INTRODUCCIÓN

Bolivia en la actualidad se encuentra en un proceso de modernización del aparato estatal, situación que comenzó con el proceso de descentralización iniciada en la segunda mitad de los años noventa, la descentralización administrativa consistió que el gobierno nacional delegue nuevas competencias en distintos ámbitos, este fue un gran paso para que los gobiernos departamentales puedan manejar los destinos de sus departamentos.

La actual descentralización en nuestro país está configurada de la siguiente manera: Bolivia está dividida en nueve departamentos. La máxima autoridad departamental es el Prefecto que es el delegado del Poder Ejecutivo nacional, aunque los actuales han sido elegidos por voto universal el año 2005.

Los Consejos Departamentales son órganos consultivos de las Prefecturas y carecen de competencias para la fiscalización y normativización.

Los Consejeros Departamentales son elegidos de forma indirecta por los concejales de todas las provincias del departamento entre ellos mismos.

De igual manera desde 1996, Bolivia está dividida en 327 municipios el Alcalde es el responsable ejecutivo de las políticas municipales. El Consejo Municipal es el órgano legislativo y de fiscalización, dependen fundamentalmente, en lo financiero, de Presupuesto Nacional, a través de fondos transferidos del Tesoro General de la Nación.

Su capacidad de gestión política se ve restringida por las normativas nacionales que definen los campos de aplicación de los presupuestos municipales.

En Bolivia conviven 37 pueblos indígenas, que son los quechua, aymara y en la zona del chaco y amazónica vive es el pueblo guaraní.

Sin bien la descentralización fue un inicio de la modernización del Estado, hoy Bolivia vive un proceso de autonomía departamental con el objeto de salir del centralismo y cambiar la actual estructura de poder imperante en el Estado boliviano.

En los últimos actos eleccionarios cuatro departamentos optaron por su autonomía y esta fue ratificada por la aprobación de sus estatutos, en el caso de Tarija su estatuto fue aprobado por más de 80%, los ciudadanos de ciudad y del área rural de los de los departamentos autónomos buscan que los estatutos acojan el sentir de la población bajo los principios de solidaridad, proporcionalidad, equidad y justicia entre los departamentos pero bajo el principio de unidad del Estado.

Pero para que la autonomía como tal surta los frutos que esperan los departamentos deben contar con recursos económicos por tal razón que los recursos del IDH son vitales pero estos recursos deben llegar a cada provincia de forma directa y no así que sea solo la prefectura maneje estos recursos que ocasionaría un centralismo departamental.

Las provincias de los departamentos están habitadas por diferentes etnias las cuales gozan en la actualidad de una autonomía amplia, sobre todo debido a la ausencia histórica del Estado en sus territorios. Lo que no tienen son los recursos económicos para ejecutar sus políticas ni el reconocimiento legal de su autonomía.

Las poblaciones étnicas tienen sus propias autoridades, elegidas de acuerdo a sus culturas, practicando una democracia profundamente participativa, cosa que aún no se da en el ámbito inferior del Estado, tienen su propia justicia, que aplican con una fuerte participación social. Tienen sus propios sistemas económicos y de mercado, que se van adaptando a los procesos de cambio que se van dando en los diferentes territorios.

De acuerdo a la legislación vigente, los pueblos étnicos e indígenas no tienen ningún derecho sobre los recursos naturales, renovables y no renovables, en sus territorios. El Gobierno nacional o las Superintendencias tienen todas las competencias sobre los mismos.

Por lo mencionado con la autonomía departamental los pueblos tendrán el derecho de autodeterminación y ejecutar sus proyectos por tal razón es que en el presente trabajo propone que los pueblos indígenas sean incluidos de forma amplia en el proceso de la autonomía departamental distribuyendo los recursos provenientes del IDH a las provincias de forma directa.

CAPÍTULO I

ORÍGENES DEL ESTADO

1.1. Introducción

El Estado es la organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población. Poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de aquellos.

El poder puede definirse como la capacidad que tiene el aparato institucional para imponer a la sociedad el cumplimiento y la aceptación de las decisiones del gobierno u órgano ejecutivo del Estado. La teoría jurídica moderna identifica poder, con soberanía o capacidad jurídica del Estado. El territorio, espacio físico donde se ejerce el poder, se encuentra claramente delimitado con respecto al de otros Estados y coincide con los límites de la soberanía. La nación o pueblo sobre el que actúa el Estado es una comunidad humana que posee elementos culturales, vínculos económicos, tradiciones e historia comunes, lo que configura un espíritu solidario que, generalmente, es anterior a la formación de la organización política. Ahora bien, el Estado y la nación no siempre coinciden: hay Estados plurinacionales (con varias nacionalidades), como la Unión Soviética, y naciones repartidas entre varios Estados, como es el caso del pueblo alemán.

El aparato estatal se compone de tres elementos organizativos básicos: la administración, las fuerzas armadas y la hacienda. La administración es la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante una serie de órganos o departamentos (gobierno, ministerios, secretarías de Estado, gobiernos territoriales o regionales, policía, seguridad social, etc.). La función de las fuerzas armadas es la de ejercer la defensa del Estado. El mantenimiento de todo el aparato estatal requiere la recaudación de fondos económicos mediante la contribución de los miembros de la sociedad, función que corresponde a la hacienda.

Ningún poder político puede mantenerse durante mucho tiempo mediante el uso exclusivo de la fuerza. Lo que legitima el poder del Estado es el derecho, orden jurídico que regula el funcionamiento de las instituciones y el cumplimiento de las leyes por las que debe regirse la colectividad. Al mismo tiempo que lo legitima, el derecho limita la acción del Estado, pues los valores que informan el cuerpo jurídico emanan, de forma directa o indirecta, del conjunto de la sociedad. Las normas consuetudinarias, los códigos de leyes o, modernamente, las constituciones políticas, definen los derechos y deberes de los ciudadanos y las funciones y límites del Estado. En los Estados liberales y democráticos, las leyes son elaboradas o aprobadas por los cuerpos legislativos, cuyos miembros, elegidos por la ciudadanía, representan la soberanía nacional. La ley se sitúa por encima de todos los individuos, grupos e instituciones. Tal es el significado de la expresión “imperio de la ley”.

