios, lugares de esparcimiento, alumbrado público), y aseo urbano; (c) ejercer control sobre los precios y

---

<sup>7</sup> El eje central es la región que comprende a los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, cuyos niveles de desarrollo económico y social es superior al del resto del país.

calidad de los productos de primera necesidad y procurar su abastecimiento; y (d) reglamentación del tráfico vehicular y los espectáculos públicos; entre otras referidas al ejercicio de derechos y obligaciones como sujeto de derecho público. El ejercicio Las mismas que debían sujetarse a las directrices regionales y nacionales.<sup>8</sup>

Para describir la realidad del nivel de gobierno local en Bolivia en el periodo temporal inmediatamente anterior a la Ley de Participación Popular es útil remitirse a los argumentos de Carlos Hugo Molina<sup>9</sup>, quien destaca:

*“el municipio antes de abril de 1994 estaba cerrado al radio urbano, ya que para que se establezca una unidad territorial se requería poseer una población igual o mayor a dos mil habitantes, lo que generó la exclusión de alrededor del 42% de la población. El sistema tributario establecía que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se haría efectivo en el domicilio legal del contribuyente, esta definición técnica determinaba que las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en las cuales tenían en ese entonces su domicilio legal las empresas más importantes de la república, quedaba el 81% de los recursos nacionales asignados a los municipios y que correspondían a los impuestos nacionales coparticipables de 124 alcaldías existentes en el país, solo 24 adquirirían la calidad de gobiernos municipales por administrar recursos suficientes para ejecutar las competencias que la ley de Municipalidades le asignaba; los demás municipios tenían solo una referencia geográfica” (Molina 2003: 73).*

Se debe recordar que Bolivia comenzó los años noventa como uno de los países más centralizados y pobres del continente, marcado desde la época colonial por un sistema centralista, derivado de la extracción de materias primas y el imperio español, que hizo que los escasos recursos públicos se quedaran mayoritariamente en las principales capitales de departamento y grandes centros urbanos. Con el tiempo esto llevó a un fuerte sesgo hacia las áreas urbanas y una desatención crónica de las áreas rurales, donde se concentra la pobreza. En este sentido, los procesos de democratización en Bolivia, y en general en América Latina, fueron consecuencia de la profunda distancia existente entre el Estado y la Sociedad Civil (Almagro 2004: 1)

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica de Municipalidades: Arts. 7 y 9.

<sup>9</sup> Especialista en municipalismo con amplia experiencia en la función pública, investigación y docencia académica, miembro del equipo de trabajo que encaró la descentralización municipal en Bolivia.

Hacia 1993 se había desatado una fuerte discusión sobre descentralización en Bolivia patrocinada por los Comités Cívicos Departamentales<sup>10</sup> del país, encabezados por el comité de Santa Cruz. Esta discusión había sido llevada al Congreso a través de la presentación de una serie de propuestas de descentralización que proponían como actor principal al nivel de gobierno intermedio, es decir, las prefecturas departamentales.

Empero dichas propuestas no prosperaron por la falta de respaldo político en el Congreso de ese entonces. Durante el proceso electoral de 1993 Gonzalo Sánchez de Lozada junto con un equipo técnico había iniciado el diseño de una propuesta de descentralización que no se enfocó a las prefecturas sino a los municipios; eventualmente este fue el modelo que luego se convertiría en la política pública implementada (Blanes 1999: 3 – 4).

El 20 de abril 1994 entró en vigor la Ley de Participación Popular (LPP) y con ella se efectuó una verdadera transformación en el papel de los gobiernos municipales. El objeto de la misma tiene que ver con el reconocimiento, promoción y consolidación del proceso de participación popular de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país.

Asimismo se estableció una justa distribución y mejor administración de los recursos públicos en un ambiente de equidad para mejorar la calidad de vida de la población. La Ley de Participación Popular busca perfeccionar la democracia haciéndola: (a) representativa, mediante el fortalecimiento de los instrumentos políticos y económicos; y (b) directa, facilitando la participación ciudadana y

---

<sup>10</sup> Los Comités Cívicos regionales que se encuentran establecidos en cada uno de los departamentos del país, son organizaciones conformadas por todos los sindicatos, gremios, colegios de profesionales, empresarios y corporaciones, de una región reflejando sus tendencias políticas. Un comité cívico se configura como una asamblea democrática y participativa de las fuerzas vivas y organizadas de un departamento, donde se presentan intereses contradictorios. Estas instancias históricamente se basan por la heterogeneidad estructural de la sociedad boliviana, así como la diversidad étnica, cultural y ecológica. (Quiroga 1987: 22 – 23)



garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.<sup>11</sup>

Los alcances de la norma legal para el logro de los objetivos antes mencionados se concentran en tres acciones primordiales: (a) reconocimiento a instancias de participación ciudadana articulándolas con los gobiernos locales; (b) delimitación de la jurisdicción territorial del municipio en la sección de provincia, ampliando las competencias y recursos de los municipios, efectuando paralelamente transferencia de infraestructura (para su administración, mantenimiento y renovación) correspondiente a las áreas de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro riego; (c) en cuanto a la distribución de recursos establece que el sistema de transferencias a favor de los municipios debe realizarse mediante una fórmula per cápita para corregir los desequilibrios históricos entre áreas urbanas y rurales<sup>12</sup>, ya que éstas últimas ahora si reciben recursos cuya cantidad se determina por su cantidad poblacional.

Para consolidar coherencia entre el modelo de descentralización municipalista y el contexto institucional vigente en Bolivia en 1994 se efectuaron una serie de reformas como la constitucional en 1995<sup>13</sup> para adecuarla a la nueva realidad municipal. En 1999 se promulgó la Ley de Municipalidades, que permitió generar un marco legal más ordenado para el desenvolvimiento de los gobiernos locales.

En el gráfico 1 se puede observar que el modelo de descentralización vigente realmente se constituyó en un cambio profundo; que logró cambiar en gran medida la centralización del Estado que había caracterizado a Bolivia. Es así que el ámbito local creció bastante, en contraposición el nivel intermedio se

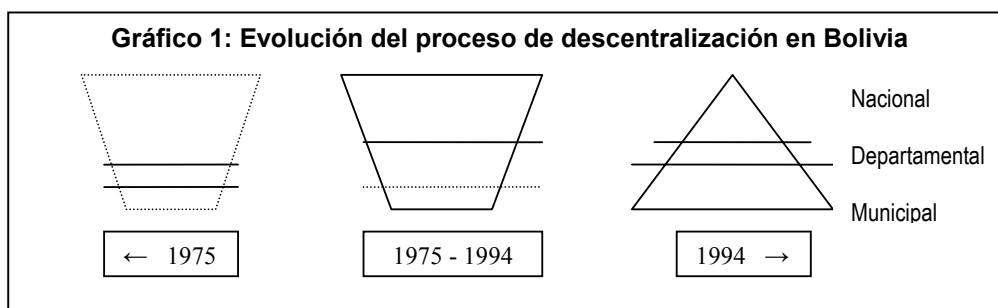
---

<sup>11</sup> Artículo 1 Ley No. 1551.

<sup>12</sup> Artículo 2 Ley No. 1551.

<sup>13</sup> CPE (1995) Art. 200: (I) El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción. (II) La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales (...).

redujo, al igual que el nacional que transfirió recursos y competencias a los municipios.



*Fuente: elaboración propia sobre la base de Ameller (2003).*

La distinción de tres momentos en el proceso se debe a que en 1975 bajo el gobierno de Hugo Bánzer (1971 – 1978) se desarrolló un proceso de desconcentración de recursos del gobierno nacional hacia las Corporaciones de Desarrollo Departamental (brazo operativo de inversión de las prefecturas), por lo que se observó cierto crecimiento en el nivel departamental. El cambio drástico de la centralización tradicional del Estado boliviano fue a partir de 1994, siendo ese el primer momento realmente importante.

Enseguida se describen los pilares de la transformación que implicó la LPP en términos de descentralización: redistribución del poder político, administrativo y fiscal, haciendo hincapié en la participación ciudadana en la toma de decisiones.

### **1.3.1 Redistribución de poder político.**

La ley de Participación Popular define al municipio como la base del sistema de ordenamiento territorial, y se definió a la autonomía municipal como la “potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales”. Conforme lo establece la Ley de Participación Popular, los gobiernos municipales, se encuentran establecidos en la jurisdicción territorial correspondiente a la sección de provincia, en la misma que sólo podrá haber un municipio.

En la actualidad el gobierno municipal se integra por dos instancias: una ejecutiva, constituida por el Alcalde Municipal, y una normativa – fiscalizadora conformada por un cuerpo colegiado denominado el Concejo<sup>14</sup> Municipal. La elección de los concejales se realiza por votación universal, directa y secreta, y son elegidos por un periodo de cinco años. El alcalde es elegido por mayoría absoluta de votos válidos y a falta de ello, por el Concejo en una elección de segundo grado<sup>15</sup>.

### **1.3.2 Redistribución del poder administrativo**

Cuando se promulgó el modelo de descentralización municipal, se encontraba vigente la Ley Orgánica de Municipalidades No. 696 de 10 de enero de 1985; por lo que la de Participación Popular añadió los siguientes rubros:

- a) Dotación de equipamiento, insumos, suministros e infraestructura a los servicios de salud y educación, así como la administración y supervisión de la infraestructura en las áreas de salud, educación, saneamiento básico, educación, cultura y deporte;
- b) Supervisión del desempeño de las autoridades educativas, directores de centros educativos públicos y personal docente, pudiendo proponer cambios en dichos funcionarios por causal justificada, así como en el área de salud a sus autoridades, las observaciones que tengan como objetivo remover funcionarios se presenta en calidad de proposición<sup>16</sup>;
- c) Administración de padrón de contribuyentes para la recaudación de los recursos propios, sobre la base del catastro urbano y rural y las líneas de planificación nacional en cuanto al uso de suelo;

---

<sup>14</sup> Es concejo con “c”, ya que el legislador asumió la nomenclatura española en cuanto al cuerpo colegiado de representación y participación del nivel local.

<sup>15</sup> Con el Concejo en pleno en la primera sesión, debe elegir al alcalde por votación de dos tercios del total de los concejales del pleno, de entre los concejales

<sup>16</sup> La proposición de remoción puede efectuarse por voluntad directa del gobierno municipal o por sugerencia de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) de la jurisdicción. Se debe tomar en cuenta la mejor provisión de los servicios de salud y educación.

- d) Promoción del desarrollo humano<sup>17</sup> y rural, así como atención al microrriego, caminos vecinales y saneamiento básico; y
- e) Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y del Comité de Vigilancia (CV).<sup>18</sup>

Estas nuevas funciones establecidas a favor de los municipios fueron el cimiento del proceso de consolidación del papel de los gobiernos locales en el contexto boliviano.

### **1.3.3 Redistribución del poder fiscal**

En este apartado se analiza la capacidad financiera de los municipios, en cuanto a sus ingresos determinando la fuente de los mismos, y la forma en la que estos recursos se destinan y el nivel de autonomía con el que los municipios disponen de ellos.

#### ***Transferencia de recursos por el gobierno nacional***

La Ley de Participación Popular convirtió el 20% de los ingresos nacionales en coparticipables, es decir, se determina una transferencia automática a las cuentas municipales que incrementó en 2,6 veces los recursos que percibieron los municipios entre 1990 y el 2000. El sistema de transferencias buscó un nivel de equidad en la distribución de los recursos utilizando un criterio per cápita. Así, mientras en 1990 las ciudades capitales acaparaban el 92% de los fondos de coparticipación tributaria, en 1997 recibieron el 39% y las provincias el 61% restante. Hoy día el 35% de la inversión nacional se ejecuta por los gobiernos locales. (Molina 2003: 78)

---

<sup>17</sup> Esto implica la promoción de la cultura, deporte y la atención principal a la educación y salud, en un marco de equidad de género, y la atención de programas de alimentación complementaria

<sup>18</sup> Artículo 14 Ley No. 1551.

La coparticipación tributaria es la transferencia de los ingresos nacionales que efectúa el gobierno central a favor de los municipios. Los ingresos nacionales están compuestos por la recaudación fiscal correspondiente al Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), Impuesto a las transacciones (IT), Impuesto al Consumo Específico (ICE), Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (Sucesiones), Impuesto Salidas al Exterior (ISAE), Gravamen Arancelario (GA) (Velásquez 2004: 208). La recaudación de éstos impuestos compete al Servicio de Impuestos Nacionales, exceptuando el último que corresponde a la Aduana Nacional; ambas instancias remiten dichos ingresos al Tesoro General de la Nación, que luego los transfiere a los municipios.

Los recursos por coparticipación tributaria no son totalmente de libre disponibilidad por los municipios, en la actualidad hay un margen entre el 9.6 al 20.4% que son utilizados para financiar programas nacionales o cubrir gastos bancarios<sup>19</sup>. Entonces entre 79.6 y el 90.5% corresponden a los recursos a favor de los municipios que no se encuentran etiquetados, los cuales se disponen en inversión y gasto corriente. De acuerdo a la Ley de Participación Popular sólo el 10% de los recursos por coparticipación se deben destinar a gasto corriente, pero por disposición de la Ley 1702 de 17 de julio de 1996 se amplió a 15%, en los siguientes años este porcentaje fue ampliado incluso a 45% pero ya en el 2001 se restableció el 15%. (Velásquez 2004: 229)

Otros recursos que llegan a los municipios mediante transferencia del gobierno nacional, son aquellos que corresponde a los recursos provenientes del alivio de la deuda externa para la lucha contra la pobreza HIPC<sup>20</sup> II vigente con La Ley del Diálogo desde el 2000, y los que se originan en la recaudación del Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos (IDH) vigente desde 2005 (nueva Ley

---

<sup>19</sup> En la actualidad los programas nacionales que son cubiertos por recursos municipales son el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), Fondo de Control Social Orientado al desenvolvimiento del Comité de Vigilancia y el Seguro de Vejez. Se debe aclarar que los gastos bancarios abarcan comisiones y chequeras entre otros.

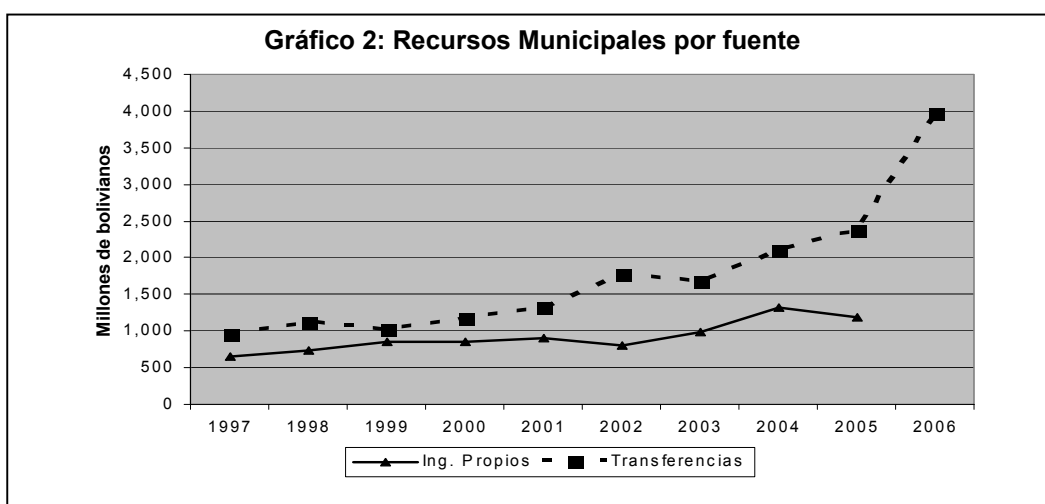
<sup>20</sup> Heavily Indebted Poor Countries, HIPC por sus siglas en inglés.

de Hidrocarburos). Ambas fuentes financieras tienen algunas características que las convierten en recursos etiquetados destinados a políticas nacionales en las que el municipio sólo interviene como ejecutor, principalmente la primera, ya que las transferencias por IDH no han sido totalmente etiquetadas.

### ***Recursos Propios***

La Ley de Participación Popular establece que los ingresos municipales corresponde a la recaudación de los siguientes tributos: (a) Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios que comprende los impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos, y sobre los vehículos automotores, motonaves y aeronaves; y (b) las patentes y otros impuestos establecidos por los municipios mediante Ordenanzas Municipales (Lastra 2004: 109).

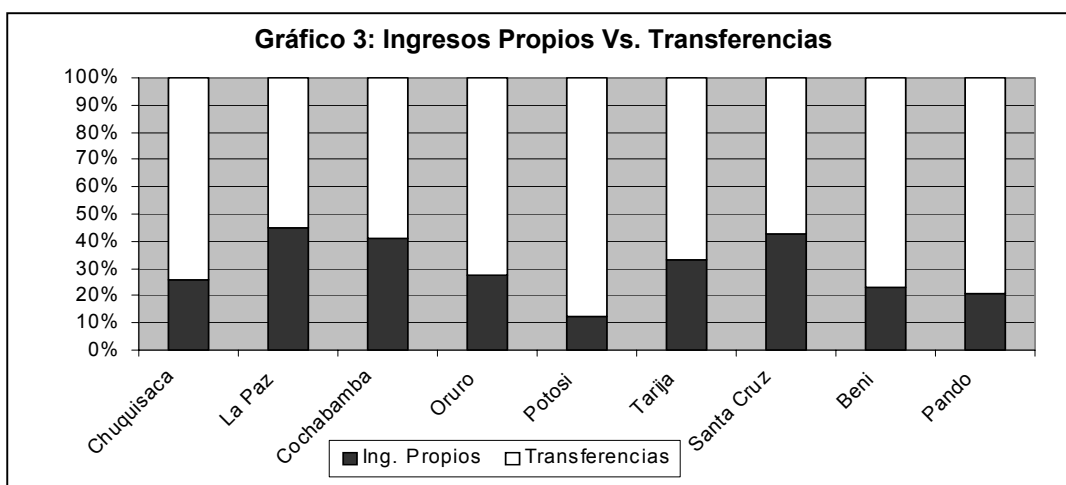
Se debe precisar que los gobiernos locales bolivianos no están facultados autónomamente a crear, modificar, suprimir o determinar las alícuotas de dichos tributos, ya que requieren la aprobación del Poder Legislativo. La totalidad de los ingresos municipales establecidos como recursos propios son de dominio exclusivo de los gobiernos municipales.



*Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Políticas Municipales*

De acuerdo a la información compilada por la Dirección de Políticas Municipales dependiente del Viceministerio de Descentralización sobre los recursos financieros municipales, que se presenta en el Gráfico 2, se puede indicar de manera global que el porcentaje de recursos propios de los municipios es menor con relación a las transferencias que reciben del gobierno nacional.

Si bien se ha observado un considerable crecimiento en la recaudación de los ingresos propios de las municipalidades. El 94% de las municipalidades no han asumido en toda su integridad sus competencias de recaudación y control tributario (Lastra 2004: 142 – 143). En el gráfico 3 se hace un comparativa de los ingresos propios frente a las transferencias que forman los recursos financieros con los que cuentan los gobiernos locales, los datos que se incorporan corresponde al periodo entre 1997 y 2005.



*Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Políticas Municipales*

Agrupando a los municipios por departamento se observa una mayor generación de recursos propios de aquellos que corresponden a La Paz (44%), Santa Cruz (42%) y Cochabamba (41%); mientras que Potosí (12%), Pando (20%), y Beni (23%) tienen a los municipios con la menor recaudación de recursos propios; se debe precisar que los municipios que corresponde a las ciudades capitales tienen una capacidad mayor de generar sus propios recursos.

### ***Transferencia de infraestructura***

La Ley de Participación Popular transfirió a los municipios la propiedad y responsabilidades de provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento en materia de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo. En el área de salud se transfirieron a los municipios hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios que antes dependían directamente del Ministerio de Salud.

En el área de Educación se transfirieron establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, así como bibliotecas, museos y otros que eran dependientes del gobierno nacional, con excepción de los declarados como patrimonio nacional y de jurisdicción de las universidades. Asimismo quedaron bajo la jurisdicción municipal, los campos deportivos y polifuncionales, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional y/o internacional; sobre los que los municipios tienen responsabilidades de administración, y mantenimiento de la infraestructura. (Blanes 1999:9)

#### **1.3.4 Participación Ciudadana y Control Social**

El modelo de descentralización municipal surgido de la Ley de Participación Popular reconoce como actores de la participación popular a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's)<sup>21</sup> y Comités de Vigilancia (CV's). Las OTB's están expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales organizadas de acuerdo a sus usos y costumbres (sus representantes pueden responder a un criterio de autoridad indígena o étnica) o en su caso a disposiciones estatutarias (secretarios generales, u otros representantes según lo establezcan en la misma organización)<sup>22</sup>. Corresponde poner en relieve que la aplicación de los usos y costumbres responden a la realidad principalmente rural y los mecanismos estatutarios son de carácter

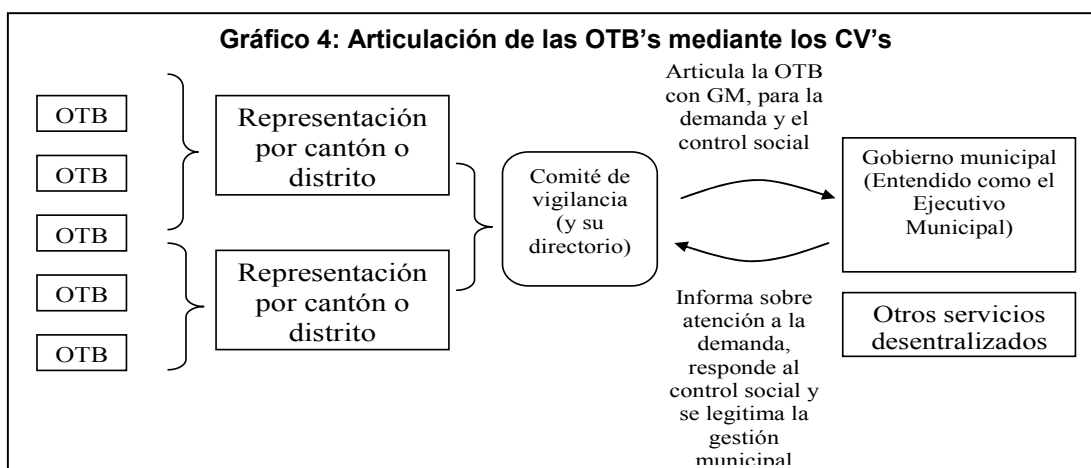
---

<sup>21</sup> Para que las OTB's puedan ejercer sus derechos debe tramitar el reconocimiento de su Personería Jurídica.

<sup>22</sup> Artículo 3 de la Ley No 1551.



mayormente urbano en los municipios, lo que no implica que entre ambas sean excluyentes. Los CV's son instancias articuladoras entre el municipio y las Organizaciones Territoriales de Base, tal como se observa en el gráfico 4.



*Fuente: Maydana 2004*

Ambas instancias como sujetos de la Participación Popular tienen sus roles claramente determinados. Dicho marco institucional está delimitado por la Ley No. 1551. Para tener una idea más clara de cómo se articulan estas instancias dentro del proceso de toma de decisiones a nivel local en Bolivia se describen enseguida los derechos y obligaciones de ambas.

Una OTB está facultada para: (a) proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras (de acuerdo a las necesidades comunitarias en materia de: educación, salud, deporte, saneamiento básico, microrriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural; (b) representación y obtención de cambios de acciones sobre obras y servicios públicos que sean contrarios a sus intereses comunitarios, así como la proposición de cambios en autoridades educativas y del área de salud; (c) acceso a la información sobre el manejo de los recursos destinados a la participación popular; y (d) ser promotoras de una gestión de preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Dentro de las obligaciones de la OTB se encuentran: (a) identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción; (b) participar y cooperar con el trabajo solidario en la ejecución de obras y en la administración de los servicios públicos; (c) informar y rendir cuentas a la comunidad de las acciones que desarrollen en su representación; (d) promoción del acceso equitativo de hombres y mujeres a niveles de representación; y (e) coadyuvar al mantenimiento, resguardo y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios.<sup>23</sup>

Los Comités de Vigilancia están conformados por un representante de cada distrito o cantón de la jurisdicción, elegido por la OTB, instancia que se auto-organiza internamente para establecer su directiva. Como instancia articuladora de la comunidad al municipio el CV cuenta con atribuciones específicas<sup>24</sup>: (a) vigilar que los recursos municipales de Participación Popular, sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa, y que el gasto corriente municipal no abarque más del 15%; y (b) pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal. Este pronunciamiento deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación, remitiéndose copia al Poder Ejecutivo (en su calidad de supervisor indirecto del buen uso de los recursos municipales).

Se instauró un sistema de planificación local<sup>25</sup>, estableciendo el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) como la base y pilar fundamental del proceso de planificación. Este documento se convierte en el resumen de la demanda social local priorizada del municipio, por lo que debe integrar y articular las propuestas

---

<sup>23</sup> Artículos 7 y 8 Ley No 1551.

<sup>24</sup> Artículo 10 Ley No 1551.

<sup>25</sup> “Norma de Planificación Participativa Municipal” Resolución Suprema No. 216961 del 14 de marzo de 1997

distritales, cantonales, comunales, vecinales, etc.; el PDM debe contener: diagnóstico, visión estratégica y programación quinquenal o de mediano plazo (Blanes 1999:10). A partir de los PDM se elaboran cada año los Planes Operativos anuales, que constituyen el menú de acciones que desarrollaran sobre la base del presupuesto municipal anual.

Los Comités de Vigilancia están facultados a interponer queja ante el Ministerio de Hacienda (Poder Ejecutivo) cuando observe que el gobierno municipal ha tomado una decisión que contradiga los marcos establecidos para los recursos de la Participación Popular (transferencias del gobierno nacional por coparticipación tributaria). La misma que se remite al gobierno municipal para que subsane la observación, en caso de que lo haga el Poder Ejecutivo, hace una representación ante la Cámara de Senadores del Congreso de la República, quien ante el incumplimiento por el gobierno municipal a un segundo llamado de corrección, determina el congelamiento de las cuentas de los recursos municipales hasta que el problema sea resuelto.<sup>26</sup>

En términos de participación ciudadana y control social en el nivel municipal, el modelo boliviano ha sido reconocido por su alto grado de formalización, que es mayor comparativamente con lo que sucede, por ejemplo, con México y Colombia. (Maydana 2004: 194) La ejecución de esta participación ha generado un esquema de control social orientado al cumplimiento de los planes y proyectos concertados de acuerdo a los objetivos de desarrollo municipal en el marco de los Programas de Desarrollo Municipal (PDM) quinquenal y los Planes Operativos Anuales (POA).

Una de las manifestaciones de la capacidad de la Ley de Participación Popular para organizar a la sociedad civil – articulada en las OTB's urbanas, reflejadas en las juntas vecinales y las rurales mediante las comunidades indígenas – es que mediante medidas de presión expresaron y exigieron atención a sus

---

<sup>26</sup> Artículo 11 Ley No. 1551.

demandas sociales en el año 2003, lo que desencadenó los conflictos sociales y políticos conocidos como *febrero* y *octubre negro* que obligaron a la renuncia del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (2002 – 2003)<sup>27</sup>. Empero, se debe aclarar que el impacto de la Partición Popular en la realidad boliviana, no es suficiente para explicar los sucesos del 2003; lo que único que es evidente, es que la sociedad civil se pudo articular mediante las redes creadas y fortalecidas por la LPP.

#### **1.4 La segunda fase de la descentralización en Bolivia**

En este apartado se describe la configuración política, social y económica que llevó a agendar nuevamente en Bolivia en tema de la descentralización; ya como una segunda fase orientada a otros actores distintos al municipio. La relación cronológica parte de la crisis de 2002 hasta la estructuración de las propuestas antagónicas que se encuentran todavía en discusión, la de las “Autonomías Departamentales” y el “Estado Plurinacional”. Se busca exponer el contexto de Bolivia en términos de la (nueva) discusión sobre descentralización; los puntos clave son ¿cómo? ¿cuándo? y ¿por qué? se agenda el tema de las autonomías departamentales, y las consecuencias inmediatas de ello en el debate nacional y en la Asamblea Constituyente.

##### **1.4.1 La crisis política y la convulsión social que agenda las “autonomías”**

La mala administración de Hugo Banzer Suárez (1997 – 2002) y una severa recesión económica, provocaron la decepción ciudadana sobre el modelo político económico que mostró en este periodo constitucional no beneficiar a la población. El descrédito de los partidos políticos, el parlamento y los altos niveles de corrupción, generaron que los ciudadanos decidieran de manera diferente su voto en las elecciones de 2002. El proceso electoral ofreció un

---

<sup>27</sup> Sin embargo hay especialistas municipales que aseveran que más bien estos hechos son una muestra del fracaso de la Participación Popular debido a que lo sucedido demostró que el modelo de descentralización municipalista fue incapaz de solucionar los problemas que originaron las protestas sociales, asimismo hay quienes plantean que esta discusión no es el centro de debate del *porqué* se suscitó la convulsión social de 2003, sino que fueron otros factores. (Maydana 2004: 189)

escenario complejo en el que Gonzalo Sánchez de Lozada ganó (nuevamente) con el 22,46% de la votación, sorpresivamente Evo Morales como candidato presidencial del Movimiento al Socialismo (MAS) quedó como segundo con 20,94%; y como tercero el exitoso ex alcalde cochabambino Manfred Reyes Villa. (Mesa 2003: 179 – 181)

El triunfo del candidato del Movimiento Nacionalista Revolucionario se debió parcialmente a un proceso de reingeniería electoral<sup>28</sup>. De todas formas el pequeño margen que lo separaba de los demás candidatos de inicio representaba un problema. No es de sorprender que Evo Morales haya logrado un resultado favorable, debido al descontento social generalizado que depositó su voto en una alternativa antisistema a los partidos tradicionales. Por ejemplo, un factor que le favoreció en momentos previos a las elecciones fue la declaración del Embajador de los Estados Unidos en Bolivia Manuel Rocha que señalaba que el voto por Morales le traería consecuencias funestas a las relaciones del país con EE.UU. (Op. cit.).

La falta de un nivel mínimo de legitimidad y los problemas irresueltos heredados del anterior periodo complicó mucho el segundo mandato presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada. Los conflictos se iniciaron debido a que, para implementar el plan “Obras con empleos” ofrecido en la campaña electoral, requería recursos que no podían ser autofinanciados por lo que solicitó un

---

<sup>28</sup> La situación electoral se convirtió en el 2002 difícil para Sánchez de Lozada y para el MNR; por lo que buscó un acompañante de fórmula que le permitiera lograr mayor votación escogiendo a Carlos Diego Mesa Gisbert como candidato vicepresidencial; éste un periodista e historiador independiente que no militaba en ningún partido y que gozaba de un excelente crédito como productor televisivo, analista político y ensayista sobre temas de historia contemporánea y cine. La etiqueta de “vende patria” que se había ganado el ex-presidente tras el proceso de capitalización (ejecutado en su anterior gestión presidencial) que fue hondamente rechazado por la sociedad boliviana, hacía cuesta arriba su candidatura; por lo que contrató a la consultora estadounidense Greenberg, Carville & Shrum (la misma que trabajó en la candidatura de Bill Clinton) para encaminar su campaña electoral a la que se subordinó completamente. Esta consultora promovió que la población asimile la palabra “crisis”, aplicada en un sentido amplio a la realidad boliviana: crisis política, económica y social. Es así que se pretendió crear la imagen de *Goni*, como el único candidato con la experiencia, capaz de manejar la cosa pública y con la propuesta adecuada para enfrentarla con los lemas “*si se puede*” y “*obras con empleos*”. (“Our brand is crisis”:2005)

préstamo al Fondo Monetario Internacional (FMI). El gobierno requería 3.900 millones de dólares condicionados por este organismo a una reducción en el déficit fiscal de 3% (del 8,6 al 5,6%) respecto del Producto Interno Bruto. Como parte de las recomendaciones del organismo el gobierno decidió establecer un impuesto sobre los ingresos de personas físicas (Impuesto sobre la Renta de las Personas – IRP) con una base amplia traducida en dos salarios mínimos<sup>29</sup>. Desde su anuncio esta medida generó el rechazo de la población, que se tradujo en una fuerte convulsión social el 12 y 13 de febrero (*febrero negro*), por lo que al final no pudo ser implementada. (Espinoza y Gozálvez 2003: 34 – 35)

La articulación de los actores sociales fue bastante *sui generis*, ya que la oposición a la implementación de la medida partió de un motín de un grupo policial en la ciudad de La Paz, grupo que simultáneamente pedía la atención a sus demandas salariales.<sup>30</sup> A esto le siguieron las protestas de la población a través de sus juntas vecinales en las principales ciudades del país, principalmente en La Paz y el Alto. La dura oposición del Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por Evo Morales contribuyó a la articulación de los movimientos sociales (movimiento sin tierra, cocaleros, campesinos, sindicatos, obreros, etc.) con la amenaza de asumir mayores medidas de presión a las marchas y bloqueos<sup>31</sup>. El desborde social llevó al saqueo y destrucción de propiedad pública (infraestructura de algunos ministerios e instancias de gobierno) y privada (centros comerciales, tiendas, bancos, entre otros), a lo que el gobierno respondió con represión militar.

El saldo de *febrero negro* fue de 33 personas muertas y 189 heridos, entre civiles, policías y militares. Incluso el sector privado respaldó las protestas sociales contra el que se denominó como el *impuestazo*. Una vez que se

---

<sup>29</sup> Cada salario mínimo mensual en ese entonces no superaba los 50 dólares americanos.

<sup>30</sup> El motín no fue un hecho casual, sino que en el anterior periodo constitucional se había suscitado un movimiento similar en medio de un contexto de protestas sociales en la “guerra del agua” en Cochabamba donde los policías lograron mejorar sus condiciones laborales.

<sup>31</sup> Cada sector además planteó su pliego de peticiones al gobierno, en cuanto a temas que no habían sido resueltos sectorialmente.

anunció la revocatoria de la medida, retirando el proyecto de Ley del Congreso Nacional de la República, el conflicto continuó y se empezaron a escuchar voces que exigían la renuncia del presidente. (Aillón 2003: 47)

Los diferentes sectores y movimientos sociales continuaron en los siguientes meses con movilizaciones reclamando la atención a sus peticiones sectoriales. Todos ellos vinculados principalmente al desempleo, bajos salarios e ingresos, el escaso impacto distributivo de la política social, y el agravamiento de las condiciones de pobreza, que según lo reportado en el 2003 afecta a más de dos tercios de las familias bolivianas. (Escobar 2003: 49)

Por su parte el gobierno de Sánchez de Lozada, anunció la exportación del gas hacia norteamérica por puertos chilenos, lo que permitiría la obtención de recursos, que se serían destinados a la inversión pública para el desarrollo económico y para mejorar las condiciones sociales. La medida fue rechazada, lo que detonó la rebelión popular de octubre de 2003 que articuló a la mayoría de la sociedad boliviana, planteando principalmente la necesidad de una nueva Ley de Hidrocarburos que implicara la recuperación de los derechos de propiedad de estos recursos a favor del Estado boliviano, la industrialización del gas, la reposición de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), el priorizar mercados, los precios y los usos que se deberían dar a los recursos obtenidos (Villegas 2003: 33).

La presencia de Evo Morales y el MAS, se tradujeron en una fuerte oposición al gobierno no solo discursivamente, sino de manera activa a través de medidas de presión en coordinación con muchos sectores sociales. Se debe recordar que la reivindicación de una Asamblea Popular Constituyente representó un eje central en el discurso político, que se arrastró desde las elecciones del 2002 hasta la coyuntura del 2003. (Stefanoni 2003: 64)

La petición de renuncia del mandatario se tradujo en una ola de protestas sociales con diversas medidas de presión que se desarrollaron en gran parte del territorio nacional, que ocasionó incluso la suspensión de toda actividad por la toma de edificios públicos por organizaciones vecinales y sociales en varias ciudades principalmente en La Paz, y El Alto, abanderada de las protestas y el movimiento social. Los resultados de los enfrentamientos fueron mayores a los suscitados en febrero. Tras la masacre del 12 y 13, finalmente el 14 de octubre de 2003 Gonzalo Sánchez de Lozada envía una carta al Congreso Nacional presentando su renuncia y antes de que la misma sea hecha pública él se traslada a los EEUU.

El derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada de la presidencia se puede resumir en los siguientes puntos: (1) la enorme fragilidad e ilegitimidad de la coalición política que lo llevó a la presidencia Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y Nueva Fuerza Republicana (NFR) ; (2) la persistencia de una profunda recesión económica – entre otros factores a causa de las crisis argentina y brasileña –, el nivel de desempleo que fue uno de los más altos históricamente y que afectó no sólo a sectores obrero, campesino o indígena, sino también a las clases medias profesionales (14% de la población económicamente activa). Se genera entonces una disminución en los niveles de ingreso y el bienestar económico; (3) la negativa percepción ciudadana – especialmente en El Alto – respecto de los acuerdos no transparentes de Bánzer, Quiroga<sup>32</sup> y Sánchez de Lozada para exportar el reciente descubierto gas natural ubicado en la región del Chaco boliviano a través de puertos chilenos<sup>33</sup>. Todo ello sumado al indiscriminado uso de la fuerza pública contra la población. (Urioste 2004:159)

---

<sup>32</sup> Jorge Quiroga Ramírez (2001 – 2002) asumió la presidencia de Bolivia para terminar el periodo constitucional de Hugo Banzer Suarez, que se vio obligado a dejar el mandato por motivos de salud.

<sup>33</sup> Bolivia tiene arraigada una consigna anti – chilena debido a precisas razones: la derrota en la Guerra del Pacífico en 1879, que convirtió a la república enclaustrada sin litoral marítimo; los conflictos por el aprovechamiento de las aguas del manantial Silala, que artificialmente ha sido encausado a Arica sin que Bolivia reciba pago alguno por ello; entre otros problemas limítrofes.



A la renuncia de Sánchez Lozada, asume de inmediato el poder el vicepresidente Carlos Mesa; los movimientos sociales no presentaron rechazo a esta asunción constitucional, porque en su momento Mesa objetó la política represiva de Sánchez de Lozada. El nuevo mandatario asume funciones sosteniendo que habrá referéndum para la exportación de gas, para atender las peticiones de cambio de políticas se convocará a una Asamblea Constituyente, así como la revisión de la Ley de Hidrocarburos vigente (Mamani 2003: 24)

Corresponde hacer algunas consideraciones sobre el mandato de Mesa; durante casi siete meses logró un frágil ambiente de tolerancia y relativa paz social. Uno de sus problemas radicó en que su gobierno no tuvo ni un solo representante congresal, ya que él fue invitado por el MNR a ser acompañante de fórmula de Gonzalo Sánchez de Lozada y por consiguiente no tenía una estructura político – parlamentaria que lo respaldara. La estructura del poder ejecutivo no se sustentaba en ningún partido político y no podía afectar las cuotas de poder organizadas a raíz de la alianza política de ese periodo constitucional. (Urioste 2004: 159)

El gobierno del presidente Mesa (2003 – 2005) se centró en dos ejes políticos, por un lado revitalizó en la política exterior la demanda marítima de Bolivia, aprovechando la ola opositora a la exportación del gas por Chile. La otra fue el tema del gas, a partir de la convocatoria del referéndum<sup>34</sup>, tema que generó una

---

<sup>34</sup> El referéndum dispuesto mediante Decreto Supremo No. 27449 de 13 de abril de 2004, tuvo por objeto determinar el marco de la política energética de Bolivia, contemplo las siguientes preguntas: (1) ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?; (2) ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?; (3) ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?; (4) ¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico?; (5) ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que cubra el consumo de gas de las bolivianas y los bolivianos, fomente la industrialización del gas en territorio nacional, cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50 por ciento del valor de la producción del gas y el petróleo en favor del país; destine los recursos

serie de oposiciones de la oligarquía boliviana (oriental principalmente), que busco boicotear la consulta popular. Este grupo articuló la consigna de autonomías departamentales para contrarrestar la intención de modificación de la política hidrocarburífera y el proceso de la reforma constitucional para la elaboración de la nueva Ley de Hidrocarburos, como parte de una estrategia defensiva ante el ascenso de fuerzas campesinas y populares en los espacios de las instituciones liberales (especialmente municipios y el sistema de partidos). Además estos actores emergentes tenían grandes oportunidades de disputar el ejecutivo en las próximas elecciones. (Tapia 2005: 156)

Las presiones llevaron a la modificación del proyecto original y a que la nueva ley terminara siendo promulgada por el presidente de la Cámara de Senadores. La nueva Ley de Hidrocarburos redujo el verdadero alcance de los resultados del referéndum y respondió a los intereses de las transnacionales petroleras asentadas en Bolivia desde el proceso de capitalización.

Como consecuencia se produce una ola de protestas y movilizaciones entre mayo a junio de 2005, que insisten en la convocatoria a una asamblea constituyente. Es así que a las posiciones sociales se añade la presión de los sectores de la oligarquía que terminaron por presionar para la renuncia del presidente Carlos Mesa el 06 de junio de 2005. Antes de su renuncia, el presidente emitió un decreto de convocatoria a la Asamblea Constituyente que no tuvo efecto político alguno. (Tapia 2005: 157)

Con la nueva Ley de Hidrocarburos y el establecimiento del Impuesto directo a los Hidrocarburos (IDH), se determinó que los recursos coparticipables del mismo sean repartidos entre los departamentos. El sistema de transferencias estableció un mecanismo de distribución que fija que el 4% de la recaudación por el IDH corresponde a cada uno de los departamentos productores de

---

de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?.

hidrocarburos, y el 2% para los no productores. Este sistema provocó un incremento de las disparidades horizontales entre las regiones, generando un mayor enfrentamiento y polarización social.

Después de la renuncia de Mesa se presentó una nueva ola de protestas debido a la sucesión constitucional que debía recaer en el siguiente orden de prelación: Presidente de la Cámara de Senadores – Presidente de la Cámara de Diputados – Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Los movimientos sociales no aceptaron que los representantes del poder legislativo asumieran la presidencia, por lo que ellos se vieron obligados tras fuertes presiones sociales a renunciar a la sucesión, siendo posesionado como nuevo mandatario constitucional Eduardo Rodríguez Veltzé cabeza del poder judicial quien gobernó Bolivia del 09 de junio de 2005 al 22 de enero de 2006. Su labor se orientó a convocar a elecciones generales y procurar apaciguar la convulsión social que había retornado.

Consiguientemente el 18 de diciembre de 2005 se desarrollan las elecciones nacionales, donde Evo Morales logra un inusitado apoyo electoral que sobrepasó el 50% de la votación. Asumiendo el mando presidencial el 22 de enero de 2006. Simultáneamente se realizaron las elecciones prefecturales, por primera vez en la historia del país ya que el nombramiento de prefectos era atribución privativa del presidente de la república. Este cambio se dio por las presiones de las oligarquías que exigían las autonomías departamentales.

La elección de prefectos generó nuevos actores para el debate sobre autonomías, éstos dotados de un notable cúmulo de recursos. Este aspecto favoreció a los movimientos cívicos de las regiones de la *media luna* para articular un movimiento que presionara para consolidar las autonomías departamentales<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Esta articulación se vio facilitada por la asociación informal de los prefectos de la oposición, en virtud de que el ahora partido oficialista MAS había logrado solamente tres prefecturas: Oruro, Potosí y Chuquisaca.

Para ese entonces la agenda nacional estaba orientada a dos puntos clave, la nacionalización de los hidrocarburos y la realización de la Asamblea Constituyente. La revitalización del tema de autonomías departamentales fue la respuesta de la oligarquía cruceña al anuncio de la convocatoria para la Asamblea Constituyente, hecha por el gobierno como estrategia de presión contra la cabeza del Comité Cívico de Santa Cruz y con el patrocinio del sector empresarial de dicho departamento. El referéndum con carácter vinculante sobre la procedencia o no de las autonomías departamentales, contó al inicio con el apoyo del gobierno boliviano, pero a muy poco de la realización de la consulta ciudadana de julio de 2006, se decidió por rechazarlo. El “no” en el referéndum obtuvo un apoyo del 54% de la población, pero el “sí” logró ganar en cuatro de los cuatro departamentos de Bolivia: Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija (Mayorga 2006: 12).

Pese al carácter vinculante regional del referéndum<sup>36</sup>, el debate de las autonomías departamentales fue trasladado a la Asamblea Constituyente. Esto profundizó el conflicto. En este escenario surgieron una serie de propuestas para la segunda etapa de la descentralización en Bolivia, las que se analizarán enseguida.

Simultáneamente al referéndum autonómico se desarrolló la elección de asambleístas para la Asamblea Constituyente, cuyo resultado determinó la composición política de esta instancia, fueron doce fuerzas políticas las participantes: MAS con 137 constituyentes (53.73%), PODEMOS con 60 asambleístas (23.53%), en tercer lugar se encuentra el MNR con 13 representantes, quedando 40 representaciones (15.69%) desagregadas en las restantes fuerzas políticas intervinientes; haciendo un total de 255 miembros<sup>37</sup>, de acuerdo a la convocatoria efectuada.

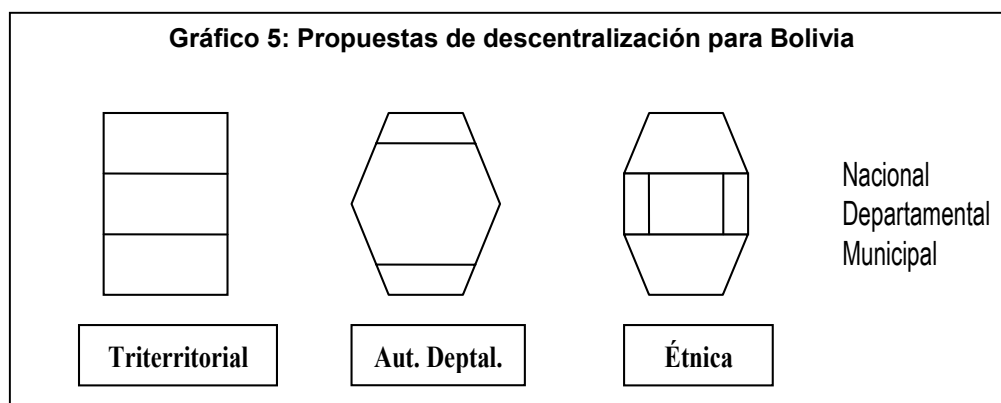
---

<sup>36</sup> Esa condición estipulaba que las autonomías se implementarían en los departamentos en los que la mayoría simple de la votación se inclinara por el SI.

<sup>37</sup> Se debe hacer hincapié en que el nivel de representatividad territorial es de dos tipos, uninominales y plurinominales, llegando a ser 208 y 47 asambleístas respectivamente. Este

### 1.4.2 Propuestas para la segunda fase de la descentralización

Dentro del debate público sobre autonomías, se han ido planteado una serie de propuestas referentes a cómo Bolivia debería encarar su segunda fase de descentralización. Las mismas que podrían agruparse como lo plantea Ameller (2003) que se muestra en el gráfico 5; la estructura de los espacios del nivel nacional, departamental y local se reconfigurarían de manera distinta a la situación actual. Las propuestas a las que hace referencia son: (a) el Estado Triterritorial, (b) Autonomías Departamentales, y (c) las Autonomías de carácter étnico-indígena. Obviamente este esbozo es sólo una idea inicial que se presenta con fines ilustrativos; no se trata de algo que permita determinar o proyectar el reordenamiento político territorial que ocasionaría la implementación de cada una de ellas (Ver gráfico 5).



*Fuente: elaboración propia sobre la base de Ameller (2003)*

Por su parte la Fundación Friedrich Ebert y, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES – ILDIS: 2005), debido a la gran cantidad de propuestas surgidas y la diversidad que encierran en si mismas cada una de ellas planteó una clasificación en cinco grupos: (a) Autonomías Departamentales, (b) Federación de Municipios, (c) Autonomías Étnicas, (d) Propuestas Indígenas, y (e) Regionalización.

---

mecanismo de preeminencia de los uninominales permitió en cierta medida un mayor nivel de representatividad y legitimidad de los miembros deliberantes.

Una vez que se instaló la Asamblea Constituyente el 6 de agosto de 2006, se organizaron distintas comisiones para analizar, discutir y diseñar la nueva Constitución Política del Estado. De inició los asambleístas sopesaron una serie de dificultades, debido a la imposibilidad de arribar a acuerdos en cuanto a la aprobación de las normas internas para el desarrollo de su trabajo; así como los mecanismos mediante los cuales debería aprobarse el texto constitucional producto final del cónclave.

Una vez puesto en marcha el trabajo de las comisiones, cada una de ellas generó espacios en los que recibió propuestas sobre los temas que estaba trabajando, la primera meta era la elaboración de propuestas del texto constitucional que luego deberían discutirse en el pleno de la Asamblea. Es así que la Comisión de Autonomías, Descentralización y Reordenamiento Territorial elaboró dos propuestas de texto constitucional, ambos reflejados en los Informes de Mayoría y Minoría respectivamente.

En Informe de Mayoría corresponde a la propuesta gubernamental del “Estado Plurinacional” que se ubicaría como una propuesta de carácter étnico – indígena, que se elaboró a partir del proyecto de “Autonomías regionales indígenas y Estado Multicultural” planteado por el Vicepresidente de la República Álvaro García. El Informe de Minoría se sustenta en el planteamiento de las “Autonomías Departamentales” de la *media luna* y los partidos de oposición al gobierno del presidente Evo Morales.

El trabajo de la Asamblea Constituyente fue sumamente accidentado debido a que los enfrentamientos sociales y políticos se profundizaron, a raíz de la falta de predisposición al diálogo por el Movimiento al Socialismo (MAS); partido que no busco consensuar con el resto de la fuerzas políticas con representación en la constituyente.

A este problema se sumó la dura oposición política y de las regiones productoras de petróleo. Consecuentemente, el escenario constituyente no llegó a satisfacer las expectativas de ser el medio para solucionar la profunda crisis política y social que vive Bolivia; al contrario generó aún mayor enfrentamiento y radicalidad. Finalmente el 9 de diciembre de 2007 en Oruro (la sede oficial del foro fue Sucre) se aprobó en detalle la nueva Constitución Política del Estado; en medio de fuertes críticas por la oposición argumentando que se incurrió en ilegalidad e ilegitimidad.

La conmoción que generó dicha aprobación se ve claramente reflejada en las notas de prensa de diferentes medios de comunicación en sus respectivas primeras planas<sup>38</sup>. A partir de ese momento debido a las presiones de la *media luna* se viene promoviendo la adopción de autonomías departamentales *de facto*, desconociendo el marco institucional boliviano; los departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando se encuentran en el proceso de aprobación de sus Estatus Autonómicos, para su respectiva vigencia.

Desde el 2005, durante y hasta después de la conclusión de la Asamblea Constituyente se ha observado un escenario de conflicto y polarización, generado entre otros factores por el indigenismo y el regionalismo. La prueba de fuego para consolidar una coexistencia de los particularismos étnicos y regionales es un proyecto nacional – popular que sea el fundamento de la democracia boliviana y del proceso de descentralización, mismo que se pretende profundizar a partir del análisis de las autonomías departamentales y aquellas con connotaciones indígenas. (Mayorga 2006: 13)

---

<sup>38</sup> La intransigencia del gobierno de Morales para aprobar una constitución bajo su proyecto político sin haber generado un ambiente de debate, aprovechando su mayoría en la asamblea, así como el respaldo de los sectores sociales mayoritarios y empobrecidos que a ciegas respondían a la convocatoria para protagonizar medidas de presión orientadas a su favor para que la Asamblea aprueba contra viento y marea el nuevo texto constitucional; generó que la oposición tuviera las armas para cuestionar su accionar. Esto generó una mayor polarización del país, ya que incluso varias regiones anticiparon su rechazo a la nueva Constitución. (El Diario: El MAS aprueba nueva Constitución y seis regiones anticipan su rechazo, primera plana 09/12/2007; La Razón: La aplanadora oficialista aprueba sin pausa su CPE, primera plana 09/12/2007)

Este hecho ha profundizado la división social y regional ya que se trata de la visión de dos *Bolivias*, una que pide autonomía y la otra que reclama la unidad. Por consiguiente se podrían vislumbrar en dos escenarios extremos: la vigencia de las autonomías indígenas, delineando un “Estado Plurinacional” para una parte del país y las Autonomías Departamentales en la *media luna*.

Un tema que ha atravesado transversalmente a la discusión de autonomías es el de la distribución de coparticipación tributaria correspondiente a los ingresos por la explotación Hidrocarburífera. De acuerdo a lo expuesto en el Informe de Análisis de la Situación Institucional de Gobernabilidad (IGR) del Banco Mundial, este debate en torno a las autonomías ha generado la segunda fase de descentralización en Bolivia:

*El segundo tramo está enfocado en el fortalecimiento del nivel departamental de gobierno. La fuerza impulsora de este segundo tramo es el conflicto por la división de los ingresos provenientes de los recursos naturales, lo que ha tomado la forma de una demanda por mayor autonomía regional [autonomías departamentales] y la retención de una porción del “ingreso localmente producido”. A pesar de su importancia, la descentralización actual no parecería estar motivada por la mejora de la calidad de los servicios públicos, la reducción de las inequidades regionales en la distribución de recursos, o el fortalecimiento de la responsabilidad fiscal, a pesar de su importancia.*(Frank 2005: 4)

Obviamente al tratar el tema de la descentralización, una variable relevante son los recursos financieros que se destinan a los gobiernos subnacionales; en este caso las transferencias se han convertido en una fuente de conflicto adicional.

Es así que se ha descrito algunas de las aristas más relevantes de la discusión en la que se cierne la realidad boliviana en cuanto a las autonomías, que ha llevado a una de las mayores crisis sociales que ha vivido el país durante su corta historia democrática; así como las propuestas que se han efectuado con la intención de encarar la segunda fase de la descentralización. En la sección siguiente se va a ubicar al municipio en el debate autonómico en que se encuentra Bolivia, y las implicaciones que una modificación en el proceso de descentralización se generarían para los municipios.



## **1.5 Diseño de la investigación**

Después de contextualizar al lector sobre el proceso de la descentralización en Bolivia y el debate actual sobre “autonomías”, y habiendo discutido los alcances y logros del modelo vigente de descentralización municipal; en este apartado corresponde presentar el diseño de la presente investigación.

### **1.5.1 Justificación: el municipio en la discusión de “autonomías”**

El panorama boliviano, descrito en los apartados anteriores muestra un alto nivel de incertidumbre sobre el futuro del proceso de descentralización. Hoy día se tiene una nueva Constitución Política aprobada por la Asamblea Constituyente<sup>39</sup> y existe una mayoría congresal del partido oficialista, así como un alto nivel de apoyo social ello sugeriría la posibilidad de una pronta promulgación de la constitución<sup>40</sup>.

Empero, se debe indicar que es posible que se observe una obstaculización por la falta de consenso en su aprobación por la Asamblea Constituyente, y el fuerte rechazo de las regiones más prósperas, desarrolladas y que tienen en su territorio los recursos hidrocarburíferos evitarían la efectiva aplicación de la nueva constitución que se sostiene en el modelo del “Estado Plurinacional”, más bien estos departamentos implementarían las “Autonomías Departamentales” *de facto*.

Esto hace difícil tener claridad en cuanto a lo que pueda suceder en el corto plazo, pero es evidente que hay una gran probabilidad de se produzcan dos escenarios simultáneos en Bolivia que permitan la vigencia del “Estado Plurinacional” y las “Autonomías Departamentales”.

---

<sup>39</sup> Para que la nueva constitución tenga vigencia debe efectuarse una consulta ciudadana y para que ello ocurra se requiere la intervención del Poder Legislativo instancia que deberá convocar el referéndum, lo que aún no ha sucedido. Por su parte para la vigencia de las autonomías departamentales *de facto* se están consolidando las declaratorias respectivas por los departamentos, pero hasta ahora ninguno de los escenarios se ha visto efectivizado.

<sup>40</sup> Dada la imposición del proyecto oficialista en la Asamblea Constituyente en el texto constitucional se implementaría el modelo étnico de descentralización “Estado Plurinacional”

En medio del debate está la lucha por imponer modelos antagónicos de organización territorial, mismo en el que no se ha efectuado ninguna consideración del proceso de descentralización vigente, que sería un buen punto de partida para establecer un modelo que asimile todas las consecuencias deseables de la descentralización, y esté basado en la experiencia lograda desde la vigencia de la Ley de Participación Popular. El Banco Mundial por ejemplo, ha precisado que antes de consolidar un nuevo modelo de descentralización se deberían consolidar y uniformar los logros municipales (Frank 2005: 4). Por otra parte se debe considerar que en un país con una institucionalidad tan débil como Bolivia y con recursos económicos escasos para sustentar el nivel de participación política y ciudadana actual, no parece prudente expandir la descentralización mediante la creación de un tercer nivel intermedio de gobierno. (Mac Lean 2003: 283)

El modelo vigente de descentralización, establecido mediante la Ley de Participación Popular (1994), ha consolidado hitos importantes vinculados a la inclusión política, social y económica durante algo más de diez años de aplicación. El debate actual se centra en la determinación de otros mecanismos de descentralización; esta discusión se está desarrollando en un contexto de enfrentamiento y polarización regional, social y política, y se han perfilado dos propuestas principales: “Autonomías Departamentales” y el “Estado Plurinacional”. Los especialistas han señalado que algunos aspectos de estas propuestas podrían impactar negativamente en los importantísimos logros de la descentralización en Bolivia, particularmente en el papel relevante adquirido por los municipios. Se debe considerar también que un proceso de descentralización implica un reordenamiento político, competencial y fiscal entre todos los niveles de gobierno, porque se trata de un juego de suma cero. Es así que de inicio, pese a que el reordenamiento territorial que se pretende realizar en Bolivia se enfoca en otros gobiernos subnacionales, no se debe perder de vista que el municipio no mantendrá su *status quo* actual.

En la discusión sobre *autonomías subnacionales*, se ha dejado de lado la consideración de los municipios. El debate político, social y académico se ha centrado en ver como avanzar hacia una segunda etapa de la descentralización tomando considerando primordialmente al establecimiento de un nivel de gobierno intermedio y a otros gobiernos subnacionales distintos al municipio. Ante la ausencia de un análisis sobre las implicaciones que tendría una segunda fase de descentralización en los municipios, algunas de las preguntas más importantes que animan esta investigación son: ¿realmente están en riesgo los avances en descentralización que se han logrado en Bolivia? ¿cómo y porqué? ¿los modelos alternativos privilegian algún nivel de gobierno en particular? ¿perjudican a otros? ¿con qué implicaciones? ¿el establecimiento de un modelo alternativo de descentralización tendría efectos en dimensiones cruciales para el desarrollo como autonomía y la democracia?.

### **1.5.2 Objetivos**

Por lo expuesto anteriormente, el objetivo principal de esta investigación es efectuar un análisis comparativo en términos de descentralización de las dos propuestas que se encuentran en debate “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”, para identificar las consecuencias potenciales que la implementación de cada de una de ellas tendría sobre la configuración actual municipio boliviano. Los objetivos específicos que se pretenden lograr son: (a) identificar las implicaciones negativas que ocasionarían los modelos propuestos sobre los logros de la descentralización municipalista vigente en Bolivia, y (b) identificar los potenciales avances que contendrían los modelos en discusión a favor de los municipios.

De acuerdo a los objetivos indicados esta investigación es un análisis *para* las políticas públicas, que pretende ayudar a evaluar las opciones de marco constitucional que determinarán las opciones de política pública en materia de descentralización que se implementaría en Bolivia.

Se pretende aportar información pertinente y confiable a los tomadores de decisiones, en este caso, tengan información sobre las implicancias de los modelos que se pretenden aplicar con relación al contexto actual, donde se encuentran los municipios como ejes motores de la descentralización y del desarrollo subnacional. No solamente se pretende generar esta información para los agentes gubernamentales como tomadores de decisiones, sino que se trata de informar el debate público, lo que implica generar consecuencias democratizadoras. La contribución de esta investigación al informar el debate público, es la mejora del ejercicio de la discusión social, para la toma de decisiones sobre asuntos cruciales que tienen que ver con el bienestar de la sociedad.

### **1.5.3 Preguntas de Investigación.**

En función a los objetivos señalados anteriormente, corresponde indicar que este trabajo está delimitado por las siguientes preguntas de investigación:

*¿Cuál es la concepción que tienen los modelos de Autonomías Departamentales y el de Estado Plurinacional sobre los municipios?*

*¿Cuáles podrían ser los efectos que tendría la implementación de cada uno de estos modelos en términos de descentralización sobre la situación actual de los municipios?*

Consiguientemente los objetos de estudio son: (a) el modelo de descentralización municipalista vigente en Bolivia determinado a partir de la Ley de Participación Popular, y (b) los Informes de Mayoría y Minoría de la Comisión de Autonomías Descentralización y Reordenamiento Territorial de la Asamblea Constituyente que encierran los modelos de “Estado Plurinacional” y “Autonomías Departamentales” respectivamente.

Mediante el presente trabajo de investigación que asume un enfoque cualitativo se realiza un estudio exploratorio y descriptivo. Fundamentalmente por que en primera instancia el tema no ha sido analizado anteriormente; ya que si bien existe una serie de trabajos que analizan los mecanismos para encarar la

segunda fase de descentralización en Bolivia, ninguno de ellos se ha orientado a considerar como sujeto principal al municipio; tampoco han determinado cuales podrían ser las implicaciones en este nivel de gobierno con la aplicación de un nuevo reordenamiento territorial. En segunda instancia debido a que con el análisis de las propuestas se busca describir la concepción que tienen sobre el municipio las dos propuestas en discusión.

Metodológicamente un estudio exploratorio – descriptivo, con un enfoque cualitativo no implica plantear la formulación de una hipótesis, por el carácter inductivo que encierra. Por ello no se plantea una hipótesis de trabajo en esta investigación (Hernández 2003). Sin embargo, bajo la noción de que la aplicación de un proceso de descentralización o la reconfiguración del mismo determina una redistribución de poder político, fiscal y administrativo se parte de la siguiente premisa como guía de investigación:

*La implementación de cualquiera de los modelos de descentralización en discusión –“Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”– generará modificaciones en la situación actual de los municipios en las dimensiones política, administrativa y fiscal, relevantes de la descentralización.*

El marco teórico de la descentralización determina los puntos específicos para hacer posible la comparación de las dos propuestas y contrastarlas con la situación actual de los municipios. Por lo que en el capítulo segundo se exponen y discuten las variables que emergen de las dimensiones política, administrativa y fiscal que son consideradas en el presente trabajo de investigación.

Los métodos de investigación considerados para el análisis son el Derecho Comparado y el Método Comparado. El primero permite lograr una aproximación del derecho interno, por lo que es esencial en este estudio debido a que los objetos de estudio son normas legales. El segundo fue elegido por que permite realizar un estudio de casos, y efectuar la comparación entre ellos para lograr un análisis mediante un proceso sistemático y ordenado.

Debido a las limitaciones de información que se tienen en el presente trabajo de investigación, principalmente por que dos de los tres modelos de descentralización que se consideran (Autonomías Departamentales y Estado Plurinacional) aún no han sido implementados, no se puede aplicar los métodos indicados en un sentido estricto, por lo que se los utiliza por analogía.

Para ordenar la información, que aportan los textos jurídicos que se estudian en este trabajo, se recurrió a la herramienta de análisis FODA (o SWOT, Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats); es evidente que la misma corresponde al campo del diseño estratégico organizacional; por lo que se ajustó sus dimensiones al contexto municipal.<sup>41</sup>

**Cuadro 1: Diagrama de análisis**

Dimensión FODA	Carácter	F O D A	D E S C E N T R A L I Z A C I Ó N	Dimensión Descentralización
Fortalezas	Interna			Política
Debilidades				Administrativa
Oportunidades	Externa			Fiscal
Amenazas				

El diagrama de análisis del presente trabajo de investigación se describe en el Cuadro 1. El mismo que considera las dimensiones de la teoría de la descentralización, y las del análisis de *fortalezas*, *debilidades*, *oportunidades* y *amenazas* que plantean para los municipios en los modelos propuestos para la segunda fase de la descentralización en Bolivia.

<sup>41</sup> En el Anexo 1 se profundiza sobre los aspectos metodológicos del presente trabajo de investigación.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

En este capítulo se discuten los aspectos teóricos de la descentralización, caracterizando el proceso en estados unitarios como Bolivia. El objetivo es discutir las características de la transferencia de poder político, administrativo y fiscal; por medio de las cuales se pueda identificar las variables relevantes que permiten analizar un proceso de descentralización específico y las implicaciones específicas en gobiernos subnacionales como el municipio.

La especificación teórica va determinar el marco de análisis que permita efectuar la comparación de los modelos propuestos para la segunda fase de descentralización en Bolivia, contrastándolos con la situación actual de los municipios.

Así mismo, se presentarán las consideraciones teóricas del análisis de políticas públicas que permita ubicar la presente investigación dentro de dicho enfoque. Principalmente se discutirán los aspectos vinculados a importancia de la generación de escenarios en políticas públicas.

## **2.1 ¿Qué es la descentralización?**

Inicialmente se debe señalar que los procesos de descentralización actualmente están vinculados a una serie de factores que difieren de acuerdo al contexto y a la realidad de cada país. Para el caso de Latinoamérica, la descentralización está vinculada a dos temas fundamentales, la dimensión política, que responde a la reciente consolidación democrática en la región y la necesidad de generar ambientes de mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, y por consiguiente la delegación de poder y responsabilidades a los gobiernos subnacionales. El segundo tema es la crisis financiera de los años ochenta, que motivó la discusión del excesivo centralismo imperante (Aghón 1996: 17).

La descentralización debe entenderse entonces no como un fin en si mismo, sino como un proceso que en América Latina se ha orientado a dos temas puntuales; consolidación democrática y desarrollo económico. No se puede dejar de considerar el importante impulso internacional que ha recibido la descentralización; organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional, entre otros, han efectuado recomendaciones para que este proceso se profundice.

Desde un punto de vista más teórico, algunas de las principales motivaciones para establecer procesos de descentralización son: el federalismo, disminución de legitimidad, incremento de la democracia, presidencialismo débil, crisis económica, incremento en el desarrollo, incremento de diversidad social y el incremento de la urbanización (Escobar-Lemmon 2000: 7). La determinación causal de un proceso de descentralización responde a varias causas que tienen que ver con el contexto particular de cada país.



Para responder a la pregunta planteada anteriormente, se va partir de la idea inicial que descentralización implica reconocer una nueva relación centro – periferia, otorgando preferencia a esta última. Conceptualizarla resulta una tarea compleja debido a la enorme cantidad de aristas que implica; por lo que para determinar el concepto de descentralización a los fines de la presente investigación, es pertinente considerar las definiciones que plantea la teoría. Bobbio en un primer acercamiento para entender lo que es la descentralización, parte de un razonamiento sobre su antagónico la centralización, en los siguientes términos:

*“Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe en cambio descentralización cuando los órganos centrales del estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades”.* (Bobbio 1983: 472)

Entonces se puede entender que la descentralización se refiere al proceso de delegación de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno, como requisito de partida éstos deben ser elegidos localmente; el proceso puede consistir en el establecimiento de esos gobiernos, su restablecimiento después de un régimen autoritario, o también mediante la expansión de los recursos o responsabilidades de los gobiernos subnacionales elegidos ya establecidos.

Dentro de otras formas de dispersar el poder como reformas estructurales están: (1) desconcentración, el gobierno central aumenta la autonomía de sus oficinas regionales; y (2) privatización, mediante la venta de activos, la adjudicación de concesiones y por medio de alianzas entre el sector público y privado. (Burki, Perry, y Dillinger 1999: 3)

De las consideraciones precedentes es importante destacar que la descentralización implica una transferencia de poder, del nivel nacional o central a una o varias instancias subnacionales. Al hablar de descentralización se hace referencia a un tema que esta circunscrito dentro de las reformas

estructurales de un país, lo que delimita la forma organizacional y territorial que un estado asume para el cumplimiento de sus fines. Es necesario profundizar al respecto.

La descentralización como instrumento para la redistribución de poder es entendida de manera más específica como un proceso de transferencia de las responsabilidades de planificación, gestión, recaudación y asignación de recursos del gobierno central a otras agencias; puede dirigirse a: (a) unidades de la misma administración central (v. g. ministerios u organismos), (b) unidades subordinadas u otros niveles de gobiernos, (c) unidades semiautónomas de la autoridad pública o de las empresas, (d) autoridades regionales o funcionales, y (e) instancias no gubernamentales o privadas. En todos estos casos dependerá del grado de responsabilidad y discrecionalidad que se transfiera del gobierno central a otras agencias. (Rondinelli, Cheema y Nellis 1983: 17) De lo anterior se obtiene dos elementos fundamentales. El primero es que importa la instancia hacia la que se dirija la transferencia de poder, así como que el nivel de poder que se entregue de lo que dependerá la discrecionalidad.

Para determinar los tipos de descentralización enseguida se retoma la clasificación de Rondinelli al respecto, este autor asume tres niveles de descentralización (Rondinelli, Cheema y Nellis 1983: 17 – 23):

- La *desconcentración* se entiende como una redistribución de responsabilidades administrativas, dentro de la misma estructura jerárquica del gobierno central hacia un nivel más bajo.
- La *delegación* tiene que ver con la transferencia de responsabilidades de gestión, mediante esta descentralización se establecen las funciones que deben ser cumplidas por las organizaciones que se están fuera de la estructura burocrática ordinaria y que son indirectamente controladas por el gobierno central, esta es una de las dimensiones que ha sido

profundamente estudiada por el derecho administrativo, en virtud a la transferencia de funciones y deberes a un agente por el gobierno central soberano, sin que esto implique que cada una de ellas deje de ser responsabilidad de éste.

- La *devolución* es la creación o el fortalecimiento financiero y legal de las unidades de gobierno subnacional, cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central, es decir, cuentan con autonomía e independencia la misma que esta delimitada por un espacio geográfico determinado contando con una autoridad exclusiva con facultades exclusivas, dentro de las que resalta la capacidad para aumentar y determinar los gastos del gobierno subnacional; estos gobiernos locales se perciben como los ciudadanos como las instancias que les prestan servicios que satisfacen sus necesidades, asimismo se considera que esta devolución recíproca y de mutuo beneficio de las relaciones entre el gobierno central y los locales permite una interacción permanente.

A los fines del presente trabajo de investigación interesa considerar el tipo de descentralización denominada por Rondinelli como devolución en la que el poder es transferido a unidades de gobierno subnacional, de lo que se desprende que como reforma la descentralización busca el incremento de autonomía de las instancias subnacionales.

Dentro de las consecuencias deseables vinculadas con la descentralización, se debe recordar que uno de los principales problemas del Estado es la asignación de bienes públicos, de acuerdo a las consideraciones que corresponden a la teoría del federalismo fiscal, la descentralización permitiría una provisión de bienes públicos de manera eficiente, según destacan Tiebout y Oates quienes establecieron puntualizaciones teóricas que se han convertido en la base de esta teoría, la que se retoma más adelante en la presente investigación en lo referente a la dimensión fiscal de la descentralización.

Ante el problema de la agregación de preferencias, la descentralización permite una mayor aproximación a preferencias diferenciadas, así mismo distribuye el proceso de asignaciones político – administrativas, facilitando la participación; esto además vinculado a que con una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación de bienes, se logrará incrementar la eficiencia de la gestión pública y de la inversión. Un aspecto sumamente relevante tiene que ver con el control ciudadano que generaría una gestión más transparente, además de participativa. Finalmente esta generación de participación ciudadana constructiva contribuye a lograr un objetivo político en sí y facilita la gobernancia democrática. (Finot: 2001: 58)

La descentralización debe ser entendida como un proceso de evolución permanente para adecuarse a los cambios en el cual se van estableciendo parámetros que permitan un resultado exitoso. En la experiencia de Québec se han establecido principios que deben ser privilegiados, en cuanto al proceso orientado hacia los gobiernos locales (Ojeda 2006: 4 – 5).

- 1) El ciudadano es el centro de atención, no solo como cliente sino como responsable que tiene el deber de participar de la descentralización.
- 2) Rendición de cuentas de las autoridades municipales, que surge a partir del derecho ejercido por los ciudadanos a elegir a sus autoridades mediante voto popular.
- 3) Transferencia real de competencias y responsabilidades a los gobiernos locales que deben gozar de personería jurídica y autonomía, es decir, no se puede concebir representación sin poder de decisión.
- 4) Subsidiariedad, que implica que la responsabilidad de un servicio público debe ser confiado al nivel de gobierno que lo preste a un menor costo.
- 5) El papel del estado como regulador, definiendo los objetivos nacionales.

- 6) Continuidad en la prestación de los servicios a nivel local, mediante estructuras idóneas.
- 7) Mantenimiento de garantías mediante una negociación entre actores relevantes, que impida la imposición de la descentralización; y
- 8) Flexibilidad regional en la organización de las estructuras locales, es decir, una comprensión al contexto y matices de las localidades.

Estos principios buscan alcanzar los siguientes objetivos: (a) la consolidación del control de las instituciones por los ciudadanos y favorecer su participación en la vida democrática; (b) el mantenimiento de las condiciones favorables al desarrollo económico y a la creación de empleo; (c) la facilitación del desarrollo durable de todas las regiones; (d) la reducción de las desigualdades sociales entre regiones y ciudadanos; (e) la mejora de la eficacia en la distribución de los servicios públicos; (f) la reducción de la carga fiscal global de los contribuyentes. (Op. cit.)

## **2.2 El contexto de la descentralización: sistemas unitario y federal**

En el apartado anterior se concluyó que la descentralización es una reforma estructural de estado que determina la transferencia de poder hacia instancias al interior del mismo gobierno nacional, subnacionales o al sector privado. En éste se busca entender la relevancia que tendría el sistema de gobierno de un país – federal o unitario – en un proceso de descentralización; para este objetivo se van a retomar las consideraciones teóricas de Daniel J. Elazar (1990).

Este autor señala que descentralización no es sinónimo de no centralización, pero para comprender esta noción, se debe recapitular lo que implica un sistema federal y la idea clásica de uno unitario vinculada con la centralización.

El federalismo parte de una división de poderes entre el gobierno general o federal, y los gobiernos de las entidades que componen la federación, el modelo federal tiene una característica concreta, *no centralización*, que significa que el poder se difunde entre numerosos centros no asumido por uno solo, para los cuales su existencia y autoridad está garantizada por la constitución general (Elazar 1990: 58 – 62).

La noción errónea de que la descentralización describe a los países federales, parte de la imprecisión señalada anteriormente – descentralización no es sinónimo de *no centralización* – la descentralización asume un gobierno central que reparte funciones según lo requiera; es así que la difusión del poder no es un derecho sino más bien una gracia a favor de los gobiernos subnacionales; el orden de la descentralización subyace en una jerarquía, donde se puede observar una pirámide de gobiernos locales con gradación de poder o bien, una estructura de centro rodeado por una periferia. La *no centralización* se expresa en una matriz de gobiernos con poderes que no están ordenados en un rango jerárquico (Op. cit)

El argumento de Elazar está vinculado a que un proceso de descentralización atañe tanto a países con un sistema federal como unitario; es así que no se puede dar por entendido de que un país federal sea descentralizado, ya que como muestran las experiencias latinoamericanas como la del caso de México, siendo federal es aún muy centralizado; encontrándose otros países unitarios como Colombia con una mayor nivel de descentralización.

Entonces corresponde señalar que el nivel de descentralización de un país no responde a su sistema de gobierno sino al nivel efectivo de transferencia de poder en los términos de las dimensiones de la descentralización (política, fiscal y administrativa) aspectos sobre los cuales se profundizará más adelante.

### **2.3 Descentralización y gobiernos locales**

La tendencia al manejo del poder desde una capital resulta injusto, dicha preponderancia puede resultar en un grave quebranto al mismo sistema representativo de un país. La concentración de poderes y el incremento de la intervención estatal se convierten en un peligro para el Estado a lo que se presentan como medios de defensa la autonomía y la descentralización local. En el ámbito local surge la posibilidad de una mayor identificación en cuanto a los temas y problemáticas que les incumben a los ciudadanos y que la proximidad a sus autoridades ejerce sobre ellas una influencia prodigiosa (Tocqueville 278 – 280)

La descentralización constitucional en estados unitarios que otorga derechos a los niveles de gobierno subnacionales, no es un fenómeno reciente y ha, garantizando una considerable autonomía a los gobiernos locales en determinados aspectos establecidos por el gobierno central. Sin embargo, éstos no están al margen de la supervisión, restricción y anulación por parte del poder central y sólo pueden ser prevenidas cuando el poder otorgado al nivel local se encuentra bien establecido, sin que esto sea una garantía permanente e irrefutable (Elazar 1990: 74). Analizando a los gobiernos locales en el marco de un sistema federal, cabe señalar que debido a que el federalismo la relación de negociación de la distribución del poder se da principalmente entre el gobierno general y los estados miembros, los gobiernos locales están desde un punto de vista constitucional subordinados a estos últimos. (Op. cit.: 236)

El gobierno local desde los años 80's en Latinoamérica se ha convertido en un actor clave para el proceso de toma de decisiones, en lo que se refiere a la planificación, la reglamentación, la inversión y la administración urbana; por ello la democratización política ha fortalecido las instancias locales y la participación ciudadana (Valladares, y Prates 1995: 22).

Las investigaciones sobre a los procesos de descentralización y municipalización destacan la importancia de evaluar la gestión local y la participación ciudadana, así como la afectación del clientelismo local.

Debido a la disfuncionalidad de los poderes gubernamentales del estado – nación, particularmente en los países de tradición centralista, la ciudadanía está reaccionando contra ésta ineficacia que se traduce en la incapacidad e impotencia para crear condiciones favorables que permitan que la mayoría de la población acceda a empleo, salud, educación y vivienda, mientras se incrementan problemas como el crimen organizado, la concentración de la riqueza y la inseguridad pública. Ante esta situación la ciudadanía empieza a buscar el control de su propia vida orientándose a la obtención de poder local, que se debe entender como la capacidad de la ciudadanía para apropiarse de su propio destino; en otras palabras el poder local esta referido a la creciente conciencia de que el bienestar colectivo es la única razón de ser de la vida en comunidad, y que además las instituciones y formas organizativas de la sociedad son sólo el instrumento para este fin (Op. cit).

Entonces se puede concluir que el poder local se ejercer principalmente a partir de la participación ciudadana, para lo cual se asume como principal presupuesto el que cada persona miembro de la comunidad local cuente con la capacidad de analizar, definir, decidir e instrumentar todo lo que le permita lograr el bienestar propio y colectivo. Los instrumentos necesarios para construir poder local tienen que ver con los siguientes aspectos (Arredondo 2000:546):

- a) Crear normatividades y mecanismos para que las funciones de gobierno local las asuman personas con vocación y capacidades para hacerlo;
- b) Conocer e instrumentar mecanismos de planificación del desarrollo local para poner en práctica conocimientos técnicos y administrativos;



- c) Diseñar mecanismos innovadores de inclusión de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas, sobre la base de que la comunidad desarrolle su capacidad para analizar problemas y proponer soluciones. Diseñar y aplicar leyes que fomenten la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida comunitaria;
- d) Diseñar y aplicar leyes que delimiten las atribuciones de los gobiernos locales frente a los poderes estatales y nacionales, en el marco de la descentralización del poder; y
- f) Diseñar indicadores del avance político, económico y social de la comunidad. La ubicación del poder local geográficamente no responde a una visión única; sin embargo, la referencia más frecuente se vincula al municipio, considerando que es el ámbito más próximo a la comunidad en el que se ejerce la democracia representativa, y debido a que el poder local es una práctica de sinergia de todos los actores sociales, la interacción con el gobierno local (municipal) es esencial.

En la línea del razonamiento precedente se puede concluir que ante la crisis del modelo de estado de bienestar, se han impulsado reformas que transfieren al ámbito local mayores responsabilidades. El municipio al ser el ámbito más próximo al ciudadano, se convierte en el espacio privilegiado para avanzar en la construcción de la democracia social. (Ziccardi 2000:9)

Un importante argumento a favor de los municipios, tiene que ver con que de los diferentes niveles gubernamentales el más próximo es el municipio, por lo que se rescata lo que refiere Allison M. Rowland sobre la participación directa:

*“el contacto frecuente y directo con los funcionarios en discusiones de los asuntos públicos promueve una sensación de efectividad en los ciudadanos y brinda por consiguiente incentivos adicionales para su participación”*  
(Rowland 2000: 15)

Para definir al municipio se debe partir del origen de la palabra municipio, que proviene del latín compuesto por dos alocuciones: el sustantivo *munis* que se refiere a cargos, obligaciones, y tareas; y el verbo *capere* que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. A partir de esto se puede asumir que de acuerdo al marco legal de los diferentes países la definición del municipio puede variar de acuerdo a cada contexto particular; sin embargo, hay características fundamentales que se deben tomar en cuenta: (1) entidad político – administrativa, de base territorial; (2) es parte del régimen al interior del estado; (3) su gobierno es de elección popular directa. (Ziccardi 2000: 11)

A partir de las consideraciones expuestas se puede precisar que los municipios como gobiernos locales, son entidades político-administrativas con una jurisdicción territorial definida, que cuenta con un gobierno elegido por voto ciudadano. El nivel de autonomía municipal está acorde al poder político, administrativo y fiscal transferido a su favor. En el nivel local se generan mayores incentivos para la participación directa de los ciudadanos. La prestación de ciertos servicios se efectúa con un mayor nivel de eficiencia en el ámbito local, por que en éstos se pueden observar con mayor facilidad las preferencias de los ciudadanos.

Dado el desgaste del Estado – Nación ha surgido una creciente conciencia ciudadana que reclama poder local para mejorar su bienestar colectivo. El municipio como gobierno subnacional es el más cercano al ciudadano por lo que se convierte en la instancia idónea para generar un empoderamiento local y responder a las necesidades y demandas actuales de bienestar colectivo y democracia social. Uno de los instrumentos para lograr el establecimiento para el empoderamiento local es el diseño y aplicar leyes que delimiten las atribuciones de los gobiernos locales frente a los poderes de otros niveles de gobierno como el intermedio y nacional, como políticas de descentralización.

El empoderamiento local en Bolivia está vinculado al proceso de descentralización municipalista que se ha implementado desde 1994, lo que ha permitido que los municipios cuenten con instancias que generan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, donde son los vecinos por medio de las OTB's y CV's que determinan el destino de los recursos financieros que le corresponde a cada municipio por transferencias del Tesoro General de la Nación, así como por ingresos propios; los que se han invertido para mejorar las condiciones de vida de cada ciudadano y se han convertido en opciones de desarrollo local.

## **2.4 Dimensiones relevantes para el estudio de la descentralización**

En esta sección se profundiza en las dimensiones de la descentralización, que están vinculadas con la transferencia de poder político, administrativo y fiscal, así como el análisis de las relaciones intergubernamentales que se generan a partir del diseño del modelo de descentralización que se implementa en un país; el propósito es delimitar los aspectos en que se centrará la presente investigación para efectuar el análisis comparativo establecido en sus objetivos.

### **2.4.1 Dimensión política**

Esta dimensión de la descentralización parte de la transferencia de poder a los niveles subnacionales mediante la creación de gobiernos locales. Una de las implicaciones más importantes es el movimiento hacia la elección popular de las autoridades de los gobiernos subnacionales, entendido como un paso hacia la democratización, que permite que los ciudadanos de una jurisdicción tengan la posibilidad de seleccionar a sus autoridades locales, que permitiría superar el riesgo del autoritarismo. (Escobar-Lemmon 2000: 3)

La vinculación de los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas, generando legitimidad y capacidad de cumplimiento, es la cuestión primordial en la dimensión política del proceso de descentralización. La generación de un mayor desarrollo político en el ámbito local dependerá del interés real de

participar por la comunidad. Aquí dos temas son vitales: (a) el reconocimiento de la potestad de los ciudadanos para elegir sus propias autoridades, y (b) la plena autonomía para concertar participativamente sus programas de gobierno; los cuales permitirían lograr gobernabilidad cuyo fin último es la legitimación del Estado y las autoridades subnacionales; la misma que se traduce en la consolidación de una ciudadanía política y social que exija la vigencia de sus derechos políticos y civiles, individuales y colectivos. (Aghón, y Cortés 1998: 80)

Por primera vez en 1835 Alexis Tocqueville presentó la idea de que la “descentralización es la forma más adecuada para la organización del ejercicio de la democracia, bajo la consideración de que si la soberanía reside en el pueblo cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado; y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”. (Finot: 2001: 27)

La tercera ola de democratizaciones ha permitido identificar el lazo entre derechos humanos y democracia, es así que la definición progresiva de la democracia en términos de derechos humanos es un fundamento conceptual para que los criterios de derechos humanos se entiendan en última instancia como la base para la rendición de cuentas de los poderes públicos. Más aún con el soporte histórico de que los derechos humanos se han concebido como un modo de rendición de cuentas. (Thede 2006: 23)

Siguiendo la orientación de Nancy Thede la democratización actual ha generado mayor descentralización del poder dentro de la sociedad, es decir, que se puede observar un fenómeno descentralizador de la responsabilidad sobre la rendición de cuentas a autoridades políticas y actores no estatales a

través de la creación de instituciones democráticas y la activación de la sociedad civil.

A decir de la misma autora la rendición de cuentas implica cuatro momentos:

*“primero, la responsabilidad de actuar respecto a los compromisos adquiridos; segundo, la responsabilidad de informar dichas acciones y de justificarlas; tercero, la posibilidad real de sanción en el caso de que las acciones emprendidas no corresponden a las obligaciones; y cuarto, la responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se pueda volver a repetir”* (Thede 2006: 29)

Por su parte se han efectuado trabajos empíricos que sostienen que la relación entre democratización y descentralización es un bucle; ya que es probable que la democracia favorezca la descentralización, así como la descentralización de los gastos fiscales refuerza aún más la posibilidad de la democracia (Landry 2005: 34 – 35).

Empero, se señala que esta alta correlación no implique que en regímenes políticos autoritarios no se puedan dar procesos de descentralización, limitada bajo condiciones de racionalidad, como una estrategia que le permita desarrollar y mantener mecanismos institucionales con los que puedan recaudar impuestos a nivel local, limitando empero, el poder discrecional de políticos locales debido a la centralización del gasto (Op. cit)

A estas conclusiones se llegan a partir de análisis de que en un régimen democrático se tiende a descentralizar porque genera resultados deseables, por ejemplo a corto plazo: el crecimiento económico que puede reforzar el apoyo popular, un buen gobierno local puede contribuir a reducir la corrupción y por ende un incremento en la legitimidad del régimen. La descentralización también puede generar un escenario para la construcción de alianzas con los líderes regionales dándoles participación política en el régimen; así como la reducción de la carga fiscal del gobierno central., y los mismos serían contrarios a los intereses de los regímenes autoritarios (Op. cit).