El fallo sobre el cumplimiento o incumplimiento de las leyes y el establecimiento de las penas previstas para castigar los delitos corresponde al poder judicial, ejercido en los tribunales.

1.2. Antecedentes Históricos del Estado

El origen del Estado. En las sociedades matriarcales, anteriores a la aparición de la familia monogámica y de la propiedad privada, el poder social se distribuía de forma escalonada a partir de los consejos de ancianos y de las estructuras tribales. Las relaciones entre los miembros de la sociedad eran de tipo personal y la cohesión del grupo se basaba en prácticas religiosas y ritos sociales de tipo tradicional.

El surgimiento de la agricultura y la consiguiente distribución de la tierra entre los miembros de la sociedad favoreció la aparición de la propiedad privada, de los derechos hereditarios y, por consiguiente, de la familia patriarcal, en la que la descendencia debía asegurarse mediante un sólido vínculo matrimonial de carácter monogámico (la mujer sólo podía tener un marido). Los primeros Estados, en Egipto, Mesopotamia, China, la India, Mesoamérica, los Andes, etc., surgieron, por una parte, como una delegación del poder social en una estructura política capaz de asegurar el derecho de propiedad frente a competidores internos (ladrones) o externos (invasores)

y, por otra, como una organización destinada a hacer posible la realización de los trabajos colectivos (construcción de canales, presas, acequias, etc.) necesarios para el conjunto de la comunidad.

Estos primeros Estados se caracterizaron por ejercer un poder absoluto y teocrático, en el que los monarcas se identificaban con la divinidad. Por consiguiente, el poder se justificaba por su naturaleza divina, y eran las creencias religiosas de los súbditos las que lo sustentaban.

1.2.1. Las Primeras Experiencias

1.2.1.1. Grecia

La primera experiencia política importante en el mundo occidental se realizó en Grecia hacia el siglo V a.C. La unidad política griega era la polis, o ciudad Estado, cuyo gobierno en ocasiones fue democrático; los habitantes que conseguían la condición de ciudadanos de la que estaban excluidos los esclavos participaban en las instituciones políticas. Esta democracia directa tuvo su más genuina expresión en Atenas.

Para los filósofos griegos, el núcleo del concepto de Estado se hallaba representado por la idea de poder y sumisión. Platón, en sus obras La república y Las leyes, expuso que la soberanía política debía someterse a la ley y que sólo un Estado en el que la ley fuera el soberano absoluto, por encima de los gobernantes, podría hacer felices y virtuosos a todos los ciudadanos. Platón esbozó el modelo de una ciudad-Estado ideal, en el que la ley ejercía una función educadora tanto de los ciudadanos como del Estado. Aristóteles distinguió varias formas de gobierno y de constitución, y admitió límites al ejercicio del poder mediante el derecho y la justicia.

1.2.1.1. Roma

La organización política de Roma fue inicialmente similar a la griega; la civitas (ciudad) era el centro de un territorio reducido y todos los ciudadanos participaban en el gobierno de la misma. Con la expansión del imperio y de las leyes generales promulgadas por Roma, se respetaron las leyes particulares de los diferentes pueblos

sometidos. Marco Tullo Cicerón, orador y filósofo romano, expuso que la justicia es un principio natural y tiene la misión de limitar el ejercicio del poder.

Los arquetipos políticos griegos y las ideas directrices de Cicerón ejercieron una influencia decisiva en san Agustín y en todos los seguidores de su doctrina.

1.2.2. En la Edad media

En el Medievo surgió como elemento nuevo la teoría de que el poder emanaba del conjunto de la comunidad y, por tanto, el rey o el emperador debían ser elegidos o aceptados como tales por sus súbditos para que su soberanía fuese legítima. Este enfoque, según el cual el poder terrenal era autónomo con respecto al orden divino, dio lugar al nacimiento de la doctrina de un "pacto" que debía convenirse entre el soberano y los súbditos, en el que se establecían las condiciones del ejercicio del poder y las obligaciones mutuas, con la finalidad de conseguir el bien común. La ley humana, reflejo de la ley divina, debía apoyarse en la razón. Santo Tomás de Aquino reflejó esta concepción sobre el poder en su obra Summa theologica.

1.2.3. El desarrollo del Estado moderno

La concepción antropocéntrica del mundo que adoptaron los renacentistas trajo consigo la secularización de la política. Nicolás Maquiavelo, en su obra El príncipe, abogó por un Estado secular fuerte, capaz de hacer frente al poder temporal del papado. Según Maquiavelo, el Estado tiene su propia razón que lo guía: la razón de Estado, independiente de la religión y de la moral. El Estado renacentista se caracterizó por las siguientes notas: existencia de un poder independiente (con un ejército, una hacienda y una burocracia a su servicio), superación de la atomización política medieval, base territorial amplia y separación entre el Estado y la sociedad.

En el siglo XVI, Jean Bodin añadió a la idea de independencia del poder político la noción de soberanía: el Estado es soberano y no ha de reconocer en el orden temporal ninguna autoridad superior, lo cual le conferirá una consistencia jurídica. A este contenido racional, aportado por el Renacimiento, se debe la aparición del Estado moderno, que se distingue por estar constituido por una población amplia que

normalmente reúne características nacionales, asentada en un territorio definido y regida por un poder soberano.