De acuerdo al análisis de la descentralización y los gobiernos municipales en Latinoamérica Gabriel Aghón y Patricia Cortés afirman que:

*“la promoción de la participación de la sociedad civil es un objetivo que contribuye a la eficiencia de la gestión descentralizada, que en sí misma encierra desafíos particulares para el aparato de gestión local, y que sostiene un marco democrático de administración municipal. La participación de la sociedad civil debe, entonces, hacerse parte en la ejecución de los desafíos del desarrollo, desde la concepción, diseño, priorización de sus metas, como en el seguimiento y control del logro de sus resultados de eficiencia, eficacia y equidad. La sociedad civil es responsable de participar en los procesos de promoción, fortalecimiento y evaluación del desarrollo de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales, tanto municipales como de los demás órdenes territoriales. Esta participación refuerza, a su vez, el principio descentralizador que se pretende profundizar con la gestión y autonomía local”. (Aghón, y Cortés 1998: 81)*

Una de las condiciones básicas para una efectiva descentralización es que se cuente con mecanismos eficaces de rendición de cuentas en los gobiernos locales, lo que parte de la elección de las autoridades locales. Para que la rendición de cuentas sea efectiva se necesita además de que los ciudadanos y políticos de la jurisdicción local tengan acceso a información y que se cuente con arreglos institucionales que faciliten una supervisión de la planificación, finanzas, personal y que las organizaciones de la sociedad civil puedan influir en la toma de decisiones locales (Tidemand 2005: 4).

De la discusión teórica sobre la transferencia de poder político, se debe precisar que un elemento fundamental en esta dimensión de la descentralización es la creación o fortalecimiento de unidades de gobierno subnacional determinadas en un espacio geográfico determinado, cuyas autoridades sean exclusivas al nivel local elegidas sea por voto ciudadano de los miembros del espacio territorial respectivo. Sin embargo, como complemento imprescindible para observar un desarrollo pleno del poder político en un ámbito local descentralizado es la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, que implique además mecanismos de rendición de cuentas.

Los aspectos que determinan la existencia de descentralización, orientada a generar un mayor nivel de autonomía y democratización en los gobiernos subnacionales están principalmente vinculados con: (a) elección popular de las autoridades de los gobiernos locales, (b) arreglos institucionales mediante los cuales los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones en los gobiernos subnacionales, y (c) existencia de mecanismos mediante los cuales los de control social cuenten con mecanismos de rendición de cuentas.

#### **2.4.2 Dimensión administrativa**

De las formas de descentralización la *devolución* es la más radical, ya que implica importantes reasignaciones de las facultades de los gobiernos centrales a las instituciones locales. La devolución implica la transferencia de competencias y funciones, y recursos a los gobiernos locales que se convierten en responsables de la prestación de determinados servicios. La división de funciones y responsabilidades entre los niveles de gobierno se establecen en el marco jurídico. La cesión de responsabilidades para que la descentralización sea efectiva debe estar en correspondencia con las capacidades locales, empero este supuesto para el caso de países en vías de desarrollo no sea cumplido plenamente. (Tidemand 2005: 3)

La delegación, desconcentración y devolución como formas de un proceso de descentralización de las funciones públicas son las típicas formas de asignar tareas y responsabilidades entre los niveles de gobierno. La influencia por el mecanismo elegido para la determinación competencial está relacionada con la legislación, la disponibilidad de propia fuente de ingresos, derechos de propiedad, autonomía y la gestión de la prestación de los servicios; éstas son condiciones fundamentales para el logro de los mejores beneficios posibles en la asignación del gasto público (Hermann y otros 1999: 5).

Las funciones o competencias de los gobierno locales se dividen en cinco categorías<sup>42</sup>: (a) servicios, lo que tiene que ver con recolección de basura, abastecimiento de agua, alcantarillado, aseo público, sistema de drenaje, vías de tráfico peatonal y vehicular (calles, avenidas, etc.), salud pública y ambiental, bibliotecas, servicios comunitarios, parques y otras áreas de recreación; (b) control y aplicación del marco normativo que le corresponde en las áreas de construcción, urbanismo, salud ambiental, tráfico y vialidad pública, alimentos, control de animales, publicidad, uso de espacios públicos; (c) representación, esto tiene que ver con la responsabilidad que tiene el gobierno local de representar legalmente al municipio, y responder al interés comunitario y de sus electores; (d) planificación y coordinación de los servicios que presta; y (e) participación social, es decir, que los gobiernos municipales tienen que ofrecer oportunidades para la participación de la sociedad en las políticas y decisiones locales.

En la transferencia poder administrativo la descentralización como reforma estructural del estado, delimita los temas sobre los cuales los gobiernos locales son competentes, la medida que determina una mayor autonomía es la calidad y cantidad de facultades establecidas; así como, si para el ejercicio de las mismas se requiere la intervención del gobierno nacional.

Consiguientemente, para analizar la dimensión administrativa de la descentralización se debe estudiar las funciones del gobierno local clasificándolas en: (a) servicios, (b) control y aplicación del marco normativo que le corresponde, (c) representación, (d) planificación y coordinación, y (e) participación social. A partir de lo cual se podrá catalogarlas como competencias reconocidas al gobierno local en cuyo ejercicio no existe la intervención de otro gobierno nacional, y competencias reconocidas al gobierno local en las que existe intervención de otro nivel de gobierno.

---

<sup>42</sup> Esta categorización de competencias en los gobiernos locales corresponde al *Queensland Government*.



### 2.4.3 Dimensión fiscal

El vínculo de la economía con la descentralización parte del problema de la asignación de bienes públicos, debido a la agregación de preferencias. Para solucionar este problema mediante una provisión descentralizada, se requiere que los usuarios de cada unidad territorial aporten para cubrir los costos y expresen sus preferencias. Los ámbitos locales de acuerdo a la teoría de la descentralización fiscal reflejarían de mejor manera las necesidades de los ciudadanos y mejoran la asignación de bienes públicos<sup>43</sup>.

Para Charles Tiebout la solución al problema de la asignación de bienes públicos considera el elemento espacio, es decir, corresponde suponer que un ciudadano puede desplazarse con facilidad para instalarse en una jurisdicción en la que pueda satisfacer los niveles de bienes públicos que corresponden a sus preferencias, es decir, que la estructura de ingreso y gasto se adapte a sus expectativas (Tiebout 1956).

De ahí la conclusión de dicho autor de que los ciudadanos votan con los pies, lo que partiría determinar de mejor manera por los gobiernos subnacionales que bienes públicos deben proveerse y consolidar el financiamiento de los mismos. Este modelo asume como supuesto que el gobierno local, al encontrarse más cerca al ciudadano, es capaz de conocer con mayor precisión sus preferencias de ingreso y gasto público; por ende podría satisfacer mejor las necesidades del mismo (Op. cit.)

El teorema de la descentralización fiscal formulado por Wallace Oates refiere lo siguiente:

*“...el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente más alto), si los niveles de consumo (público) Pareto eficientes son proveídos por cada jurisdicción independientemente, antes que un solo nivel uniforme de consumo sea establecido en todas las jurisdicciones (por igual)”.*

---

<sup>43</sup> Este análisis parte de la literatura de Paul Samuelson (1954) y Charles Tiebout (1956).

Para su aplicabilidad requiere consideraciones en cuanto ciertos supuestos como la no existencia de externalidades entre jurisdicciones y que no existan costos envueltos a mayor grado de descentralización fiscal; así como que el nivel de relevante de comparación sea un nivel uniforme de consumo en todas las jurisdicciones, partiendo de otros supuestos de mercado de la economía neoclásica como la competencia perfecta y el agente racional (Oates 1972: 54).

La descentralización en la perspectiva económica se entiende como una reforma de gestión pública cuyo objetivo es el incremento de la eficiencia asignativa. El proceso tiene dos formas fundamentales, por una parte la descentralización política que se refiere a la transferencia de la provisión de bienes públicos a procesos democráticos locales; y por otra la descentralización económica que está vinculada a la transferencia de decisiones sobre la combinación de factores e insumos a la competencia económica.

Entonces para que se logre la eficiencia en el proceso de descentralización se requiere transferir poder de decisión del gasto local y del financiamiento ciudadano para dicho gasto. Los aportes entendidos como contribuciones tributarias que respondan a las características diferenciadas de los gobiernos subnacionales, donde los ciudadanos y autoridades decidan por soluciones que aminoren costos. (Finot 2001: 142)

La transferencia de facultades, competencias y responsabilidades no tendrá ningún impacto en términos de descentralización, en caso de que simultáneamente los gobiernos locales no cuenten con los recursos financieros suficientes para su ejercicio. Entonces las finanzas juegan un papel fundamental, las fuentes de ingresos locales pueden establecerse como transferencias fiscales (condicionadas o no), préstamos o en su caso el ejercicio de autonomía fiscal en la generación local de recursos por medio de impuestos. (Tidemand 2005: 3)

La dimensión fiscal de la descentralización permite observar dos puntos relevantes, el primero se refiere que las fuentes de ingresos de los gobiernos locales responden principalmente a dos tipos, las transferencias de otros niveles de gobierno, y la generación de recursos propios mediante impuestos. El nivel de autonomía fiscal de un gobierno local, se determina en función a que la cantidad sus recursos propios sean mayores que las transferencias que reciben de otros niveles de gobierno.

El otro aspecto relevante, tiene que ver con la libre disposición sobre los recursos de los gobiernos locales. Principalmente se refiere a la etiquetación de los recursos que reciben por transferencias fiscales, o la imposición de la aportación de contrapartes locales que soporten políticas nacionales.

Las tres dimensiones relevantes de la descentralización política, administrativa y fiscal se considerarán en este trabajo de investigación como marco para el análisis comparativo de las propuestas en discusión para la segunda fase de la descentralización en Bolivia. La operacionalización de las variables que serán consideradas se la presenta en el anexo 2.

## **2.5 Relaciones Intergubernamentales**

Las relaciones intergubernamentales (RIG) involucran a las entidades gubernamentales no importando su tamaño, tipo y ubicación, tomando en cuenta también a ciudadanos y funcionarios públicos; se encuentran a lo largo y ancho del sistema político y administrativo.

Las RIG permiten analizar cuestiones críticas de las políticas públicas, Wiliam Anderson citado por Deil S. Wright las definió como:

*“un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos]” (Wright 1997: 67)*

A partir de esta definición se pueden establecer los rasgos característicos de las RIG: (1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; (2) el número y la variedad de los funcionarios públicos que intervienen; (3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; (4) la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; (5) la preocupación por cuestiones de política financiera.

El enfoque las RIG se origina en los Estados Unidos, como una nueva forma de entender su realidad, pero con mayor profundidad que el estudio de la teoría del federalismo que se aboca principalmente a las relaciones estatales – nacionales; por su parte las RIG son mucho más amplias ya que consideran a otros niveles con gobierno como el local por ejemplo.

Este trabajo de investigación esta dirigido a estudiar el proceso de descentralización en un país con un régimen político territorial unitario; si bien las RIG surgen como un enfoque teórico aplicable en un régimen federalista, se tomaran en cuenta para el presente trabajo debido a que permitirá explicar las relaciones entre los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal en el modelo de descentralización vigente en Bolivia, y compararlos con el modelo de las “Autonomías Departamentales” y el “Estado Plurinacional”. De manera puntual de las varias dimensiones de las RIG se consideran los modelos de relaciones de autoridad entre las jurisdicciones nacional, intermedio y la local.

Los modelos de relaciones entre los tres niveles de gobierno generan pueden clasificase como tres tipos genéricos de autoridad: (1) autoridad coordinada (autonomía); (2) autoridad dominante o inclusiva (jerarquía); y (3) autoridad igual o superpuesta (consensuada). Sobre la base del análisis de Deil S. Wright (1997) enseguida se caracteriza cada uno de los modelos indicados.

**Cuadro 2: Modelos de relaciones intergubernamentales**

Modelo de Autoridad			
	Coordinada	Dominante o Inclusiva	Igual o Superpuesta
Cualidad distintiva	<i>Autonomía</i>	<i>Jerárquica</i>	<i>Consensuada</i>
Límites entre niveles de gobierno	Son claros y bien determinados.	Parte de la ordenación descendiente y vertical de poder entre los niveles de gobierno.	Implica un traslape del poder de los tres niveles de gobierno.
M E C A N I S M O S	Establecen con precisión la relación de dependencia que exista entre ellos. En países como EEUU y México, los gobiernos locales dependen de los estados <sup>44</sup> . Pese al nivel de independencia, hay temas en los que se denota confrontación, debido a que la legislatura procura estandarizarlos.	Se puede entender este modelo de dos maneras: (1) como un <i>juego de suma cero</i> , con el supuesto de que el gobierno nacional prefiere ampliar su poder, y por consecuencia generar centralización en desmedro de los gobiernos subnacionales; (2) <i>juego de suma variable</i> con el supuesto de la generación de mayores recursos que les permitan a los tres niveles de gobierno incrementar su poder, pero ello no implica romper la relación jerárquica existente, llevando a los gobiernos subnacionales a convertirse en instancias administrativas solamente.	Establece espacios donde la acción gubernamental integra a los tres niveles de gobierno; en las áreas independientes de cada nivel tiene discrecionalidad limitada; la limitación de poder e influencia esta dada por mecanismos de negociación (intercambio o acuerdo) que convierte en la estrategia para llegar a acuerdos, por lo que sus relaciones son cooperativas y competitivas simultáneamente.

Fuente: elaboración propia basada en Wright.

De los tres modelos se puede establecer que el de autoridad coordinada y el de autoridad dominante son opuestos en el espectro de las relaciones intergubernamentales; en ambos casos se puede ubicarlos como una profunda descentralización y la centralización. El modelo de autoridad igual o superpuesta es el modelo que busca lograr equilibrios entre ambos que generen un contexto de mejor desenvolvimiento de las relaciones entre los tres niveles de gobierno, con una distribución consensuada de poder que aliente la competencia entre los mismos niveles de gobierno; articula de mejor manera las relaciones verticales y horizontales.

<sup>44</sup> En los EEUU la Regla de Dillon resume estas relaciones en cuatro preceptos: (1) no hay un derecho consuetudinario de autogobierno local; (2) la creación y abolición de los gobiernos locales es una atribución discrecional de los estados, con salvedades sólo constitucionales; (3) los gobiernos locales pueden ejercer solo los poderes que se les han sido concedidos expresados; (4) los gobiernos locales están subordinados a la voluntad de la legislatura.

De manera específica corresponde señalar que este enfoque permitirá identificar el tipo de modelo de autoridad, que en el marco de las RIG's se puede observar en las propuestas de "Autonomías Departamentales" y "Estado Plurinacional; así como en la configuración actual de Bolivia.

## **2.6 Descentralización, autonomía y democracia**

Dos temas que tienen una relación importante con la descentralización se trata de autonomía y democracia. En la discusión inicial sobre la descentralización se observó el vínculo teórico y empírico existente.

Para entender el significado e implicancias de la autonomía en el proceso de descentralización se puede partir de la idea inicial que lleva a describirla como *autogobierno*, de acuerdo a lo expresa Bobbio en su diccionario de política:

*"en un nivel descriptivo, el local government se inspira en el sistema del autogobierno por cuanto se lleva a cabo a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones con un gran margen de independencia del gobierno central y son dirigidos por sujetos que expresan directamente a la base interesada". (Bobbio 1983: 112)*

Siguiendo a Bobbio, es fundamental enlazar al análisis de descentralización y autonomía el tema de la democracia; ya que la existe de una conexión estrecha entre descentralización y democracia, es una afirmación casi constante y generalizada. Si bien demanda de descentralización consiste principalmente en una lucha por las autonomías locales, esto está vinculado con objetivos de democratización (Bobbio 1983: 474).

Estas consideraciones teóricas se plantean con cierta lógica, ya que a mayor nivel de descentralización hacia los gobiernos locales, éstos ganarían mayor autonomía, la que de acuerdo a las consideraciones de la dimensión política de la descentralización permitiría a los ciudadanos elegir a sus autoridades locales y participar en la toma de decisiones locales. Por lo tanto se tendrían efectos democratizadores.

Como se ha señalado anteriormente existe una relación cercana entre descentralización y democratización; sin embargo se debe aclarar, que la misma no es *necesaria*; el caso de Chile que implementó un proceso de descentralización bajo el régimen autoritario de Pinochet, es una muestra de que no se trata de una relación necesaria. Entonces se debe entender que la descentralización se puede aplicar en cualquier tipo de régimen, monarquía o república, en sistemas federales o no federales, en sistemas democráticos o autoritarios (Lalander 2000: 181).

De acuerdo a las experiencias latinoamericanas se debe precisar que el vínculo entre descentralización y democratización parte inicialmente del proceso de selección de las autoridades locales, como se puede destacar de las experiencias de las elecciones directas de alcaldes, gobernadores, y concejales en Brasil, Bolivia, Colombia, Perú, Chile, México y Venezuela desde los años ochenta (Op. cit.)

De la discusión teórica efectuada anteriormente, a los fines de la presente investigación se entiende que descentralización es una reforma estructural, que como proceso de transferencia de poder político, administrativo y fiscal dirigido a unidades de gobierno subnacional genera el incremento de la autonomía de éstos; siendo una de las consecuencias deseables un mayor nivel de democratización.

## **2.7 Análisis de políticas públicas**

En este apartado se discute el tema de la presente investigación en el marco del enfoque las políticas públicas. Principalmente se busca explicar porqué se considera este estudio es un análisis de políticas públicas, y su ubicación en dicho enfoque. También se expone el aporte que se busca lograr con la realización de este trabajo.

### 2.7.1 Consideraciones teóricas

Inicialmente se debe indicar que una política pública puede definirse como una concatenación de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo a resolver (grupos – objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Knoepfel, 2003:26).

Dentro de las variedades de análisis de las políticas públicas se identifican tres tipos: (a) análisis de las políticas públicas, que incluye el contenido, y la determinación de las políticas públicas; (b) seguimiento y evaluación de las políticas públicas; y (c) análisis para las políticas públicas, que comprende la información para y la defensa de las políticas públicas (Parsons 2007: 90).

De manera general los tres tipos de análisis de políticas públicas pueden agruparse en dos vertientes: el análisis del proceso de las políticas (*policy research, policy studies*), y el análisis en y para el proceso de las políticas (*policy analysis*). El primero es básicamente retrospectivo, tiene fines heurísticos y busca explicar cómo se definió un determinado problema público, su estableciendo en la agenda y la formulación de políticas al respecto; además del proceso de su implementación y la evaluación respectiva. Mientras tanto el segundo tiene fines prescriptivos por lo que se ubica en el presente y mira hacia el futuro, lo que supone definir los problemas públicos, analizar ampliamente las opciones de política, ponderar los esquemas de toma de decisiones; pero también formular las estrategias de implementación y los mecanismos de evaluación de las políticas propuestas (Méndez y Fernandez 2007: 4-5)

El presente trabajo de investigación se considera un análisis de políticas públicas, debido a que estudia el debate boliviano sobre la reorganización territorial y política que debe establecerse en el nuevo marco constitucional que



se pretende poner en vigencia; dicha reorganización limitará el marco de la políticas de descentralización que puedan implementarse, además que las propuestas encierran las directrices que podrían encausar la segunda fase de la descentralización en Bolivia.

La descentralización es un ámbito de las políticas públicas debido a que se trata de una reforma política y burocrática, que genera una reorganización del gobierno nacional y las instancias locales (Bardach 2004: 90).

El presente trabajo de investigación es un análisis para las políticas públicas. Sobre este tipo de estudio se debe recordar que el mismo comprende a su vez dos formas analíticas de abordarlo:

- a) La información para las políticas públicas, este análisis busca alimentar las actividades propias de la formulación de políticas; se trata de una investigación de tipo cualitativo o sentencioso que permite evaluar o sugerir opciones de políticas públicas.
- b) La defensa de las políticas públicas, en este caso la investigación y elaboración de argumentos se orientan a influir en la agenda de las políticas públicas dentro y/o fuera del gobierno. El presente trabajo de investigación se ubica en el análisis para el proceso de políticas, de manera particular busca generar “información para las política públicas”. (Op. cit.)

En consecuencia para el caso presente, el análisis para las políticas públicas se desarrolla por la primera forma, es decir, el objetivo de esta investigación es generar información para las políticas públicas. Se pretende orientar el debate político y social en el que se encuentra inmersa Bolivia, pero no directamente sobre cual de las propuestas como alternativa a la demanda de autonomía subnacional sería la mejor opción de política; sino que se analiza un tema que no ha sido considerado en la discusión política, social y académica, el referido a

las implicaciones que generaría implementar un nuevo modelo de descentralización en los municipios, que se son hasta la fecha los principales actores de la descentralización.

### **2.7.2 El ciclo de las políticas públicas**

El análisis por etapas en este enfoque se considera como el ciclo de una política pública que para Parsons abarca: (a) problema, (b) definición del problema, (c), identificación de respuestas/ soluciones alternativas, (d) evaluación de opciones, (e) selección de las opciones de política pública, (f) implementación, y (g) evaluación (Parsons 2007: 90). En Knoepfel se plantean algunas variaciones del ciclo anteriormente descrito: (a) surgimiento de un problema, (b) percepción de los problemas privados y públicos, (c) inclusión en la agenda gubernamental, (d) formulación de alternativas, (e) adopción de un programa legislativo, (f) implementación de los planes de acción, y (g) evaluación de los efectos de la política pública (Knoepfel, 2003: 30).

Asumiendo el ciclo de políticas públicas como un modelo de análisis se busca lograr seis tipos de productos (Op. cit.: 89 – 90):

- La definición política del problema público, tiene que ver con decisión política para atender el problema como la delimitación del mismo, identificando sus causas como las formas de intervención.
- El programa político – administrativo, que incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias tanto del Estado central como las colectividades territoriales vinculadas.
- El arreglo político – administrativo que determina las competencias, responsabilidades y principales recursos de los actores públicos para la ejecución del programa político administrativo.

- Los planes de acción, que establecen las prioridades de ejecución en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo.
- Los actos de ejecución que engloban todas las actividades y decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos.
- Los enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas pretenden evidenciar los cambios de comportamiento de los grupos – objetivos (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales, permitiendo apreciar científica o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública aplicada.

El problema público que estudia la presente investigación es la demanda de autonomía departamental. Existen dos actores relevantes, primero los departamentos productores de hidrocarburos que cuentan con el respaldo de las fuerzas políticas opositoras quienes exigen autonomía; por otra parte está el gobierno del presidente Morales, que ante dicha demanda planteó autonomías con bases étnico – indígenas, como actor político cuenta con un alto nivel de legitimidad social, respaldo legislativo y también con una mayoría de representación partidaria en la Asamblea Constituyente.

De acuerdo al ciclo de las políticas públicas planteado en Knoepfel, el tema objeto de estudio se encontraría en la fase de adopción de un programa legislativo, dado que ya se cuenta con la formulación de alternativas (“Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”). Por consiguiente, interesa a los fines del presente trabajo generar escenarios de política pública en los que se identifiquen los posibles resultados de la implementación de las propuestas en los municipios, que se encuentran como actores terciarios; por lo que se busca determinar si los mismos serían beneficiados o afectados con la implementación de las alternativas dadas.

Los cursos de acciones están dados por los actores involucrados, por lo que no se pretende hacer consideraciones en el ámbito de la economía política; sino identificar, dada la alta probabilidad de vigencia de ambos modelos de descentralización, las implicancias en los municipios de cada uno de ellos.

De todo lo anterior se puede concluir que la presente investigación constituye un análisis *para* las políticas públicas, se trata de un trabajo de tipo cualitativo y sentencioso que aporta elementos valiosos para evaluar opciones de política.

### **CAPÍTULO III**

#### **COMPARACIÓN ANALÍTICA LAS PROPUESTAS: “AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES” Y “ESTADO PLURINACIONAL”, DESDE LA PERSPECTIVA MUNICIPAL**

En este capítulo se desarrolla el análisis de las propuestas en discusión referidas al segundo tramo de descentralización en Bolivia: “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”, contrastándolas con la situación actual de los municipios, contexto determinado a partir de la vigencia de la Ley de Participación Popular. Por consiguiente, en esta sección del trabajo de investigación se efectuará una comparación analítica de ambos modelos.

El objetivo es determinar si la concepción actual de los municipios se vería modificada (ampliada o reducida) o mantendría su *status quo* con la implementación de alguno de los modelos en discusión.

Asimismo, se busca especificar las implicaciones que sobre los logros municipales en términos de descentralización, se podrían observar de aplicarse alguno de los marcos normativos en debate. Una vez desarrollado el análisis se presentan los hallazgos de la investigación.

### **3.1 Análisis crítico de las propuestas.**

Los términos bajo los cuales se efectúa la comparación están determinados por las dimensiones relevantes de la descentralización, expuestas en el segundo capítulo. La articulación y orden del análisis se encuentra en términos de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.<sup>45</sup>

Las propuestas serán analizadas mediante la contrastación con el modelo de descentralización vigente. Se trata de una comparación de propuestas de legislación, por lo que este ejercicio puede ser concebido en un marco de Derecho Comparado<sup>46</sup>. El análisis busca observar cómo logros municipales (a raíz de la implementación de la Ley de Participación Popular) podrían verse afectados con la implementación de las propuestas, y los temas irresueltos de la descentralización municipalista que han merecido atención por los modelos objeto de estudio. Se incorpora también elementos obtenidos de las entrevistas realizadas a especialistas en el tema, cuya aportación ha sido invaluable para esta discusión<sup>47</sup>.

#### **3.1.1 Autonomías Departamentales**

Los ejes principales de la propuesta de “Autonomías Departamentales” subyacen a una noción de cuasi federalizar Bolivia, orienta como actor principal de la descentralización al nivel intermedio o “meso”.

Propone que los departamentos cuenten con la capacidad legislativa reservada en un estado unitario al legislativo nacional; asimismo, la cesión de un alto grado de autonomía, refiriendo incluso áreas como la administración de justicia, policía, y control gubernamental entre otros.

---

<sup>45</sup> Ver Anexo 3 : Diagrama de Análisis.

<sup>46</sup> Ver Anexo 2: Metodología.

<sup>47</sup> El cuestionario utilizado para la entrevista, como la nómina de los especialistas a quienes se la aplicó se encuentran en los anexos 4 y 5 respectivamente.

Simultáneamente, plantea el reconocimiento de un alto nivel de independencia financiera sobre los recursos que genere cada departamento, principalmente obtenidos por la explotación de recursos naturales.

Este modelo responde al Informe de Minorías presentado en el mes de junio de 2007, a la presidencia de la Comisión de Autonomías, Descentralización y Reordenamiento Territorial para su consideración por la Asamblea Constituyente. Refleja la postura de la oposición política al gobierno de Evo Morales, y cuenta con la influencia de la *media luna*<sup>48</sup>.

Su principal característica puede advertirse en lo que señala el tercer párrafo de su artículo 109:

*“La cualidad esencial de la autonomía de los departamentos consiste en la facultad de dictar su propia legislación de vigencia departamental”.*

La consideración precedente está vinculada con la descentralización de los departamentos como un nivel de gobierno subnacional, que además tiene implicancias en el otro nivel de gobierno que importa a esta investigación, el municipio; si bien la propuesta se denomina de “Autonomías Departamentales”, es un modelo de descentralización que considera no solo a los departamentos, sino a los municipios, donde además por la redistribución de poder político, administrativo y fiscal que efectúa, establece una nueva configuración del nivel de gobierno nacional.

En la situación actual de Bolivia, los departamentos no están facultados para emitir su propia legislación, ya que las prefecturas departamentales se encuentran sujetas a un proceso denominado de “descentralización administrativa”, que analizado a la luz de la discusión teórica efectuada en el capítulo segundo, se trataría de un proceso de desconcentración ya que las prefecturas se conciben como parte de la estructura organizativa del gobierno

---

<sup>48</sup> Ver anexo 6.

nacional a nivel departamental, basado en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico – administrativo, no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional<sup>49</sup>.

Dentro de las motivaciones y temas que subyacen en esta propuesta, Franz Barrios señaló (en entrevista realizada para el presente estudio) que el estrangulamiento que generó la Ley de Participación Popular al nivel intermedio (prefecturas departamentales) es una de las razones que ha generado una reacción notable, que se ha traducido en la demanda de autonomía departamental. La crítica sobre el proceso vigente que efectúa dicho especialista, se refiere a que en Bolivia no se observa descentralización, sino solamente una desconcentración muy avanzada en el caso de los municipios, ya que la descentralización está vinculada con la cualidad legislativa de los órdenes de gobierno subnacional.

Al respecto cabe hacer hincapié, a la luz de las consideraciones teóricas expuestas en capítulo segundo, que la LPP se tradujo en un proceso de descentralización vía municipal, debido a la transferencia de poder político, administrativo y fiscal que efectuó a favor de los gobiernos locales; siendo un proceso de devolución y no de desconcentración.

Sobre esta propuesta Diego Cuadros en la entrevista que se le realizó, observó que si lo que se busca es la autonomía departamental, la misma debería enfocarse a un proceso de descentralización basado en competencias, recursos y elección de sus autoridades; pero no en la cualidad legislativa, que para el Estado es un tema clave. Lo que buscan las élites que se han refugiado en los departamentos que plantean este modelo es tener un escudo que les evite el impacto de las transformaciones que el gobierno boliviano a la cabeza del presidente Morales pretende implementar.

---

49 Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995: Artículos 1 y 2.



Por su parte Sebastián Michel al ser consultado sobre este tema, en entrevista señaló que la propuesta de “Autonomías Departamentales” en el fondo es buena y podría convertirse en un aspecto positivo para el país, pero que se encuentra viciada por dos elementos: el primero la defensa del latifundio y el segundo la mentalidad rentista sobre los hidrocarburos de los departamentos productores.

En consideración de las consecuencias no deseables de un proceso de descentralización, de los criterios anteriores se puede desprender que de implementarse las “Autonomías Departamentales” existiría la posibilidad de que las élites que están promoviendo su implementación coopten el poder del gobierno intermedio, con la finalidad de no ver afectados sus intereses, en un caso particular el latifundio.

Dentro de las competencias que buscan que asuman los departamentos, están las de reordenamiento territorial, además de la creación de sus propias contralorías lo que evitaría la fiscalización en cuanto a la utilización de los recursos estatales, avasallan también al Poder Judicial mediante el establecimiento de sus propios juzgados o policía; de esta forma se están determinando al nivel intermedio competencias, que delimitarían la configuración de un país federal.

Efectuadas las consideraciones generales sobre este modelo, corresponde adentrarse al análisis pormenorizado del mismo, para lo cual se parte del diagrama de análisis formulado en el apartado metodológico de la presente investigación.

Enseguida se presenta la matriz de análisis de la propuesta de “Autonomías Departamentales”.

**Cuadro 3: Matriz FODA “Autonomías Departamentales”**

<b>FORTALEZAS</b>	
<b>Política</b>	Los concejales serán elegidos en los distritos uninominales por voto universal, directo y secreto (Art. Adicional 19). El alcalde será elegido por votación universal, directa y secreta, de manera separada de los concejales (Art. 20). Directa mediante referéndum de revocatoria de mandato, que será activado para el alcalde por dos tercios de los miembros del concejo municipal y por el 15% del cuerpo electoral; y para los concejales sólo con el respaldo de un grupo de ciudadanos igual al 15% del padrón electoral de la circunscripción respectiva (Art. 18).
<b>Administrativa</b>	Exclusivas: Regulación: (a) dictar su Carta Orgánica Municipal; (b) legislar, regular y controlar la prestación de servicios públicos básicos; (c) legislar, reglamentar y administrar sus cuentas fiscales, hacienda pública, e ingresos tributarios y no tributarios; (d) convocar a elecciones municipales (Art. adicional 21).
<b>Fiscal</b>	La creación y recaudación de Impuestos, tasas y patentes corresponde a cada municipio (Arts. adicionales 22 num. 2 y 21 nums. XXIII y XXIV).
<b>DEBILIDADES</b>	
<b>Política</b>	No se establecen instituciones de participación ciudadana, para el control social sólo está normada la revocatoria de mandato (Art. adicional 18). Para las autonomías provinciales se encomiendan su establecimiento (Art. Adicional 9 num. 10).
<b>Administrativa</b>	Exclusivas: Participación: Ninguna.
<b>Fiscal</b>	No aplica.
<b>OPORTUNIDADES</b>	
<b>Política</b>	Sección provincial en todo el territorio nacional, lo que se expresa implícitamente (Art. 108).
<b>Administrativa</b>	Concurrentes: Servicios: salud y educación (Art. Adicional 21).
<b>Fiscal</b>	No aplica.
<b>AMENAZAS</b>	
<b>Política</b>	Lo determina la población del municipio (Art. 108); pero se observa una posibilidad de intervención del gobierno departamental (Arts. 109 y adicional 5 num. 12). No establece ninguno, más bien a las OTB's se las asume como actores que interactúan con el gobierno departamental (Art. Adic. 5 parágrafo I numeral 9).
<b>Administrativa</b>	Concurrentes: Participación: A las Asambleas Legislativas Departamentales les corresponde establecer normas relativas al funcionamiento de los cantones (Art. adicional 6 num.15).
<b>Fiscal</b>	Se establece que las coparticipaciones por efecto de los impuestos nacionales, no será menor al existente (Art. 153 num. IV). Algunos de los impuestos nacionales coparticipables se transferirán total o parcialmente a los gobiernos autónomos departamentales (Art.153). Establece que los gobiernos municipales tienen "autonomía financiera" en cuanto a sus ingresos y egresos (Art. adicional 22). Pero existen competencias concurrentes, posibilidad de la etiquetación de los recursos municipales.

Fuente: Elaboración propia.

## **Fortalezas**

### ***Dimensión Política:***

- a) Mecanismo de designación de las autoridades municipales,** el gobierno municipal está compuesto por dos instancias: concejo y alcalde; los concejales y el ejecutivo municipal deberán ser elegidos mediante voto ciudadano (votación universal, directa y secreta), por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez. Los concejales serán elegidos en distritos uninominales por simple mayoría de sufragios. Así mismo se establece que en los municipios donde existan pueblos originarios, correspondan éstos a la mayoría o minoría de la población, se podrán elegir concejales mediante procedimientos tradicionales y ancestrales, en base al principio de acción positiva proporcional<sup>50</sup>.

La elección del alcalde municipal será separada de la de los concejales, será elegido aquel candidato que acumule más del 50% de los votos válidos emitidos, cuando no se alcance ese porcentaje será declarado ganador aquel que habiendo logrado una votación del 45% de los sufragios válidos, se distancie con un 10% del segundo candidato más votado; en caso contrario se convocará a una segunda vuelta en la que participarán los dos candidatos con mayor votación.

La elección de los concejales mediante voto ciudadano se considera una fortaleza debido a que es una capacidad que privilegia al municipio como gobierno subnacional en términos de descentralización que se orienta a buscar un mayor nivel de democratización en el ámbito local, ya son los propios ciudadanos de territorio municipal quienes designan a sus autoridades.

---

<sup>50</sup> Este procedimiento deberá sujetarse a la reglamentación que se establezca en la Carta Orgánica Municipal, que es un documento que el gobierno municipal debe elaborar a partir de la implementación de este modelo de acuerdo a la facultad legislativa conferida.

Asimismo se debe destacar que dado que del total de la población boliviana casi el 50% es indígena<sup>51</sup>, por lo que esta propuesta generaría espacios donde sean elegidos concejales a través de procedimientos tradicionales y ancestrales lo que se considera como un paso hacia la democratización, siempre y cuando los procedimientos indígenas no perjudiquen a cuestiones de género y generacionales.

La población indígena mantiene costumbres y prácticas que privilegian a los hombres (rasgos machistas)<sup>52</sup>, donde la mujer no tiene oportunidad de participación en la toma de decisiones en los temas de la comunidad; y además que el nivel de reconocimiento social está vinculado a la edad de la persona, actualmente la edad mínima para ser elegido como alcalde o concejal municipal en Bolivia es de 21 años<sup>53</sup>. Entonces la propuesta, al no considerar ciertas restricciones a *los usos y costumbres* de la población indígena del municipio, podría generar un escenario en el que se suscite discriminación por cuestiones de género y/o generacionales.

La elección del alcalde a través de votaciones que demuestren liderazgo local, es un importante paso para fortalecer la democracia, ya que se podrá evitar que los concejales definan al ejecutivo municipal mediante prácticas clientelares.

---

<sup>51</sup> De acuerdo a los datos de Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE) publicados en su Anuario Estadístico 2006, la población boliviana es de 8.274.325, siendo la población indígena de 4.133.138 .

<sup>52</sup> Bolivia tiene una enorme diversidad de pueblos indígenas, por citar un ejemplo se hace referencia a la cultura Quechua. En una entrevista efectuada el 29 de enero de 2008 por la Red de la Iniciativa de Comunicación a Dina Apaza coordinadora de la Red Kichwa Satelital (iniciativa de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica – ALER orientada a fortalecer la identidad común de los pueblos Kichwas del Ecuador y Quechuas de Perú y Bolivia por medio de la radio, tiene 11 años de trabajo), ella indicó textualmente lo siguiente: “otro tema complejo de tratar fue el de la prevención de la violencia, pues dentro de la cultura Quechua y Kichwa, el machismo está un poco marcado. El hombre es quien sale a la luz, el más fuerte; le dice a la mujer: Tú te quedas en casa. No puedes cumplir con algunas condiciones, por tu condición de ser mujer. Sabemos que algunos costumbres no son tan buenas, e incluso llegan a producir violencia.”

<sup>53</sup> Constitución Política de Bolivia, artículo 204.

Otro aporte de esta propuesta radica en que la elección de los concejales se efectuaría de manera separada a la del alcalde municipal, y además por circunscripción distrital permitiría una “territorialización del voto”; un fenómeno que se observó en Bolivia a partir de la reforma electoral que se desarrolló entre 1994 y 1996, cuando se implementó la elección de diputados por circunscripciones uninominales. En ese entonces se buscaba resolver problemas de representatividad política y, aunque no se logró reducir la desconfianza en los partidos políticos, se consiguió reforzar la representación política como un mecanismo para la gestión de políticas locales (Mayorga 2005: p2).

Los ciudadanos del municipio, a través de la elección de concejales por circunscripciones distritales, podrían verse favorecidos por la gestión de políticas en el municipio por medio de los concejales “uninominales”, aspecto que se traduciría en un mayor nivel de descentralización y democratización. Empero, no se puede perderse de vista los posibles problemas que pudieran suscitarse. Diego Cuadros, uno de los especialistas entrevistados para el presente trabajo de investigación, al referirse a los inconvenientes que generó la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente de manera uninominal indicó:

*“Los asambleístas, la mayoría han sido elegidos por cada comunidad con un mandato específico, pero lamentablemente no hay un solo constituyente que haya sido elegido por circunscripción nacional con mandato nacional que busque la unidad del país. Ahí hay un encuentro de gente que va tener que decir que es lo que ha conseguido para su región a su retorno, hay una idea de ir a la asamblea a sacar cosas para sí, y no para aportar cosas para la casa común”*

Si se traduce este problema al ámbito municipal, se puede comprender que los concejales municipales, debido a que fueron elegidos por distritos, por su racionalidad política<sup>54</sup>, podrían convertirse en un obstáculo para la

---

<sup>54</sup> Racionalidad política instrumental, que lleva a los representantes políticos a tomar decisiones que le garanticen seguir en el poder (reelección) para lo cual deben ejecutar acciones visibles que le permitan tener el respaldo de sus votantes en las siguientes elecciones o evitar que su mandato sea revocado.

concreción de obras de gran envergadura que sean de beneficio para todo el municipio. Otro problema es que en los casos en lo que se observe una alta fragmentación política al interior del concejo municipal, se podría generar una situación de ingobernabilidad local, con el riesgo de que se susciten prácticas clientelares.

- b) Mecanismos de remoción del alcalde y concejales,** se establece la revocatoria de mandato tanto de concejales como del alcalde bajo las siguientes causales: (a) por incompetencia manifiesta e incumplimiento injustificado de su oferta electoral y plan de trabajo; (b) por actos de corrupción, sin perjuicio de la acción penal que corresponda; (c) por incapacidad física permanente, declarada conforme a ley.

La solicitud de revocatoria del mandato del alcalde se podrá activar por dos vías, la primera por el concejo municipal a través de dos tercios de votos de sus miembros y por el 15% del padrón electoral correspondiente al municipio. En el caso de los concejales sólo se puede impulsar este mecanismo con el respaldo del 15% del padrón electoral de la circunscripción respectiva.

Activada la revocatoria se llevará a votación electoral mediante referéndum, si el número de sufragios a favor es superior en un 10% al número de votos con los que fueron elegidos tanto los concejales como el alcalde quedarán destituidos; la revocatoria no procede en el primer o el último año de la gestión municipal (cinco años).

Actualmente en Bolivia se puede destituir al alcalde municipal mediante el “voto constructivo de censura” aplicado por el Concejo Municipal<sup>55</sup>. El ejecutivo municipal al cesar de funciones retorna a su curul como concejal munícipe, este procedimiento no opera para los concejales.

---

<sup>55</sup> Constitución Política del Estado: artículo 201 numeral II.

Este mecanismo no se ha aplicado de manera adecuada debido a que el Concejo no evalúa la gestión del alcalde, sino que determina su permanencia en función a intereses político - partidarios o personales. La principal causa de su aplicación ha sido la inestabilidad política y se ha convertido en la descripción de diversos cambios en la correlación de fuerzas políticas; esto se ha observado con mayor frecuencia en los municipios de mayor fragmentación partidaria, donde se han ido desde la “rotación” para que todos los concejales lleguen a ser alcaldes, hasta las decisiones políticas preelectorales (Luján 2004:182).

### ***Dimensión Administrativa***

**a) Funciones transferidas al municipio**, en el modelo de Autonomías Departamentales se estipulan nuevas competencias no establecidas en el modelo vigente. Se tratan de fortalezas para los municipios por el incremento cuantitativo y cualitativo de sus funciones. Enseguida se las describe:

- *Dictar su Carta Orgánica Municipal para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.* Se debe recordar que este modelo establece la capacidad de legislar para los gobierno subnacionales, como característica principal de su autonomía; esta norma legal se convertiría en el marco para el desarrollo de la legislación local en todos temas que le son inherentes a los municipios.
- *Legislar, regular y controlar la prestación de los servicios públicos básicos, prestados en su jurisdicción, como ser: luz, agua, telefonía fija y otros que por mandato de la ley le sean transferidos.* La prestación del servicio de agua en el modelo vigente corresponde al ámbito municipal, pero el vinculado con la telefonía fija corresponde al gobierno nacional, teniendo para este efecto un órgano regulador

denominado Superintendencia de Telecomunicaciones<sup>56</sup>. Para el caso de la prestación del servicio de electricidad, al municipio en la actualidad solamente le corresponde la provisión de alumbrado público, quedando la regulación y control del servicio a la Superintendencia de Electricidad<sup>57</sup>; pero en el modelo de Autonomías Departamentales se le confiere la capacidad de legislar, regular y controlar la prestación del servicio de energía eléctrica.

La regulación y el control de los servicios de telefonía fija y energía eléctrica, les permitirían a los municipios incrementar sus ingresos, además de ser temas sobre los cuales en la actualidad no tienen tuición. Este aspecto se considera como fortaleza en términos de transferencia de poder administrativo, evidentemente se requerirán recursos para que el municipio asuma éstas competencias; al respecto en la propuesta se indica que el Tesoro General de la Nación efectuará transferencias automáticas de recursos para la administración de las nuevas competencias transferidas, los mismos que formarán parte de los recursos municipales.

- *Legislar, reglamentar y administrar sus cuentas fiscales sin que puedan ser intervenidas por otro órgano del Estado, salvo fallo judicial ejecutoriado, conforme a la Constitución y a las Leyes.* En el modelo actual los municipios están facultados a administrar sus cuentas fiscales sin ninguna intervención, salvo el caso de que se presente una

---

<sup>56</sup> Ley No 1632 de Telecomunicaciones de 5 de julio de 1995: Artículo 1. Objeto: La presente ley establece las normas para regular los servicios públicos y las actividades de telecomunicaciones, que comprenden la transmisión, emisión y recepción, a través de una Red Pública o Privada, de señales, símbolos, textos, imágenes fijas y en movimiento, voz, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza, o aplicaciones que facilitan los mismos, por cable o línea física, radioelectricidad, ondas hertzianas, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos de cualquier índole o especie. Están sometidas a la presente ley, las personas individuales y colectivas, nacionales y extranjeras que realicen dichas actividades originadas o terminadas en el territorio nacional.

<sup>57</sup> Ley No 1604 de Electricidad de 21 de diciembre de 1994: Artículo 12 (Funciones y atribuciones): La Superintendencia de Electricidad es el organismo con jurisdicción nacional que cumple la función de Regulación de las actividades de la Industria Eléctrica.



denuncia por los CV's, en relación a que los recursos municipales no se hubieran destinado de acuerdo a lo establecido en la LPP, las cuentas fiscales de los municipios pueden ser congeladas mientras se subsane las observaciones, en el trámite de esta facultad de control social, intervienen instancias del gobierno nacional, así como el Poder Legislativo. Se considera una oportunidad, en el sentido específico de que ya no se observaría la intervención de otro nivel de gobierno (el nacional) sobre las cuentas fiscales del municipio.

- *Aprobar las directrices para administrar su Hacienda Municipal y Dictar Ordenanzas Municipales de ingresos tributarios y no tributarios y contribuciones municipales, para su vigencia y aplicación, no necesitan la aprobación de otro órgano del Estado, este modelo plantea un gran avance a este respecto, ya que en la actualidad la aprobación de tasas y patentes municipales requiere la aprobación del Senado de la República. A lo que se suma el reconocimiento de la facultad de los municipios para establecer tributos propios, sobre este punto se profundizará en el apartado correspondiente a la dimensión fiscal.*
- *Convocar a elecciones municipales, en caso que el órgano electoral del Estado no lo hiciere, para elegir y renovar sus autoridades conforme a la Constitución y la Ley, esta competencia no se encuentra fijada a favor del municipio en el modelo vigente; ya que se encuentra como una atribución de la Corte Nacional Electoral de acuerdo al Código Electoral de Bolivia.*

Franz Barrios en la entrevista efectuada para este estudio, indicó que la propuesta en consideración al incorporar la idea de que los municipios puedan legislar, postula un avance inédito en materia de descentralización. De esta manera tanto el municipio y el departamento podrían emitir leyes, de aplicación en su espacio territorial; de esta forma se consolidaría lo que

el especialista denomina un Estado Triterritorial en el se busca la equiparación de la autonomía de todos los niveles de gobierno (nacional, intermedio y local).

### ***Dimensión Fiscal***

- a) **Fuentes de las finanzas municipales**, en cuanto a los recursos propios, esta propuesta establece que la creación y recaudación de impuestos, tasas y patentes municipales corresponde al gobierno local; es decir, facultan a los municipios para emitir la legislación referida a tributos<sup>58</sup>. Entonces los municipios establecerían impuestos, tasas y patentes sin la intervención de ningún otro nivel de gobierno o instancia estatal. En la propuesta no se especifica si los impuestos que sean creados por los municipios puedan recaer sobre fuentes ya gravadas por otros niveles de gobierno; más bien se plantea que los impuestos nacionales vigentes podrán cederse total o parcialmente por el gobierno nacional a favor de los departamentos y municipios, incluyendo los porcentajes, recargos y otras participaciones de dichos impuestos.

En el presente en Bolivia el establecimiento de las tasas y patentes municipales requieren la aprobación del Senado de la República para entrar en vigencia, previo dictamen técnico del Poder Ejecutivo<sup>59</sup>; por otro lado las alícuotas de los impuestos que recaudan los municipios (sobre la propiedad de inmuebles y vehículos) es determinada mediante Ley de la República emanada por el Congreso Nacional. Entonces se observa que la posibilidad de establecer tributos podría incrementar el nivel de poder fiscal de los municipios, por ende generando un mayor nivel de autonomía de éstos.

---

<sup>58</sup> A los fines del presente trabajo se entiende por tributo toda contribución económica que efectúan los ciudadanos exigida y establecida bajo el imperio del Estado para el cumplimiento de sus fines, pudiendo ser éstos: impuestos, tasas, patentes y otras contribuciones, que tienen carácter impersonal y universal.

<sup>59</sup> Constitución Política del Estado: artículo 201.

Se debe tomar en cuenta que el éxito de la transferencia de poder fiscal está vinculado con la capacidad administrativa del municipio para la recaudación tributaria, lo que tiene que ver con recursos técnicos y humanos. Conviene resaltar que la propuesta que se está analizando considera como un principio del proceso de descentralización el de subsidiariedad, es decir, que cada competencia transferida esté acorde con el nivel de eficiencia en su ejecución.

De aplicarse el modelo de “Autonomías Departamentales” este aspecto será un avance para muchos municipios, especialmente urbanos, los que podrán ejercer dicha capacidad de manera inmediata; el resto podrán asumirla de manera paulatina, en la medida en que consoliden la estructura administrativa necesaria. Un aspecto que debe considerarse también, es que muchos municipios corresponde a espacios territoriales cuya población se encuentra con altos niveles de pobreza, lo que limitaría la posibilidad de aplicar impuestos; a lo que se añade el reducido nivel de actividades económicas y capacidad de los ciudadanos de cumplir con obligaciones fiscales.

## **Debilidades**

### ***Dimensión Política***

- a) Arreglos institucionales que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control social,** este modelo no establece ninguna institución que permita la participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito municipal, así como ningún mecanismo de control social directo sobre la gestión municipal; sólo se encuentra normado el referéndum revocatorio.

La Ley de Participación Popular introdujo el concepto de planificación participativa a la realidad boliviana, mientras al gobierno nacional le correspondía la planificación estratégica. La planificación participativa

municipal se fundamenta en seis principios que refuerzan el carácter participativo del proceso (Galindo 2004:97):

- a) *Participación social*, proceso que permite la concurrencia de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones y articula sus acciones en un contexto de responsabilidad compartida;
- b) *Integralidad*, relacionada con la visión holística de la planificación participativa y entendida como la posibilidad de complementar los esfuerzos de la sociedad, con las consideraciones del entorno y las distintas dinámicas societales y sectoriales en la perspectiva de construir una visión de desarrollo de largo plazo en la que intervienen actores, sectores y recursos de manera coordinada;
- c) *Enfoque selectivo de la inversión pública*, éste implica un proceso de determinación de las prioridades concertadas, lo que permita que la inversión pública municipal sea un instrumento eficiente y eficaz para lograr el desarrollo de los municipios;
- d) *Equidad*, esto tiene que ver con que el proceso de participación social se efectúe observando aspectos de género, generacional y social; para satisfacer las necesidades de manera ordenada y equitativa;
- e) *Dinamicidad*, se refiere a que la planificación participativa municipal está sujeta a ajustes metodológicos e instrumentales, para que los diagnósticos reflejen el comportamiento histórico, el presente y proyectar acciones a futuro; y
- f) *Sinergia*, esto se vincula con la necesidad de identificar y articular en el proceso de planificación acciones o proyectos que cuenten con efectos multiplicadores y complementarios, de manera que el

desarrollo esté basado en la concurrencia y complementariedad, antes que lo estrictamente sectorial.

El “Perfil de Gobernabilidad de Bolivia” (2004) presentado por el *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, señala que el carácter participativo de la descentralización ha incrementado la implicación de la ciudadanía en el uso del poder local; como efecto se ha logrado mayor apoyo popular a las instituciones locales y la respuesta de éstas ante las demandas ciudadanas. Asimismo, se reconoce los problemas que persisten en la marcha de los poderes locales, fundamentalmente los referidos al control, inestabilidad y coordinación entre los niveles de gobierno. Sobre “participación popular, ciudadanía e inclusión social” el informe indica:

*“el modelo de descentralización adoptado en Bolivia ha aumentado la participación política de sus ciudadanos, ampliando los canales para que se produzca una mayor inclusividad social en el ejercicio de gobierno. Esto ha conseguido una mayor eficacia en los servicios locales, que han atendido en mayor medida a las demandas ciudadanas”* (Prats 2004: 52)

En el escenario actual se tienen legalmente establecidas y reconocidas a organizaciones sociales para la planificación participativa y el control social de la gestión municipal; que esta situación cambie generaría un retroceso en los logros sociales alcanzados. Si el marco jurídico ya no los explicita, los gobiernos municipales no se verán obligados a tomarlos en cuenta en el proceso de toma de decisiones; por lo tanto no se observará la participación social en el desarrollo municipal.

Queda clara la necesidad de fortalecer dichas instancias con el objetivo de mejorar su labor, pero marginarlas tendría impactos negativos en términos de democracia y descentralización.

La legislación sobre participación debería expresar la necesidad estatal de formalizar los procesos pre-existentes, o en caso impulsar el desarrollo de

procesos inéditos. La participación puede o no tener forma jurídica; sin embargo, la determinación jurídica de atribuciones y funciones de la participación es un procedimiento de “codificación” necesario para la práctica participativa (Verdesoto 1998: 5). En consecuencia con la finalidad de que la intervención social en el proceso de toma de decisiones locales no quede como una opción sino como un imperativo, el hecho de que se encuentre determinada expresamente en la ley permite contar con una garantía inicial de su realización.

Se debe observar que para el caso del ejercicio de las autonomías provinciales el modelo de “Autonomías Departamentales” recomienda el establecimiento de éstas instancias, cuando se determina que es atribución de la autonomía provincial la creación de órganos de fiscalización y control social. Por lo tanto se entiende que los ciudadanos estarían tomados en cuenta para el proceso de toma de decisiones a nivel provincial, y no en el caso de los municipios. La observación que corresponde precisar, es que si en la propuesta no se explicitan las instancias que permitirían la participación ciudadana en la toma de decisiones o control social, por lo menos debió facultarse al municipio para que las pueda establecer como ocurrió con las provincias.

### ***Dimensión administrativa***

- a) Funciones transferidas al municipio**, en cuanto a las competencias exclusivas en la categoría de participación social, se debe precisar que este modelo no contempla ninguna competencia que permita la generación de escenarios para la participación de la ciudadana; contrario a lo que ocurre en la actualidad con el modelo vigente, que vincula a la sociedad mediante las OTB's y CV's para considerar los temas de salud y educación<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Ley de Participación Popular: Artículo 14.

Dichos actores tienen la capacidad legal de supervisar el desempeño de las autoridades de salud y de educación (como directores de centros educativos y personal docente), siendo el gobierno municipal el responsable de gestionar la atención de quejas u observaciones que se presenten para buscar una eficaz prestación del servicio de salud; así mismo el gobierno municipal está obligado a responder las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de éstas instancias.

Se debe recordar que dentro de las categorías que engloban las funciones de los gobiernos locales, resalta que éstos promuevan y coordinen la participación de los ciudadanos en el desarrollo local. En la concepción del municipio que tiene el modelo de “Autonomías Departamentales”, los municipios ya no promoverían ni coordinarían la participación ciudadana.

La crítica no se refiere simplemente a la inexistencia de un reconocimiento de las OTB's y CV's como actores del desarrollo municipal; sino que va más allá, debido que la propuesta de “Autonomías Departamentales” no incorpora tampoco otras instancias o mecanismos de participación ciudadana de manera directa en la toma de decisiones y el control social.

La promoción de la participación de la sociedad civil es un objetivo para contribuir a la eficiencia en la gestión descentralizada de un gobierno local; además de estar vinculada a la generación de un contexto democrático para el desenvolvimiento municipal. La participación es un elemento coadyuvante en el proceso de descentralización para el logro de mayor autonomía local.

### ***Dimensión Fiscal***

No aplica, ya que no se han observado debilidades del municipio en la concepción que tiene sobre este nivel de gobierno el modelo de “Autonomías Departamentales”.

## Oportunidades

### *Dimensión Política*

**a) Espacio territorial de los municipios**, este modelo reconoce, la existencia de tres niveles de gobierno con competencias gubernativas y legislativas: nacional, departamental y municipal; mantiene la división política actual del territorio del Estado Boliviano. Por lo que se deduce que el espacio territorial del municipio se mantendría en la sección provincial en todo el territorio nacional, aunque no lo señala explícitamente. Se considera a este punto como una oportunidad para el municipio, ya que no reconoce otro nivel de gobierno en el espacio territorial del municipio actual (sección de provincia).

También establece que los pueblos indígenas en el marco de la división político administrativa (departamentos, provincias, municipios y cantones), podrán ejercer su autonomía como organizaciones indígenas o étnicas, dentro de los gobiernos subnacionales reconocidos; sin que esto implique que puedan formar otros niveles de gobierno. Por ejemplo, a través de la elección de autoridades municipales indígenas, de acuerdo a sus usos y costumbres. No se determina la posibilidad de la creación de otros gobiernos subnacionales basados en cuestiones indígenas.

### *Dimensión Administrativa*

**a) Funciones transferidas al municipio**, en el caso de competencias concurrentes resalta la prestación de los servicios de salud y educación, en las que debe estar en coordinación con los gobiernos departamental y nacional. Entonces los municipios participan de la gestión integral de los servicios de salud y educación.

Merece recordar que a partir de la promulgación de la LPP, los municipios tienen las atribuciones en la gestión de salud, específicamente mantenimiento, equipamiento, insumos, medicinas, y los seguros de salud;



las cuales se financian con recursos de la coparticipación tributaria y propios del municipio; el gobierno nacional tiene a su cargo la implementación de los programas nacionales en materia de salud, y a través de los Servicios Departamentales de Salud (SEDES) cubren la planilla salarial de los recursos humanos. Entonces, los municipios son responsables de infraestructura, equipamiento, medicamentos e insumos y servicios básicos (Dorakis 2004:384).

En materia de educación a los municipios se transfirió infraestructura educativa consistente en establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario, de la que tienen la responsabilidad de mantenimiento, mejoramiento y equipamiento de los mismos; también los municipios están facultados para construcción de nuevos centros educativos. Por cuenta de los gobiernos locales está el gasto de recursos para la dotación de mobiliario, material didáctico y desayuno escolar; en consecuencia también son responsables para el adecuado uso de la infraestructura y de los servicios de educación; así como la fiscalización sobre la labor de las autoridades educativas y el personal docente, caso en el que pueden proponer cambios.

El hecho de que la determinación del personal administrativo de las unidades educativas (v.gr. porteros) esté a cargo del gobierno nacional mediante las prefecturas y los Servicios Departamentales de Educación, proceso en el que no existe ninguna coordinación con los gobiernos municipales, ha generado problemas referidos por ejemplo al exceso en el gasto por el pago de la prestación de servicios básicos (energía eléctrica, agua, etc.) de los establecimientos educativos atribuidos a que el personal administrativo que es responsable del cuidado de la infraestructura educativa no rinda cuentas al municipio (Villaume 2004:420) lo que podría evitarse con el manejo de una manera integral por el municipio concurrentemente con otros niveles de gobierno.

En el modelo de las “Autonomías Departamentales” no hace un señalamiento puntual de las funciones que en materia de salud y educación que le corresponderían al municipio. Situación que puede verse reflejada en dos situaciones, por una parte se abriría la posibilidad de mayor participación; pero otra se podría observar una mayor intervención del departamento en las toma de decisiones de los municipios. En atención a lo anterior se señala que la no enunciación específica de las funciones en materia de salud y educación tendrían los municipios, se considera como una oportunidad, en el sentido de que la prestación de los servicios podría manejarse de manera integral y con mayor coordinación por los niveles de gobierno concurrentes, favoreciendo la eficiencia del suministro.

### ***Dimensión Fiscal***

No aplica, ya que no se han observado oportunidades del municipio en la concepción que tiene sobre este nivel de gobierno el modelo de “Autonomías Departamentales”.

## **Amenazas**

### ***Dimensión Política***

- a) **Tuición sobre la modificación del territorio municipal**, si bien para que se produzca la creación, supresión y modificación de los límites territoriales del municipio, debe operar un referéndum de consulta a los ciudadanos del municipio afectado, y se requiere el voto favorable de dos tercios de sus habitantes. El hecho de que se encuentre establecida como cualidad principal de la *autonomía departamental* la facultad de dictar su propia legislación; y teniendo el gobierno intermedio como competencia el desarrollo de la legislación nacional sobre ordenamiento territorial; entonces este nivel de gobierno podrá determinar los términos para creación, supresión y modificación de los límites territoriales del municipio.

En cada departamento implementado este modelo, se deberá elaborar el estatuto del gobierno departamental autónomo, donde se podrá normar la supresión o creación de municipios en el marco de lo establecido en el régimen de descentralización del gobierno departamental en las provincias. Este aspecto se convierte en una amenaza para el municipio, debido a que en cualquier momento por intereses del gobierno departamental se podrá promover la modificación de la estructura territorial del municipio.

Actualmente en Bolivia la creación, reposición, supresión y delimitación de la sección de provincial (espacio territorial del municipio), así como de las otras unidades político – administrativas (departamentos, provincias y cantones) se efectúa mediante Ley de la República.

Se debe reconocer que la propuesta de “Autonomías Departamentales” considera a la ciudadanía para que pueda exteriorizar sus preferencias mediante el referéndum sobre la creación, supresión, o modificación del territorio municipal; pero quedando la reglamentación del proceso en otro gobierno subnacional (departamental), se podría generar cierto nivel de subordinación del municipio hacia el departamento.

Sobre este punto es pertinente recopilar el criterio de Franz Barrios que fue emitido en la entrevista realizada para el presente trabajo de investigación:

*“Un error del informe de minoría es que los gobiernos departamentales definirían la creación y supresión de municipios, lo que se explica, por que uno de los técnicos de Santa Cruz ha intentado concebir un modelo de autonomía concentrado en el nivel departamental al cual ellos le querían dejar poder que sobre los municipios; consecuentemente se observaría demasiada concentración de poder en el nivel intermedio, lo que sucede es que se pensó inicialmente en Santa Cruz y su autonomía”.*

Queda claro una vez más que el nivel de concentración de poder que se busca para el nivel intermedio con la implementación de las “Autonomías Departamentales”, en cierta medida será a costa del *encapsulamiento* del municipio.

**b) Arreglos institucionales que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social,** este modelo no establece instancias que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones para el municipio; y como mecanismo de control social figura solamente la *revocatoria de mandato*.

Se debe indicar que el papel de las OTB's en el modelo de las Autonomías Departamentales en relación al actual cambia; debido a que en esta propuesta son considerados como actores que le permitirían al gobierno departamental generar el desarrollo integral de los pueblos indígenas, es decir, serían instancias establecidas y reconocidas a partir de estar organizadas en una comunidad indígena o étnica; en el modelo de la LPP, las OTB's pueden ser reconocidas a partir de comunidades indígenas y étnicas en el ámbito rural, y en el área urbana por juntas vecinales.

Entonces se cambia la naturaleza de las OTB's, a la que se limita su capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones locales; para convertirse en articuladores del reconocimiento a la diversidad étnico – cultural de la población boliviana. No se trata de una subestimación de la importancia de las políticas de equidad que buscan el respeto de grupos excluidos o marginados; sino que el rol de estas organizaciones en la actualidad es mayor al convertirse en actores del desarrollo local.

Si bien el proceso de la participación ciudadana y el control social establecidos a partir de la LPP han merecido observaciones, referidas a los problemas suscitados por las prácticas de cooptación de los CV's por los

partidos políticos con representación en los gobiernos municipales, o problemas debido a la falta de una cultura participativa de los ciudadanos bolivianos entre otras. Pese a ello, se debe destacar que el modelo vigente se ha traducido en avances importantes en inclusión social.

De acuerdo a criterio de los propios miembros de los CV's sobre su propio desempeño en el control social (información obtenida mediante encuestas efectuadas en el año 2002) indicaron importantes aspectos que se destacan a continuación:

*El 32% no recibió de sus gobierno municipales información alguna sobre la gestión municipal, mientras que el 66% dijo recibir la información requerida (el 2% no sabe y/o no responde). Así mismo, el 45% de CV's dijo haber presentado alguna denuncia sobre irregularidades supuestamente cometidas por su gobierno municipal; siendo que el total de denuncias, un 15% se convirtió en proceso legal en la justicia ordinaria. (Maydana 2004: 224 – 225)*

De estos datos se puede colegir que los CV's, las OTB's y el gobierno municipal, están articulados en el proceso de planificación participativa, inherentes además al de control social en el ámbito local. Temas sobre los cuales hay más de una década de camino recorrido, por lo que son susceptibles a mejoras que permitan consolidar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la rendición de cuentas en el ámbito local.

### **Dimensión Administrativa**

- a) Funciones transferidas al municipio,** aquí corresponde analizar una competencia no transferida al municipio, pero que por cuestiones de territorialidad le debería corresponder y que en la matriz de análisis se presenta como concurrente.

Las Asambleas Legislativas Departamentales tienen la competencia de establecer normas relativas al funcionamiento de los cantones. Se debe recordar que el espacio territorial de los cantones corresponde a la sección de provincia, es decir, al territorio municipal; por consiguiente se puede

observar claramente que este modelo deja una oportunidad para que los gobiernos departamentales intervengan directamente en el municipio por medio del establecimiento de normas que determinen el funcionamiento de los cantones. Esta función debería ser reconocida a favor del gobierno municipal porque los cantones se encuentran dentro de su territorio.

Sobre la posibilidad de intervención de los gobiernos departamentales en los municipios, Fabián Yasik (en la entrevista que se le hizo para esta investigación) señaló que al municipio le debe preocupar el diseño del Informe de Minoría (Autonomías Departamentales) porque está planteando un esquema territorial basado en provincias, abriendo la posibilidad de que se proceda con la elección de las autoridades de las *Autonomías Provinciales*.

Esto a primeras luces parecería ser una decisión que busca mayor democratización – según expresó Yasik – el riesgo es que eso puede dar pie a cerrar un candado en la reorganización territorial en el nivel de gobierno intermedio, otorgando mayor autonomía a las provincias. Aspecto que generaría una mayor transferencia de recursos hacia estas unidades político territoriales, en desmedro de los municipios. Es más, se puede observar una competencia entre el ejecutivo de la provincia y del municipio, lo que pueda causar problemas de sobreposición de autoridades, en perjuicio del alcalde.

A propósito de lo anterior, Ricardo Montecinos otro de los especialistas entrevistado para este estudio, indicó que las autonomías provinciales responden a la necesidad apaciguar a las provincias que surgió en los departamentos productores de hidrocarburos, cuando muchas provincias exigían convertirse en nuevos departamentos.

Por otra parte Montecinos enfatizó que a tiempo de determinar el reordenamiento territorial o la creación de otro nivel de gobierno se deben considerar los recursos que serán necesarios, por ejemplo para el establecimiento de su burocracia; entonces la creación de autonomías provinciales podría generar efectos negativos en los municipios y en los departamentos, y en la articulación de éstos con el nivel de nacional.

### ***Dimensión Fiscal***

- a) **Fuentes de las finanzas municipales**, para determinar por qué este punto se trata de una amenaza para el municipio, se debe partir de lo siguiente. La propuesta de “Autonomías Departamentales” en cuanto a las transferencias de recursos establece que las coparticipaciones por efecto de los impuestos nacionales no serían reducidas; y por otra parte indica que los impuestos nacionales coparticipables se podrán transferir total o parcialmente a los gobiernos autónomos departamentales. En la práctica esta propuesta encierra el riesgo de la disminución de los recursos que reciben actualmente los municipios por transferencias de otros niveles de gobierno, enseguida se explica el argumento.

Este modelo no especifica cual será la instancia o nivel de gobierno que será el responsable de transferir los recursos de coparticipación tributaria, lo que lleva a considerar dos escenarios posibles:

- 1) *El gobierno nacional transfiere*, al existir la posibilidad de que la recaudación de los impuestos nacionales de los que provienen las transferencias en la actualidad sean cedidos total a parcialmente a otros niveles de gobierno, el nivel nacional disminuiría sus ingresos por lo que las transferencias a favor de los municipios sería menor aunque el porcentaje total de recursos que se distribuyen a los gobiernos locales se mantenga en el 20% establecido en la LPP.

2) *Los gobiernos departamentales transfieren*, entonces dependiendo del tipo de impuestos y la cantidad de recaudación de cada departamento el monto que reciban los gobiernos locales variará, debido a que la recaudación tributaria actual muestra grandes diferencias de un departamento a otro. Entonces los municipios de departamentos que cuenten con mayor recaudación serían beneficiados con un mayor nivel de recursos y se perjudicaría a aquellos que estén dentro del territorio de otros departamentos que recauden menos<sup>61</sup>.

En ambos escenarios se observa una potencial afectación hacia los municipios que se traduciría en la disminución de los recursos que reciban por transferencias de otro nivel de gobierno.

Otro problema es que los dos escenarios descritos generarían no sólo la disminución de recursos para los municipios, sino que además se ahondarían los desequilibrios horizontales en el sistema de transferencias, es decir, se generarían inequidad entre los recursos que sean distribuidos per cápita en cada municipio.

**b) Determinación sobre la generación y utilización de los recursos municipales**, como se señaló en el inciso anterior se mantienen las transferencias de recursos de otros niveles de gobierno hacia los municipios. En cuanto a la disponibilidad de sus recursos corresponde mencionar que si bien se establece en el modelo propuesto que los gobiernos municipales tienen "autonomía financiera" en cuanto a sus ingresos y egresos; existe la posibilidad de la etiquetación de recursos municipales, que sean destinados a políticas departamentales, de acuerdo

---

<sup>61</sup> De acuerdo a los datos del Servicio de Impuestos Nacionales sobre la recaudación de impuestos coparticipables correspondiente a la gestión 2006, se observa diferencias por departamento en moneda nacional: Santa Cruz Bs. 9.057.333.985; Cochabamba Bs. 816.554.396; La Paz Bs. 2.926.269.418; Chuquisaca Bs. 171.169.337; Oruro Bs. 95.308.753; Potosí Bs. 139.506.566; Tarija Bs. 159.890.200; Beni Bs. 60.218.163; y Pando Bs. 4.987.715.



a competencias concurrentes como el caso principalmente de: salud y educación; lo que podría generar que la autonomía financiera disminuya, reduciéndose el porcentaje de recursos municipales de libre disponibilidad.

Se ha observado que en las condiciones actuales, aproximadamente el 70% de los recursos de los municipios se ejecutan bajo la característica de libre disposición; podría pensarse que la situación se mantenga de la misma forma, pero considerando que la concurrencia de los municipios en ciertas competencias, ya no sólo será con el gobierno nacional, sino también con el departamental; esto sugiere que el porcentaje de recursos etiquetados se incrementaría a partir de la implementación de este modelo. Por consiguiente este punto se convierte en una amenaza para el municipio, debido a que el incremento de recursos etiquetados que vaya a invertir, tendrá como consecuencia la pérdida de independencia del municipio en la toma de decisiones en materia de gasto.

### **3.1.2 Estado Plurinacional**

Por su parte el planteamiento del “Estado Plurinacional” en términos generales se sostiene en el reconocimiento de nuevas unidades político – territoriales considerando criterios étnicos e indígenas. Por ende una fragmentación del poder hacia un diverso ámbito de gobiernos subnacionales que permitan compensar la exclusión, falta de atención y reconocimiento de las naciones, grupos étnicos y comunidades indígenas existentes al interior de Bolivia. Se busca una explicitación de la diversidad social, que se traduzca en la recuperación de las prácticas de usos y costumbres en los espacios de gobierno subnacional.

Este modelo responde al Informe de Mayorías presentado en el mes de junio de 2007, a la presidencia de la Comisión de Autonomías, Descentralización y Reordenamiento Territorial para su consideración por la Asamblea

Constituyente<sup>62</sup>. Ésta refleja la postura gubernamental y política del presidente Evo Morales. En su artículo primero delimita la finalidad del modelo:

- I. *La organización territorial del Estado Plurinacional tiene la finalidad de promover el desarrollo y bienestar del pueblo boliviano, garantizando la unidad e indivisibilidad del territorio nacional.*
- II. *La organización territorial se adecua de manera dinámica a la realidad geográfica, cultural, económica y ecológica del país, de forma armónica y equilibrada, por decisión voluntaria y participación democrática de la población, de acuerdo a la Constitución y a la ley.*

En esta propuesta se plantea que la organización territorial del país no se sujete a cuestiones estáticas, sino que más bien sea un proceso que tenga la posibilidad de actualizarse, conforme a la decisión de sus habitantes. Se abre de esta manera la posibilidad de una reorganización territorial en función a cuestiones indígenas y étnicas; por consecuencia, considera la posibilidad del establecimiento de otros niveles de gobierno además del municipal y departamental; como los territorios indígenas originarios y las regiones.

En criterio de Roberto Barbery entrevistado para la presente investigación, este modelo tiene una insuficiencia filosófica y administrativa, por que los criterios que prevalecen para el reordenamiento territorial tienen valores de raza, clase o región por lo que carece de una vocación universal; no parte del reconocimiento de la dignidad que tienen las personas, más allá de las circunstancias necesarias o fortuitas de pertenecer a alguna raza de mestizaje o de las clases que hay en toda la sociedad, o de las regiones geográficas existentes en un país; al referirse a la LPP textualmente indica:

*“El proceso de participación popular no partió de criterios unilaterales de raza, partió de una vocación universal y permitió la incorporación democrática de comunidades que no podían conformar ni si quiera un gobierno municipal, a las que no llegaban ni si quiera recursos; seguramente, casi la mitad de los 327 municipios del país están constituidos por poblaciones indígenas mayoritariamente, y estas poblaciones se han incorporado a la vida democrática gracias a la LPP. Es la confirmación que un proceso que parte de una vocación universal es perfectamente compatible con la aspiración democrática legítima de los pueblos indígenas de participar activamente en los procesos políticos del país”.*

---

<sup>62</sup> Ver anexo 7.

Otro de los entrevistados, Fernando Mayorga, indicó que la idea del Estado Plurinacional es muy compleja, por que recupera básicamente la noción de reconocer por esa vía 36 naciones; sin embargo, constitucionalmente no queda claro el diseño de la distribución territorial del poder. En el proceso de reconocer la autonomía departamental, regional, municipal e indígena con el mismo rango, es posible que produzcan problemas de articulación y subisiariedad, así como de implementación.

Al respecto Gonzalo Rojas (en entrevista) señaló que esta propuesta es difusa, por que todas las autonomías (departamental, municipal, regional e indígena) estarían formalmente reconocidas con el mismo rango; pero en los hechos esto implicaría diluir cada una de ellas, quedando por consecuencia como único gobierno fuerte el nacional; lo que explícitamente no se señala, pero se observaría consecencialmente. Además, indica, en la realidad sería inaplicable la diversidad de autonomías que se propone.

En el debate sobre las propuestas, hay posiciones en contra y favor, sobre esto último corresponde incorporar aquí el criterio de Diego Cuadros también entrevistado para este estudio, quien sobre este modelo indicó lo que sigue:

*El “Estado Plurinacional” creo que ha levantado una ola de temores que no son infundados, por que corresponden a la clase política que está siendo desplazada del poder; lo que le interesa a esta propuesta es evitar que de nuevo sean éstas pequeñas élites las que dominen este país. La idea de lo plurinacional, tiene que ver con el reconocimiento de las por lo menos 36 nacionalidades existentes con nombre y apellido, número, ubicación e identidad, como un elemento de justicia y objetividad; ya que las mismas son parte constitutiva de Bolivia, no un accidente demográfico. Al construir así este nuevo Estado, vamos a reconocer el derecho a conservar sus normas y costumbres, a autogobernarse, a no ser ciudadanos de segunda, a que las decisiones que tome el Estado sean decisiones que piensen en ellos, que no los avasallen. Se trata de una reivindicación para nuestros pueblos y nuestras naciones*

Los criterios expuestos anteriormente, son una muestra de las posturas encontradas que existen en el debate boliviano sobre cuál podría ser el modelo más adecuado para encarar la *segunda fase de descentralización*.

Efectuadas las consideraciones generales sobre este modelo, corresponde adentrarse al análisis pormenorizado del mismo, para lo cual se parte del diagrama de análisis formulado en el apartado metodológico de la presente investigación. Enseguida se presenta la matriz de análisis de la propuesta de “Estado Plurinacional”.

**Cuadro 4: Matriz FODA “Estado Plurinacional”**

<b>FORTALEZAS</b>	
<b>Política</b>	Los concejales serán por voto universal, directo y secreto; en circunscripción municipal completa o distrital (Art. 31). El alcalde será elegido por votación universal, directa y secreta; de manera separada de los concejales (Art. 33). Revocatoria de mandato, que deberá ser activado por iniciativa ciudadana. (Art. 14)
<b>Administrativa</b>	No aplica.
<b>Fiscal</b>	Los impuestos, tasas y patentes municipales se aprobarán por los concejos municipales (Art. 55 num. V).
<b>DEBILIDADES</b>	
<b>Política</b>	Estableciendo el principio de participación (Art.6 inc. i); no especifica instituciones de participación ciudadana. Para el control social sólo establece la revocatoria de mandato (Art. 14).
<b>Administrativa</b>	No aplica.
<b>Fiscal</b>	No aplica.
<b>OPORTUNIDADES</b>	
<b>Política</b>	No aplica.
<b>Administrativa</b>	Exclusivas. Planificación: Administrar sus cuentas fiscales sin intervención de otro nivel de gobierno (Art. 49 num. XXIV).
<b>Fiscal</b>	No aplica.
<b>AMENAZAS</b>	
<b>Política</b>	Sección provincial, lo que se expresa implícitamente; pero no en todo el territorio nacional; se reconocen otros gobiernos subnacionales que podrán establecerse en la sección provincial (Art. 2, 3, 4 y 5). Determinación por voluntad democrática de sus habitantes (Art. 7). Dada la preferencia gubernamental actual, se tenderá a promover la creación de otros gobiernos subnacionales.
<b>Administrativa</b>	Concurrentes: Servicios: (a) Infraestructura, equipamiento y recursos humanos en educación y salud.
<b>Fiscal</b>	El porcentaje de la coparticipación tributaria se normará por Ley (Art. 55 num III). La coparticipación por IDH no podrá ser porcentualmente inferior a lo vigente (Art. 54 num. V). Se establece autonomía económica financiera (Art. 10), pero existe la posibilidad de etiquetación de recursos de acuerdo a las competencias concurrentes.

Fuente: elaboración propia.

## **Fortalezas**

### ***Dimensión Política***

- a) **Mecanismo de designación de las autoridades municipales**, en el caso de los municipios su gobierno está constituido por dos órganos: uno deliberativo, normativo y fiscalizador que es el Concejo Municipal y un ejecutivo a cargo del un alcalde. Los concejales serán elegidos en los distritos uninominales mediante voto directo, universal y secreto, en circunscripción municipal completa y/o circunscripción electoral distrital de listas uninominales, con base de equidad de género y generacional. Cuando en el territorio municipal existan pueblos o naciones indígenas, se deberá contar con uno o más representantes en el concejo, elegidos mediante normas y procedimientos democráticos propios de acuerdo a lo establecido en la Carta Orgánica Municipal.

El alcalde será elegido por votación universal, directa y secreta, en circunscripción municipal y en lista separada de los concejales. Resultará ganador el candidato que obtenga más del 50% de los votos emitidos, o en su caso el postulante que cuente con el 40% de la votación y la diferencia que lo separe del segundo sea de por lo menos el 10%. Si ningún candidato cumpliera con cualquiera de las anteriores dos condiciones, se convocará a una votación de segunda vuelta entre los dos que tenga mayor respaldo electoral, resultará ganador el que logre mayoría simple.

En periodo de mandato tanto de concejales como del alcalde es de cinco años, pudiendo ser reelectos por una sola vez. Actualmente la gestión municipal abarca un periodo de cinco años, no existe ninguna restricción en cuanto a la reelección<sup>63</sup>; aspecto que permite mayores oportunidades de aprendizaje y la continuidad de las políticas públicas municipales. Sin embargo, la propuesta del “Estado Plurinacional” al parecer pretende evitar la instauración de monopolios de poder por las fuerzas políticas.

---

<sup>63</sup> Constitución Política del Estado: artículo 200 numeral IV.

La elección de las autoridades municipales por los ciudadanos es una fortaleza, debido a que esta condición democrática en gobiernos locales es fundamental para consolidar un proceso de descentralización.

Un importante aporte de esta propuesta es la posibilidad de la elección de concejales que representen a pueblos indígenas mediante los usos y costumbres de su comunidad; de esta forma se coadyuvaría a que la población indígena se inserte en el proceso de toma de decisiones públicas, más aún tomando en cuenta alto porcentaje de población indígena de Bolivia.

Se debe hacer una observación (efectuado también al anterior modelo), la elección de representantes indígenas mediante usos y costumbres abre la posibilidad de que se limiten los derechos de mujeres y jóvenes para que puedan convertirse en concejales, por las características patriarcales de los pueblos indígenas en Bolivia.

En la actualidad si los candidatos para alcalde no logran más del 50% de la votación, la designación se convierte en una decisión del Concejo Municipal. Esto posibilitó prácticas clientelares en la conformación de alianzas para elegir a alcalde entre los partidos con representación política en muchos municipios.

Los concejales hoy se eligen de manera conjunta con el alcalde, es decir, de acuerdo a la cantidad de votos que logra el candidato a alcalde se determina la cantidad de concejales que tendrá el partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena que lo postule. Contrariamente el modelo del “Estado Plurinacional” determina que la elección del alcalde se debe desarrollar de manera separada a la de los concejales, garantizando que cuente con por lo menos el 40% del respaldo de la votación total; lo que permite que el ejecutivo municipal cuente con mayor legitimidad.

Ahora bien, la elección de los concejales con este modelo se desarrollaría en dos tipos circunscripción: completa y distrital; de esta forma se proyecta un gobierno municipal con mayor representatividad. Es así que se podría evitar las prácticas clientelares en la elección del alcalde por decisión de los concejales.

Otro problema que se podría evitar es el sometimiento del municipio a grupos políticos de alcance nacional; se debe recordar que en el pasado reciente de Bolivia, se han formado alianzas político – partidarias nacionales para la elección de alcaldes en varios municipios, que han negociado el voto de concejales de un determinado municipio a favor de un candidato a alcalde a cambio del respaldo a otro en un distinto municipio; es así que se ha observado una influencia político partidaria nacional en el nivel local.

**b) Mecanismos de remoción de alcalde y concejales,** se establece en este modelo una forma directa de remoción de las autoridades municipales mediante referéndum de revocatoria de mandato, que se activa por iniciativa ciudadana. Las causales para la revocatoria son: (a) incumplimiento del plan de desarrollo y de gobierno; (b) actos de corrupción comprobados; (c) por incapacidad manifiesta; y (d) por atentar a la seguridad y estabilidad del Estado y la unidad nacional.

Como ya se ha señalado anteriormente en el modelo de Participación Popular sólo se puede destituir al alcalde mediante el voto constructivo de censura, pero el ejecutivo municipal podía retornaba a su curul como concejal munícipe. Este procedimiento no opera para los concejales.

Este mecanismo se convierte en una fortaleza en la concepción que tiene el modelo del “Estado Plurinacional” sobre el municipio, debido a que se podrían salvar de esta forma los problemas ocasionados por el mal

ejercicio del “voto constructivo de censura”, que han complicado la planificación municipal; dentro de cuales se puede citar los siguientes <sup>64</sup>:

- Conformación de coaliciones circunstanciales que han evidenciado intereses coyunturales y subalternos.
- Rotación exagerada de las autoridades ediles y personal técnico.
- Rotación del personal técnico y de apoyo de los gobiernos municipales.
- Capacitación de personal técnico desaprovechado y subutilizando.
- “Inestabilidad política” por la fragmentación en el concejo.

En relación al “voto constructivo de censura”, Sebastian Michel (en entrevista efectuada para este trabajo de investigación) reconoció que en la dimensión política la LPP tuvo efectos perversos a través de la práctica de este mecanismo de remoción del ejecutivo municipal, que ha llevado a procesos de politización y corrupción impresionantes particularmente en el área rural.

A lo anterior se puede añadir que la elección separada de alcalde y concejales permitiría cualificar la condición de instancia fiscalizadora del concejo municipal hacia el ejecutivo; ya que hoy cuando se designa al alcalde por votación de los concejales se celebran coaliciones político – partidarias, que merman la responsabilidad de control de la gestión municipal que debe efectuar el concejo.

---

<sup>64</sup> Aspectos que se describen y profundizan en Luján (2004) “Gobernabilidad municipal: análisis del voto constructivo de censura”.



### ***Dimensión Administrativa***

No aplica, ya que no se han observado fortalezas del municipio en la concepción que tiene sobre este nivel de gobierno el modelo del “Estado Plurinacional”.

### ***Dimensión Fiscal***

**a) Fuentes de las finanzas locales**, en cuanto a los recursos propios este modelo le otorga la capacidad al municipio de establecer sus impuestos, tasas y patentes; la aprobación de los mismos deberá efectuarse por los concejos municipales. No se condiciona la aprobación y vigencia de los tributos al visto bueno de otro nivel de gobierno; lo que no ocurre con el modelo actual en el que los municipios no pueden crear impuestos, y para la determinación de las alícuotas de las tasas y patentes requieren la aprobación del Senado de la República. En el modelo del “Estado Plurinacional” no especifica si el gobierno municipal podrá gravar las mismas fuentes tributarias de otros niveles de gobierno.

A consecuencia de este punto con esta propuesta el municipio lograría mayor autonomía fiscal, ya que se le reconoce la facultad de determinar sus propios tributos, lo que podría mejorar sus ingresos.

Es evidente que para el éxito de esta transferencia de poder, los municipios deberán contar con las capacidades administrativas necesarias (técnicas y de recursos humanos); muchos municipios particularmente urbanos las tienen, ya que en la actualidad proceden al cobro de tasas y patentes (por ejemplo por el ejercicio de actividades comerciales y profesionales de los habitantes, estacionamiento vehicular, etc.); empero el resto de los municipios tendría que sujetarse a un proceso de implementación paulatino, en la medida en la que establezcan o fortalezcan dichas capacidades.

Aunque se debe reconocer que los municipios bolivianos pese a haber logrado una mejora sustancial en los últimos años en la recaudación de ingresos propios, el 94% de ellos no han asumido en su integridad las competencias de recaudación y control de recursos tributarios; por lo que existe la necesidad de agregar otro criterio además del per cápita para la distribución de recursos coparticipables que incentive para que se mejore el esfuerzo fiscal local ( Lastra 2004:144).

## **Debilidades**

### ***Dimensión Política***

- a) Arreglos institucionales que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social**, si bien se establece el *principio de participación*, que garantiza la intervención social en la gestión de los gobiernos subnacionales y en su control; no se establecen instituciones de participación ciudadana en la toma de decisiones, y para el control social sólo establece la revocatoria de mandato analizada anteriormente. De implementarse este modelo el municipio ya no desarrollaría el proceso de planificación participativa, perdiéndose de esta manera uno de los logros en democratización obtenidos desde 1994.

Retomando las consideraciones de Roberto Barbery, en la entrevista realizada en el marco de este estudio, se puede precisar que el modelo vigente en Bolivia se enfoca en la participación social, en un contexto de reconocimiento de la personalidad jurídica a comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales; para que éstas orienten y controlen el desempeño de los gobiernos municipales.