Desde el siglo XVI, el Estado ha conocido las siguientes configuraciones:

- Estado autoritario
- Estado absoluto
- Estado liberal
- Estado socialista o comunista
- Estado fascista y
- Estado democrático.

La primera fase del Estado moderno se caracterizó por el reforzamiento del poder real, aunque sus medios de acción política se vieron limitados aún por la privatización de los cargos públicos. El ejemplo más conocido de Estado autoritario fue el imperio hispánico de Felipe II. En el proceso de secularización y racionalización del poder, el absolutismo (siglos XVII y XVIII) supuso la definitiva desvinculación del Estado con respecto a los poderes del imperio y el papado, por una parte, y de la nobleza y las corporaciones urbanas, por otra. La soberanía, capacidad de crear el derecho y de imponer la obediencia a las leyes, quedó concentrada en el Estado, identificado con el monarca absoluto. Luis XIV de Francia fue el máximo exponente del absolutismo monárquico.

El ascenso económico de la burguesía planteó en la segunda mitad del siglo XVIII la necesidad de encontrar fórmulas políticas que recogieran sus planteamientos sobre la configuración de la sociedad y el Estado: participación, igualdad jurídica, libertades individuales y derecho de propiedad. Nuevas teorías políticas contribuyeron a conformar la ideología de la burguesía revolucionaria. Thomas Hobbes, defensor aún del Estado absolutista, introdujo el individualismo radical en el pensamiento político y estableció las bases teóricas del concepto moderno del contrato social, que posteriormente sería desarrollado por Jean-Jacques Rousseau. John Locke expuso el carácter natural del derecho a la vida y a la propiedad y defendió una división de poderes orientada a combatir el centralismo absolutista. El barón de Montesquieu

definió la configuración clásica de esta división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

1.2.4. Los Estados contemporáneos

La revolución francesa tuvo como consecuencia la creación de un nuevo marco político adaptado a las transformaciones económicas que estaba experimentando la sociedad con el desarrollo del capitalismo. Para garantizar las libertades individuales, la igualdad legal y el derecho de propiedad, se limitaron las prerrogativas reales y se sometió la actuación estatal al imperio de la ley. Con el precedente de las constituciones Estadounidense y francesa, pronto empezaron a surgir en los países europeos y americanos textos constitucionales en los que se consagraba el fraccionamiento del poder como garantía efectiva de los derechos del individuo. La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la constitución.

El crecimiento del proletariado industrial y los conflictos imperialistas entre las potencias europeas favorecieron el deterioro y el descrédito de los regímenes liberales desde finales del siglo XIX. El socialismo utópico y, después, el anarquismo y el marxismo negaron la legitimidad del Estado liberal y propusieron nuevos modelos de sociedad en los que el hombre pudiera desarrollar plenamente sus capacidades.

Realizó el anarquismo una crítica directa contra el Estado, por considerarlo un instrumento de opresión de los individuos. Los anarquistas mantenían que todo poder era innecesario y nocivo, y propugnaban la sustitución de las relaciones de dominio establecidas a través de las instituciones estatales por una colaboración libre entre individuos y colectividades. Representantes destacados de las distintas corrientes anarquistas fueron Max Stirner, Pierre-Joseph Proudhon, Mijaíl Bakunin y Piotr Kropotkin.

Para Karl Marx, Friedrich Engels y los marxistas posteriores, la igualdad jurídica y las declaraciones formales de libertades en los Estados liberales encubrían una desigualdad económica y una situación de explotación de unas clases sociales por otras. El Estado capitalista era el medio de opresión de la burguesía sobre el proletariado y las demás clases populares. Según la teoría del materialismo histórico, el propio desarrollo del capitalismo y el crecimiento del proletariado desembocarían en la destrucción del Estado burgués y en su sustitución por un Estado transitorio, la dictadura del proletariado, que finalmente se extinguiría para dar paso a la sociedad sin clases. La revolución rusa, y posteriormente la china, la cubana y otras, trataron de llevar a la práctica el Estado socialista o comunista de la dictadura proletaria en sus diferentes interpretaciones.

En la primera mitad del siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, encarnación del espíritu nacional debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales. Históricamente, el fascismo constituyo una reacción contra el auge del movimiento obrero y el comunismo internacional después de la revolución rusa, y una justificación ideológica del imperialismo para dos Estados que habían quedado al margen del reparto del mundo por parte del resto de las potencias occidentales.

Después de la segunda guerra mundial, dos sistemas políticos y económicos se disputaron el poder sobre el planeta. En el bloque socialista, disuelto entre 1989 y 1991, los Estados mantuvieron sus características totalitarias, basadas en el poder absoluto de un partido único considerado intérprete de los intereses de la clase trabajadora. En el bloque occidental, el Estado liberal se consolidó mediante la adopción, iniciada desde principios de siglo, de diversos principios democráticos y sociales: sufragio universal (antes era censitario, es decir, sólo para las clases ricas), voto femenino, desarrollo de los servicios públicos y sociales (Estado del bienestar),

intervención estatal en la economía, etc. Por otra parte, la tradicional división de poderes se mantuvo formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países. A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de gobierno supranacionales.

1.3. Estado

En todas las sociedades humanas, la convivencia pacífica es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. En Estado, organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas, ha tendido a conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia.

Entonces podemos decir que el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

1.3.1. Análisis del Concepto de Estado

Independientemente de las concepciones teóricas, consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica, con características específicas, que son:

1. Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.
2. Su realidad está constituida por los siguientes elementos:
    a) Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
    b) Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;
    c) Un orden jurídico;
    d) Soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y

e) Un gobierno.

Además de lo anterior, los autores coinciden en que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc.

1.3.2. Concepción del Estado

Para tratar el tema de la Administración Pública Federal es necesario tener una ligera idea de cómo la doctrina jurídica concibe al Estado. De una manera general podemos decir que el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio. La teoría tradicional ha sostenido que el Estado tiene como elementos esenciales para su formación: población, territorio y poder soberano.