Según el especialista, el por qué se denominó al proceso como de “Participación Popular” y no de “descentralización municipal”, se debe a que la descentralización se asimiló como un medio para acercar el poder a las comunidades de manera que ellas puedan orientar la planificación e

inversión público. Otro punto sobre el cual Barbery hace incapié tiene que ver con que:

*“Desde una perspectiva social la democracia representativa genera espacios participativos que permiten darle mayor legitimidad al funcionamiento de las estructuras descentralizadas; lo que ocurrió a partir de la vigencia de la Ley de Participación Popular que multiplicó de los gobiernos municipales, y procedió a establecer la distribución de recursos a las diferentes unidades locales de manera equitativa”.*

Diego Cuadros también entrevistado para esta investigación, comentó que dentro de los principales cambios que se dieron en los municipios a partir de la LPP, se puede resaltar la planificación participativa. La misma que hace ver que el rol de las autoridades locales es cumplir y garantizar los derechos y las demandas ciudadanas. Este aspecto es uno de los que se puede rescatar del modelo vigente, pese a que tanto el Estado como los cooperantes internacionales han complicado de alguna manera el proceso de planificación participativa, otorgándole una metodología en cierta forma enredada.

La introducción de las OTB's y CV's como actores dentro del municipio constituye una importante apertura de los canales de participación ciudadana, reconociéndoseles a ambas instancias como portadoras de derechos en la configuración política; además que genera a favor de la población un proceso de transmisión de información sobre el destino de sus tributos. Consecuentemente las organizaciones (sociales) pasan de una situación de invisibilidad para el Estado a participar directamente en la toma de decisiones a nivel local. (Centelles y Navarro 2003: 322)

### ***Dimensión Administrativa***

No aplica, ya que no se han observado debilidades del municipio en la concepción que tiene sobre este nivel de gobierno el modelo del “Estado Plurinacional”.

### ***Dimensión Fiscal***

No aplica, ya que no se han observado debilidades del municipio en la concepción que tiene sobre este nivel de gobierno el modelo del “Estado Plurinacional”.

### **Oportunidades**

#### ***Dimensión Política***

No aplica, ya que no se han observado oportunidades del municipio en la concepción que tiene sobre este nivel de gobierno en el modelo del “Estado Plurinacional”.

### ***Dimensión Administrativa***

- a) **Funciones transferidas al municipio**, dentro de las funciones exclusivas en materia de planificación, la propuesta del “Estado Plurinacional” le reconoce al municipio la capacidad de administrar sus cuentas fiscales sin la intervención de otro nivel de gobierno, salvo fallo judicial. Por ende restringe cualquier intervención sobre dichas cuentas por otra cualquier instancia de gobierno, diferente del municipio.

En el modelo actual el Poder Legislativo puede determinar el congelamiento de cuentas fiscales del municipio cuando los CV's consideren que los recursos locales no se están utilizando de acuerdo a lo estipulado por la LPP. Si bien, este procedimiento puede considerarse como un mecanismo de control social, en su tramitación se observa la intervención del gobierno nacional, ya que éste debe emitir un informe técnico, con cuyo fundamento el Poder Legislativo determina el congelamiento o no de las cuentas del municipio observado.

La crítica que se formula en este trabajo de investigación no es hacia el mecanismo de control social, sino a la intervención del gobierno nacional en el procedimiento.

En un contexto disociado de fuerzas políticas nacionales y locales, el gobierno nacional podría cooptar a ciertos CV's para que activen dicho mecanismo, por consiguiente su informe técnico respaldará la denuncia; con este fundamento el Poder Legislativo determinará el congelamiento de cuentas de un determinado municipio.

Por lo tanto, la intervención del gobierno nacional podría degenerar este mecanismo de control social en uno de presión o condición político en contra del gobierno municipal. Por lo que la imposibilidad de intervención de otro nivel de gobierno en el manejo de cuentas fiscales municipales se considera una oportunidad.

### ***Dimensión Fiscal***

No aplica, ya que no se han observado oportunidades del municipio en la concepción que tiene sobre este nivel de gobierno el modelo del "Estado Plurinacional".

## **Amenazas**

### ***Dimensión Política***

- a) Espacio territorial de los municipios,** en este modelo se establece implícitamente que la sección provincial se mantendría como el espacio geográfico del municipio; empero no en todo el territorio nacional, debido a que otros gobierno subnacionales podrán establecerse en dicho territorio.

La posibilidad del establecimiento de otras entidades autónomas locales se convierte una amenaza para los municipios, en tanto éstos puedan ser suprimidos o transformados en otro tipo de entidad territorial.

Por otra parte, se debe precisar la creación de muchos tipos de gobiernos subnacionales podría desencadenar problemas de reordenamiento territorial y de articulación intergubernamental.

Sobre este punto Roberto Barbery en la entrevista realizada indicó que el modelo del “Estado Plurinacional” podría generar modificaciones a la situación actual. Es posible que las autonomías indígenas se superpongan a las municipales. En criterio del especialista, este modelo sigue siendo muy general y discursivo, debido a que está basado en la consigna política; pero resulta difícil traducirlo desde el punto de vista administrativo, entonces no es fácil visualizar como serán los nuevos gobiernos subnacionales, y si éstos podrán o no ser compatibles con los gobiernos municipales definidos por la Ley de Participación Popular.

Por su parte Franz Barrios, también entrevistado para este estudio, indicó que la implementación de la propuesta gubernamental ocasionaría un caos en el diseño territorial de Bolivia. La exigencia de autonomía de los pueblos indígenas se pudo canalizar a través del municipio, en vez de crear un escenario con instancias filosas alrededor de éste último. Como señala este especialista la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) se ha opuesto al modelo del “Estado Plurinacional”, principalmente por que se limitaría la expansión del municipio.

De acuerdo al criterio de Fernando Mayorga, emitido en la entrevista que se le efectuó para este estudio, actualmente en Bolivia se cuenta con modelo uniforme de autonomía municipal, lo que se modificaría si se establecen las autonomías regionales e indígenas; por las mismas se van crear a partir de la desaparición de las autonomías municipales, sobre la base de sus territorios o de pedazos de departamentos. Por su parte Ricardo Montecinos indicó que las autonomías indígenas deberían canalizarse mediante el municipio, para no crear *islas municipales* con la implementación de varios gobiernos subnacionales; recordó que con el modelo de descentralización vigente los pueblos indígenas se han integrado a la dinámica municipal, particularmente en el occidente boliviano.

**b) Tuición sobre la modificación del territorio municipal,** la creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales opera por voluntad democrática de sus habitantes, este aspecto podría tener efectos democratizadores en la realidad boliviana. Sin embargo, se debe observar que la creación de nuevos gobiernos subnacionales, cuya motivación no sea la búsqueda de eficiencia gubernamental generaría consecuencias negativas en la prestación de servicios públicos locales.

De acuerdo a esta propuesta para la creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se tomará en cuenta la voluntad democrática de sus habitantes, no se estipula ninguna otra condición. Por lo que corresponde indicar que si no existen condiciones específicas (temporalidad, nivel poblacional mínimo, etc.) se podría observar un alto número de demandas para la creación de unidades territoriales, presentadas por grupos poblacionales “encandilados” por la posibilidad de contar con un gobierno local propio y nuevos espacios políticos.

En el proceso de descentralización y reordenamiento territorial en los países miembros de la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OECD) se han observado dos tendencias claras, la primera que vinculada con una “regionalización” que pone en relieve el papel de los niveles de gobierno intermedio, y la otra la “racionalización” que implica la reducción en el número de gobiernos locales; en ambos casos se busca que los gobiernos subnacionales sean más eficientes en la prestación de servicios<sup>65</sup>.

Para varios países miembros de la OECD uno de sus principales retos es el manejo de la fragmentación que se deriva de la creación de nuevos niveles de gobierno; principalmente por que la expansión de los gobiernos

---

<sup>65</sup> Managing across levels of government Part One: Overview” (1997) de la Organization Economic Coperation an Development (Organización Económica de Cooperación y Desarrollo).

subnacionales no ha ido acompañada del aumento de independencia en cuanto a sus ingresos propios, y por otra parte están los problemas financieros creados por el incremento de los costos en los servicios que prestan los gobiernos locales.

Las experiencias internacionales develan que son necesarios análisis profundos sobre la pertinencia de la creación de nuevos gobiernos subnacionales para evitar problemas consecuentes.

Un riesgo que puede devenir de la fragmentación territorial que plantea la propuesta del “Estado Plurinacional” es la secesión, entendida como una acción colectiva mediante la cual un grupo intenta independizarse del Estado en el que se encuentra integrado. Puede delimitarse en un sentido positivo como una política para regular o afrontar el problema de la plurinacionalidad, que determine un procedimiento democrático de acomodación de las demandas de autodeterminación (Máiz 2006: 106).

Empero la secesión plantea varios problemas en su transparencia y efectividad como solución política, de los que rescatan los siguientes: el primero se refiere a la determinación de quién tiene derecho a separarse, cuál es la unidad territorial relevante y cuál es la mayoría exigible al respecto; el segundo es la generación de posturas antagónicas, a favor o en contra de la secesión, lo que podría generar el riesgo de desestabilización.

Finalmente, el tercero que se refiere a que el escenario deseable tras una secesión no es una panacea, ya que puede reproducir en su interior los mismos problemas de respeto a las minorías (lingüísticas, religiosas, emigrantes, etc.), de derechos individuales y colectivos que tienen los clásicos Estados – Nación (Op. cit).



### ***Dimensión Administrativa***

- a) **Funciones transferidas al municipio**, este modelo determina que la provisión de los servicios de salud y educación sea función concurrente del municipio con la prefectura respectiva. De manera particular dicha responsabilidad se refiere a la infraestructura, equipamiento y recursos humanos necesarios para la prestación de ambos servicios.

Actualmente los municipios deciden sobre la provisión de infraestructura y equipamiento en materia salud y educación<sup>66</sup>; si se implementa la propuesta del “Estado Plurinacional” dicha competencia se la debería ejercer de manera conjunta con las prefecturas; esto disminuiría la capacidad de decisión del municipio. Por consiguiente, se observaría una disminución en el nivel de autonomía por transferencia de poder administrativo en los gobiernos municipales.

### ***Dimensión Fiscal***

- a) **Fuentes de las finanzas municipales**, en cuanto a las transferencias se establece que el porcentaje de coparticipación tributaria que será destinado a los municipios se legisla posteriormente, por lo que cabe el riesgo de una disminución en los recursos que los municipios reciben actualmente, principalmente por el establecimiento de nuevos gobiernos subnacionales.

En materia fiscal, el proceso descentralización es *un juego de suma cero*, por lo que la creación de gobiernos subnacionales ocasionaría una redistribución de recursos; con resultados negativos para el municipio.

---

<sup>66</sup> Ley de Participación Popular, Artículo 14: b) Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, administrando y supervisando su uso, para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte. j) Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.

La disminución de recursos municipales que recibe por transferencias del gobierno nacional, podría compensarse con la explotación de fuentes de ingresos que se mantienen pasivas hoy; por ejemplo a través de la recaudación de nuevos tributos (con bases aún no gravadas); esta alternativa será posible para aquellos municipios que cuenten con las capacidades necesarias al efecto; el resto deberá adquirirlas a la brevedad para no verse afectados por la disminución del nivel de transferencias.

Por otra parte, se debe indicar que la fórmula que se aplique en el sistema de transferencias determinará el nivel de equidad de la distribución de recursos. Esto importa por que con la implementación de un sistema de transferencias se busca disminuir los desequilibrios horizontales que se observan entre las regiones de un país.

En Bolivia a partir de 1994 los recursos de coparticipación tributaria se distribuyen mediante una fórmula *per cápita*; aspecto que ha permitido mejorar las condiciones de equidad en la inversión pública nacional. Corresponde señalar que existen otras consideraciones para determinar un mecanismo de distribución de recursos, por ejemplo índices de pobreza, desarrollo humano, crecimiento económico o incluso desempeño fiscal; los mismos que dependiendo del objetivo de equidad que se busque es idóneo para disminuir desequilibrios horizontales.

A partir de la gestión 2005 el gobierno nacional cuenta con nueva fuente de recursos, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Los mismos que se han convertido en un importe ingreso para los departamentos y los municipios; pero también es una de las causas de la profundización de los desequilibrios horizontales en Bolivia. Este problema se debe a que el mecanismo de distribución de los recursos del IDH es la cualidad de *productor* o *no* productor del departamento beneficiario; esto repercute

también en los municipios, ya que los que se encuentran en departamentos productores de hidrocarburos reciben mayores recursos.

Las disparidades horizontales creadas por el IDH son claramente observables, de acuerdo a datos del Banco Mundial correspondientes a las gestiones 2005 y 2006 en términos per cápita La Paz recibió solamente \$us. 15.8, mientras que Tarija \$us 246 y Pando \$us. 407.2 (en dólares americanos). Esto lleva necesariamente a señalar que existe la necesidad de modificar el mecanismo de distribución del sistema de transferencia del Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos; por lo que se considera una amenaza para el municipio que la propuesta del “Estado Plurinacional” estipule que los porcentajes del IDH se mantengan.

**b) Determinación sobre la generación y utilización de las finanzas municipales,** si bien se le reconoce al municipio la facultad de administrar sus recursos financieros propios y los que les sean transferidos por el Estado; existe la posibilidad de la etiquetación de recursos municipales principalmente para el cumplimiento de competencias concurrentes como: salud, educación, desarrollo humano.

Esto provocaría una reducción de los recursos libre disposición (decisión de gasto autónoma) del municipio, vulnerando su independencia financiera.

Ricardo Montecinos en la entrevista que se le hizo para este estudio, señaló que en la práctica con la vigencia de la LPP los recursos municipales en ciertos casos se ha visto cuadrículado; procedimiento que ha determinado los porcentajes que se deben utilizar para temas específicos. De esta forma se ha ido limitando a los gobiernos municipales en cuanto a su autonomía y en la toma de sus decisiones de gasto.

La situación podría no cambiaría con la implementación de la propuesta del “Estado Plurinacional”, debido principalmente a la concurrencia de funciones del municipio con otros niveles de gobierno; consiguientemente se podrá seguir observando la etiquetación de sus recursos.

En este apartado se ha expuesto el análisis desagregado de los modelos de “Autonomías Departamentales” y el “Estado Plurinacional” en el marco de las dimensiones política, administrativa y fiscal de la descentralización; la información analizada fue ordenada y presentada en términos de *fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas*. Consecuente, enseguida se plantea un análisis integrador, para formular una visión de conjunto de las propuestas.

### **3.2 Comparación de las propuestas en términos de autonomía municipal**

En el apartado precedente, se ha efectuado un análisis pormenorizado de cada una de las propuestas; por lo que resulta imprescindible contar con una visión integral de ellas, que facilite su valoración para tener una noción clara de las repercusiones que tendrían sobre la situación actual de los municipios,.

En este sentido en este apartado se presenta inicialmente una matriz de análisis comparativo de los modelos objeto de estudio, que pretende caracterizar el mayor o menor grado de autonomía que plantea a favor del municipio. Inmediatamente después se explica la misma retomando las consideraciones teóricas y empíricas que la fundamentan.

Tanto la desagregación efectuada en el apartado anterior, como la integración que se realiza en éste, permitirán determinar los hallazgos de la investigación para atender a las preguntas y objetivos de este estudio y, por consiguiente, aportar información, desde una visión que se centra en el municipio, a la discusión en la que está inmersa.

**Cuadro 5: Identificación del nivel de autonomía municipal que plantean los modelos de descentralización**

"Autonomías Departamentales"			"Estado Plurinacional"			"Participación Popular"											
Valor del indicador			Valor del indicador			Valor del indicador											
Definición	Nivel	RN	Definición	Nivel	RN	Definición	Nivel	R N									
Sección provincial, a nivel nacional.	No influye	0	Sección provincial, pero no a nivel nacional.	No influye	0	Sección provincial, a nivel nacional.	No influye	0									
Por decisión ciudadana, es posible la intervención del Gobierno Deptal.	Medio	2	Por decisión ciudadana, es posible la intervención del Gobierno Nacional	Medio	2	Creación por Ley, no opera la supresión, la modificación por negociación intermunicipal.	Mayor	3									
Elección ciudadana.	Mayor	3	Elección ciudadana.	Mayor	3	Elección ciudadana.	Mayor	3									
Por revocatoria de mandato con referéndum.	Mayor	3	Por revocatoria de mandato con referéndum.	Mayor	3	Por voto constructivo de censura (alcalde)	Medio	2									
No reconoce a OTB's y CV's, tampoco otras.	Inexistente	0	No reconoce a OTB's y CV's, tampoco otras.	Inexistente	0	Reconoce a OTB's y CV's.	Mayor	3									
Promedio	1,60		Promedio	1,60		Promedio	2,20										
ADMINISTRATIVA	Exclusivas: Regulación: Capacidad legislativa sobre servicios públicos básicos y sus finanzas.	Mayor	3	Exclusivas: Planificación: Administrar sus cuentas fiscales sin intervención de otro nivel de gobierno.	Medio	2	Exclusivas: No tiene capacidad legislativa, el gobierno nacional interviene en sus cuentas fiscales.	Menor	1								
	Exclusivas: Participación: Ninguna	Inexistente	0	Exclusivas: Participación: Ninguna	Inexistente	0	Exclusiva: Participación: salud y educación.	Mayor	3								
	Concurrentes: Servicios: Salud y educación.	Mayor	3	Concurrentes: Servicios: Salud y educación.	Menor	1	Concurrentes: Servicios: Salud y educación.	Medio	2								
	La Asamblea Legislativa del Depto. emite normas relativas al funcionamiento de los cantones.	Inverso	-1	No observado.	No influye	0	No observado.	No influye	0								
	Promedio	1,44		Promedio	1,22		Promedio	1,50									
FISCAL	Se transfieren algunos impuestos nacionales coparticipables (total o parcial) a los gobiernos autónomos departamentales.	Mayor	3	El porcentaje de las coparticipaciones se normará por Ley.	Mayor	3	Las transferencias son mayores que los recursos propios (han crecido considerablemente).	Medio	2								
	La creación y recaudación de impuestos, tasas y patentes corresponde a cada municipio.			Los impuestos, tasas y patentes municipales se aprobarán por los concejos municipales.			Para la vigencia de tasas y patentes, el Senado debe aprobarlas. No crea impuestos.										
	Con las competencias concurrentes, existe la posibilidad de la etiquetación de los recursos municipales.	Medio	2	Con las competencias concurrentes, existe la posibilidad de la etiquetación de los recursos municipales.	Medio	2	Se ha observado la etiquetación de los recursos por coparticipación, entre el 9.6 al 20.4%.	Medio	2								
	Promedio	2,50		Promedio	2,50		Promedio	2,00									
Promedio Global			1,85			Promedio Global			1,77			Promedio Global			1,90		

(RN= Referencial Numérico) (Deptal. = Departamental); (Depto.= Departamento)

Fuente: elaboración propia.

El esquema de la matriz busca describir de manera simultánea la información obtenida de los tres modelos objetos de estudio. La construcción de la misma se basa en la operacionalización de variables de las dimensiones relevantes de la descentralización, cuya discusión se efectuó en el capítulo segundo<sup>67</sup>.

La asignación de una escala de valor a los indicadores se sustenta en la información dada por la teoría. Corresponde recordar que la noción fundamental de la que parte la comparación es que a mayor descentralización, se podrá observar mayor autonomía municipal; entonces en las dimensiones: política, administrativa y fiscal, las variables especificadas buscan identificar el nivel de descentralización que cada propuesta le reconoce al municipio.

Recuperando las conclusiones de la discusión teórica se debe precisar la relevancia de cada dimensión estudiada de la descentralización sobre el nivel de autonomía municipal:

1. *Dimensión política*, se observa mayor autonomía en gobiernos locales cuando sus autoridades son elegidas y removidas por voto ciudadano; la participación de la población en la toma de decisiones y el ejercicio del control social también aporta al nivel de autonomía municipal
2. *Dimensión administrativa*, en tanto las funciones subnacionales sean mayores en cantidad y calidad se puede advertir mayor autonomía en los municipios.
3. *Dimensión fiscal*, si la generación de recursos propios es mayor que la cantidad de las transferencias que recibe el municipio se puede advertir en el mayor autonomía; de similar forma se requiere que la determinación del destino de ingresos del municipio sea propia, es decir, debe existir la menor etiquetación de recursos posible.

---

<sup>67</sup> Ver Anexo 2.

Como se ha discutido en el análisis desagregado planteado en el apartado anterior, tanto la propuesta de “Autonomías Departamentales” como la del “Estado Plurinacional” conciben al municipio como un nivel de gobierno local descentralizado; al que se le asigna autonomía por medio de la transferencia de poder político, administrativo y fiscal. Sin embargo, la diferencia entre ambas radica en el nivel de autonomía que le reconocen al municipio.

En ambos modelos se pueden observar aspectos jurídicos que indudablemente podrían mejorar las condiciones actuales del municipio; y otras que debilitarían a este nivel de gobierno que potencialmente podrían ocasionar una pérdida de los logros obtenidos.

Efectuando un análisis valorativo de los postulados de cada propuesta que modificarían la realidad actual de los municipios, en términos de autonomía se puede observar en el cuadro 5 que de los tres modelos, el que le otorga mayor autonomía a los municipios es el de Participación Popular, seguido del de “Autonomías Departamentales”, y finalmente el del “Estado Plurinacional”. A esta conclusión sólo se puede llegar a partir de las consideraciones teóricas de la descentralización, mismas que enseguida se retoman para explicar detalladamente la matriz de comparación.

### **3.2.1 Transferencia de poder político**

En la dimensión política de la descentralización se han planteado las variables que determinan el nivel de autonomía que se reconoce a los gobiernos subnacionales. En primera instancia se debe considerar que el municipio como gobierno local es una entidad político-administrativa con base territorial (Ziccardi 2000, y Rondinelli, Cheema y Nellis 1983), por consiguiente el tema territorial es importante en tanto pueda influir en la autonomía municipal.

Por consiguiente, los puntos vinculados al tema territorial de los municipios son dos. El primero tiene que ver con la uniformidad y universalidad del espacio territorial que corresponda a los municipios, y el segundo está vinculado a quién determina la modificación de su espacio geográfico.

El hecho que el municipio en el caso de Bolivia tenga uniformidad de espacio territorial, es decir, que en toda la república las secciones de provincias delimiten a un municipio no implica que se modifique el nivel de autonomía que tengan por transferencia de poder político. Empero se debe poner atención en las implicaciones en las dimensiones fiscal y administrativas que podría ocasionar el establecimiento de nuevos gobiernos locales en el territorio consignado a los municipios; es decir, se procedería a una redistribución de competencias y recursos por transferencias. Es así que en la matriz del cuadro 4, no se le atribuye un valor de influencia de la variable “espacio territorial del municipio” en el nivel de autonomía que le reconocen al municipio los tres modelos analizados.

En el ámbito territorial el aspecto que llama la atención, es la delimitación de la instancia que tendrá a su cargo la tuición de la modificación del territorio municipal. La organización territorial de un país está determinado en el ámbito jurídico constitucional, esto quiere decir que sus preceptos responden a las facultades del Poder Legislativo, concordante con los mecanismos que se adopte para desarrollar las reformas constitucionales de cada país; si bien la transferencia del poder de decisión sobre la modificación de los límites territoriales de cada gobierno subnacional tiene que ver con un proceso de descentralización, éste debe considerar que podría estar configurando un modelo de autoridad dominante o inclusiva, cuya cualidad distintiva es la relación jerárquica en las relaciones intergubernamentales (Wright 1997).

Esto sucede con la propuesta de “Autonomías Departamentales” cuando se le reconoce al gobierno departamental la facultad de desarrollar la legislación



nacional sobre ordenamiento territorial. Evidentemente para que se evidencie la creación, supresión y modificación del espacio geográfico municipal se requiere el voto favorable calificado de la población del territorio afectado; pero la estipulación de las reglas del juego corresponde al gobierno departamental que en función a sus intereses tendría en la práctica injerencia directa al respecto.

El modelo del “Estado Plurinacional” también plantea la participación de la ciudadanía en la decisión de modificar el territorio municipal, pero se debe observar el transfondo del asunto. Esencialmente dicha propuesta está orientada al establecimiento de gobiernos locales sustentados en cualidades étnico – indígenas de la población, por lo que podría observarse una labor de cooptación de los habitantes de los municipios principalmente rurales para que se efectivice el establecimiento de autonomías distintas al municipio.

Es más dado los intereses político – partidarios y de grupos sociales podría desencadenarse una lucha secesionista que lejos de resolver los problemas de inequidad ocasionados por la diversidad socio – cultural existente en un país tan diverso como Bolivia, degenerarían en ineficiencia de los gobiernos locales por no ser establecidos con criterios que permitan mejorar la prestación de servicios y atención de necesidades de la población, que es uno de los objetivos primordiales que busca la descentralización.

De acuerdo a estos argumentos, se puede observar que este rubro en el modelo de Participación Popular aporta de mejor manera a la autonomía municipal; al dejar en manos del Poder Legislativo la capacidad de crear y suprimir municipios mediante ley de la República; así mismo como la modificación territorial de los mismos.

Una cualidad primigenia para que se desarrolle un proceso de descentralización cuando se trata de una *devolución*, es que la población elija a sus autoridades municipales (Tocqueville 1957, Escobar – Lemmon 2000, y Aghón y Cortés 1998). Es más, hoy en día una de las características de los municipios es la elección de sus autoridades mediante el voto (Ziccardi 2000).

A este respecto las propuestas en discusión no plantean ninguna disminución en la autonomía municipal; sin embargo, cualifican este aspecto estableciendo que la elección del alcalde y los concejales sea de manera separada lo que permitiría establecer un mayor nivel de legitimidad en el gobierno municipal. Otro aspecto favorable de los modelos en discusión es la especificación de que los concejales puedan ser elegidos por circunscripciones distritales que también favorecería a la legitimidad de representación, como ocurrió en Bolivia cuando se estableció la elección de diputados uninominales (Mayorga 2005).

Se debe considerar que esta forma de elección de concejales (solamente) “uninominal” planteada en la propuesta de “Autonomías Departamentales” podría generar problemas de gobernabilidad y ausencia una visión del municipio con un todo para determinar políticas macro; Es decir, que puede darse un escenario de excesiva fragmentación política en el gobierno municipal lo que haga difícil la toma de decisiones; en el segundo caso podría ser suceder que cada concejal uninominal velara solamente por las políticas que benefician al distrito municipal al cual representa; y no se proyectaría el desarrollo municipal de manera integral.

El modelo del “Estado Plurinacional” parece salvar estos potenciales problemas al determinar la existencia de dos tipos de concejales municipales, unos elegidos por circunscripción distrital y otros por circunscripción municipal completa. Con lo cual se podría coadyuvar a la gobernabilidad local, y también a que las autoridades locales asuman una visión más integral del municipio, lo que favorecería la implementación de políticas públicas.

Así como es relevante en lo político la elección de las autoridades municipales, son importantes los mecanismos de control social con los que se cuente, por lo que corresponde hacer referencia a los mecanismos para el cese de funciones cuando el accionar gobierno municipal no está acorde a las expectativas de sus mandantes.

En la actualidad se cuenta con el “voto constructivo de censura” mecanismo de control social indirecto. Se advierte un importante avance en las propuestas al establecer la revocatoria de mandato, lo que le otorgaría la facultad de determinar la continuidad o no en funciones tanto del alcalde como de los concejales. Esto se traduce como un aporte para el logro de mayor autonomía municipal, ya que se plantea como una solución a los conflictos ocasionados por la inadecuada aplicación del “voto constructivo de censura”.

En esta dimensión de la descentralización es fundamental la vinculación de los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas. La promoción de la participación de la sociedad civil es un objetivo que contribuye a la eficiencia de la gestión descentralizada (Aghón y Cortés 1998).

Uno de los logros más reconocidos de la descentralización municipal boliviana, es indiscutiblemente la inclusión social lograda por medio de la determinación de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y control social. Los actores primordiales en este sentido son las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) y los Comités de Vigilancia (CV's), que fueron reconocidos como los sujetos de la Participación Popular. Ambas instancias interactúan con los gobiernos municipales para la planificación participativa de la gestión municipal; así como, están facultados para ejercer control social sobre los municipios.

En ninguna de las propuestas para la segunda fase de la descentralización en Bolivia se establecen instituciones por medio de las cuales se desarrolle la participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Por lo tanto, no se reconoce a las OTB's o CV's, ni se establecen otras instancias para que la gestión municipal contemple la planificación participativa. La ausencia detectada se convierte en un elemento que no aporta al nivel de autonomía del municipio.

De manera conclusiva sobre la dimensión política se puede indicar que de ser implementado alguno de los modelos propuestos existiría una disminución del nivel de autonomía con la que cuentan los municipios en Bolivia actualmente.

### **3.2.2 Transferencia de poder administrativo**

La dimensión administrativa de la descentralización, concebida como un proceso de *devolución*, se refiere a la determinación de funciones específicas de los gobiernos subnacionales (Tidemand 2005).

Luego de la revisión de los tres modelos objeto del presente estudio, se han determinado con especificidad cuatro puntos en los que se advierte cambios de la situación actual de los municipios. Los mismos que se discuten enseguida, considerando sus implicaciones en la autonomía local.

Tanto en el modelo de "Autonomías Departamentales" y el "Estado Plurinacional" le facultan al municipio a administrar sus cuentas fiscales sin la intervención de otros niveles de gobierno, es decir, que el gobierno nacional ya no puede intervenir en el congelamiento de sus cuentas. Así mismo la primera propuesta le otorga al municipio la capacidad de legislar en cuanto a la prestación de servicios básicos, añadiendo a su competencia la regulación de la telefonía fija y energía eléctrica.

Dentro de las categorías de competencias inherentes a los municipios<sup>68</sup>, resalta una de carácter exclusivo, la de participación, que tiene que ver con la generación de oportunidades para la participación de la sociedad en las políticas y decisiones locales. En ninguna de las propuestas para la segunda fase de la descentralización se estipula ésta, por lo que se observa que el modelo de “Participación Popular” le otorga un mayor nivel de autonomía al municipio, al vincular a la ciudadanía en busca de una mejor provisión de los servicios de salud y educación; además de estar obligado a atender las peticiones, representaciones y actos de control social de las OTB’s y CV’s.

Ahora bien, una función municipal cuya concurrencia se mantiene en los tres modelos es la prestación de los servicios de salud y educación; sin embargo, el nivel que aporta a la autonomía municipal es distinta de acuerdo a la matriz comparativa del cuadro 4. La diferencia valorativa tiene que ver con la limitaciones que le implica la concurrencia al municipio; si se parte de la situación actual, la competencia del municipio se limita a la provisión de insumos e infraestructura.

La propuesta de “Autonomías Departamentales” abre la concurrencia, sin delimitar la tareas específicas del nivel local, dotando al municipio de mayor poder de decisión para la mejor prestación de estos servicios; es así que podría generarse un proceso de retroalimentación y aprendizaje, mediante el cual el gobierno departamental y el local coordinarían su trabajo de manera más operativa de acuerdo a cada realidad local, para una mejor provisión de salud y educación a su población.

En cambio en el “Estado Plurinacional” determina la concurrencia con el nivel departamental de la función de provisión de insumos e infraestructura para la prestación de los servicios de salud y educación, que le correspondían exclusivamente al municipio.

---

<sup>68</sup> Categorización Queensland Government

Por consiguiente el gobierno municipal perdería su capacidad de decisión de estos aspectos, lo que le restaría autonomía en comparación con la situación actual.

Se describe en la matriz una función que corresponde al nivel departamental, la de emisión de normas relativas al funcionamiento de los cantones; se lo incluyó debido a que es un mecanismo por el cual se intervendría en los municipios. Los cantones son las unidades territoriales que se encuentran dentro de la geografía municipal (sección de provincia) por lo que se considera que generaría un efecto inverso sobre la autonomía de estos gobiernos locales.

De manera global, el modelo de “Participación Popular” le otorga un mayor nivel de autonomía al municipio en términos de transferencia de poder administrativo, seguido muy de cerca por el de “Autonomías Departamentales”.

### **3.2.3 Transferencia de poder fiscal**

En la dimensión fiscal para determinar el nivel de autonomía municipal que determina cada propuesta se consideran dos puntos clave. El primero tiene que ver con las fuentes de las finanzas municipales, y el otro está relacionado con quién está facultado para decidir sobre el destino de los recursos municipales (Finot 2000).

Uno de los avances más relevantes en términos de descentralización a favor de los municipios en los modelos propuestos es el otorgamiento de la capacidad de fijar tributos (alícuotas, bases y actividades imponible, sujetos pasivos, etc.); lo que permitiría una base jurídica que ya no condicione al municipio a lograr la aprobación del Senado de la República para poner en vigencia sus tasas y patentes; además que se abre la posibilidad de que sean los municipios puedan crear impuestos exigibles en su espacio territorial acorde con sus características diferenciadas propias.

En el ámbito del “deber ser” de la norma este aspecto le generaría al municipio un mayor nivel de autonomía; obviamente para que esto suceda será necesaria la creación de incentivos para que la mayoría de los municipios que actualmente no han asumido la responsabilidad de incrementar sus recursos propios, se muevan hacia ese objetivo. Así como, la creación de las condiciones administrativas necesarias para que los gobiernos municipios afronten este reto.

El otro aspecto relevante en la dimensión fiscal, es la transferencia del poder de decisión sobre el gasto local, en la vigencia del modelo de “Participación Popular” se ha observado que entre el 9.6 y el 20.4% de los recursos transferidos por el gobierno nacional a favor de los municipios (por concepto de coparticipación tributaria) han sido etiquetados, cuyo destino han sido políticas nacionales en los ámbitos competenciales concurrentes; en estos casos el municipio ha sido simplemente un ejecutor. Si bien ese porcentaje no es alto, el mismo podría mantenerse al continuar existiendo competencias concurrentes del municipio con otros niveles de gobierno.

Entonces el impacto de esta variable en el nivel de autonomía municipal es medio, equivalente para los tres modelos debido a que no existe una posibilidad real de determinar la cantidad de recursos municipales que podrían ser etiquetados por otros niveles de gobierno de implementarse alguna de las propuestas en discusión.

En la dimensión fiscal, se observa que las propuestas de “Autonomías Departamentales” y el “Estado Plurinacional” de implementarse aportarían un mayor nivel de autonomía a los municipios, con respecto a la situación actual.

### **3.3 Relaciones intergubernamentales**

En el capítulo segundo de este trabajo de investigación se han descrito los aspectos relevantes del enfoque de las relaciones intergubernamentales especifican el modelo de autoridad observable en país. Las RIG permiten analizar cuestiones críticas de las políticas públicas, sus rasgos característicos son: (1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; (2) el número y la variedad de los funcionarios públicos que intervienen; (3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; (4) la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; (5) la preocupación por cuestiones de política financiera (Wright 1997).

Considerando que los objetos de estudio analizados son marcos jurídico – legales, uno vigente y dos propuestas potencialmente aplicables en el futuro inmediato; varias de las características de las RIG no pueden ser consideradas, por lo que se tomará sólo la primera. De esta forma la discusión siguiente se convierte en un primer acercamiento analítico sobre el tema.

Los modelos de autoridad que delimitan las relaciones intergubernamentales, son: coordinada, dominante o inclusiva, e igual o superpuesta; ubicándose los primeros dos en puntos opuestos en la línea de las RIG ya que implican cualidades de descentralización y centralización respectivamente.

La vigencia del modelo de “Participación Popular” generó que las relaciones intergubernamentales se acerquen más a un modelo de autoridad igual o superpuesta entre los dos niveles de gobierno con autonomía reconocida, el gobierno nacional y el municipal; ya que se orientó a efectuar un traslape de poder entre estos dos niveles. Se debe recordar que el gobierno departamental, se encuentra descentralizado bajo su forma de desconcentración no en la misma medida que el municipio (devolución).



En el caso de la propuesta de “Autonomías Departamentales”, en función a que le otorga un alto margen de discrecionalidad al nivel intermedio (gobiernos departamentales), y como se ha comentado encierra muchos aspectos que orientan el proceso a una *cuasi-federalización* de Bolivia; en cuya circunstancia las RIG podrían configurar una realidad cercana a un modelo de autoridad coordinada, con la cualidad distintiva de autonomía.

Se debe considerar que en este modelo la autonomía se orienta a favor de los gobiernos departamentales en perjuicio de los locales, quienes asumen una relación jerárquica de dependencia hacia el nivel intermedio (v. gr. la *Regla de Dillon en EEUU*, por la cual la creación y abolición de los gobiernos locales es atribución del nivel intermedio, limitándose el poder local que queda subordinado a los estados).

Considerando la propuesta del “Estado Plurinacional” donde la autonomía municipal disminuiría considerablemente, estableciendo un sistema donde se crean otros gobiernos locales; de manera global se la puede entender como la expresión de un modelo de autoridad dominante o onclusiva, cuya cualidad distintiva es la jerarquía, por ende parte de la ordenación descendiente y vertical de poder entre los niveles de gobierno.

Considerando que el escenario que se produzca con esta propuesta mostraría una diversidad de gobiernos subnacionales, el poder local podría fragmentarse de tal manera que el único nivel de gobierno relevante en la realidad boliviana sea el nacional. Por lo que se podría retomarse cierto nivel de centralización. A esto se puede añadir que en la concepción del “Estado Plurinacional” la condición para la creación de gobiernos subnacionales responde básicamente a criterios étnico – indígenas, y no a cuestiones de eficiencia gubernamental.

### **3.4 Hallazgos de la investigación**

Para finalizar este capítulo en este apartado se retoma a manera de resumen los aspectos relevantes discutidos en el análisis crítico de las propuestas y la comparación de propuestas en términos de autonomía.

Las propuestas para la segunda fase de descentralización en Bolivia, tanto de la “Autonomías Departamentales” como la del “Estado Plurinacional” conciben al municipio como un nivel de gobierno local descentralizado, al que le transfieren poder político, administrativo y fiscal. Enseguida se enlistan las implicaciones positivas y negativas que se podría generar sobre los municipios de aplicarse dichos modelos.

#### **3.4.1 Implicaciones negativas para los municipios**

##### **Autonomías Departamentales**

###### **a) Dimensión Política**

- La tuición sobre la creación, modificación y supresión del municipio se fundamenta en la decisión de su población, pero existe el riesgo de que el gobierno departamental intervenga.
- No establece mecanismos mediante los cuales la población pueda participar en la toma de decisiones en el ámbito municipal, ni para ejercitar un control social directo sobre la gestión local.

###### **b) Dimensión Administrativa**

- El municipio no cuenta con funciones de participación social.
- El gobierno departamental se inmiscuiría en el municipio mediante la emisión de normas referidas a los cantones.

##### **Estado Plurinacional**

###### **a) Dimensión Política**

- La tuición sobre la creación, modificación y supresión del municipio se fundamenta en la decisión de su población, pero existe el riesgo de

que el gobierno nacional intervenga; además de otros actores políticos y sociales.

- No establece mecanismos mediante los cuales la población pueda participar en la toma de decisiones en el ámbito municipal, ni para ejercitar un control social directo sobre la gestión local.

**b) Dimensión Administrativa**

- El municipio no cuenta con funciones de participación social.
- Se lo limita en la concurrencia de la prestación de los servicios de salud y educación.

**3.4.2 Implicaciones positivas para los municipios**

**Autonomías Departamentales**

**a) Dimensión Política**

- La elección de manera separa de alcalde y concejales, podría generar un mayor nivel de legitimidad en el gobierno municipal.
- La revocatoria de mandato permitiría el ejercicio de un mecanismo de control social.

**b) Dimensión Administrativa**

- El municipio adquiere la facultad de emitir legislación referente a la prestación de servicios públicos y sus finanzas
- Se apertura la discrecionalidad del municipio en cuanto a la prestación de los servicios de salud y educación, sin perder la concurrencia con otro nivel de gobierno.

**c) Dimensión Fiscal**

- Los municipios podrán crear y recaudar impuestos, tasas y patentes sin que sea necesario la aprobación de otra instancia.

## **Estado Plurinacional**

### **a) Dimensión Política**

- La elección de manera separa de alcalde y concejales, podría generar un mayor nivel de legitimidad en el gobierno municipal.
- La revocatoria de mandato permitiría el ejercicio de un mecanismo de control social.

### **b) Dimensión Administrativa**

- El municipio adquiere la facultad de administrar sus cuentas fiscales sin la intervención de otro nivel de gobierno.

### **c) Dimensión Fiscal**

- Los municipios podrán crear y recaudar impuestos, tasas y patentes sin que sea necesario la aprobación de otra instancia.

El proceso de transferencia de poder político, administrativo y fiscal que plantean tanto la propuesta de “Autonomías Departamentales” y el “Estado Plurinacional”, claramente esta orientado a otras instancias territoriales entiéndase departamento, región, territorios indígenas originarios; esto vinculado con la polarización de las fuerzas políticas en el contexto boliviano actual, y movidos además por la demanda de mayor capacidad de determinación y administración de los recursos provenientes de la explotación hidrocarburíferas que se encuentra en auge. Para el diseño de estas propuestas parecería no considerarse en muchos casos aspectos como de eficiencia y pertinencia como elementos fundamentales para la de un proceso de descentralización.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Uno de los temas que ha generado mayor enfrentamiento político y social desde la asunción de Evo Morales como presidente de la República, es la determinación de cómo Bolivia va enfrentar la segunda fase de descentralización.

Tema agendado a partir de la demanda de autonomía por los departamentos productores de hidrocarburos, que cuenta con el respaldo político – partidario de la oposición al gobierno del presidente Evo Morales, y las oligarquías orientales. Como contrapartida a esta propuesta, el gobierno planteó el modelo del “Estado Plurinacional” que se orienta al reconocimiento de autonomías subnacionales distintas al municipio o al departamento, basadas en consideraciones étnico-indígenas.

El debate sobre este tema desencadenó una profunda polarización política social, regional y cultural, por lo que se remitió su tratamiento a la Asamblea Constituyente. Se esperaba que dicha instancia pueda lograr concertación en la discusión sobre *autonomías*, lo cual no sucedió. Por lo que este asunto se encuentra aún irresuelto. Por una parte está el gobierno buscando los mecanismos que legitimen la vigencia de una Constitución Política del Estado fuertemente crítica por la oposición en cuanto a sus mecanismos de aprobación en la constituyente, que se basa en el modelo del “Estado Plurinacional”; y por el otro está *la media luna* pretendiendo implementar sus “Autonomías Departamentales *de facto*”.

Las dos propuestas para enfocar la segunda fase de descentralización, no fueron las únicas que surgieron; pero si las más relevantes, dado que delimitaron los informes de mayoría y minoría de la Comisión de Autonomías, Descentralización y Reordenamiento Territorial de la Asamblea Constituyente.

En 1994 se implementó en la Ley de Participación Popular que como modelo de descentralización municipalista ha mostrado tres logros fundamentales en sus más de diez años de vigencia: inclusión política, social y económica. El debate para afrontar la segunda fase del proceso de descentralización parece no responder a la búsqueda de mayor eficiencia gubernamental en el contexto subnacional. Es más, la discusión y el análisis sobre este tema en el ámbito político, social y académico ha marginado al municipio omitiendo el papel fundamental que éste juega como instancia articuladora del desarrollo local, y en la atención de necesidades básicas de la población.