Otras doctrinas han afirmado que el Estado no está reconocido por la Ley y que la personalidad de aquél se manifiesta en órganos típicamente diferenciados como pueden ser el Parlamento, la Corona, etc.

1.3.3. Personalidad del Estado

La Administración Pública, es suficiente saber que el Derecho Positivo Boliviano reconoce la personalidad del Estado, pues a éste y a otras entidades, la Constitución Política del los Estados otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones. La Corte Suprema de Justicia de la Nación es máxima autoridad del Poder Judicial , en el decurso de su historia ha reconocido que el Estado tiene una doble personalidad. En su obra de Derecho Administrativo, Gabino Fraga afirma que el Estado ostenta una personalidad única y que cuando se habla de la personalidad del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, se trata de la misma personalidad del Estado, pero manifestada en forma diferente.

Aunque la doctrina tradicional no reconoce que la Administración Pública tenga personalidad jurídica, la realidad ha demostrado la necesidad de que actúe con esa

personalidad. La Administración Pública es una persona jurídica que comprende muchos órganos con personalidad.

1.3.4. La actividad del Estado

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar (jurídicas, materiales y técnicas), que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto nacional como local y municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simplemente desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

El Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos.

1.3.5. Fines del Estado

La actividad general del Estado, es lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país.

El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas. Con su fuerza irresistible, no puede prescindir de lo que es el alma de la organización política, su principio vital, su motor interno: el fin. Es la finalidad del Estado. Es la idea objetiva de un bien superior, que no puedan realizar las comunidades menores, la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad para constituirse en Estado.

El Estado es el ordenamiento total, es un determinado territorio, y regulado por fines que son el resultado de un proceso histórico.

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

“El Estado, dice Maurice Hauriou, no tiene el monopolio de lo que es público, ni de utilidad pública, ni del bien público, ni de los servicios públicos, de tal suerte que el desarrollo de la vida pública no significa necesariamente el desarrollo de la administración del Estado.

El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma. Porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos. El Estado puede definirse como una institución creadora de instituciones.

1.3.6. Clasificación de la actividad del estado

Señalado por la doctrina, podemos mencionar las siguientes formas que asume la intervención estatal, en cumplimiento de las políticas económicas y políticas.

a) Acción de ordenamiento. Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, tanto federal como local.

b) Acción de regulación. El Estado influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros.

c) Acción de sustitución. El Estado protagonista del proceso económico o sea una participación directa en organizaciones que producen bienes y servicios en el mercado.

d) Acción de orientación y coordinación. Plan Nacional de Desarrollo y Planes particulares y específicos de actividad económica. El Estado Rector de la Economía Nacional.

El Estado en su doble carácter de gobierno y administración concreta sus fines, cometidos o competencias en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial.

Las funciones del Estado y los poderes públicos que le corresponden, son potestades constitucionales que dividen, lógica y políticamente, la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitan la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad.

Dos aspectos del bien del Estado:

1. La existencia del Estado implica, a su vez, la defensa contra sus enemigos, que pueden existir en su interior o en el exterior.

2. La conservación del Estado supone el buen funcionamiento de su máquina administrativa, y supone, además, la existencia de una sana economía estatal.

La acción del Estado puede tener por objeto:

a) La reglamentación, la vigilancia y el control de la actividad privada;

b) La ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo;

c) La creación y la gestión de servicios públicos; y

d) La administración juzgando los conflictos, es decir, lo que se denomina el contencioso administrativo.

En el último tercio del siglo XX pueden identificarse cuatro fines fundamentales del Estado, en los cuales se pueden integrar la totalidad de sus actividades; en primer lugar, los fines de la política general y orden público; en segundo lugar, los fines de desarrollo económico; en tercer lugar, los fines del desarrollo social.

Tales son, considerados en su aspecto material, los principales fines de la actividad administrativa: el de la economía, el de la educación y el de los valores espirituales. Los elementos formales del bien público se concretan en tres categorías:

- La necesidad de orden y de paz;

- La necesidad de coordinación, que es también orden, pero desde este especial punto de vista;
- Y la necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.

1.3.7. Doctrinas Contemporáneas que Determinan la Extensión de los Fines del Estado

La extensión de las atribuciones del Estado guarda una estrecha relación con las diversas tendencias o sistemas sociales, que históricamente han surgido en el transcurso de la evolución social.

En el Estado actual de este debate, se precisan diversas tendencias que se disputan el lugar preeminente. El liberalismo, el socialismo y el comunismo con sus numerosas ramas y desviaciones.

1.3.7.1. El liberalismo

El liberalismo capitalista es la exaltación del hombre como base del progreso social. En el ser humano existen elementos propios y vigorosos para estimular el desarrollo social que se debe concretar y proteger. Son esas fuerzas las que lo sostienen, sin necesidad de intromisiones peligrosas que destruyan las libertades fundamentales. Es el fortalecimiento de los intereses que tiene a su cargo el Estado.

El Estado sólo se justifica por los servicios públicos y por los fines sociales que tiene a su cargo.

1.3.7.2. El Socialismo

Las tendencias socialistas, modernas se sitúan desde la organización democrática del Estado Federal, el socialismo cristiano, o el socialismo integral o solidarista, hasta las tendencias más radicales como el socialismo planificado. El socialismo cuenta con numerosos sistemas, doctrinas, opiniones, que organizan en formas muy complicadas la acción del Estado moderno. El socialismo de actualidad se nutre en los principios de un socialismo moderado, que se opone al principio colectivista del comunismo, en sus dos corrientes principales: la organización soviética y la democracia popular

china, apoyada en las grandes tesis del marxismo, la concepción materialista de la historia y la socialización de los instrumentos de producción.