Precisamente por estas razones la presente investigación se concentró en el análisis de las propuestas en discusión desde la perspectiva municipal. El objetivo principal de este estudio fue realizar un análisis comparativo de las propuestas para identificar la concepción que sobre el municipio tienen los modelos que se proponen para la segunda fase de la descentralización; los objetivos específicos propuestos fueron examinar las implicaciones positivas y negativas que podrían observarse en el municipio de implementarse los modelos en discusión: “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”.

El marco teórico que sustenta este trabajo es la teoría de la descentralización, de la que se tomó las dimensiones: política, administrativa y fiscal. Metodológicamente en la presente investigación se optó por aplicar el Derecho Comparado debido a que los objetos de estudio son normas jurídicas; también se utilizó el Método Comparado porque permitió la realización de un análisis comparativo de tres casos estudiados; la herramienta analítica que se escogió para ordenar de manera sistemática la información fue la matriz *FODA*.

Este trabajo se ubica dentro del análisis de políticas públicas en su enfoque de *policy analysis*, por que pretende generar información que facilite y oriente la toma de decisiones públicas. Debido a que las investigaciones en este campo tienen el carácter multimetódico, en este trabajo se han podido adecuar de

manera creativa los métodos y herramientas aplicadas que corresponden a otras áreas científicas, pero que fueron sumamente útiles para el caso presente.

La información con la que se contó para realizar esta investigación provino de dos fuentes: los textos jurídicos de cada propuesta y las entrevistas realizadas a especialistas en el tema. Las limitaciones de información con las que se sopesaron se deben a la naturaleza misma del tema estudiado, y principalmente porque este trabajo se propuso proyectar lo que podría suceder en el futuro. A pesar de lo anterior se logró por medio de la generación de escenarios producir valiosa información que pretende orientar a los tomadores de decisiones; así como enriquecer el debate boliviano actual.

El resultado de la investigación ha permitido identificar que las propuestas conciben al municipio como un nivel de gobierno local descentralizado al que le transfieren poder político, administrativo y fiscal. Producto del análisis comparativo entre las dos propuestas contrastándolas con el modelo vigente, se ha observado que cada una de ellas encierra implicaciones positivas y negativas para el municipio.

Se ha observado que pese a su perfectibilidad el modelo de “Participación Popular” le otorga un mayor nivel de autonomía a los municipios. Siendo la propuesta de “Autonomías Departamentales” en escala descendiente la que le secunda, y finalmente se encuentra el “Estado Plurinacional”.

En términos de democratización una de las consecuencias deseables de la descentralización, el modelo de “Participación Popular” tiene mayores implicaciones en este tema; esto se debe a que permite la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones locales, facilitando el control social directo. Lo que no ocurre con las dos propuestas estudiadas.

Expresados los hallazgos en cuanto a autonomía y democracia, corresponde indicar que el resultado del análisis de cada propuesta en términos de descentralización llevó a determinar que los puntos que podrían tener consecuencias negativas en los municipios sean eliminados y los que implicarían mejoras en la situación municipal actual sean asimilados por ambas propuestas.

Por lo que como recomendación de política pública este trabajo de investigación plantea que las modelos de “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional” deben incorporen los siguientes aspectos:

En lo político:

1. La tuición sobre la creación, modificación y supresión del municipio como entidad territorial, debe desarrollarse necesariamente mediante Ley de la República, con la intervención aprobatoria de la población interesada mediante referéndum. Este proceso que debe estar fundamentado en la búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios locales.
2. Los Municipios deben están obligados a contar con arreglos institucionales que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones locales y el ejercicio del control social. Con la finalidad de que la propuesta no sea restrictiva, cada municipio de manera democrática podrá determinar si continúa activándose por medio de las Organizaciones Territoriales de Base y Comités de Vigilancia, o por el contrario plantea nuevas instancias.
3. La elección de alcalde y concejales tendrá que realizarse de manera separada, reconociéndose la designación de concejales por circunscripción municipal distrital y completa.



4. Se debe establecer la revocatoria de mandato como mecanismo de ejercicio del control social, a consecuencia del cual pueden cesar en funciones tanto los concejales como el alcalde municipal. Para que opere este mecanismo se requiere la activación social, y un referéndum popular.

En lo administrativo:

1. El municipio deberá contar con funciones que explícitamente determinen la obligatoriedad de generar espacios de participación social en las políticas municipales, y en la retroalimentación para la mejora de los servicios públicos.
2. Ni el gobierno departamental, ni otra instancia subnacional podrá emitir normas sobre las unidades territoriales que se encuentren en el espacio geográfico del municipio.
3. La concurrencia en la prestación de los servicios de salud y educación entre el municipio y otros niveles de gobierno, no debe convertirse en un mecanismo por el que se limite el accionar del gobierno local; sino más bien debe convertirse en una oportunidad para lograr que dichos servicios se presten con eficiencia, economía y oportunidad, mediante la coordinación de las instancias involucradas.
4. El municipio debe estar facultado para emitir la normativa legal necesaria para reglamentar la provisión de servicios públicos que le sean transferidos.
5. Las finanzas municipales deberán ser administradas en el marco de la autonomía municipal, en las que ningún otro nivel de gobierno puede intervenir. Cuando los recursos municipales no sean invertidos de acuerdo a lo estipulado por la planificación participativa, las instancias que ejerzan el control social en el municipio podrán solicitar el congelamiento de las cuentas municipales.

El procedimiento se inicia con la presentación de la denuncia respectiva ante el Congreso de la República que la tramita por medio de la Comisión respectiva; este es un proceso administrativo prejudicial de carácter sumario, en el que intervendrá el gobierno municipal denunciado como la instancia de control social denunciante; no se permitirá la intervención de otro nivel de gobierno.

Si las anomalías observadas no fueran graves la resolución recomendará a las autoridades municipales demandadas subsanar las mismas otorgándoles al efecto un término perentorio, en caso de incumplimiento se procederá al congelamiento de las cuentas fiscales. En caso de que sean graves, los antecedentes de este proceso serán remitidos a la instancia jurisdiccional correspondiente para que la denuncia se tramite por la vía ordinaria, solicitando en la remisión la aplicación del congelamiento de cuentas fiscales como medida precautoria.

En lo fiscal:

1. Se le debe reconocer al municipio la facultad para crear y recaudar impuestos, tasas y patentes municipales, sin que requiera la aprobación de otra instancia gubernamental o estatal. El tratamiento de los tributos municipales le corresponde al concejo; para su aprobación y publicación se requiere la intervención del ejecutivo municipal.

Las consideraciones expuestas precedentemente son los aspectos que deben ajustarse en las dos propuestas estudiadas. Si se asumen las recomendaciones del presente trabajo de investigación se evitará la pérdida de los principales logros observados a partir de la vigencia del modelo de “Participación Popular” vigente, y por consiguiente evitar que se pierdan las lecciones de más de 10 años de aprendizaje; también se asimilará el sumo de las aportaciones positivas de los modelos de “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional” que favorecerían a la perfectibilidad de la situación actual de los municipios.

Dado el contexto actual en Bolivia existe una alta probabilidad de que los dos modelos se han implementados simultáneamente. Debido a que a momentos el diálogo que permita llegar a algún consenso se ve lejano, debido al fuerte enfrentamiento entre los actores relevantes y su poca predisposición a negociar. El “Estado Plurinacional” podría implementarse con respaldo jurídico – legal; “Las Autonomías Departamentales” podrían plasmarse en la realidad mediante mecanismos de *de facto*.

En ambos casos la implementación podría darse con cuestionables parámetros de legitimidad. Por lo que para la vigencia de un nuevo marco institucional en Bolivia se requiere un proceso de negociación responsable y comprometido; en el que participen todos los actores políticos y sociales vinculados, que permita el incremento de legitimidad de las reformas.

Este trabajo de investigación en ninguna medida pretende determinar la pertinencia de las propuestas en discusión para encarar la segunda fase de la descentralización; lo que busca es orientar el debate político y público, sobre la importancia de considerar los aspectos favorables del proceso descentralización municipalista que no deben dejar de observarse en un nuevo proceso, pese a que éste se oriente hacia otras instancias subnacionales. Así mismo, se propone ajustar las propuestas en relación a las aportaciones que conciben de manera individual, para uniformar las mejoras que se plantean a favor de los municipios.

Siendo este trabajo de investigación de tipo exploratorio – descriptivo, genera varios caminos sobre los cuales resultaría interesante proseguir el estudio de este tema. La principal línea investigativa se podrá realizar si las propuestas analizadas se implementan, ya que esto permitiría determinar si los escenarios generados en este trabajo se observan efectivamente en la realidad; y si no lo hacen poder determinar las causas formales e informales para que ello.

Así mismo, en investigaciones posteriores encontrándose vigente alguno de los modelos (o ambos en un caso dado) se podrán corroborar las proyecciones en cuanto a autonomía y democratización que fueron parte de los hallazgos de esta investigación.

Otras opciones de investigación que se sugieren son las que se plantean en las siguientes preguntas: ¿En qué medida el otorgamiento de la facultad para la determinación de impuestos, tasas y patentes se convierte en un incentivo eficaz para el incremento de los recursos propios por los municipios? ¿En qué medida la elección de concejales por circunscripción municipal completa y distrital, y de manera separada al alcalde, podrían mejorar el nivel de eficiencia de la gestión municipal? ¿En qué medida el reconocimiento de la potestad legislativa para los municipios, les generaría una jerarquización normativa?

## ANEXO 1

### METODOLOGÍA

Los objetos de estudio del presente trabajo de investigación son: (a) el modelo de descentralización municipalista vigente en Bolivia determinado a partir de la Ley de Participación Popular, y (b) los Informes de Mayoría y Minoría de la Comisión de Autonomías Descentralización y Reordenamiento Territorial de la Asamblea Constituyente que encierran los modelos de “Estado Plurinacional” y “Autonomías Departamentales” respectivamente.

Se debe señalar que el modelo vigente en la actualidad, responde a la política pública de descentralización implementada por medio de la Ley de Participación Popular No 1551 vigente desde 1994; la misma que ha sido la base sobre la cual se han emitido otras normas como la Ley de Municipalidades No 2028 de 28 de octubre de 1999 y otras que han permitido fortalecer y operativizar el proceso; se debe destacar también que para adecuar el marco jurídico se reformó la Constitución Política del Estado en 1995.

Las propuestas de reforma constitucional en materia de reordenamiento territorial que se traducen en los Informes de la Comisión Autonomías Descentralización y Reordenamiento Territorial de la Asamblea Constituyente, de entrar en vigencia se convertirían en el marco de la implementación de un nuevo modelo que delimitaría la segunda fase de descentralización en Bolivia. Por otra parte se debe recordar que la propuesta de las “Autonomías Departamentales” tiene una alta probabilidad de aplicarse *de facto* sin enmarcarse en marco jurídico nacional, mediante la aprobación y vigencia de los Estatutos Autonómicos de los departamentos alineados en la denominada *media luna*.

Por consiguiente las unidades de análisis de esta investigación son documentos en estricto sentido jurídico de diferente naturaleza, es decir, por una parte el

modelo de descentralización municipal se respalda en la Ley de Participación Popular auxiliada por la Constitución Política del Estado y otras normas jurídicas (promulgadas y vigentes); y por otra parte las propuestas de modelos de descentralización son proyectos de texto constitucional y/o normativa *de facto* (Autonomías Departamentales) que se pretende aplicarse bajo una condición de legitimidad popular mediante la aprobación de Estatutos Autonómicos por consulta popular.

## **1. Métodos de Investigación**

Enseguida se describen y especifican los métodos de estudio que se van a aplicar en la presente investigación, para el logro de los objetivos propuestos.

### **1.1. Derecho Comparado**

El derecho comparado como disciplina de las ciencias jurídicas se propone examinar el derecho existente a su alrededor bajo la condición de simultaneidad de los tiempos, lo que permite observar el desenvolvimiento de la relaciones jurídicas correspondientes a diferentes naciones. Implica la consideración de material legislativo extranjero y el hábito mental con la que el derecho es aplicado y estudiado; pero además el origen y la estructura general de las particulares instituciones en los diversos derechos, considerados en la ley, en la jurisprudencia y en la doctrina. (Sarfatti 1945: 9)

No existe un acuerdo definitivo sobre si el derecho comparado es una ciencia o solamente un método de investigación. Al respecto, se debe indicar que la determinación de la existencia de un estudio científico del derecho comparado o un estudio de derecho interno con método comparativo, dependerá de los objetivos que se busquen en la investigación jurídica. En el primer caso se efectúa un examen crítico comparativo entre los diversos sistemas de derecho, pero también entre diversos grupos o particulares legislaciones; sobre las cuales se penetra al origen histórico de la institución [jurídica] que se examina, estudiándose además su evolución procurando extraer su línea directiva, para

realizar un estudio de este tipo no es suficiente el conocimiento de los textos de las leyes, sino haber efectuado un seguimiento a la evolución de las normas en la jurisprudencia y la doctrina jurídica. En el segundo caso se trata de una investigación que se limita a lograr una aproximación del derecho interno con cualquier legislación extranjera para plantear una reforma, o en su caso para lograr una interpretación más exacta de la ley. (Sarfatti 1945: 200 – 2001)

## **1.2. Método comparado**

La comparación profundiza la capacidad de descripción del investigador permitiendo sintetizar los elementos diferenciadores y comunes de un fenómeno particular. Comparar no es otra cosa que determinar semejanzas y diferencias entre varios fenómenos que aparentan tener analogías; lo que permite explicar unos mediante otros. (Pliscoff y Monje 2003:4)

De manera general comparar puede entenderse como un procedimiento sistemático y ordenado para examinar relaciones, semejanzas y diferencias entre dos o más objetos o fenómenos, con la intención de extraer determinadas conclusiones. El método comparado es el procedimiento científico-lógico para llevar a cabo análisis comparativo de la realidad social, que fija su atención en dos o más unidades macrosociales. Estas deben seleccionarse de forma sistemática, ser comparables en subconjuntos o totalmente (contextos homogéneos o heterogéneos), y ser consideradas como el contexto del análisis de la variación (semejanzas o diferencias) entre variables o relaciones; estas, además, pueden ser observadas a diferentes niveles de análisis, para llegar, bien a la comprobación de hipótesis y proposiciones causales explicativas de validez general, o bien a la interpretación de diferentes pautas causales particulares de cada caso. Este método plantea dos estrategias de investigación: (a) la histórico-cualitativa, y (b) la cuantitativa o estadística. La primera está básicamente dirigida al estudio de casos y la otra al de variables. (Reyes 2007)

En el estudio de casos se considera un número pequeño de casos definidos en forma teórica, se procede de forma global en la comparación de sus aspectos más relevantes. Puede tratarse de estudios de área o históricos. Una de sus características principales es su flexibilidad en el uso de variables a comparar que se determinan a partir de los elementos teóricos que se establecen en el marco conceptual de análisis. Su principal desventaja es que pocas veces se puede utilizar una variedad de casos que sea suficiente para probar o negar argumentos causales. (Pliscoff y Monje 2003: 8 – 9)

Como se ha señalado que el Derecho Comparado como metodología de investigación es aplicable para el análisis de una determina institución jurídica comparándola con la legislación extranjera con la finalidad de plantear una reforma o para lograr una interpretación más exacta de la ley; por consiguiente no se va aplicar esta disciplina jurídica en *strictu sensu*, sino que se la va a aplicar por analogía para comparar los tres textos legales objeto de estudio, debido a que en términos prácticos se efectuará una comparación de normativas jurídicas.

Así mismo se asumirá el método comparado para lograr un análisis mediante un proceso sistemático y ordenado de las propuestas que se discuten para implementar la segunda fase de la descentralización en Bolivia. La estrategia elegida de este método que es la histórico – cualitativa, debido a que la presente investigación tiene un carácter exploratorio – descriptivo; por consiguiente se efectuará una estudio de casos, que a los fines presentes no se determinaron teóricamente debido a que las mismas ya están dadas por la realidad, y son precisamente las unidades de análisis descritas anteriormente.

Se debe aclarar que la presente investigación al ser exploratoria – descriptiva con un enfoque cualitativo no pretende hallazgos correlaciones o causales, en muchos estudios con el método comparado se logran determinar.



Las categorías teóricas bajo las cuales se efectuará la comparación de las propuestas de “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional” contrapuestas de manera individual con el modelo de descentralización municipalista vigente en Bolivia, están determinadas por las dimensiones político, administrativo y fiscal de la teoría de la descentralización.

Dado que los objetivos específicos del presente trabajo se orientan a determinar las implicaciones negativas y los potenciales avances sobre la situación actual de los municipios en Bolivia; se aplicará como herramienta complementaria la matriz de análisis FODA.

El análisis FODA (o SWOT, Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), es un análisis de situación que está orientado a determinar la posición de una organización y la cantidad de sus recursos. Es un instrumento que se utiliza en el diseño estratégico dentro del análisis organizacional, en el que el estratega evalúa el ambiente externo de la empresa identificando los factores medulares para el éxito en esa industria, es decir, considera las oportunidades y las amenazas; después estudia las fuerzas y debilidades internas de la organización (Mintzberg 1999:55). Con lo que se obtiene un panorama de las competencias distintivas de la empresa:

- Fortalezas, son las capacidades que tiene la organización que la distinguen de su competencia, y lo que hace que tenga una situación privilegiada frente a otras organizaciones.
- Debilidades, son aquellos factores que desfavorecen a la organización, se trata de recursos de los que se carece, capacidades que no tiene, o procesos que desarrolla que no se efectúan favorablemente.
- Oportunidades, son aquellos factores externos que le permitirían a la organización obtener ventajas competitivas.

- Amenazas, se trata de factores que se encuentran en el contexto del ambiente que rodea a la organización que pueden perjudicar a la organización.

**Cuadro 1: Variables FODA**

<b>Variables/ Espacio</b>	<b>Positivas</b>	<b>Negativas</b>
<b>Exterior</b>	Oportunidades	Amenazas
<b>Interior</b>	Fortalezas	Debilidades

*Fuente: elaboración propia*

Esta herramienta se ha utilizado y aplicado a diversas organizaciones no solamente empresariales. Por ello se decidió adaptarla, considerando que será de gran utilidad heurística para ordenar el análisis de los modelos de “Autonomías Departamentales” y el “Estado Plurinacional”, de la siguiente manera:

**a) Internas (fortalezas o debilidades):**

- Estructura del gobierno municipal.
- Mecanismos locales de la toma de decisiones (participación directa o indirecta de los ciudadanos)
- Funciones o capacidades municipales en cuyo desempeño no interviene otro nivel de gobierno.
- Finanzas locales, en cuanto a los recursos propios de los municipios.

**b) Externas (oportunidades o amenazas):**

- Regulación, vinculado con las normas que limitan o facultan al municipio, en las cuales él no tiene control o no interviene.
- Funciones o capacidades municipales en cuyo desempeño podría intervenir otro nivel de gobierno.
- Finanzas, flujos de recursos fiscales que son transferidos por otro nivel de gobierno.

Las dimensiones del FODA se van a usar para ordenar las variables de interés para los ámbitos político, administrativo y fiscal. Es decir que para cada rubro se tratará de identificar, desde el mirador de la situación actual de los municipios, si lo establecido por el modelo (Departamental o Plurinacional) significa una potencial fortaleza/debilidad, oportunidad/amenaza.

## **2. Fuentes de información**

Las principales fuentes de información para este estudio son: a) revisión documental, referida a la revisión de la normativa legal vigente en materia de descentralización municipal en Bolivia. Esto permitirá definir concretamente el nivel competencial y alcance de los gobiernos locales; otra documentación importante es la referida al ámbito financiero municipal, sobre el cual se analizarán las bases de datos con las que cuenta el Viceministerio de Descentralización a través de su Dirección General de Políticas Municipales, para determinar el nivel de recursos que perciben por diferentes conceptos, y también determinar la capacidad de autogeneración de recursos y el destino de los mismos; así mismo con la finalidad de considerar los logros municipales se tomarán estudios especializados realizados al respecto. b) entrevistas a especialistas en el tema de descentralización, municipalismo, y autoridades del gobierno nacional del área<sup>69</sup>.

Metodológicamente cabe recordar que una entrevista permite una interacción directa con la persona de la que se quiere obtener la información requerida. Las entrevistas pueden variar entre *rígidamente estandarizadas*, en las que tanto las preguntas como las respuestas alternativas permitidas a la persona, están ya predeterminadas, a la *totalmente no estructurada*, en la que ni las preguntas a ser formuladas ni las respuestas a obtener se hallan determinadas antes de la entrevista. (Selltiz:1980:423)

---

<sup>69</sup> Ver Anexo 4: Guía de entrevista y Anexo 5: Nómina de entrevistados.

Para la realización de las entrevistas se ha decidido optar por una semiestructurada, como punto intermedio entre los dos tipos extremos de entrevistas, en virtud a que se requiere un método flexible, que habrá la posibilidad de que el entrevistado se sienta en la libertad de transmitir sus puntos de vista, sin que el investigador lo orille a respuestas específicas. (Selltiz1980:436 – 437)

Se explorará también a través de las entrevistas los factores vinculados a una evaluación de los logros municipales vinculados a la Ley de Participación Popular y las implicancias para el municipio ante la implementación de un nuevo modelo de descentralización en Bolivia. En el margen de la flexibilidad de la entrevista, se aplicará una entrevista dirigida, ya que se centrará a la persona consultada sobre un tema concreto y aspectos subyacentes que serán conocidos por éste por adelantado, pero se abrirá la opción a que el entrevistado refiera aspectos vinculados con el interés del investigador, pero no precisamente explicitados.

## ANEXO 2

### OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Dimensión	Variables	Indicadores	
Política	Espacio territorial de los municipios	Sección provincial en todo el territorio nacional	
		Sección provincial, pero no en todo en todo el territorio nacional	
	Tuición sobre la modificación del territorio municipal	Población del propio municipio.	
		Otro nivel de gobierno	
	Mecanismo de designación de las autoridades municipales.	Elección de alcalde y concejales por voto ciudadano.	
		Potestad de otro nivel de gobierno.	
	Mecanismos de remoción de alcalde y concejales	Revocatoria de mandato	
		Voto constructivo de censura	
		Por Intervención de otro nivel de gobierno	
	Arreglos institucionales que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones y control social	Reconocimiento de OTB's y CV's	
		Otras organizaciones	
		No se establece ninguno	
Administrativa	Funciones transferidas al municipio	Exclusivas del municipio	Servicios
			Regulación (emisión de normas)
			Representación
		Concurrentes con otro nivel de gobierno	Planificación y coordinación
			de Participación Social
Fiscal	Fuentes de las finanzas municipales.	Transferencias	
		Recursos Propios	
	Determinación sobre la utilización de las finanzas municipales.	Por el gobierno municipal	
		Por otro nivel de gobierno	

Fuente: elaboración propia.

**Anexo 3**  
**DIAGRAMA DE ANÁLISIS**

Dimensión FODA	Carácter	DESCENTRALIZACIÓN FODA	Ámbito de Descentralización	Variables	
Fortalezas	Interna		Política	Espacio territorial de los municipios.	
				Tuición sobre la modificación del territorio municipal.	
Mecanismo de designación de las autoridades municipales.					
Mecanismos de remoción de alcalde y concejales.					
Arreglos institucionales que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones y control social.					
Debilidades					
Oportunidades	Externa		Administrativa	Funciones transferidas al municipio.	Exclusivas del municipio
					Concurrentes con otro nivel de gobierno.
Amenazas			Fiscal	Fuentes de las finanzas municipales.	
		Determinación sobre la generación y utilización de las finanzas municipales.			

*Fuente: elaboración Propia*

## **ANEXO 4**

### **GUÍA DE ENTREVISTA**

1. Cuáles considera usted que han sido los principales cambios en los municipios a partir de la Ley de Participación Popular?
2. Y en términos de descentralización qué estima que ha cambiado?
3. Cuáles a su juicio son las principales similitudes y diferencias, en términos de descentralización, de los modelos: “Autonomías Departamentales” y “Estado Plurinacional”?
4. Considera que estos modelos tendrían algún impacto significativo en el nivel municipal ¿Por qué? ¿Cómo?

## **ANEXO 5**

### **NÓMINA DE ENTREVISTADOS**

#### **Roberto Barbery Anaya (28 de agosto de 2007)**

Abogado de profesión; fue parte del equipo técnico que tuvo a su cargo el diseño de la Ley de Participación Popular, entre 1993 y 1994. Subsecretario de la Secretaría Nacional de Participación Popular, entre 1994 y 1997. Parte del equipo técnico que trabajó en el diseño de la Ley de Descentralización Administrativa, en 1995. Ha trabajado también como asesor en políticas relacionadas con los procesos de descentralización y municipalismo en Colombia, Venezuela, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana, a través de consultorías realizadas con organismos internacionales como OEA, BID, BM, PNUD y CAF. Es parte del equipo de profesionales que en 1997 creó el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), para apoyar desde la sociedad civil el Proceso de descentralización en Bolivia.

#### **Franz Xavier Barrios Suvelza (14 de agosto de 2007)**

Economista, Ph.D. por la Universidad Técnica de Berlín. Docente de la Maestría en Descentralización y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia. Tiene varios libros escritos sobre descentralización. Fue director del Programa de Reforma y Análisis de la Descentralización en el Ministerio de Desarrollo Sostenible (2003), y presidente de la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente.

#### **Diego Cuadros Anaya (29 de agosto de 2007)**

Comunicador Social, especialista en Planificación Estratégica. Ha escrito “La revuelta de las Nacionalidades” (1994), “Desarrollo y Ruralidad” (1996) entre otros. Actualmente es asesor del Viceministro de Descentralización.



**Fernando Mayorga (12 de marzo de 2008)**

Sociólogo. Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Oficia de catedrático en la Carrera de Sociología y es Director general del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) en la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba. Ha escrito varios libros y ensayos sobre democracia, partidos, populismo y discurso político.

**Sebastián Michel (28 de agosto de 2007)**

Estudió la carrera de Técnico Agrícola en el Instituto Técnico de Concepción. Cursó la carrera de derecho en la UCB y UDABOL. Realizó diplomados en Desarrollo Sostenible en la Universidad Loyola, Gestión del desarrollo Local en la CEPAL, Gerencia de Proyectos en la UMSA. En su experiencia laboral se destaca su participación en el gobierno municipal de La Paz. Actualmente es Director Nacional de Políticas Municipales.

**Ricardo Montecinos Gallo (17 de agosto de 2007)**

Abogado. Asesor legal y coordinador de la representación de la Federación de Asociaciones Municipalistas, cuenta con especialidad en tema de gestión municipal. Durante los últimos cinco años está trabajando en la FAM. Y cuenta con 10 años de experiencia en el área municipal en Organizaciones No Gubernamentales.

**Gonzalo Rojas Ortuste (12 de marzo de 2008)**

Especialista en temas indígenas para las embajadas de Holanda y Gran Bretaña (DFID). Coordinador de Investigación del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Fungió como coordinador y consultor en el proyecto sobre Exclusión Social y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), CIDES-UMSA-PNUD.

Asimismo, se desempeñó como consultor para el CIEDLA de la Fundación K. Adenauer en Buenos Aires.

**Fabián Yaksic Feraudy (27 de agosto de 2007)**

Técnico Superior Universitario con programas de especialización en Mercadotecnia, Planificación y Desarrollo de Recursos Humanos; ha cursado la carrera de Administración de Empresas de la Universidad Mayor de San Andrés. Instituto para el Desarrollo de Empresarios y Administradores (IDEA); Banco Central de Bolivia / BID y Cámara Nacional de Exportadores; Instituto Boliviano de Estudios Empresariales (IBEE). Cuenta con amplia experiencia como dirigente sindical y político. Trabajó en el Municipio de La Paz, actualmente es Viceministro de Descentralización.

## **ANEXO 6**

### **“AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES”<sup>70</sup>**

**Republica de Bolivia**

**Asamblea Constituyente**

**Comisión De Autonomías, Descentralización**

**Y Reordenamiento Territorial**

**Informe De Comisión**

#### **Organización Territorial Del Estado**

Reformas a artículos existentes en la constitución de 2004 y artículos adicionales sugeridos (las propuestas adicionales a los artículos .existentes se resaltan en negritas)

Art. 1.

- I.Bolivia, libre, independiente, soberana multiétnica e intercultural (...) adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos.
- II.Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la justicia y el pluralismo.
- III.En el marco de la unidad nacional, el Estado reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de los departamentos y los municipios que lo

---

<sup>70</sup> Los errores de formato son de origen.

integran.

IV. La ciudad de Sucre es la Capital de la República de Bolivia Sede de los Poderes y Órgano, del Estado.

#### Artículo Adicional 1.

El Estado tiene la obligación de garantizar en todos los niveles de gobierno y áreas descentralizadas de la administración pública, la equidad de género, la igualdad entre mujeres y hombres y la elección de representantes bajo sistemas, electorales que establezcan paridad y alternancia en las listas de candidaturas.

#### Artículo Adicional 2.

II. Son competencias del Estado:

- 1) Legislación básica y coordinación de la planificación general de actividad económica.
- 2) Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los bolivianos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.
- 3) Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
- 4) Política exterior,
- 5) Seguridad Nacional, Defensa y Fuerzas Armadas.
- 6) Administración de justicia con excepción de las competencias transferidas a los Gobiernos departamentales y municipales.
- 7) Legislación básica en materia de seguridad social, educación y salud.
- 8) Legislación básica de los derechos de los pueblos indígenas originarios.
- 9) Legislación mercantil, penal, procesal, laboral, civil, propiedad intelectual e industrial, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de los Departamentos Autónomos.
- 10) Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
- 11) Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito bancario y seguros.

- 12) Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
- 13) Hacienda del Estado.
- 14) Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
- 15) Las bases del régimen jurídico de la Administración Pública y del régimen estatutario del funcionario público.
- 16) Control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves, administración de los aeropuertos nacionales e internacionales.
- 17) Ferrocarriles y transporte terrestres que transcurran por el territorio de más de un Departamento Autónomo.
- 18) Régimen general de comunicaciones correos y telecomunicaciones; cables aéreo; y radiocomunicación.
- 19) Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de un departamento.
- 20) Legislación básica sobre el medio ambiente, aprovechamientos forestales, sin perjuicio de las facultades de los Gobiernos departamentales y municipales autónomos de establecer normas adicionales de protección.
- 21) Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de un Departamento Autónomo.
- 22) Legislación básica de los recursos naturales.
- 23) Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
- 24) Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a los Departamentos y Municipios Autónomos.
- 25) Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental del país, museos, bibliotecas y archivos de titularidad nacional, sin perjuicio de las normas de protección y desarrollo por parte de los Departamentos y/o Municipios Autónomos.
- 26) Seguridad pública del Estado.
- 27) Estadística para fines nacionales.

28) Reglamentación para la convocatoria de consultas populares nacionales por vía del referéndum.

Con relación a las Competencias asignadas al Gobierno Nacional, corresponde a los gobiernos departamentales y municipales ejercer las competencias normativas, de desarrollo normativo y de ejecución, de conformidad a sus estatutos.

III. El Poder Legislativo, mediante Ley aprobada por dos tercios de votos de sus miembros, podrá transferir o delegar a los Departamentos Autónomos o municipios, facultades correspondientes a las competencias del Gobierno Nacional que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de los recursos económicos y financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado sobre las competencias transitorias.

Las dependencias departamentales de los tres poderes del Estado, así como de otras Instituciones correspondientes al Gobierno Nacional, serán descentralizadas administrativamente en cada departamento, salvo determinación distinta en la Constitución.

Las materias no atribuidas expresamente al Gobierno Nacional por esta Constitución podrán corresponder a los departamentos autónomos o municipios, en virtud de sus propios estatutos

## RÉGIMEN AUTONÓMICO

108. El territorio del Estado Boliviano se divide políticamente en nueve Departamentos: Beni, Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija, y los Municipios Autónomos reconocidos por Ley.

Los Departamentos se dividen en Provincias, municipios y cantones.

El Estado boliviano reconoce tres niveles de gobierno con competencias gubernativas y legislativas: el nacional, el departamental y el municipal.

Las competencias asignadas a los distintos niveles territoriales de Gobierno, serán ejercidas conforme a los principios de colaboración, cooperación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos por esta Constitución

y las leyes.

Los pueblos indígenas, en el marco de ésta división política o administrativa desconcentradas del Estado, conforme a la Constitución podrán ejercer su autonomía.

La región, como unidad espacial, en el nivel departamental o municipal, es un ámbito de planificación de tipo económica, ambiental o étnica. Una ley regulará su funcionamiento.

Ningún departamento podrá sufrir una alteración de sus límites departamentales, salvo consentimiento de dos tercios de sus ciudadanos que expresen, mediante referéndum, su decisión de adoptar una nueva delimitación como unidad político-administrativa. En consecuencia, tratándose de límites departamentales, se deberá consultar al o los departamentos afectados por la delimitación demandada.

La creación, fusión o modificación de los límites de las provincias, municipios y cantones, requiere un referéndum mediante el cual los votos alternativos de dos tercios de los habitantes de las provincias, municipios y cantones afectados por la delimitación, expresen su conformidad con el acto administrativo de la delimitación.

Art. 109.

Los Departamentos Autónomos constituyen entes jurídicos descentralizados política y administrativamente con potestad legislativa, ejecutiva, económica, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales.

Los Estatutos de Autonomía son, la ley orgánica básica de cada departamento y el Estado los reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

La cualidad esencial de la autonomía de los departamentos consiste en la facultad de dictar su propia legislación de vigencia departamental.

Los representantes de la Asamblea Legislativa Departamental, serán elegidos en representación de cada una de las provincias, de acuerdo a lo establecido

en el Estatuto Autonómico Departamental, a objeto de que se pueda legislar departamentalmente en favor de las provincias.

El grado de descentralización administrativa interna que opere en cada Departamento, se determinará en función de los recursos económicos y financieros disponibles y bajo el principio de gradualidad en función a las competencias susceptibles de ser transferidas.

Los departamentos que se hubieran manifestado favorablemente en un referéndum por las autonomías departamentales, no podrán volver a manifestarse sobre el mismo tema.

#### Art. 110.

En cada Departamento Autónomo habrá un Gobierno constituido por un Órgano Ejecutivo y una Asamblea Legislativa Departamental.

El Órgano Ejecutivo está presidido por un gobernador y un Vicegobernador elegidos por sufragio directo de los ciudadanos de cada departamento, con al menos la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos y ejercerá dicha función por un período de cinco años.

Si ninguno de los candidatos a Gobernador y a Vicegobernador obtuviera el voto válido de al menos la mayoría absoluta de los asistentes al sufragio, se convocará a una segunda vuelta electoral en la que participarán únicamente los dos candidatos más votados. En dicho caso se declarará ganador a aquel candidato que obtuviera la primera mayoría simple de los sufragios.

Para postular a Gobernador, Vicegobernador y a la Asamblea Legislativa Departamental, es necesario cumplir los requisitos exigidos para ser diputado nacional.

La Asamblea Legislativa Departamental está compuesta por un mínimo de once y un máximo de treinta y un asambleístas elegidos por sufragio directo de los ciudadanos de cada departamento por un período de cinco años.

Los pueblos indígenas originarios de los departamentos autónomos donde sean minoría, detentarán una representación en la Asamblea Legislativa Departamental basada en el principio de acción positiva, que deberá ser



proporcional al número de habitantes que conformen dichos pueblos. El Estatuto Autonómico reglamentará dicha representación tomando en cuenta sus usos y costumbres.

### Artículo Adicional 3.

#### Autonomía Provincial

La autonomía provincial consiste en el ejercicio de las competencias de planificación, ejecución y administración de recursos económicos e inversión pública, que serán transferidas a las provincias por las asambleas legislativas departamentales bajo el principio de subsidiariedad.

Cada Provincia está representada por un Subgobernador elegido por voto popular y tendrá un Consejo de Participación Provincial.

Los Consejos de Participación Provincial tendrán atribuciones de planificación, participación fiscalización y priorización en la asignación de recursos, serán conformados y normados a través de la Asamblea Legislativa Departamental.

Las provincias ejercerán su función legislativa a través de la Asamblea Legislativa Departamental.

El Subgobernador, conjuntamente el Consejo de Participación Provincial, de manera autónoma aprobará, su presupuesto. A través del Estatuto Autonómico Departamental.

La asignación de Competencias a las Autonomías Provinciales, deberá garantizar su autonomía económica y la administración directa de los servicios públicos que se presten, dentro del marco del Estatuto Autonómico Departamental.

### Artículo adicional 4. Revocatoria de mandato

I. La revocatoria de mandato del Gobernador, Vicegobernador y Subgobernadores podrá solicitarse:

a) Por incompetencia manifiesta e incumplimiento injustificado de su oferta electoral y plan de trabajo, dictaminados por la Contraloría Departamental en estricta sujeción a criterios objetivos y de independencia ;

- b) Por actos de corrupción, sin perjuicio de la acción penal que corresponda.
- c) Por incapacidad física permanente, declarada conforme a ley

**II.** Podrán solicitar la revocatoria de mandato del Gobernador, Vicegobernador y Subgobernadores:

- a) La Asamblea Legislativa Departamental, con dos tercios de votos del total de sus miembros, y
- b) El 15% del padrón electoral departamental.

**III.** Podrá solicitarse la revocatoria de mandato de los asambleístas con las firmas de un número de ciudadanos igual al 15% del cuerpo electoral de y la circunscripción respectiva.

**V.** El Gobernador, Vicegobernador, Subgobernadores y los asambleístas quedarán destituidos si el número de sufragios que apruebe la revocatoria es superior al menos en un diez por ciento al número de votos con el que resultaron elegidos.

**VI.** Aprobada la revocatoria de mandato, el Tribunal Electoral Departamental convocará a nueva elección, a realizarse dentro de los noventa días siguientes. La o las nuevas autoridades ejercerán el cargo hasta la finalización del mandato original.

**VII.** En caso de aprobarse la revocatoria del mandato del Gobernador, asumirá en forma definitiva el Vicegobernador hasta la finalización del mandato original.

**VII.** Los costos del referéndum serán cubiertos con los recursos propios del Tesoro Departamental.

**IX.** Por ninguna razón podrá convocarse a referéndum revocatorio el primer año, ni el último, del mandato.

## **Artículo Adicional 5.**

### **Competencias de los Departamentos Autónomos:**

#### **I. Los Gobiernos Departamentales tienen las siguientes competencias:**

- 1) Promover el desarrollo sostenible socio económico departamental, formulando, probando y ejecutando los planes y programas correspondientes para ese fin.

- 2) Legislar, planificar y fomentar la actividad económica del departamento, de acuerdo con la política y la ordenación general de la economía del Estado.
- 3) Elaborar un plan estratégico departamental de desarrollo económico y social del departamento de acuerdo a las políticas nacionales.
- 4) Fomentar la competitividad, inversiones y el financiamiento de proyectos y obras de infraestructura de interés departamental.
- 5) Legislar y promover el comercio, industria, agricultura, ganadería, servicios, actividades extractivista silvoforestal, caza y pesca, en el ámbito de su jurisdicción y en concordancia con las políticas nacionales.
- 6) Legislar, planificar, administrar y evaluar los proyectos en las áreas de educación, ciencia, enseñanza e investigación en todos sus niveles y grados, modalidades y especialidades, así como la determinación de los textos de enseñanza escolar y la definición de políticas, en el marco de la legislación básica nacional y el régimen autónomo universitario establecido en esta Constitución.
- 7) Legislar, planificar, administrar y evaluar las políticas departamentales de salud e investigación científica, en el marco de la legislación básica nacional y en concurrencia con los municipios.
- 8) Legislar y promover los deportes y el esparcimiento, en concordancia con las políticas nacionales y los Gobiernos Municipales.
- 9) Legislar aquellos aspectos relacionados con el desarrollo integral de los pueblos indígenas originarios, en todos aquellos aspectos necesarios para el perfeccionamiento de los derechos indígenas a través de las Organizaciones Territoriales de Base, Tierras Comunitarias de Origen, y municipios indígenas. En los departamentos donde los pueblos indígenas originarios sean mayoría establecer en los Estatutos de Autonomía normas que preserven su cultura, lengua, tradiciones y formas organizativas consuetudinarias, en concordancia con la legislación básica emanada del Gobierno Nacional.
- 10) Crear impuestos, tasas y contribuciones especiales departamentales y exigir su cumplimiento.
- 11) Legislar y promover el desarrollo del turismo en el ámbito departamental, en

concordancia con las políticas nacionales y los gobiernos municipales.

12) Desarrollo de la legislación nacional sobre el ordenamiento territorial, y ejecutar la dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras fiscales. Asimismo, legislar y regular los planes de vivienda urbana, en concurrencia con los gobiernos municipales.

13) Legislar, regular y promover la construcción de carreteras, ferrocarriles y otros medios de transporte que se desarrollen en el territorio de su jurisdicción, sin perjuicio de las competencias propias de los gobiernos municipales.

14) Elaborar y aprobar los proyectos para la construcción y aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos, aguas minerales y termales, de interés departamental.

15) Regular, promover y proteger la cultura, lenguas originarias, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, científico, tangible e intangible, así como el patrimonio natural en el área de su jurisdicción, sin perjuicio de la competencia del Gobierno Nacional y en concurrencia con los gobiernos municipales.

16) Regular y proteger los archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de información y documentación que no sean de titularidad del Gobierno Nacional, Municipal, Universitario o Eclesiástico.

17) Legislar, regular y otorgar autorizaciones a las fundaciones, asociaciones, cooperativas y organizaciones no gubernamentales que desarrollen sus funciones en el Departamento autónomo.

18) Organizar sus instituciones de autogobierno y administrar sus bienes y rentas.

19) Legislar, regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos a los servicios que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción.

20) Aprobar normas en materia electoral en el ámbito de su jurisdicción y definir el calendario electoral para todos los niveles del Gobierno Departamental.

21) Aprobar y efectuar la construcción de las obras públicas que no sean de interés del Estado.

22) Presentar iniciativas legislativas en materia y asuntos de su competencia.

- 23) Aprobar los planes migratorios masivos intradepartamentales, en concurrencia con el Gobierno Nacional y los municipios afectados.
  - 24) Regular un régimen en lo que respecta a la protección de las personas y bienes, así como el mantenimiento del orden público dentro del territorio del Departamento Autónomo.
  - 25) Establecer acuerdos interdepartamentales.
  - 26) Promover y establecer acuerdos internacionales de interés específico para el Departamento Autónomo, en coordinación y con la aceptación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
  - 27) Delegar a favor de los Gobiernos Municipales, en concordancia con ellos, aquellas competencias que resulten mejor administradas y/o normadas en dicho nivel de gobierno.
  - 28) Creación de Fondos Fiduciarios departamentales y determinación de políticas públicas de inversión, en el ámbito territorial del Departamento.
  - 29) Legislar, planificar y administrar Biotecnología.
  - 30) Los Gobiernos Departamentales desarrollarán la legislación y administrarán las Áreas Protegidas en el marco de las normas nacionales.
  - 31) En coordinación con el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental, legislará, planificará y administrará los recursos naturales renovables de su jurisdicción territorial.
  - 32) Participar en la estructura descentralizada del Servicio Nacional de Reforma Agraria, correspondiendo a los Gobernadores otorgar los títulos agrarios en sus respectivas jurisdicciones.
  - 33) Promover la investigación y la diseminación de técnicas agropecuarias que coadyuven a la protección de la sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria y que permitan el desarrollo de la producción nacional y su competitividad internacional.
  - 34) Regular, administrar y gestionar los suelos forestales y los bosques.
  - 35) Aplicar la regulación ambiental en toda actividad de producción de bienes y servicios, así como precautelar el equilibrio ecológico.
- II. No se podrá transferir competencias a favor de los departamentos y

municipios sin la determinación de la fuente de recursos económicos correspondiente, o la previa asignación de los recursos fiscales necesarios.

#### **Artículo Adicional 6.**

##### **Corresponde a las Asambleas Legislativas Departamentales Autónomas:**

- 1) Aprobar su Estatuto de autonomía de conformidad a la presente Constitución.
- 2) Conformar su directiva y comisiones.
- 3) Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que corresponden al departamento conforme a la Constitución, las leyes y su Estatuto.
- 4) Expedir las normas departamentales y disposiciones relacionadas con las competencias asignadas a los departamentos por esta Constitución, las leyes y su Estatuto,
- 5) Aprobar los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas del departamento.
- 6) Aprobar el presupuesto anual del departamento.
- 7) Establecer una adecuada distribución de recursos para las provincias del departamento.
- 8) Fiscalizar los ingresos y egresos departamentales.
- 9) Expedir las normas referidas al Presupuesto Departamental y al Presupuesto Anual de Rentas y Gastos.
- 10) Determinar la estructura de su dependencia y nombrar su personal.
- 11) Establecer normas de policía en el ámbito de su competencia.
- 12) Autorizar al Gobernador la negociación de empréstitos, enajenación de bienes y celebración de contratos que comprometan las rentas departamentales.
- 13) Nombrar a los vocales de la Corte Superior, por dos tercios de votos de sus miembros presentes, a propuesta del Consejo de la Judicatura y nombrar al Fiscal del Distrito.

14) Establecer las competencias de los Vicegobernadores.

15) Establecer normas relativas al funcionamiento de los cantones.

Cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución, la Ley, los Estatutos de Autonomía y las Normas Departamentales.

#### **Artículo Adicional 7.**

##### **Atribuciones de los Gobernadores de los Departamentos Autónomos.**

1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas, sentencias y resoluciones judiciales en el ámbito de su jurisdicción, expidiendo las resoluciones correspondientes.

2) Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución, las leyes y las normas departamentales.

3) Elaborar el Presupuesto Departamental y presentarlo a consideración de la Asamblea Legislativa Departamental.

4) Presentar a la Asamblea Legislativa Departamental proyectos de normas departamentales.

5) Nombrar a los empleados de la administración departamental.

6) Promulgar y publicar las normas aprobadas por la Asamblea Legislativa Departamental, pudiendo previamente presentar observaciones.

7) Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.

8) Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las normas departamentales.

#### **Artículo Adicional 8.**

##### **Atribuciones de los Vicegobernadores de los Departamentos Autónomos.**

1. Reemplazar en el manejo administrativo al Gobernador cuando este se ausente del Departamento o cuando se encuentre impedido temporalmente de ejercer sus funciones.

2. Coordinar con los Subgobernadores el normal desarrollo de las actividades del Gobierno Departamental autonómico.

3. Sustituir definitivamente al Gobernador en caso de muerte, impedimento

físico permanente, renuncia o destitución producida una vez aprobada la revocatoria del mandato.

4. Coordinar las relaciones del Gobierno Autónomo Departamental con los organismos de cooperación internacional, proponiendo las políticas necesarias que deban ser aprobadas por la Asamblea Legislativa Departamental.

#### **Artículo Adicional 9.**

##### **Atribuciones de las autonomías provinciales**

Son atribuciones de cada Gobernador Provincial:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los Estatutos Departamentales y las leyes.
2. Dirigir y ejecutar las políticas de desarrollo de su respectiva provincia.
3. Administrar las rentas provinciales y los recursos departamentales que sean transferidos a las provincias.
4. Fomentar el desarrollo productivo de la provincia.
5. Coordinar con el Gobierno Departamental los planes, programas y proyectos de interés provincial y departamental.
6. Reglamentar el funcionamiento del respectivo Consejo de Participación Provincial.
7. Elaborar reglamentos para la aplicación de las leyes departamentales en el ámbito de su jurisdicción.
8. Ejercitar todas las atribuciones de planificación, administración e inversión pública, que les hayan sido transferidas en el ámbito de su jurisdicción.
9. Convocar a licitaciones y adjudicaciones públicas.
10. Crear órganos de fiscalización y control social.
11. Elaborar el presupuesto provincial.

#### **Artículo adicional 10**

##### **De los Estatutos de los Gobiernos Departamentales Autónomos.**

El Estatuto Departamental será aprobado por mayoría absoluta del total de miembros de las respectivas Asambleas y deberán contener como mínimo:



- I. La organización de sus instituciones de autogobierno.
- II. Formas de participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones y políticas del Departamento Autónomo.
- III. El detalle de la asignación material de competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.
- IV. Los procedimientos para la transferencia y ejercicio de dichas Competencias
- V. Mecanismos de fiscalización y control de los órganos de auto gobierno.
- VI. El régimen de descentralización del Gobierno Departamental de las provincias.

Una vez aprobado el Estatuto, será remitido al Tribunal Constitucional para su control de constitucionalidad.

Concluida la etapa anterior, será sometido a referéndum departamental a ser convocado por el Gobierno Departamental. El estatuto deberá ser aprobado por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos.

El texto aprobado será remitido al Congreso Nacional para su homologación. Si no se pronunciara en el término de 90 días se dará por aprobado. En ningún caso el Congreso Nacional, podrá modificar el contenido del Estatuto autonómico Departamental que debe homologar.

#### **Artículo Adicional 11.**

##### **De los recursos de los Departamentos Autónomos.**

Los Departamentos Autónomos tienen autonomía financiera sobre sus ingresos y egresos, para el desarrollo y ejercicio de sus competencias.

Los Departamentos Autónomos tienen los siguientes recursos, que serán administrados independientemente por sus respectivos Tesoros en el marco de los presupuestos aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental, para el ejercicio de sus competencias y ejecución de proyectos de inversión y desarrollo:

- a) Los impuestos Nacionales cedidos total o parcialmente por el Gobierno Nacional y recargos sobre dichos impuestos.

- b) La coparticipación de recursos de la Renta Nacional establecida por Ley.
- c) Las transferencias automáticas de recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) para la administración de las competencias transferidas en la Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- d) Los empréstitos provenientes del endeudamiento en el marco de los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal
- e) Las Regalías departamentales provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables y renovables en la jurisdicción departamental.
- f) Los impuestos departamentales, tasas y contribuciones aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental.
- g) Recursos del Fondo de Compensación Nacional para corregir los desequilibrios económicos de los departamentos menos desarrollados, en el ejercicio del principio de solidaridad.
- h) Rendimientos e ingresos provenientes de la administración del patrimonio propio.
- i) Donaciones y legados.
- j) Recursos de la Cooperación Internacional.

## **Artículo Adicional 12.**

### **Competencias no asignadas al Gobierno Nacional.**

En el ejercicio del principio de subsidiariedad, las Asambleas legislativas departamentales Autónomas o los Municipios, podrán asumir competencias no asignadas al Gobierno Nacional, conforme al siguiente procedimiento.

- 1) Elaborar la correspondiente Norma Departamental o municipal especificando la competencia que asume, sus alcances, los recursos con los que implementará la misma, la cual *será* aprobada por dos tercios de votas de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental o el Concejo Municipal.
- 2) La Norma antes referida y el Acta de Aprobación de la Asamblea o Concejo, serán remitidas al Congreso Nacional, debiendo éste aprobarlo o rechazarlo en el plazo de dos meses desde su recepción. Si en el plazo antes referido no se emitiera ninguna resolución se tendrá por aprobada la norma del Departamento

o Municipio Autónomo.

3) Aprobada la norma o, en su caso, vencido el plazo antes señalado, se remitirá al Gobernador del Departamento Autónomo o al Alcalde del Municipio Autónomo para su correspondiente publicación.

### **Artículo Adicional 13.**

#### **Del Fondo de Compensación Nacional.**

Para superar las asimetrías de desarrollo existente en los diferentes departamentos de la República de Bolivia, se establece un Fondo de Compensación Nacional dentro de la estructura formal del Poder Ejecutivo para que financie proyectos de inversión pública en los Departamentos que presenten menores índices de desarrollo relativo, y que se financiará con un porcentaje de los ingresos nacionales.

La Ley establecerá los requisitos para acceder al Fondo, el porcentaje de los impuestos y los tipos de proyectos de inversión pública que se financiarán por el mismo

### **RENTAS**

Art. 146.

1. Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos.

2. La Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales.

3. Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados **por oficinas dependientes del Tesoro General de la Nación**, no serán centralizados en **el Tesoro General de la Nación**.

**4. Las regalías departamentales, son consideradas un derecho y un derecho y una compensación, por la explotación de recursos naturales no renovables. Serán transferidas al Tesoro Departamental para su administración y disposición.**

**5. La coparticipación de los departamentos productores y no productores del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), en ningún caso será inferior a los niveles vigentes.**

**6. El Poder Legislativo determinará las normas generales destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público mediante una Ley Especial y en el marco de una Ley de Responsabilidad Fiscal entre las Administraciones del Estado.**

Art. 147,

1. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los proyectos de ley de los presupuestos nacionales y de los presupuestos departamentales **y municipales que afecten recursos nacionales.**

2. Recibidos los proyectos de ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.

3. Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de ley.

4. Los proyectos de Presupuestos Departamentales y Municipales serán presentados noventa días antes de la finalización del año fiscal, para su consideración y aprobación en las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa Departamental y del Concejo Municipal. Su aprobación se realizará mediante Resolución Departamental y Ordenanza Municipal respectivamente y serán remitidos al Congreso Nacional y al Poder Ejecutivo con fines informativos. Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, en el ámbito correspondiente, éstos tendrán fuerza de ley.

Art. 151.

1. La cuenta general de los ingresos y egresos **nacionales** de cada gestión financiera será presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso en la primera sesión ordinaria.

**2. La cuenta general de los ingresos y egresos de cada Gobierno Departamental o Municipal será presentada anualmente por el Gobernador o Alcalde, para fines informativos, al Honorable Congreso Nacional con el informe de la Asamblea Legislativa Departamental o el Concejo Municipal sobre la misma.**

Art. 153.

- I. Los impuestos se clasifican de la siguiente manera: impuestos nacionales, impuestos departamentales e impuestos municipales, y serán administrados por sus correspondientes niveles de Gobierno.**
- II. Los impuestos de dominio exclusivo podrán ser cedidos, mediante la norma legal de órgano legislativo del nivel Gobierno cedente, a otro nivel de Gobierno para que los recaude y administre a cambio de un porcentaje de la recaudación efectiva como contraprestación.**
- III. Los impuestos de carácter nacional serán aprobados mediante Ley de la República aprobada por el Honorable Congreso Nacional a iniciativa del Poder Ejecutivo.**
- IV. Se determina una coparticipación de los ingresos efectivos de los impuestos nacionales a favor de los Gobiernos Municipales y Universidades Públicas, cuyo porcentaje será determinado por Ley, pero nunca menor a los existentes previamente.**
- V. Los impuestos de carácter departamental serán aprobados mediante Norma de la Asamblea Legislativa Departamental.**
- VI. Los impuestos de carácter municipal serán aprobados mediante Ordenanza Municipal del Honorable Concejo Municipal.**
- VII. Cada Gobierno Departamental contará con una Agencia Tributaria Departamental como el órgano especializado en la recaudación de los impuestos departamentales y los impuestos cedidos, y se financiará con un porcentaje de la recaudación efectiva lograda.**
- VIII. La recaudación de los ingresos tributarios se realizará en el lugar en que se generen, aplicando todas las disposiciones administrativas establecidas en las correspondientes normas legales, y se realizará por el correspondiente Tesoro.**
- IX. Se deberán establecer, mediante Ley, los correspondientes mecanismos de coordinación entre las administraciones tributarias de los diferentes niveles de Gobierno, para armonizar la política tributaria nacional en bien de la sociedad y el interés general.**
- X. Los departamentos tendrán una participación tributaria, que en ningún caso podrá ser inferior a la actual.**

XI. La asignación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos a favor de los departamentos, municipios y universidades públicas, no podrá ser porcentualmente inferior al nivel actual.

#### **Artículo Adicional 14.**

##### **Atribuciones del Tribunal Constitucional**

(a insertarse entre las atribuciones asignadas)

Resolver en única instancia los conflictos de competencia entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales Autónomos y los Municipios o los de éstos entre sí,

#### **Artículo Adicional 15.**

##### **Acceso al régimen autonómico.**

I. Los Departamentos que en el referéndum vinculante por las autonomías departamentales hubieran votado por no acceder al régimen autónomo, mediante referéndum favorable convocado por el Consejo Departamental podrán acceder al estatus de departamento autónomo si lo aprueba la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en el departamento.

#### **Artículo Adicional 16.**

##### **Régimen de los Departamentos no autónomos.**

I. En cada departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Gobernador y un Vicegobernador, elegidos por voto popular.

II. El Gobernador ejerce la función de Comandante General del departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subgobernadores en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.

III. En cada departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Gobernador.

El Consejo Departamental está compuesto por un mínimo de once y un máximo de treinta y un asambleístas elegidos por sufragio directo de los ciudadanos de

cada departamento por un período de cinco años, conforme a ley.

#### **Artículo Adicional 17.**

El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa.

### **GOBIERNO MUNICIPAL AUTONOMO**

#### **Artículo 200**

I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los Gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.

II. La autonomía municipal consiste en la potestad legislativa, ejecutiva, administrativa, y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales.

III. El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde.

#### **Artículo adicional 18.**

##### **Revocatoria de mandato**

I. La revocatoria de mandato podrá solicitarse:

- a)** Por incompetencia manifiesta e incumplimiento injustificado de su oferta electoral y plan de trabajo;
- b)** Por actos de corrupción, sin perjuicio de la acción penal que corresponda;
- c)** Por incapacidad física permanente, declarada conforme a ley.

II. Podrán solicitar la revocatoria de mandato del Alcalde:

- a)** El Concejo Municipal, con dos tercios de votos de sus miembros, y
- b)** El **15%** del cuerpo electoral.

III. Podrá solicitarse la revocatoria de mandato de los concejales con las firmas de un número de ciudadanos igual al 15% del padrón electoral de la

circunscripción respectiva.

IV. El Alcalde y los concejales quedarán destituidos si el número de sufragios que apruebe la revocatoria es superior en un diez por ciento al número de votos con el que resultaron elegidos.

V. Aprobada la revocatoria de mandato, el Tribunal Electoral Departamental convoca a nueva elección, a realizarse dentro de los noventa días siguientes.

La o las nuevas autoridades ejercerán el cargo hasta la finalización del mandato original, no computándose este período para la reelección prevista en los artículos ..... anteriores.

VI. Los costos del referéndum serán cubiertos con los recursos propios del municipio respectivo.

VII. Por ninguna razón podrá convocarse a referéndum revocatorio el primer año, ni el último, del mandato.

VIII. Entre la destitución y la posesión del nuevo Alcalde ejerce el cargo el concejal designado por el Concejo Municipal con el voto de tres quintos de sus miembros.

#### **Artículo adicional 19.**

##### **Elección de concejales**

I. Los Concejales son elegidos en distritos uninominales, por simple mayoría de votos y mediante votación universal, directa y secreta;

II. En los municipios donde los pueblos originarios del municipio sean minoría, podrán elegir Concejales mediante procedimientos tradicionales y ancestrales, en base al principio de acción positiva proporcional, sujeta a reglamentación estipulada en la Carta Orgánica Municipal.

III. En los distritos municipales con mayoría indígena de pueblos originarios del municipio, podrán elegirse Concejales mediante procedimientos tradicionales y ancestrales, en base al principio de acción positiva proporcional, sujeta a reglamentación estipulada en la Carta Orgánica Municipal.

IV. El mandato de los Concejales es de cinco años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez;



V. La Carta Orgánica Municipal determinará las competencias y el número de miembros de los Concejos municipales.

#### **Artículo Adicional 20.**

##### **Elección de Alcalde**

El Alcalde asume la representación del Municipio y se elige mediante voto universal, directo, secreto y en votación separada de la de los Concejales, resultando elegido el candidato que:

- I. Acumule más del cincuenta por ciento de los votos válidos emitidos;
- II. Habiéndose adjudicado el cuarenta y cinco por ciento de los sufragios válidos tenga una diferencia de, al menos, diez por ciento con el segundo más votado.
- III. Si ninguno de los postulantes cumpliera los requisitos anteriores, dentro de los cuarenta cinco días siguientes al de los comicios se realizará una segunda vuelta directa entre los dos candidatos más votados, quedando electo el que resultare ganador por simple mayoría de votos.
- IV. El Alcalde sólo podrá ser reelegido una vez;
- V. La Carta Orgánica Municipal determinará las competencias del Alcalde;

#### **Artículo Adicional 21.**

##### **Competencias de los gobiernos municipales autónomos.**

Son competencias de los gobiernos municipales autónomos, en el ámbito de su jurisdicción territorial, las que les asigna esta Constitución y las que a continuación se detallan, sobre las que detentan potestad normativa, ejecutiva y técnica:

- I. Dictar su Carta Orgánica Municipal para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.
- II. Legislar, planificar, ejecutar y promover las políticas de desarrollo humano sostenible del municipio.
- III. Legislar, planificar, ejecutar y promover el desarrollo económico y productivo

del municipio.

IV. Legislar, aprobar y ejecutar sus Planes de Ordenamiento Territorial, usos de suelo, en coordinación con los planes departamentales y nacionales.

V. Legislar, regular y ejecutar las políticas de infraestructura y obras públicas, en calles, avenidas, aceras, puentes, canales de drenaje, pavimento y otras obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial.

VI. Preservar, proteger, conservar y asumir la autoridad ambiental en su jurisdicción territorial, sobre el medio ambiente y los recursos naturales, faunasilvestres y animales domésticos, ejercer y mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental, en concordancia con las leyes que regulan la materia específica.

VII. Legislar, regular y controlar la prestación de los servicios públicos básicos, prestados en su jurisdicción, como ser; luz, agua, telefonía fija y otros que por mandato de la ley les sean transferidos.

VIII. Regular, fijar y controlar los precios básicos de los productos de la canasta familiar, en coordinación con los agentes económicos de su jurisdicción, como asimismo reprimir y sancionar la especulación y el agio sobre estos productos.

IX. Legislar, ejecutar y controlar la prestación de los servicios de aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos.

X. Regular y ejecutar las políticas de catastro urbano y rural y coordinar la ejecución del saneamiento y distribución de la propiedad urbana y agraria de su jurisdicción territorial.

XI. Legislar, regular y administrar la gestión pública integral de los servicios de salud y educación, de conformidad a las políticas departamentales y nacionales.

XII. Legislar y ejecutar las competencias y políticas sobre el deporte, cultura, turismo, actividades artísticas, caminos vecinales y micro riego, vías urbanas y saneamiento básico en su jurisdicción.

XIII. Promover y ejecutar las políticas sobre la participación y el desarrollo integral de los pueblos indígenas, comunidades originarias, y de la mujer en

condiciones de equidad, inclusión y desarrollo.

XIV. Legislar, promover y ejecutar las políticas y acciones sobre la niñez y adolescencia, en concurrencia con otros órganos del Estado.

XV. Legislar y controlar el funcionamiento de los espectáculos públicos, los juegos recreativos y los juegos de lotería y de azar, asimismo la publicidad comercial y propaganda vial, mural que por cualquier medio se realice, genere o difunda en su jurisdicción.

XVI. Regular y controlar y ejecutar la prestación del servicio de alumbrado público de su de su jurisdicción.

XVII. Legislar y controlar la calidad, calificación bromatológica y los niveles y condiciones ecológicas, asimismo fiscalizar el cumplimiento de normas y condiciones higiénicas de sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios, incluidos la sanidad alimentaria, para el consumo humano y animal.

XVIII. Precautelar la moral pública y las buenas costumbres, asimismo, y en forma concurrente con el nivel nacional y departamental, legislar y ejecutar los planes de seguridad ciudadana en su jurisdicción.

XIX. Legislar, reglamentar, controlar y ejecutar el tránsito y vialidad, así como el registro de vehículos particulares y de servicios públicos en su jurisdicción. El servicio de transporte urbano será normado, regulado y concesionado por el Gobierno Municipal.

XX. Efectuar la expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por

Ley y por ordenanzas municipales.

XXI. Legislar, regular, controlar y en su caso otorgar en concesión, la prestación de obras y servicios públicos, así como la explotación económica de bienes de dominio municipal y servicios públicos, prestados en su jurisdicción territorial.

XXII. Legislar y aprobar su programa anual de operaciones y su presupuesto de ingresos y egresos, fijando los porcentajes de gastos institucionales, e inversión

correspondientes.

XXIII. Legislar, reglamentar y administrar sus cuentas fiscales sin que puedan ser intervenidas por otro órgano del Estado, salvo fallo judicial ejecutoriado, conforme a la Constitución y a las Leyes.

XXIV. Aprobar las directrices para administrar su Hacienda Municipal y Dictar Ordenanzas Municipales de ingresos tributarios y no tributarios y contribuciones municipales, para su vigencia y aplicación, no necesitan la aprobación de otro órgano del Estado.

XXV. Crear los tribunales y juzgados municipales para procesar las faltas y contravenciones municipales en sede administrativa jurisdiccional.

XXVI. Convoca a elecciones municipales, en caso que el órgano electoral del Estado no lo hiciere, para elegir y renovar sus autoridades conforme a la Constitución y la Ley.

XXVII. Aprobar y suscribir convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios, así como suscribir convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas, para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines.

XXVIII. Organizar su Guardia Municipal para el ejercicio y ejecución de sus competencias y fiscalizar el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas.

XXIX. Ejercer otras atribuciones y competencias señaladas por la Constitución, las

Leyes y por su Carta Orgánica Municipal, de conformidad al ejercicio de su Autonomía institucional, en función a su capacidad institucional de Gobierno Autónomo.

## **Artículo Adicional 22.**

### **De los recursos de los gobiernos municipales**

Los Municipios Autónomos para el desarrollo y ejercicio de sus competencias tienen autonomía financiera sobre sus ingresos y egresos. Los recursos de los municipios autónomos están constituidos por:

1. Los impuestos nacionales cedidos total o parcialmente por el Gobierno Nacional; porcentajes, recargos y otras participaciones en los mismos.
2. Los impuestos, las tasas, patentes y otras contribuciones creadas por el Consejo Municipal,
3. La coparticipación de recursos de la Renta Nacional establecida por Ley.
4. Las transferencias automáticas de recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) para la administración de las competencias transferidas en la Ley y las correspondientes Cartas Orgánicas Municipales.
5. Los empréstitos provenientes del endeudamiento en el marco de los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal.
6. Rendimientos e ingresos provenientes de la administración del patrimonio propio.
7. Donaciones y legados.
8. Recursos de la Cooperación Internacional.

## **ARTICULOS TRANSITORIOS**

### **Artículo 1.**

Las reformas constitucionales referidas a las autonomías departamentales, deberán ser implementadas en un plazo no mayor a los dos años posteriores a la entrada en vigor de la presente Constitución.

### **Artículo 2.**

Ningún departamento deberá percibir menos recursos de los que percibe a la fecha de promulgada la presente Constitución.

### **Artículo 3.**

Se procederá a la elección de los miembros de las asambleas legislativas departamentales en un plazo no mayor a un año desde la promulgación de esta Constitución. Por esa única vez el número de asambleístas deberá ser el mismo con que a la fecha de la promulgación de esta Constitución cuentan los consejos departamentales. Las funciones de dichas asambleas legislativas

departamentales concluirá conjuntamente con el período de los actuales prefectos.

## **ANEXO 7**

### ***“ESTADO PLURINACIONAL”<sup>71</sup>***

***Comisión de Autonomías, Descentralización y Organización Territorial  
Bloque De Mayoría***

*Sucre, Julio De 2007*

***Propuesta De Texto Constitucional***

***Título....***

***Organización Territorial Del Estado***

***Capítulo I***

***Disposiciones Generales***

#### ***Art. 1. Finalidad y voluntariedad***

*I. La organización territorial del Estado Plurinacional tiene la finalidad de promover el desarrollo y bienestar del pueblo boliviano, garantizando la unidad y la indivisibilidad del territorio nacional.*

*II. La organización territorial se adecua de manera dinámica a la realidad geográfica, cultural, económica y ecológica del país, de forma armónica y equilibrada, por decisión voluntaria y participación democrática de la población, de acuerdo a la Constitución y la ley.*

#### ***Art. 2. Organización territorial***

*I. El territorio de Bolivia se organiza en las siguientes unidades territoriales:  
Departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios.*

---

<sup>71</sup> Los errores de formato son de origen.

*II. Las regiones podrán formar parte de la organización territorial, en los términos y condiciones que determinan la Constitución y la ley.*

**Art. 3                      Entidades territoriales**

- I. Son entidades territoriales las unidades territoriales organizadas con gobierno autónomo, descentralizado o desconcentrado.*
- II. Las regiones podrán ser entidades territoriales, en los términos y condiciones que determinan la Constitución y la ley.*

**Art. 4                      Gobiernos autónomos**

*Son entidades territoriales autónomas los municipios y los departamentos que así lo decidieron en el referéndum vinculante del 2 de julio de 2006.*

**Art. 5                      Acceso a gobiernos autónomos**

- I. Se establecerán gobiernos autónomos en los departamentos, regiones y territorios indígenas originarios de acuerdo a lo establecido en la constitución y la ley.*
- II. Las unidades territoriales que no accedan a gobiernos autónomos se rigen por el régimen de descentralización política administrativa o de desconcentración administrativa de acuerdo a ley.*

**Art. 6                      Principios**

*Los principios del ordenamiento territorial y del sistema de descentralización y autonomías son:*

**a) Principio de Unidad.** *El ordenamiento territorial y el sistema de descentralización y autonomías garantizan la unidad del Estado, estableciéndose en la Constitución y las leyes, las atribuciones, competencias, límites y control sobre los gobiernos subnacionales.*

- b) Principio de solidaridad.** Garantiza el apoyo recíproco y compartido entre las diferentes entidades territoriales, así como la redistribución de los recursos económicos del Estado para la reducción de las desigualdades de desarrollo económico y social de la población.
- c) Principio del bien común.** Garantiza la supremacía del interés colectivo sobre el interés particular.
- d) Principio de pluralidad.** Reconoce la legitimidad del derecho a la diferencia entre las entidades territoriales, en el marco de la unidad nacional.
- e) Principio de autogobierno.** Garantiza el derecho de la población de cada autonomía territorial a elegir sus autoridades y dotarse de gobierno propio, en el marco de la constitución y la ley.
- f) Principio de igualdad Constitucional.** Garantiza que la relación entre los gobiernos autónomos se desarrolla en el marco de la cooperación y la coordinación. Por ello no se admite ningún tipo de tutela o subordinación entre ellos.
- g) Principio de subsidiariedad.** Garantiza la toma de decisiones y provisión de los servicios públicos desde el gobiernos más cercano al ciudadano(a), excepto cuando por razones de eficiencia o escala se justifiquen proveerlos de otro modo.
- h) Principio de gradualidad.** Permite que las entidades territoriales puedan definir y asumir el ejercicio de sus atribuciones y competencias de forma progresiva, de acuerdo a su capacidad y determinación voluntaria.
- i) Principio de participación.** Garantiza la participación ciudadana en la gestión y en el control social de la misma.
- j) Principio de concurrencia.** Permite la suma de esfuerzos entre gobiernos territoriales para lograr mayor eficiencia en sus acciones, de manera coordinada y oportuna.
- k) Principio de provisión de recursos económicos.** Garantiza que las competencias asignadas a cada autonomía, deben ser provistas de los recursos económicos necesarios para su cumplimiento.



**I) Principio de Preexistencia.** *Dada la existencia previa a la Colonia y a la República de las naciones pueblos indígenas originarios con sus propias formas de gestión, se garantiza el derecho de participación y representación directa en los gobiernos de las entidades territoriales donde habiten, mediante sus normas y mecanismos democráticos propios y al autogobierno en las entidades territoriales autónomas en los términos establecidos en la constitución y la ley.*

**Art. 7            Creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales**

*La creación, modificación y delimitación de unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes y de acuerdo a condiciones establecidas en la Constitución y ley.*

**Art. 8                    Estatutos y Carta Orgánica**

- I. Cada entidad territorial autónoma, tendrá un Estatuto Autonómico o Carta Orgánica.*
- II. Son normas básicas que organizan política y administrativamente el gobierno de una entidad territorial autónoma, en el marco de las atribuciones y competencias establecidas en la constitución y la ley, que reflejan su identidad y particularidad.*
- III. Una ley única regulara el proceso de implementación de gobiernos autónomos de las entidades territoriales, así como la normativa general sobre sus estatutos y carta orgánica.*
- IV. El Estatuto y Carta Orgánica se elaboran y aprueban bajo el siguiente procedimiento:*
  - a) El proyecto se elaborará de manera participativa y democrática con la población del territorio mediante la Asamblea Autonómica Estatutaria.*

*b) La Asamblea Autonómica Estatutaria tiene como única finalidad redactar el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica y estará compuesta por asambleístas elegidos por votación universal, directa y secreta y con asambleístas de los pueblos naciones indígenas originarias campesinas. Será convocada por ley aprobada por 2/3 de votos de la Asamblea Legislativa.*

*c) La Asamblea Autonómica Estatutaria aprobará todas sus decisiones y el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica en todas sus instancias por dos tercios de votos de sus integrantes para su remisión al órgano de control constitucional.*

*d) El órgano de control constitucional dictamina sobre la constitucionalidad del proyecto, para su aprobación o corrección por la Asamblea Autonómica Estatutaria.*

*e) El proyecto de Estatuto o Carta Orgánica aprobado por Asamblea Autonómica Estatutaria será aprobado por dos tercios de votos afirmativos mediante referéndum o consulta, vinculante a la Asamblea Legislativa para su aprobación como ley de la República.*

*f) Si en el plazo de noventa días, luego de su presentación a la Asamblea Legislativa, está no la aprueba como ley se dará por aprobado y el Presidente de la República solicitará su remisión al poder ejecutivo.*

*g) El Presidente de la República promulga la ley y entra en vigencia.*

*IV. Esta norma debe contener como mínimo: denominación, organización, jurisdicción territorial, formas de elección de su gobierno, atribuciones, competencias, reforma del estatuto, los mecanismos y formas de participación ciudadana, control social, recursos económicos y financieros, fiscalización estatal.*

#### **Art. 9. Control de constitucionalidad**

*Todas las normas emitidas por los gobiernos subnacionales serán sujetas de control constitucional por el órgano respectivo.*

#### **Art. 10. Facultades de los Gobiernos Autónomos**

- I. **Normativa.** Para desarrollar la legislación nacional mediante normas en el marco de sus atribuciones y competencias aplicables en el ámbito de su jurisdicción.*
- II. **De gestión.** Para planificar, ejecutar y controlar las competencias en el ámbito de su jurisdicción.*
- III. **Económica financiera.** Para la administración de los recursos económico financieros propios y los que les sean transferidos por el Estado.*

**Art. 11      Planificación y control**

- I. Son ámbitos de planificación las comunidades urbanas y rurales, los distritos, los territorios indígenas originarios, los municipios, las regiones, las provincias y los departamentos, como también las unidades de gestión adoptadas por cada entidad territorial.*
- II. Todas las entidades territoriales se sujetan a las normas, instituciones y mecanismos de control del Estado para garantizar la transparencia y eficiencia en procesos de gestión pública.*

**Art. 12      Requisitos de elegibilidad**

- Los requisitos de para ser electo autoridad de los gobiernos subnacionales son:*
- a) Tener 18 años de edad para las instancias deliberativas, normativas, fiscalizadoras y además cumplir los demás requisitos para ser representante nacional.*
  - b) Tener 21 años de edad para la autoridad ejecutiva y además cumplir los demás requisitos para ser Presidente de la República.*

**Art. 13      Equidad de genero y generacional**

*El Estado tiene la obligación de garantizar en todos los ámbitos de de gobierno y áreas descentralizadas de la administración publica, la equidad de genero, la igualdad entre mujeres y hombres y la elección de representantes bajo sistema electoral que establezcan paridad y alternancia en la lista de candidaturas.*

**Art. 14      Revocatoria de mandato**

*I. El mandato de las autoridades electas de los órganos de gobierno subnacional podrá ser revocado mediante referéndum, activado por iniciativa ciudadana. El procedimiento revocatorio será regulado por ley.*

*II. Las causales de revocatoria son: incumplimiento del plan de desarrollo y de gobierno, actos de corrupción comprobados, por incapacidad manifiesta, por atentar a la seguridad y estabilidad del Estado y la unidad nacional.*

*III. Si el referéndum aprueba la revocatoria, la sucesión se ejecutara de acuerdo a la constitución, la ley y el estatuto.*

**CAPITULO II**

**AUTONOMIA DEPARTAMENTAL**

**Art. 15      Autonomía departamental.**

*La autonomía departamental consiste en la elección democrática de sus autoridades sus autoridades directamente por los ciudadanos(as) y que reciben del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas, tributarias, fiscalizadoras y técnicas y los recursos económicos financieros que les asignen la constitución y la ley ejercidas por el gobierno departamental.*

**Art. 16      Gobierno Departamental**

*Cada departamento autónomo tendrá un gobierno constituido por dos órganos: un deliberativo, normativo, fiscalizador que es el Concejo Departamental y un ejecutivo a cargo del Prefecto (a).*

**Art. 17      Concejo Departamental**

*I. El Concejo Departamental, está compuesto por ciudadanos (as) elegidos por votación universal, directa y secreta y por representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos elegidos de forma directa de acuerdo a sus propias normas y procedimientos democráticos.*

*II. El Estatuto determinará el número de los integrantes, la base poblacional y la circunscripción electoral, con criterios de equidad cultural, generacional con alternancia y paridad de género; en coordinación con el órgano electoral departamental y nacional.*

**Art. 18 Órgano ejecutivo**

- I. El órgano ejecutivo está compuesto por el (la) Prefecto (a) en su condición de máxima autoridad ejecutiva y los (las) directores (as) departamentales.*
- II. El (la) Prefecto (a) será elegido por votación universal, directa y secreta, por mayoría absoluta de votos. En caso de no lograr la mayoría absoluta se realizará una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, siendo electo el que obtenga la mayoría. El periodo de su mandato es de cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez.*
- III. Los (as) directores (as) departamentales serán nombrados (as) por el Prefecto (a) con paridad de género, pudiendo ser vetados (as) por el Concejo Departamental por causas establecidas en la ley, el estatuto y reglamentos.*
- IV. En caso de ausencia temporal, el prefecto (a) será reemplazado de acuerdo a Estatuto y en caso de renuncia, muerte, inhabilidad permanente o revocatoria se procederá a una nueva elección, siempre y cuando no hubiera transcurrido la mitad del tiempo de mandato.*

**Art. 19 Atribuciones del Concejo Departamental**

- I. Cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes, el estatuto, resoluciones y toda norma del ordenamiento jurídico nacional.*
- II. Elaborar y aprobar el proyecto de modificación parcial estatuto conforme lo establecido en la constitución y la ley.*
- III. Elegir su directiva y definir su organización interna de acuerdo a estatuto y reglamento interno.*

- IV. *Aprobar mediante Resoluciones Departamentales sus determinaciones, que tendrán vigencia, en el ámbito de sus competencias y jurisdicción territorial.*
- V. *Vetar la designación de directores (as) departamentales que no cumplan con los requisitos establecidos por la ley, el estatuto y sus reglamentos.*
- VI. *Desarrollar la legislación nacional mediante norma propia en el marco de las atribuciones y competencias establecidas en la Constitución y la ley.*
- VII. *Aprobar el plan de desarrollo, los planes anuales operativos, presupuesto anual, proyectos de inversión, así como recibir, considerar y aprobar los informes de gestión del ejecutivo.*
- VIII. *Administrar los recursos financieros y humanos que le correspondan según el presupuesto anual.*
- IX. *Establecer el régimen de recaudación de ingresos de su competencia de acuerdo a ley.*
- X. *Autorizar al ejecutivo la enajenación de todo bien del gobierno departamental, así como la contratación de créditos de acuerdo a ley.*
- XI. *Fiscalizar la gestión administrativa financiera del órgano ejecutivo.*
- XII. *Promover, garantizar y apoyar el ejercicio del pluralismo jurídico en su jurisdicción.*
- XIII. *Autorizar la solicitud de asignación de competencias al ejecutivo del gobierno departamental de acuerdo a procedimiento establecido por ley.*
- XIV.** *Aprobar por dos tercios de votos de sus miembros la solicitud de inicio de referéndum revocatorio del mandato del Prefecto.*

**Art. 20 Atribuciones del Prefecto (a)**

- I. *Cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes, el estatuto, resoluciones departamentales y el ordenamiento jurídico nacional.*
- II. *Promover y garantizar la participación directa de los ciudadanos (as) en los procesos de gestión y control del gobierno departamental, con criterios de interculturalidad, equidad de género y generacional.*

- III. *Coordinar con el gobierno nacional, regional, los gobiernos municipales y los territorios indígenas originarios en lo referente a la planificación, inversión, seguimiento, fiscalización y resultados de la inversión pública y la prestación de servicios públicos ejecutados en su jurisdicción territorial.*
- IV. *Presentar ante el Concejo departamental el plan de desarrollo, el plan operativo anual, el presupuesto anual y proyectos de inversión y desarrollo para su aprobación, así como informes periódicos de acuerdo a estatuto.*
- V. *Dirigir y administrar el funcionamiento de la prefectura, sus dependencias así como designar y remover al personal de acuerdo a ley, estatuto y reglamentos.*
- VI. *Ejercer las funciones administrativas que le delega el Presidente de la República.*
- VII. *Ejercer la representación del gobierno departamental, negociar y suscribir contratos y convenios públicos.*

#### **Art. 21 Provincia**

- I. *La provincia se constituye en un espacio de gestión, planificación, control y administración descentralizada o desconcentrada subdepartamental.*
- II. *Las provincias de los departamentos autónomos que no se constituyan en región o regiones provinciales autónomas los estatutos autónomos departamentales deberán establecer un régimen de descentralización política administrativa y económica a favor de las provincias.*

### **CAPITULO**

#### **AUTONOMIA REGIONAL**

#### **Art. 22 Región**

- I. La región se constituye por voluntad democrática de los ciudadanos de la población de municipios, provincias y de territorios indígenas originarios y comunidades campesinas con continuidad geográfica que comparten cultura, historia y ecosistemas complementarios expresada mediante referéndum de acuerdo a la Constitución y la ley para la conformación de su gobierno autónomo.*
- II. La ley establecerá los términos para la conformación ordenada y planificada de las regiones, sobre la base de regiones potenciales.*
- III. Una provincia por voluntad democrática de la población de sus municipios, que por si sola tiene características de región, podrá conformar una región provincial con gobierno autónomo.*

**Art. 23      *Autonomía regional***

*La autonomía regional consiste en que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos (as) y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financieros que establece la Constitución y la ley ejercidas por el gobierno regional para ser ejecutados en su jurisdicción territorial.*

**Art. 24      *Gobierno Regional***

*Cada región tendrá un gobierno constituido por dos órganos: uno deliberativo, normativo, fiscalizador que es la Asamblea Regional y un ejecutivo a cargo del gobernador (a).*

**Art. 25      *Asamblea Regional***

- I. La Asamblea Regional esta compuesta por representantes de los municipios de la región, electos por votación universal, directa y secreta, y por representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios que serán elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos democráticos propios.*



*II. El Estatuto determinará el número de asambleístas regionales, la asignación a municipios, sobre la base poblacional y el asiento electoral, bajo criterios de diversidad cultural, equidad de género y generacional, con alternancia y paridad y pueblos indígenas originarios de acuerdo a normas y procedimientos propios.*

*IV. El período de su mandato es de cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez. El mandato de asambleísta regional puede ser revocable en los casos señalados en la Constitución y la ley.*

#### **Art. 26      El Órgano Ejecutivo**

*El Órgano Ejecutivo es presidido por el gobernador (a), quien ejerce la función ejecutiva de la región. Es elegido por votación, universal, directa y secreta, en circunscripción regional y en lista separada de los Asambleístas, resultando elegido el candidato que:*

- a. Obtenga más del cincuenta por ciento de los votos válidos emitidos;*
- b. Habiendo obtenido el cuarenta por ciento de los sufragios válidos, tenga una diferencia de al menos, diez por ciento con el segundo más votado.*
- c. Si ninguno de los postulantes cumpliera los requisitos anteriores, en el plazo establecido por ley se realizará una segunda vuelta directa entre los dos candidatos más votados, quedando electo el que resultare ganador por simple mayoría de votos.*
- d. El periodo de su mandato es de cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez. El mandato del gobernador puede ser revocable en los casos señalados en la Constitución y la ley.*
- e. Los funcionarios jerárquicos de la región serán nombrados por el gobernador (a), utilizando criterios de equidad de género.*

#### **Art. 27      Atribuciones de la Asamblea Regional**

- I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, el estatuto y el ordenamiento jurídico nacional.*

- II. Elaborar y aprobar por dos tercios el proyecto de modificación parcial de estatuto autonómico regional con participación democrática y en sujeción a la Constitución y las leyes.*
- III. Coordinar con la corte electoral nacional y departamental la convocatoria a referéndum aprobatorio del estatuto regional.*
- IV. Organizar y elegir su directiva, sus comisiones de acuerdo a estatuto.*
- V. Estructurar su gobierno y sus instituciones para la gestión pública.*
- VI. Desarrollar la legislación nacional mediante norma propia en el marco de las atribuciones y competencias establecidas en la constitución, la ley y los transferidos por otros gobiernos autónomos por medio de sus estatutos y normas autonómicas.*
- VII. Dictar normas administrativas que regulen su funcionamiento.*
- VIII. Realizar la fiscalización de las inversiones y recursos públicos al órgano ejecutivo, de acuerdo a las normas y procedimientos de control interno y en conformidad con lo dispuesto por esta constitución, la ley y el estatuto.*
- IX. Aprobar el plan de desarrollo, el plan anual y presupuesto anual regional.*
- X. Definir y ejecutar políticas y programas de desarrollo económico, productivo, cultural y social acorde a la identidad y visiones de cada entidad territorial.*
- XI. Reconocer y promover el ejercicio del pluralismo jurídico.*
- XII. Autorizar la solicitud de asignación de competencias al ejecutivo del gobierno regional de acuerdo a procedimiento establecido por ley.*
- XIII. Aprobar convenios interinstitucionales.*

**Art. 28      Atribuciones del Gobernador (a)**

- I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, el estatuto y el ordenamiento jurídico nacional.*
- II. Elaborar y proponer el plan de desarrollo, presupuesto de gestión y plan operativo anual a la asamblea regional para su aprobación.*

*IV. Promover y garantizar la participación directa de los (as) ciudadanos (as) en los procesos de gestión autonómica en forma intercultural y con equidad de género y generacional.*

*V. Coordinar con el gobierno nacional, departamental, los gobiernos municipales y los territorios indígenas originarios en lo referente a la planificación, inversión, seguimiento, fiscalización y resultados de la inversión pública y la prestación de servicios públicos ejecutados en su jurisdicción territorial.*

*VI. Gestionar recursos adicionales para la ejecución de proyectos, planes y programas en el marco de las competencias asignadas por la Constitución, la ley y los estatutos de otros gobiernos autónomos que así lo determinen.*

*VII. Ejercer la representación del gobierno regional, negociar y suscribir contratos y convenios públicos.*

## **CAPÍTULO**

### **AUTONOMIA MUNICIPAL**

#### **Art. 29        Autonomía Municipal**

*La autonomía municipal consiste en la elección directa de sus autoridades por los(as) ciudadanos(as) y la facultad normativa, administrativa, fiscalizadora, ejecutiva, tributaria y técnica ejercida por el gobierno municipal en el ámbito de su jurisdicción y competencias asignadas por la constitución, la ley y la carta orgánica municipal.*