El liberalismo como sistema o doctrina está liquidado o en proceso de su total liquidación, porque ha llenado su misión histórica y es una mera referencia a un sistema caduco en la historia de las instituciones políticas y económicas.

Liberalismo, desde los siglos XVIII y XIX a la fecha. Respecto al valor histórico del liberalismo, nada tenemos que objetar, pues el liberalismo cumplió su misión gloriosa al destruir en su época las formas arcaicas de la vida social del Estado monárquico absolutista y despótico, que amparaban intereses y prejuicios de otros tiempos.

Los defensores actuales del liberalismo sostienen que éste es un sistema de principios universales y hasta eternos, los cuales no podrán desaparecer, porque sobreviven en los principios o verdades que toda sociedad juzga como invariable, y agregan que muchos de los males de la era moderna, se deben al olvido o negación de esos valores o ideales del viejo liberalismo.

El orden de nuestros días es radicalmente diferente al orden que gobernó al Estado liberal.

1.3.8. Las Funciones del Estado

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: “La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de “Fungere”, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de “Finire”, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública”.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos de la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional.

a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

La actividad del Estado se expresa en nuestra constitución, en la parte segunda a partir del artículo 46 al artículo 123, en las tres funciones clásicas, cuyos respectivos órganos ejercitan partes del poder estatal, que es único, aunque las funciones son múltiples y constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.

La relación entre poder y función debemos pasar al estudio de las funciones del Estado.

En puridad a cada poder debería corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función Administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional.

Al Poder Administrativo además de la función administrativa, le corresponden otras actividades por ejemplo la facultad reglamentaria, que en un acto de naturaleza legislativa; las controversias en material fiscal, agraria, obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales.

El Poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos no propiamente de esa naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal que es un acto administrativo.

1.3.8.1. La Actividad Legislativa del Estado

El estado moderno, a diferencia de otras épocas, se caracteriza por ser el creador del derecho.

El poder legislativo es la única instancia de creación de las leyes y que solo este órgano puede modificar leyes. Ella tiene por objeto la formulación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades.

1.3.8.2. La Actividad Administrativa del Estado

Los fines del Estado señalan los propósitos generales o metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa.

El poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo.

Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo y la función jurisdiccional a la sentencia.

1.3.9. Concepto Jurídico del Estado

El concepto del Estado no es completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se auto limita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese

sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes, derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

1.4. Elementos del Estado

1.4.1. Territorio

El Territorio, Elemento Físico Del Estado

Existen agrupaciones humanas en las que el territorio no es de importancia primordial; por ejemplo: la Iglesia, las organizaciones internacionales, etcétera. Pero tratándose del Estado, el territorio es un elemento de primer orden, colocado al lado del elemento humano en cuanto a que su presencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado.

Los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanentemente establecidos en su suelo, suelo que se llama patria; que deriva de dos vocablos latinos: terra patrum (tierra de los padres).

La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia del territorio no podría haber Estado.

Desde este momento hacemos la aclaración de que no por afirmar lo anterior queremos decir que el territorio forma parte de la esencia del Estado. Simplemente afirmamos que es un elemento necesario para su vida. Este hecho se expresa por Jellinek diciendo que el Estado es una corporación territorial.

Hay autores que niegan lo anterior, que el territorio sea un elemento indispensable para el Estado. Tratan de desmaterializar totalmente al Estado con la mira de asegurar en cualquier hipótesis la preponderancia del elemento humano sobre el territorio.

Pero es absurdo desmaterializar instituciones que de hecho postulan un elemento material.

El hombre, compuesto también de materia (y espíritu), depende en su personalidad física del espacio, del suelo.

Por otra parte, no puede hacerse parangón del Estado con la Iglesia, en este aspecto territorial, porque la misión y fines de la Iglesia, puramente espirituales, son diferentes de la misión y fines del Estado, en los que se involucran fundamentalmente intereses materiales. La tierra, interés material, tiene en la comunidad política una categoría y una función primordiales.

La extensión del territorio del Estado no tiene trascendencia decisiva, en lo que se refiere a los principios de la doctrina política. Lo importante es que exista ese territorio; la mayor o menor extensión territorial y la abundancia o escasez de bienes materiales en el Estado, determinarán su mayor o menor extensión, e incluso tendrá repercusión en lo que se refiere, según veremos oportunamente, a las formas de Estado; en su mayor o menor riqueza y poderío, pero no son esenciales a la existencia del Estado en determinada cantidad. Siempre han existido Estados ricos y pobres, grandes y pequeños, pero Estados al fin y al cabo.

El Estado es una agrupación política, no una expresión geográfica o económica.

El territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental.

1.4.1.1. Funciones del Territorio

El territorio tiene dos funciones: una negativa y otra positiva.

Tiene una función negativa en cuanto circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional. Estos límites se encuentran establecidos por el Derecho Internacional.

El Estado fija sus límites por una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros Estados.

Pero la función del territorio no se circunscribe a estos límites. A esta función negativa se añade una función positiva, que consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.

El Estado, para realizar su misión y sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población. Esta obligación que tiene el Estado de proporcionar los medios necesarios a su población es una de sus obligaciones específicas.

El Estado, dentro de su territorio, está capacitado para vigilar a los habitantes que se encuentren dentro del mismo. El dominio de un espacio determinado le permite controlar a la población, le permite considerar a esa población como población del mismo Estado.

Por otra parte, en el aspecto internacional, goza de la exclusividad con que posee su territorio y en caso de invasión puede defenderlo de acuerdo con sus posibilidades militares.

El Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder, donde desarrollar su misión. Del territorio depende también su independencia frente al extranjero.

Por tanto, concluimos que el Estado tiene un derecho sobre su territorio.

1.4.2. La Población

Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. La doctrina que ahora exponemos tiene su antecedente en la distinción, esbozada por Rousseau,

entre súbdito y ciudadanos. En cuanto súbditos, los hombres que integran la población hállanse sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado. Es, pues, completamente falsa la tesis que concibe a éste dividido en dos personas distintas, no ligadas por vínculo jurídico alguno: el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra.

En cuanto objeto del imperium, la población revelase como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto a los sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

1. Derechos de libertad.
2. Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de intereses individuales.
3. Derechos políticos.

1.4.3. El Poder

Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo.

Tal poder es unas veces de tipo coactivo; otras, carece de este carácter. El poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo, es decir, con medios propios. Cuando una organización carece

de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento. Ello aparece con toda claridad incluso en las organizaciones no estatales más poderosas del mundo, como la Iglesia Católica. Esta última no puede, por sí misma, constreñir a sus fieles o a sus sacerdotes a que permanezcan en su seno, a no ser que el Estado le preste su apoyo.

Si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino meramente disciplinarios. El poder de dominación es, en cambio, irresistible. Los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma violenta, contra la voluntad del obligado.

Cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, éste tiene su fuente en la voluntad del Estado. Ello equivale a sostener que no se trata de un poder propio, sino derivado. Dicho principio, universalmente admitido en nuestros días, no posee, sin embargo, valor absoluto. En las épocas en que el poder político no se había consolidado, habría sido imposible postularlo. Durante la Edad Media, por ejemplo, hubo agrupaciones no estatales que gozaban, en mayor o menor medida, de un poder de dominación independiente. Éste fue el caso de la Iglesia Católica, que a menudo hizo valer su autoridad aun en contra del Estado. Lo mismo ocurrió con numerosos señores feudales, cuyo poder no era siempre el producto de una delegación de origen estatal.

1.4.4. El gobierno.

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.

La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugestiones, pero solo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público.

El campo propio de esas órdenes se extiende a todas las materias que hemos visto integran el bien público, materias que de cerca o de lejos, en el orden de los fines o de los medios, se refieren al bien público temporal.

Se trata de relacionar los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del gobierno.

El ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política.

Esas órdenes de la autoridad pueden revestir, diferentes características. A veces son generales, dictadas a priori, para todos o para determinado grupo, en forma abstracta. Estamos en presencia entonces de leyes, reglamentos, jurisprudencia y, en forma supletoria, de las costumbres y la doctrina.

Las leyes, entre otras particularidades, revisten el carácter de ser imperativas o supletorias.

Por tanto, observamos que este primer aspecto o primera tarea de la autoridad se confunde con la misión del Derecho positivo en sentido amplio y que comprende reglas generales y funciones concretas o administrativas. La autoridad está en aptitud de crear el Derecho positivo.

Vemos que el Derecho en esta forma nace del aspecto de la actividad de la autoridad que hemos considerado como Gobierno.

Esta función de elaboración del Derecho en su aspecto formal por medio de las órdenes que dicta el Estado, se ve condicionada por la orientación hacia la consecución del bien público.

El Estado se ve precisado a fijarse en la necesidad de buscar el fundamento de sus decisiones en las normas que rigen la conducta humana, especialmente desde el punto de vista moral. La autoridad no podrá hacer que reinen el orden y la paz, si no comienza por concebir las relaciones de los hombres entre sí sobre las bases de justicia y de caridad definidas por la moral social. Esto es, la fuente material del Derecho positivo debe ser siempre el Derecho natural entendiendo a éste como el

recto ordenamiento de la conducta de los hombres, que deriva de su peculiar naturaleza individual y social. La autoridad, por razones técnicas o políticas, podrá o no, reproducir todas las normas del Derecho natural en normas de Derecho positivo; pero éste, no deberá nunca contradecir al Derecho natural, y si esto ocurre, los particulares podrán justificadamente abstenerse de acatar la norma positiva.

1.5. Formas de Estado

1.5.1 Estado Unitario

Son aquellos Estados regidos por un gobierno central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación departamental, provincial y municipal.

Tiene las siguientes características:

- Centralización del poder político. Puede existir una descentralización en las prefecturas en el caso de Bolivia pero solo hay una sola autoridad.
- Unidad del ordenamiento jurídico. El poder judicial es único en todo el territorio de la república, la Constitución y las leyes rigen todo el territorio.
- Jerarquía. Esta jerarquía es de carácter administrativo, no político.

1.5.2 Estado Federal

Aquel compuesto por varios Estados que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa, pero con respeto de la unidad representativa internacional, confiada a un ejecutivo federal o nacional.

1.5.3 Estados Confederados

O Confederación es la unión de dos o más Estados antes independientes con un fin predeterminado, pero que mantienen su propia autonomía en general. El fin es de carácter defensivo. Cada uno de los Estados es libre para actuar con plena independencia. Se diferencia de la Federación en que en ésta los estados individuales están subordinados al gobierno central.

Ya existían confederaciones en la antigüedad, destacando la Liga de Delos13, creada bajo la dirección de Atenas en el siglo V a.C. para hacer frente a la agresión de los persas, y las Ligas aquea y etolia de los siglos IV, III y II a.C., que fueron prominentes en el mundo helenístico.

En América del Norte se dio la Confederación iroquesa que fue fundada en el siglo XVI en la zona central del actual estado de Nueva York (Estados Unidos). En sus orígenes estaba formada por cinco tribus (los mohawk, onondaga, cayuga, oneida y seneca) y era conocida como la Confederación Iroquesa De Las Cinco Naciones o Liga de Cinco Naciones. Al parecer, fue el jefe onondaga Hiawatha el artífice de esta unión.