#### **Art. 30        Gobierno**

*En cada municipio habrá un gobierno autónomo constituido por dos órganos: un deliberativo, normativo, fiscalizador que es el Concejo Municipal y un ejecutivo a cargo del Alcalde (sa).*

#### **Art. 31        Concejo Municipal**

*I. El Concejo Municipal, esta compuesto por ciudadanos (as) elegidos (as) mediante voto directo, universal y secreto, en circunscripción municipal completa y/o circunscripción electoral distrital de listas uninominales, con equidad de género y generacional.*

*II. La existencia de pueblos naciones indígenas originarios en territorio ancestral al interior del municipio, implicará que cuente con uno o más representantes en el Concejo, elegidos directamente mediante normas y procedimientos democráticos propios de acuerdo a lo establecido en la carta orgánica municipal.*

*III. El periodo de su mandato es de cinco años, pudiendo ser reelectos por una sola vez. El mandato de los miembros del Concejo Municipal es revocable en los casos señalados en la constitución y la carta orgánica municipal.*

*IV. La carta orgánica municipal y la ley determinarán el número de sus integrantes, la base poblacional y el asiento electoral, bajo criterios de diversidad cultural, equidad de género y generacional, con alternancia y paridad en coordinación con el órgano electoral departamental y nacional.*

### **Art. 32      Atribuciones del Concejo Municipal**

- I. Cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes, la carta orgánica municipal, resoluciones y toda norma del ordenamiento jurídico plurinacional.*
- II. Organizar y elegir su directiva, su organización interna y aprobar su reglamento interno.*
- III. Aprobar el proyecto de modificación parcial de su carta orgánica municipal por dos tercios de votos de los miembros del Concejo Municipal, de acuerdo a procedimiento establecido en la Constitución.*
- IV. Vetar la designación de los (las) oficiales mayores que no cumplan con los requisitos establecidos por la carta de gobierno y sus reglamentos.*
- V. Aprobar el plan de desarrollo, plan operativo anual y el presupuesto anual, proyectos de inversión así como recibir y considerar la aprobación de los informes de su ejecución y cumplimiento.*

- VI. Definir y aprobar la jurisdicción de los distritos municipales.*
- VII. Fiscalizar las acciones del órgano ejecutivo, en lo relativo al cumplimiento de la constitución, leyes y carta orgánica municipal y el respeto a los derechos humanos.*
- VIII. Fiscalizar la ejecución financiera de ingresos y egresos del gobierno municipal.*
- IX. Autorizar la solicitud de asignación de competencias al ejecutivo del gobierno municipal de acuerdo a procedimiento establecido por ley.*
- X. Administrar los recursos que correspondan para su funcionamiento, proveniente del presupuesto del Gobierno Municipal y nombrar su personal.*
- XI. Establecer tasas y patentes e impuestos propios de su competencia aplicables en su jurisdicción de acuerdo a ley.*
- XII. Autorizar la enajenación de todo bien del gobierno municipal, así como la suscripción de contratos y convenios públicos con otras entidades, y los de crédito de acuerdo a la Constitución y la ley.*
- XIII. Desarrollar la legislación nacional mediante norma propia en el marco de sus atribuciones y competencias establecidas en la Constitución.*
- XIV. Elegir de entre sus miembros al Alcalde (sa) interina en caso de muerte, renuncia, inhabilidad declarada, revocatoria, sentencia judicial u otra causal de vacancia del titular, de acuerdo a la carta orgánica municipal.*
- XV. Aprobar convenios interinstitucionales.*

### **Art. 33      Órgano Ejecutivo**

*I. El Órgano Ejecutivo es presidido por el Alcalde (sa), quien ejerce la función ejecutiva del municipio. Es elegido por votación, universal, directa y secreta, en circunscripción municipal y en lista separada de los Concejales, resultando elegido el candidato que:*

- a) Obtenga más del cincuenta por ciento de los votos válidos emitidos.*
- b) Habiendo obtenido el cuarenta por ciento de los sufragios válidos tenga una diferencia de, al menos, diez por ciento con el segundo más votado.*

*c) Si ninguno de los postulantes cumpliera los requisitos anteriores, en el plazo establecido por ley se realizará una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, quedando electo el que resultare ganador por simple mayoría de votos.*

*II. El periodo de su mandato es de cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez. El mandato del Alcalde puede ser revocable en los casos señalados en la Constitución y la ley.*

**Art. 34      Atribuciones del Alcalde (sa)**

- I. Cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes, la carta orgánica municipal, la reglamentación municipal, y el ordenamiento jurídico plurinacional.*
- II. Ejercer la representación del gobierno municipal, negociar y suscribir contratos y convenios públicos.*
- III. Promulgar y publicar la normativa aprobada por el Concejo Municipal.*
- IV. Promover y garantizar la participación directa de la ciudadanía en los procesos de gestión y control, con criterios de interculturalidad, equidad de género y generacional.*
- V. Elaborar, proponer y presentar proyectos de normas y reglamentos al Concejo Municipal.*
- VI. Elaborar y presentar al Concejo para su aprobación el plan de desarrollo, plan operativo anual, planes y proyectos, así como los presupuestos correspondientes.*
- VII. Objetar y vetar la normativa municipal que considere contrarias a la Constitución, las leyes nacionales o al interés público, en la forma establecida por su normativa.*
- VIII. Desarrollar la reglamentación de la normativa municipal.*
- IX. Establecer los mecanismos y procedimientos de recaudación de tributos, tasas y patentes municipales.*

- X. *Designar a los funcionarios jerárquicos y personal del municipio utilizando criterios de equidad de género, de acuerdo a la ley, carta orgánica y reglamento.*
- XI. *Realizar acuerdos de cooperación con entidades locales, nacionales e internacionales para el desarrollo social y económico en el marco de la constitución y la ley.*
- XII. *Ejercer otras atribuciones determinadas por la Constitución, las leyes y las normas aprobadas por el Concejo Municipal, sin perjuicio de lo que determine el control de constitucionalidad y legalidad del Estado.*

**Art. 35      Subalcaldes en Distritos**

*Habrá Subalcaldes (as) en los distritos municipales, que serán electos democráticamente o por normas y procedimientos propios en distritos indígenas originarios cumpliendo los requisitos que definan la carta orgánica municipal y la ley. Las atribuciones, recursos financieros y funciones asignados a los distritos se establecerán en la carta orgánica municipal.*

**Art. 36      Mancomunidades**

*La Ley y los Estatutos y Cartas Orgánicas regularan los sistemas asociativos mediante mancomunidades entre entidades territoriales para el logro de un objetivo de desarrollo específico.*

**CAPÍTULO**

**AUTONOMIA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA**

**Art. 37      Caracterización**

*I. La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, idioma, organización e instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.*

*II. Se constituyen sobre la base de los territorios ancestrales de naciones pueblos indígenas originarios, que tengan continuidad o discontinuidad geográfica, respetando la igualdad de rango constitucional y sin subordinación a otros tipos de autonomía garantizando la unidad territorial y política de las naciones indígenas originarios de acuerdo a la constitución, sus estatutos y la ley.*

*III. Su autogobierno se ejerce de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos conforme a las atribuciones y competencias propias en armonía con la constitución y la ley.*

*IV. La conformación de entidades territoriales indígenas originarias autónomas se basan en la reconstitución de sus territorios ancestrales y en la voluntad de su población expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios de acuerdo a la constitución y las leyes.*

#### **Art. 38      Entidades territoriales autónomas**

*Son entidades territoriales autónomas:*

- a) En el ámbito local, los municipios indígenas originarios, municipios campesinos interculturales y los territorios indígenas originarios.*
- b) En el ámbito intermedio, las regiones territoriales indígenas originarias campesinas.*

#### **Art. 39      Estatutos**

*Las entidades territoriales autónomas indígenas originarias campesinas elaboraran sus estatutos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la constitución y la ley.*

#### **Art. 40      Conformación de entidad indígena originaria campesina**

*I. La voluntad expresada en consulta para conformar territorios indígenas originarios campesinos, se ejerce a partir de: i) los territorios ancestrales consolidados como propiedad colectiva, comunitaria o posesiones y dominios históricos en proceso de consolidación y; ii) municipios existentes y distritos municipales.*



*II. La decisión de convertir uno o más municipios existentes en un municipio indígena originario campesino o en territorio indígena originario campesino, se adoptará de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta directa propia conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la constitución y las leyes.*

*III. La decisión de convertir municipios y territorios indígenas originarios campesinos en región territorial indígena originaria campesina, se adoptará por agregación de estas y de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta directa propia conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la constitución y las leyes.*

*IV. Para la conformación de uno o más territorios indígenas originarios autónomos que se encuentre en una sola entidad territorial la ley señalará los mecanismos de constitución, coordinación y cooperación con la entidad territorial correspondiente para el ejercicio de su gobierno.*

*V. Para la conformación de un territorio indígena originario autónomo que comprenda a más de una entidad territorial la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación entre estas unidades y la entidad para el ejercicio de su gobierno.*

*VI. En los espacios geográficos donde exista comunidades campesinas interculturales y estructuras organizativas que las articulen, podrán conformar municipios campesinos.*

#### **Art. 41        Gobierno**

*I. El gobierno de los territorios indígenas originarios campesinos, se ejerce a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo nación o comunidad.*

*II. Los gobiernos de los municipios y regiones territoriales indígenas originarias campesinas, estarán conformados por una autoridad ejecutiva y otra deliberativa, normativa y fiscalizadora cuyos nombres se determinan de acuerdo a la denominación cultural histórica de cada comunidad, nación o pueblo.*

*III.Cada entidad territorial indígena originaria campesina definirá en sus estatutos los mecanismos de participación de la población no indígena originaria campesina.*

*IV.La población afro boliviano establecida históricamente en determinados territorios podrán definir el tipo de entidad autónoma local o participar en los gobiernos de la entidad territorial autónoma en la que habiten.*

#### **Art. 42   Atribuciones**

*I.Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, su estatuto y el ordenamiento jurídico del estado y su propia normativa.*

*II.Estructurar su forma de gobierno y elaborar su normativa.*

*III.Definir las normas y formas de gestión, administración y control del territorio para el ejercicio de las competencias que le sean asignadas.*

*IV.Desarrollar la legislación nacional mediante norma propia en el marco de las atribuciones y competencias establecidas en la Constitución, la ley y los transferidos por otros gobiernos autónomos por medio de sus estatutos y normas autonómicas.*

*V.Administrar los recursos económicos propios, los provenientes del Estado y de otras fuentes.*

*VI.Promover y garantizar el ejercicio del pluralismo jurídico*

*VII.Garantizar los mecanismos de participación y consulta en referencia a las políticas públicas del Estado y sobre otras materias o asuntos de su interés.*

*VIII.Realizar acuerdos de cooperación con otros pueblos, entidades nacionales e internacionales para el desarrollo social y económico en el marco de la constitución y las leyes.*

*IX.Aprobar el plan de desarrollo, plan operativo anual, presupuesto anual y proyectos de inversión y desarrollo en concurrencia con el plan de desarrollo del Estado plurinacional.*

*X.Garantizar los mecanismos de participación, control social y fiscal, de conformidad con sus normas y procedimientos propios en la gestión de la entidad territorial.*

*XI. Impulsar la valorización, vigencia y desarrollo de su identidad cultural, idioma, religiosidad y tradiciones.*

*XII. Cumplir otras atribuciones que se definan de acuerdo con sus instituciones, normas y procedimientos propios o mediante Ley.*

## **CAPÍTULO**

## **VIII**

### **COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES**

#### **Art. 43 Sistema de Asignación de Competencias**

*I. Se creará por ley un sistema de asignación y control de competencias, basado en los principios establecidos en esta Constitución.*

*II. Toda asignación y transferencia de competencias deberá efectuarse con el consentimiento expreso de todas las entidades territoriales implicadas y estará acompañada de los recursos económicos y financieros para su ejercicio.*

*III. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución y no sea asumida por las entidades territoriales autónomas, será ejercida por el gobierno del estado plurinacional, salvo que una ley específica determine lo contrario.*

#### **Art. 44 Tipos de competencias**

*I. Son competencias privativas aquellas cuya legislación y funciones administrativas son indelegables y se mantienen en el gobierno nacional.*

*II. Son competencias exclusivas aquellas cuyas funciones normativas y administrativas pertenecen a un único ámbito pudiendo ser transferidas definitiva o temporalmente en sujeción a las políticas nacionales mediante ley.*

*III. Son competencias concurrentes aquellas cuyas funciones normativas y administrativas se acuerdan y aplican de forma compartida por dos o más entidades territoriales, incluido el gobierno nacional.*

**Art. 45      Competencias Privativas del Gobierno Plurinacional**

*Las competencias privativas corresponden del gobierno plurinacional y se aplican a:*

- a) Legislación en todos los ámbitos mediante la Asamblea Legislativa.*
- b) Administración de justicia de acuerdo a la Constitución.*
- c) Definición de políticas generales en todos los ámbitos, establecidos en el plan nacional de desarrollo.*
- d) Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los bolivianos(as) en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes.*
- e) Sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad.*
- f) Banco Central, hacienda del Estado y deuda interna y externa.*
- g) Régimen de crédito, banca y seguros.*
- h) Comercio exterior.*
- i) Seguridad Nacional, Defensa y Fuerzas Armadas.*
- j) Seguridad pública, Policía Nacional.*
- k) Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.*
- l) Régimen aduanero y arancelario.*
- m) Relaciones internacionales y política exterior.*
- n) Régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones.*
- o) Propiedad, titularidad y gestión de la tierra y territorio, los recursos naturales y energéticos estratégicos, minerales, hidrocarburos, ríos mayores, fuentes y depósitos mayores de agua.*
- p) Política fiscal, supervisión y control sobre el sistema financiero.*
- q) Nacionalidad, ciudadanía, extranjería y derecho de asilo.*
- r) Políticas generales sobre medio ambiente, biodiversidad y aprovechamiento de recursos forestales.*
- s) Regulación y políticas sobre migración.*
- t) Política salarial de los servidores públicos.*

- u) Régimen jurídico de la administración pública y del régimen estatutario del funcionario público.*
- v) Régimen tributario nacional.*
- w) Normas básicas del sistema de administración y control gubernamental.*
- x) Sistema nacional de planificación.*
- y) Normas y políticas de transporte terrestre interdepartamental e internacional, aéreo y fluvial.*
- z) Régimen Electoral Nacional.*
- aa) Registro Civil e identificación personal.*

**Art. 46      Competencias Exclusivas del Gobierno Nacional**

*Son competencias exclusivas del Gobierno Nacional:*

- a) Red fundamental de carreteras y ferrocarriles que transcurran por más de un departamento y los puertos fluviales y lacustres.*
- b) Sistemas de generación y transmisión de energía por medios que transcurran por más de un departamento.*
- c) Coordinación general de la investigación científica, tecnológica y educación superior a nivel nacional.*
- d) Coordinación, planificación general y fiscalización de los sistemas de educación y salud.*
- e) Control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico, matriculación de aeronaves y administración de los aeropuertos nacionales e internacionales.*
- f) Estadísticas para fines nacionales.*
- g) Régimen de prensa, radio, televisión y medios de comunicación social en general.*
- h) Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental del país, museos, bibliotecas y archivos de titularidad nacional.*
- i) Regulación y administración del sistema nacional de parques y áreas protegidas en coordinación con los gobiernos subnacionales.*
- j) Regulación del sistema de control medioambiental y de biodiversidad.*

k) Régimen general de defensa civil.

**Art. 47 Competencias Departamentales**

- I. Orientar y dirigir el desarrollo socioeconómico del departamento, planificando y ejecutando planes, programas y proyectos.*
- II. Establecer políticas y acciones ejecutivas que apoyen la realización de inversiones y financiamiento para proyectos y obras de infraestructura y equipamiento de impacto departamental.*
- III. Planificar y promover el comercio, industria, agroindustria, ganadería, desarrollo productivo, desarrollo rural y servicios en concordancia con las políticas nacionales.*
- IV. Planificar, evaluar y desarrollar planes, programas y proyectos de educación y enseñanza en los niveles escolarizados, en el marco de la legislación nacional en concurrencia con los municipios y territorios indígenas originarios.*
- V. Planificar, evaluar y desarrollar planes, programas y proyectos de salud, en el marco de la legislación nacional en concurrencia con los municipios y territorios indígenas originarios.*
- VI. Planificar, evaluar y administrar el régimen de recursos humanos de los sistemas de educación y salud en concurrencia con los municipios y territorios indígenas originarios en el marco de la legislación nacional.*
- VII. Planificar y promover actividades deportivas y administrar su infraestructura mayor en concurrencia con los gobiernos municipales y territorios indígenas y originarios.*
- VIII. Planificar y promover el desarrollo del turismo, en concurrencia con los gobiernos municipales y territorios indígenas y originarios.*
- IX. Planificar, gestionar y administrar la construcción y mantenimiento de carreteras y ferrocarriles en el territorio de su jurisdicción de impacto departamental en concurrencia con el gobierno nacional.*
- X. Planificar y administrar proyectos hidráulicos y energéticos de impacto departamental.*

- XI.Promover y proteger el patrimonio cultural, histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, tangible e intangible, el patrimonio natural en concurrencia con los municipios, territorios indígenas originarios y el gobierno nacional*
- XII.Otorgar la personalidad jurídica a fundaciones, asociaciones, instituciones, cooperativas y organizaciones no gubernamentales que desarrollen sus actividades exclusivamente en su jurisdicción.*
- XIII.Otorgar las autorizaciones, licencias y derechos de prestación de servicios públicos a instituciones, organizaciones no gubernamentales que se desarrollen exclusivamente en su jurisdicción.*
- XIV.Proveer con equipamiento y recursos económicos el régimen de protección de bienes y personas y del mantenimiento del orden público a cargo de la Policía Nacional.*
- XV.Promover y establecer acuerdos internacionales de interés específico del departamento en coordinación y sujeción al Ministerio de Relaciones Exteriores y la ley.*
- XVI.Coordinar el régimen de defensa civil con el gobierno nacional, regional, municipal y de los territorios indígenas.*

#### **Art. 48      Competencias Regionales**

*Las regiones tendrán competencias prioritariamente dedicadas a fomentar y promover el desarrollo económico, régimen productivo rural agropecuario y de vivienda. Los departamentos transferirán gradualmente las competencias que la región lo solicite una vez constituidas y de acuerdo a sus características, ya sea de manera exclusiva o de manera concurrente con el departamento, municipio y territorios indígenas originarios y con los recursos económicos respectivos. Las competencias a transferirse entre otras podrán ser:*

- a) Vías de transporte de la red regional.*
- b) Electrificación rural.*
- c) Infraestructura productiva en general.*
- d) Macro riego y protección de cuencas.*
- e) Promoción del desarrollo económico y empleo.*

- f) *Promoción y desarrollo de políticas de vivienda.*
- g) *Turismo.*
- h) *Servicios para el desarrollo rural y agropecuario.*
- i) *Planificación y supervisión de los servicios de educación y salud.*
- j) *Prevención y atención de emergencias y desastres climáticos y defensa civil*
- k) *Conservación medioambiental.*
- l) *Prevención y control de enfermedades.*
- m) *Promover, conservar y desarrollar la protección ambiental, de los recursos naturales, flora y fauna silvestre y animales domésticos.*

**Art. 49      Competencias Municipales**

- I. *Promover el desarrollo humano sostenible.*
- II. *Promover y prestar servicios para el desarrollo productivo rural y agropecuario.*
- III. *Administrar el registro de la propiedad de inmuebles rurales y urbanos.*
- IV. *Administrar el registro de la propiedad de automotores, aeronaves y acuanaves.*
- V. *Promover, conservar y desarrollar la protección ambiental, de los recursos naturales, flora y fauna silvestre y animales domésticos.*
- VI. *Coordinar los servicios de policía de tránsito, bomberos y emergencias con la policía nacional.*
- VII. *Planificar, administrar y ejecutar la infraestructura y equipamiento de educación y salud en concurrencia con el gobierno departamental.*
- VIII. *Regular y administrar los servicios de guardia municipal y protección del consumidor.*
- IX. *Planificar, administrar y supervisar los servicios de educación y salud y de sus recursos humanos de manera concurrente con el gobierno nacional.*
- X. *Planificar, administrar, ejecutar y supervisar los servicios de saneamiento básico: agua potable, alcantarillado pluvial, sanitario, aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos.*



- XI. Planificar, administrar y ejecutar los servicios de mantenimiento y preservación del hábitat, paisaje, parques, plazas, avenidas, calles.*
- XII. Planificar, administrar y ejecutar políticas de desarrollo urbano y asentamientos humanos.*
- XIII. Planificar y proveer el servicio de alumbrado público.*
- XIV. Planificar, administrar y ejecutar obras públicas de infraestructura de servicio al ciudadano.*
- XV. Planificar y regular los servicios de sanidad y salubridad de la comercialización de alimentos.*
- XVI. Regular y desarrollar acciones de defensa del consumidor.*
- XVII. Promoción del desarrollo social local: niñez, adolescencia, adulto mayor y educación ciudadana.*
- XVIII. Planificación y control del transporte urbano, público, local y vecinal en coordinación con la policía nacional.*
- XIX. Establecer políticas sobre deporte, cultura, turismo local, actividades artísticas.*
- XX. Conservación y promoción del patrimonio tangible e intangible, sitios sagrados, centros arqueológicos, museos.*
- XXI. Regulación de espectáculos públicos y juegos recreativos.*
- XXII. Regulación de la publicidad comercial, propaganda vial, mural en el ámbito de su jurisdicción.*
- XXIII. Expropiación de inmuebles y propiedades urbanas y rurales de terceros por razones de utilidad y necesidad pública en su jurisdicción.*
- XXIV. Administrar sus cuentas fiscales sin que puedan ser intervenidas por otro órgano del Estado, salvo fallo judicial ejecutoriado de acuerdo a ley.*

**Art. 50 Competencias de los municipios y regiones indígenas originarias campesinas**

*Los municipios y regiones indígenas originarias campesinas asumirán las competencias de los municipios y regiones establecidas en esta constitución que les sean compatibles y los establecidos en sus estatutos de acuerdo al sistema de asignación de competencias de acuerdo a ley.*

**Art. 51        Competencias de los territorios indígenas originarios**

*Los territorios indígenas originarias asumirán las competencias que les sean compatibles de los municipios y regiones, de acuerdo a un proceso progresivo de desarrollo institucional y características culturales propias según sus estatutos en el marco de la Constitución y la ley. Las competencias exclusivas o concurrentes a asumir entre otras podrán ser:*

- a) Definir las formas propias de desarrollo económico, cultural y social de acuerdo a su identidad y visión de progreso.*
- b) Planificar, aprobar, administrar y regular el régimen educativo y de investigación.*
- c) Planificar, aprobar, administrar y regular el sistema de salud.*
- d) Administrar justicia en el marco del pluralismo jurídico.*
- e) Resguardar los derechos intelectuales colectivos, referida a los conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional, germoplasma y patrimonio cultural tangible e intangible.*
- f) Fomentar y promover las culturas, el arte e identidad, centros arqueológicos, y museos.*
- g) Construir, mantener y administrar los caminos vecinales y comunales.*
- h) Construir, mantener y administrar la infraestructura que sea necesaria para el desarrollo del territorio.*
- i) Construir, mantener y administrar sistemas de riego.*
- j) Servicios básicos y saneamiento.*
- k) Fomentar, promover y administrar el turismo.*
- l) Control y regulación de las instituciones y organizaciones externas que desarrollan actividades en su territorio.*
- m) Planificación y gestión de ocupación y asentamiento territorial*

- n) Gestión y protección de biodiversidad.*
- o) Gestión y administración de los recursos naturales renovables de acuerdo a la constitución y la ley.*
- p) Fomento y desarrollo de su vocación productiva.*
- q) Fomento y desarrollo de la práctica y tecnología tradicional e investigación.*
- r) Preservación del hábitat, paisaje, vivienda, urbanismo, asentamientos humanos conforme a las formas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.*

*Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidas mediante ley, debiendo ser transferidas automáticamente por el gobierno nacional.*

## **CAPITULO**

### **DESCENTRALIZACION POLITICA ADMINISTRATIVA**

#### **Art. 52        Descentralización política administrativa**

*La descentralización política administrativa consiste en la delegación de atribuciones administrativas, de planificación, de fiscalización, técnicas, en la transferencia de recursos económicos y financieros para atender competencias específicas y en la capacidad de elegir autoridades de acuerdo a la constitución y la ley.*

#### **Art. 53        Del gobierno departamental descentralizado**

*El gobierno departamental descentralizado esta a cargo de un Prefecto que es la máxima autoridad ejecutiva y de un Consejo Departamental:*

- a) El (la) prefecto (a) será electo por voto universal, directo y secreto por mayoría absoluta de votos. En caso de no lograrse mayoría absoluta se realizara una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, resultando electo el que obtenga la mayoría de votos.*

*b) El concejo departamental esta conformado por consejeros electos por voto universal, directo y secreto y por representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos elegidos de forma directa de acuerdo a sus propias normas y procedimientos democráticos.*

## **CAPÍTULO**

### **RECURSOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS DEL ESTADO**

***Para su tratamiento y revisión en Comisión Mixta con Economía y Finanzas***

#### **Art. 54        Rentas del Estado**

- I. Las rentas del Estado se clasifican en nacionales, departamentales, regionales, municipales, y de territorios indígenas originarios y se invertirán por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos de acuerdo a ley.*
- II. La ley clasificará el detalle de los ingresos y egresos nacionales, departamentales, regionales, municipales y de territorios indígenas originarios.*
- III. Los recursos departamentales, regionales, municipales, de territorios indígenas originarios e institucionales que son recaudados por oficinas dependientes del Tesoro General de la Nación, serán transferidos automáticamente a su destino de uso de acuerdo a ley.*
- IV. Las regalías departamentales, son un derecho y una compensación, por la explotación de recursos naturales renovables y no renovables. Serán transferidas automáticamente de acuerdo a ley a los tesoros departamentales, municipales y regionales y territorios indígenas originarios del mismo departamento para su administración y disposición.*
- V. La coparticipación de los departamentos, municipios, universidades y territorios indígenas de los departamentos productores y no productores del impuesto directo a los hidrocarburos, en ningún caso será porcentualmente inferior a los niveles vigentes.*

*VI. El gobierno nacional establecerá las normas específicas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos y manejo contable de todo el sector público sobre la base de ley especial en el marco de una ley de responsabilidad fiscal.*

**Art. 55        Impuestos**

*I. Los impuestos se clasifican en: impuestos nacionales, departamentales, municipales y de territorios indígenas originarios.*

*II. Los impuestos nacionales serán aprobados o modificados mediante ley de la República a iniciativa del gobierno nacional o de la Asamblea Legislativa.*

*III. Los impuestos nacionales serán coparticipables por los gobiernos municipales y universidades públicas, cuyo porcentaje será determinado por ley.*

*IV. Los impuestos departamentales serán específicos en algunos rubros y aprobados por el Concejo departamental serán destinados a planes, programas y proyectos de fin específico.*

*V. Los impuestos así como las tasas y patentes municipales serán aprobados por el Concejo Municipal.*

*VI. La recaudación de los ingresos tributarios se realizará por el sistema bancario aplicando todas las disposiciones administrativas establecidas por ley.*

*VII. Los departamentos y regiones tendrán una participación tributaria en algunos impuestos nacionales determinados por ley.*

*VIII. La asignación del impuesto directo a los hidrocarburos a favor de los departamentos, municipios y universidades públicas, no podrá ser porcentualmente inferior al nivel vigente.*

**Art. 56        Presupuesto General de la Nación**

- I. El gobierno nacional presentará a la Asamblea legislativa sesenta días antes de conclusión de la gestión anual, los proyectos de los presupuestos nacionales, departamentales, regionales, municipales y de territorios indígenas originarios.*
- II. Los gobiernos departamentales, municipales, regionales, de territorios indígenas originarios y de instituciones autónomas y autárquicas presentaran sus presupuestos respectivos al gobierno nacional noventa días antes de la conclusión de la gestión anual.*
- III. Recibido el proyecto de presupuesto en la Asamblea Legislativa se deberá promulgar la ley financiera en el plazo de sesenta días, vencido este plazo el presupuesto enviado por el gobierno nacional adquiere rango de ley para su ejecución.*
- IV. Los proyectos de presupuestos departamentales, regionales, municipales, de territorios indígenas originarios y de instituciones autónomas y autárquicas serán aprobados por sus gobiernos para su posterior remisión al gobierno nacional.*
- V. La ejecución de ingresos y egresos nacionales de cada gestión financiera vencida será presentada por el gobierno nacional a la Asamblea Legislativa dentro los primeros treinta días de la nueva gestión.*
- VI. La ejecución de los ingresos y egresos de cada gestión vencida de los gobiernos departamentales, regionales, municipales, y de territorios indígenas originarios, de instituciones autónomas y autárquicas será presentada a la Asamblea legislativa dentro de primeros treinta días de la nueva gestión.*

## BIBLIOGRAFÍA

"Our brand is crisis". 2003. Documental dirigido y producido por Rachel Boynton. Acchini, C. 1994. "La participación popular como política social del estado". Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia.

Aghón, G. 1996. "Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos". Cepal, Santiago, Chile.

Aghón, G. 1997. "Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo". Cepal, Santiago, Chile.

Aghón, G. y Cortés, P. 1998. "Descentralización y gobiernos municipales en América Latina". En Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps), Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana, CEPAL, Santiago de Chile.

Aghón, G., Edling, H. 1997. "Descentralización fiscal en América Latina-Nuevos Desafíos y agenda de trabajo". CEPAL, Chile.

Aillón, T. 2003. "La fisura del estado como expresión de la crisis política de la burguesía en Bolivia". Revista del Observatorio Social de América Latina No. 10. Págs. 37 - 52.

Almagro Juan José. "La estrategia boliviana de Reducción de la Pobreza en el contexto del proceso de descentralización". Banco Mundial. El documento virtual, 2004,  
<<http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/2004EconomiaPolBolivia.pdf>> (16 de junio de 2007)

Ameller, V. 2003 "Introducción" en "La descentralización que se viene". FES - ILDIS, Plural, Bolivia.

Antelo, Eduardo. "Políticas de estabilización y reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985". CEPAL. Documento virtual, 2000,  
<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/4911/lcl1358.pdf>> (29 de abril de 2008)

Ardaya, R. 2003. "Descentralización teoría, realidad y proyecto político". Revista Umbrales No. 12. Págs. 138 - 156. Bolivia.

Arredondo, V. 2000. "Poder Local" en "Léxico de la política" (Baca, L.). Flacso, Fondo de Cultura Económica, México.

Assies, Willem. "La descentralización a la boliviana y la economía política del reformismo". Urbared comunidad de investigación promovida por la Universidad

Autónoma de México y Universidad Nacional de General Sarmiento Argentina. El documento virtual, 2002, <<http://www.urbarred.ungs.edu.ar/download/documentos/descentralizacion%20a%20la%20boliviana.doc>> (27 de febrero de 2008)

Barbery, R. "El Proceso de Descentralización en Bolivia, Desarrollo y Prospectiva". ForoDAC. El documento virtual, 2007, <[http://www.forodac.org.bo/upload/Boletin\\_48.pdf](http://www.forodac.org.bo/upload/Boletin_48.pdf)> (16 de junio de 2007)

Blanes, José. La Descentralización en Bolivia: Avances y Retos Actuales. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM). El documento virtual, 1999, <<http://www.cebem.org/centdocum/documentos/docpdf/d-descentralizacion-bol-def.PDF>> (16 de junio de 2007)

Bobbio, N. 1983. "Diccionario de Política". Editorial Siglo XXI, México.

Brugué, Q y Gomá, R. 1998. "Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio". Ariel, Barcelona España.

Cabrero, E. 1995. "La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales". Miguel Ángel Porrúa S.A., México D.F.

Centelles, J y Navarro M. 2003. "Local, nacional y global: construyendo la patria plural desde los municipios" en "El desarrollo posible, las instituciones necesarias". Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, PNUD, Generalitat de Catalunya.

Colomer, J. 1999. "Las instituciones del federalismo". Documentos de trabajo-Doctorado en Ciencia política FLACSO, Num. 2. 1-18.

De Tocqueville, A. 1957. "La Democracia en América". Fondo de cultura económica, México D.F.

Dorakis, P. 2004. "Municipios y salud" en "Municipalización: Diagnóstico de una década " (Tomo II). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Elazar, D. 1990. "Exploración del federalismo". Hacer, Barcelona.

Escobar, S. 2003. "Demandas ignoradas, políticas anti-campesinas. Ajuste y liberalización, las causas del conflicto social".

Escobar-Lemmon, M. 2000. "Deciding to Decentralize: Explaining the move toward sub-national elections in Latin America" Ponencia presentada en el XXII congreso internacional de LASA, Miami.



Espinoza, C y Gozalvez, G. 2003. "Bolivia arrinconada en la azotea de su historia". Revista del Observatorio Social de América Latina No. 10. Págs. 29 - 36.

FES ILDIS. "Matriz comparativa propuestas de descentralización". Forodac. El documento virtual, 2005. en <[http://www.forodac.org.bo/upload/167\\_matriz\\_propuestas.pdf](http://www.forodac.org.bo/upload/167_matriz_propuestas.pdf) > (18 de julio de 2008)

Finot, I. 2001. "Descentralización y participación en América Latina: Teoría y practica". CEPAL-Gestión pública No. 12, Chile.

Finot, I. 2002. "Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía". CEPAL-Gestión pública. Num. 78. 139-149

Font, J. 2001. "Ciudadanos y decisiones públicas". Ariel, Barcelona, España.

Frank, J. 2005. "La segunda Fase de la descentralización en Bolivia en el Informe de Análisis de la Situación Institucional de Gobernabilidad (IGR)", Banco Mundial.

Galindo, M. 2004. "Diez años de planificación participativa en el proceso de la participación popular" en "Municipalización: Diagnóstico de una década " (Tomo II). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Hermann, Z. y otros. "Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions". Banco Mundial. El documento virtual, 1999, <<http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/FDIReadings/Allocation%20of%20Local%20Government%20Functions.pdf>> (16 de junio de 2008)

Hernández, R. 2003. "Metodología de la investigación". McGraw-Hill, México. Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. "Anuario Estadístico 2006". La Paz, Bolivia. (Versión Digital)

Insunza, E y Olvera, A. 2006. "Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social". H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.

Isunza, E. Olvera, A. 2006. "Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social". Miguel Ángel Porrúa S.A., México D.F.

Lalander, R. 2000. "Descentralización" en "Léxico de la política" (Baca, L.). Flacso, Fondo de Cultura Económica, México.

Lastra, N. 2004. "Cobro de Impuestos" en Municipalización: Diagnóstico de una década (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Leis, R. 2000. "Abrir canales de participación: Descentralización y Poder Local". CONADEL, Panamá.

Lindblom, Ch. 1991. "El proceso de elaboración de políticas públicas". Miguel Ángel Porrúa, México.

Luján, M. 2004. "Gobernabilidad municipal: análisis de la aplicación del voto constructivo de censura" en "Municipalización: Diagnóstico de una década " (Tomo II). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Mac Lean, R. 2003 "Las prefecturas: ¿qué hacemos con ellas?" en "La descentralización que se viene". FES - ILDIS, Plural, Bolivia.

Máiz, R. "Los nacionalismos antes de las naciones". Política y Cultura". El documento virtual, 2006, <[http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422006000100005&lng=es&nrm=iso](http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000100005&lng=es&nrm=iso)> (15 de julio de 2008)

Mamani, P. 2003. "El rugir de la multitud: levantamiento de la ciudad aymara de El Alto y caída del gobierno de Sánchez de Lozada". Revista del Observatorio Social de América Latina, No. 12. Págs. 15 - 26.

Maydana, R. 2004. "El comité de vigilancia y la participación y control social en el modelo municipalista de descentralización del Estado boliviano" en "Municipalización: Diagnóstico de una década " (Tomo II). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Mayorga, F. 2006. "El gobierno de Evo Morales: entre el nacionalismo e indigenismo". Revista Nueva Sociedad, No 206. Págs. 4 - 13.

Mayorga, R. 2001. "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia" en "Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina" (Lanzaro, J. comp). Clacso, Argentina.

Mayorga, René Antonio. "La crisis del sistema de partidos políticos y el experimento del gobierno sin partidos en Bolivia" Revista Futuros No 9. 2005 Vol. III Parte 2 de 4. Revista Futuros. El documento virtual, 2005, <[http://www.revistafuturos.info/futuros\\_9/pp\\_bolivia2.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_9/pp_bolivia2.htm) Publicado en Revista Futuros No 9. 2005 Vol. III > (06 de mayo de 2008)

Mesa, C. 2003. "Presidentes de Bolivia: entre urnas y fusiles: el Poder Ejecutivo: los ministros del Estado". Gisbert, La Paz, Bolivia.

Ministerio Sin Cartera responsable de Participación Popular. 2005. "Digesto Municipal". Creativa, Bolivia.

Mintzberg, H. 1999. "El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos". Pearson educación, España.

Molina, C. 2003. "Bolivia con participación popular: un estudio de caso nacional". Revista Umbrales, No. 12. Págs. 68 - 94. Bolivia.

Montero, A y Samuels D. 2004. "Decentralization and democracy in Latin America". University of Notre Dame Press, Notre Dame.

Nickson, A. 1995. "Local Government in Latin America". Lynne Rienner Publishers, London.

Oates, W. 1972. "Fiscal Federalism". Harcourt Brace, New York.

Ojeda, Raquel. "Los procesos de descentralización y la gestión pública local". Documento Libre presentado en el XI Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. El documento virtual, 2006, <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/ojedagar.pdf>> (10 diciembre de 2007)

Organización Económica de Cooperación y Desarrollo. "Managing across levels of government Part One: Overview". OECD. Documento virtual, 1997 <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/14/1902308.pdf>> (29 de abril de 2008)

Parsons, W. 2007. "Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas". Flacso, sede académica de México, México.

Perry, G. 1999. "Más allá del centro: la descentralización del estado". Banco Mundial. Washington D.C.

Pinedo, E; Toranzo C y otros. 1994. "Municipio y participación". Ildis - Proade, Bolivia.

Pliscoff, C y Monje, P. "Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública". El documento virtual, 2003, United Nations Public Administration Network

(UNPAN),

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047327.pdf>> (30 de junio de 2008)

Prats, J (director). 2004. "Perfiles nacionales de gobernabilidad: República de Bolivia". Internacional de Governabilitat de Catalunya, España.

Queensland Government. "Functions of local government". El documento virtual, 2005, <<http://www.localgovernment.qld.gov.au/?id=6275>> (16 de junio de 2008) Quiroga, C. 1987. "Crisis institucional y Movimientos Regionales" en Municipalidad y Democracia. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Paz, Bolivia.

Remy, M. 2005. "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú". IEP, Lima.

Republica de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano. 1997. "El pulso de la democracia". Nueva Sociedad, Caracas.

Reyes, R. (Coordinador) "Diccionario Crítico de Ciencias Sociales". Universidad Complutense de Madrid. El documento virtual, 2007, <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/index.html>> (30 de junio de 2008)

Rodríguez A. 1993. "Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua". Fundación Friedrich Ebert, Managua, Nicaragua.

Rodríguez, V. 1999. "La descentralización en México-De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo". Fondo de cultura económica, México D.F.

Rondinelli, D; Nellis, J y Cheema G.1983. "Decentralization in developing countries: review of recent experience". World Bank Staff Working Papers Number 581, Management and Development Series Number 8. Washington, D.C., U.S.A.

Rowland, A. 2000. "La organización Territorial de la Administración y de las políticas públicas". Documentos de Trabajo - CIDE. num. 83. 1 - 37.

Ruiz, J. I. 1999. "Metodología de la investigación cualitativa". Universidad de Deusto, Bilbao, España.

Samuelson, P.1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". Review of Economics and Statistics, 36, 387-389.

Sánchez de Lozada, G.; Cárdenas V.; y Romero, F. 1997. "El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia". Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Sarfatti, M. 1945. "Introducción al estudio del Derecho Comparado". Escuela Nacional de Jurisprudencia, Universidad Autónoma de México, México D.F.

Selltiz, C y otros. 1980. "Métodos de investigación en las relaciones sociales". Rialp, Madrid, España.

Sosa, E.1990. "Gobierno municipal y participación ciudadana, el caso paraguay". Fundación Friedrich Ebert, Asunción, Paraguay.

Stefanoni, P. 2003. "MAS - IPSP: la emergencia del nacionalismo plebeyo". Revista del Observatorio Social de América Latina, No. 12. Págs. 57 - 68.

Tapia, L. 2005. "La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia". Revista del Observatorio Social de América Latina, No. 17. Págs. 153 - 158.

Thede, N. 2006. "La descentralización en Bolivia y sus impactos en el desarrollo local". Université du Québec á Montréal. El documento virtual. <[http://www.er.uqam.ca/nobel/politis/IMG/pdf/Thede\\_decnt\\_Bol\\_06.pdf](http://www.er.uqam.ca/nobel/politis/IMG/pdf/Thede_decnt_Bol_06.pdf)> (15 de diciembre de 2007)

Tidemand, P. 2005."Decentralisation and Improved Service Delivery for the Poor".  
Danida Best Practice Paper. Documento virtual.<[www.danidadevforum.um.dk/NR/rdonlyres/303859C1-ED53-4E24-8655-DC97A716F41F/0/DraftBPP.doc](http://www.danidadevforum.um.dk/NR/rdonlyres/303859C1-ED53-4E24-8655-DC97A716F41F/0/DraftBPP.doc)> (15 de febrero de 2008)

Tiebout, Ch. "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 64, 1956, pp. 416-424

Tocqueville, A de. 1957. "La democracia en América". Fondo de Cultura Económica, México.

Toranzo, C. 1993. "Descentralización e IPDS: una relación necesaria".Ildis, La Paz, Bolivia.

Urioste, M. 2004. "Bolivia: de la recuperación democrática de 1982 a la agonía de los partidos y el nuevo protagonismo de las FF.AA.". Revista del Observatorio Social de América Latina, No. 13. Págs. 153 - 163.

Valladares, L y Prates, M. 1995. "La investigación Urbana en América Latina: Tendencias Actuales y Recomendaciones".Documentos de Debate num. 4. Documento Virtual. <<http://www.unesco.org/most/vallspa.htm>>

Valladares, Licia y Prates Magda. "La investigación urbana en América Latina: tendencias actuales y recomendaciones". UNESCO. Documento virtual, 1995, <<http://www.unesco.org/most/vallspa.htm>> (15 de febrero de 2008)

Velásquez, R. 2004. "La coparticipación tributaria y el HIPC II en el proceso de descentralización municipal en Bolivia" en *Municipalización: Diagnóstico de una década* (Tomo I). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Verdesoto, L. "Los conceptos de participación y descentralización desde el caso boliviano". CLAD. El documento virtual, 1998, <<http://www.clad.org.ve/rev12/0030127.pdf>> (20 de mayo de 2008)

Villaume, G. 2004. "Educación y municipios en Bolivia" en *"Municipalización: Diagnóstico de una década "* (Tomo II). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Ildis, Plural Editores, La Paz, Bolivia.

Villegas, C. 2003. "Rebelión popular y derechos de propiedad de los hidrocarburos".  
Revista del Observatorio Social de América Latina, No. 12. Págs. 27 - 34.  
Wright, D. 1997. "Para entender las relaciones intergubernamentales". Fondo de cultura económica, México D.F.

Ziccardi, A. 2000. "Municipio y región". Sans Serif, México D.F.