Durante la guerra de Independencia estadounidense las primeras colonias establecieron una Confederación y expusieron sus propósitos en los artículos de la Confederación. Después de que la experiencia demostrara que esta forma de organización era demasiado débil, la posición de quienes sostenían que las primeras colonias debían formar una Federación quedó materializada en la Constitución de los Estados Unidos. Los Estados del sur que se separaron en 1861 creyendo que la unión federal chocaba con la soberanía de varios de ellos, se agruparon en la Confederación de Estados de América.

En el siglo XIX, en Europa, aparecieron algunos intentos efímeros de confederación, como la Confederación Germánica creada por el Congreso de Viena en 1815 tras la caída de Napoleón y la Confederación de Alemania del Norte de 1866-1870, una organización transitoria que precedió a la proclamación del Imperio Alemán.

En Sudamérica se conformó la Confederación Perú - boliviana, formado por la unión de Perú y Bolivia, tras el acuerdo final establecido en Chuquisaca (actual Sucre), el 15 de junio de 1837, por los presidentes de ambas repúblicas: el general peruano Luis José de Orbegoso, y el boliviano Andrés Santa Cruz y Calahumana, jefe supremo y protector de esta idea impuesta como condición a la ayuda prestada a Orbegozo contra sus rivales Agustín Gamarra y Felipe Santiago de Salaverry, que le había

llevado a declarar, unilateralmente, la Confederación el 28 de octubre de 1836. La unión perduró tan sólo hasta 1839.

El origen de la Confederación se remonta a la situación confusa que Perú vivió en 1833, ante el fracaso del presidente Agustín Gamarra (1829-1833) en su intento de anexión de Ecuador y Bolivia en 1829. La crisis interna que le siguió fue aprovechada por Orbegozo para tomar el mando y solicitar de Santa Cruz la ayuda para eliminar a su opositor, el caudillo rebelde Felipe Santiago de Salaverry, que fue derrotado por Santa Cruz en Socabaya (1836). A partir de este momento, se iniciaron los trámites de la unión de ambos países andinos. Tras la celebración de asambleas regionales previas, el 9 de mayo de 1837 se llegó al pacto de Tacna, en el cual se estableció la organización política del nuevo Estado, que quedaba dividido en tres repúblicas confederadas: Norte peruano, gobernada por Orbegozo; Sur peruano, gobernada por Juan Pío de Tristán y Moscoso, y Bolivia, gobernada por José Miguel Velasco. El poder ejecutivo de la Confederación correspondería al protector, Santa Cruz, elegido para un periodo prorrogable de diez años. El acuerdo se encontró con la oposición de Argentina y Chile, estados ambos que declararon la guerra a la

Confederación. Detrás de todo ello, estaban los conflictos de Tarija, entre Argentina y Bolivia, y la disputa entre los puertos de Valparaíso y Callao, además de la propia oposición interna. Aunque Santa Cruz intentó negociar la paz, y pese a vencer a los argentinos (1838), fue derrotado en la decisiva batalla de Yungay (1839) que enfrentó a las tropas de la Confederación Perú-boliviana contra las chilenas, el 20 de enero de 1839, cerca de la localidad peruana de Yungay (en la actualidad, en el departamento peruano de Ancash). Mandaba a las tropas aliadas el mariscal Andrés Santa Cruz, quien cortó las líneas de suministro a las fuerzas chilenas, a las órdenes de Manuel Bulnes, y a las peruanas, que dirigía el general Agustín Gamarra. Tras la decisión de aquél de presentar batalla, consiguió derrotar a las tropas aliadas peruano-bolivianas. El resultado de esta victoria fue la sublevación de Bolivia contra Santa Cruz y la disolución de la Confederación Perú-boliviana.

1.5.4 Simples

Aquellos que se encuentran bajo la autoridad de un solo poder, generalmente centralizado. Son llamados constitucionalmente: Unitarios. Por ejemplo Bolivia, Perú, Chile, etc.

1.5.5 Estados Compuestos

Son las Confederaciones, las Federaciones, y las Asociaciones de Estados. De estas últimas son la Commonwealth o Comunidad Británica de Naciones compuesta por Irlanda del Norte, Escocia, Inglaterra, Australia, Belice y Nueva Zelanda. Otra asociación fue la ex URSS, que estaba compuesta por 15 repúblicas.

CAPITULO II

LA DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

1.1. Participación Política y Democracia Local en Bolivia

1.1.1. Los Primeros Pasos del Proceso Descentralizador: La Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa del Estado

Si hubiera que encontrar una fecha concreta en torno a la cual cifrar el inicio del proceso político que condujo a la descentralización política y administrativa de 1994 en Bolivia, podríamos señalar que la descentralización boliviana comenzó con las elecciones municipales que se celebraron en 1987. Aunque las primeras elecciones municipales se produjeron en 1985, a finales de la gestión de Hernán Siles Suazo, absorbidas por la elección presidencial en una sola plancha que incluía presidente, vicepresidente, diputados, senadores y munícipes. Sólo en 1987 adquirieron personalidad propia y se realizaron elecciones específicas para alcaldes y concejales1. Desde el retorno de las elecciones municipales hasta 1995, éstas tuvieron lugar cada dos años. En 1995 se instituyó que el periodo municipal durase cuatro años, al cabo de los cuales, es decir, en 1999, volvieron a celebrarse elecciones de munícipes, aunque en esta ocasión el nuevo periodo municipal sería de cinco años.

Pero sin duda el año más importante para la democracia municipal es 1995 porque un año antes había entrado en vigencia la Ley de Participación Popular (LPP), que venía a permitir la participación municipal de los recursos de la coparticipación tributaria. Este proceso, eminentemente municipal, dejó, sin embargo, incompleto el patrón de relaciones políticas y administrativas en el nivel intermedio. La Ley redefinía los límites de las municipalidades, para que abarcaran tanto áreas rurales como urbanas (lo que permitió ampliar la jurisdicción de las municipalidades a todo el territorio), reconociendo la personalidad jurídica de comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas de vecinos como Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Sobre la base de participación de estas OTB se establecieron comités de vigilancia – comités de ciudadanos responsables del control y seguimiento de la

administración de recursos y ejecución de los planes por los gobiernos municipales– con derecho a vetar y remover a las autoridades locales.

La LPP transfirió a los gobiernos municipales toda la infraestructura física de educación, salud, deportes, microrriego y caminos vecinales, para su administración, mantenimiento y renovación. Se estableció una modalidad de distribución de recursos fiscales por coparticipación tributaria (se pasó del 10 al 20 por ciento de las recaudaciones anuales de los impuestos nacionales) para los municipios a través del principio de la distribución igualitaria por habitante y con un mecanismo automático y proporcional de transferencia. Los ingresos municipales quedaron constituidos por el impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes (impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves), las patentes y los impuestos establecidos por los municipios dentro de su ordenanza municipal. Por último, se estableció la planificación participativa para la formulación de los planes de desarrollo municipal y de los planes operativos anuales. En suma, podríamos decir que el proceso de descentralización se completó: se transfirieron competencias, propiedades, recursos, responsabilidades y mecanismos de control político a los gobiernos deparatamentales.

La LPP se planteó también en un contexto discursivo de reconocimiento de lo indígena, de reforzamiento de la sociedad civil y del poder local. En este sentido, que el vicepresidente de Sánchez de Lozada, un líder indígena aimara, ex secretario de la Confederación Sindical Unida de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), argumentara que se estaba pasando “de una democracia del voto a una democracia social, étnica, cultural y económica” cuya base “era el reconocimiento legal de la personería jurídica de las organizaciones llamadas territoriales de base” y que tenía importantes consecuencias para la incorporación de los sectores campesinos e indígenas al Estado y a la sociedad boliviana. La incorporación política vendría un poco más tarde.

A pesar del desarrollo de las competencias y recursos municipales, la LPP dejaba inconcluso el papel de los departamentos; ello significó que al año siguiente se dictara

la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), que buscaba definir el proceso de descentralización a nivel departamental, reconcentrando los recursos y responsabilidades del nivel nacional en las prefecturas departamentales.

La máxima autoridad departamental es el Prefecto que es el delegado del Poder Ejecutivo nacional y es él quien presidía el ejecutivo departamental, era designado por el presidente de la República (hasta diciembre de 2005, fecha en la que se celebraron las primeras elecciones regionales) y acompañado de un cuerpo de consejeros nombrado por los municipios.

La LDA estableció consejos departamentales, que son órganos colegiados de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos de los prefectos. En cada consejo están representadas todas las provincias que forman parte del departamento. Los consejeros departamentales son elegidos por los concejos municipales de cada una de las provincias. Esta forma de designación pretende dotarle de legitimidad y representatividad electoral. El consejo tiene el objetivo institucional de ser la bisagra entre las dos grandes estructuras ejecutivas del Estado, la central y la local.

A manera de contrapeso, se creó también el Consejo Provincial de Participación Popular, presidido por el subprefecto e integrado por todos los actores sociales, económicos y cívicos de las provincias. Esta institución tenía como objetivo coadyuvar para una integración de los planes de desarrollo municipal y departamental a través de las provincias. No obstante, las subprefecturas no disponían de recursos ni de atribuciones concretas ni de personal capacitado para proponer políticas o supervisar las ya existentes.

El objetivo fundamental de la LDA buscaba complementar el proceso de participación popular articulando los distintos niveles de gobierno y Administración que se habían venido configurando desde los años ochenta. Se “retornaba” de este modo al fortalecimiento de un nivel intermedio desconcentrado que perseguía: la designación cruzada, que buscaba coordinar las políticas nacionales mediante el prefecto y las locales mediante el Consejo Departamental; la inversión compartida, con la coparticipación económica de distintos niveles en iniciativas comunes; y la

gestión compartida, con la intervención conjunta de diferentes niveles de gobierno en la administración de un sector.

La falta de funcionamiento eficaz de la prefectura, por las dificultades técnicas de coordinación con los otros niveles, pero también por la dejación de responsabilidad política de los prefectos, ha dejado sin un instrumento de apoyo para profundizar en el desarrollo; por su parte, el Consejo Departamental ha estado fuera de la solución de temas departamentales conflictivos, generando una opinión entre la ciudadanía que interpreta que el Consejo es una estructura inoperante.

Con la descentralización de la gestión pública, la participación de los gobiernos municipales en la ejecución de la inversión pública se incrementó sustancialmente. Antes de la LPP, la inversión realizada por las instituciones locales no alcanzaba el 8 por ciento del total de la inversión pública, y para 1999, alcanzó un máximo de 21,3 por ciento.

A partir de 1997, la convocatoria de diálogo nacional del entonces presidente Sánchez de Lozada, auspiciada por el Banco Mundial, buscaba alcanzar algunos consensos tales como la necesidad de eliminación de la exclusión social, el combate a la extrema pobreza, la equidad, la distribución equitativa del ingreso, la no discriminación, la formación y calificación de los recursos humanos, el incremento de la cantidad y de la calidad del empleo, de la capacidad productiva, y la promoción de la participación de las instituciones de la sociedad civil en la adopción de las políticas. En el gobierno siguiente, el de Bánzer (1998-2002), el diálogo se entrelazó con el tema del alivio de la deuda externa. En 1998, con los primeros impactos de la capitalización –en realidad, se trataba de un proceso de privatización, Bolivia no pudo pagar su deuda externa e ingresó en la lista de los países más endeudados del mundo.

En esta situación, se encontró una fórmula de solución denominada HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados o Heavily Indebted Poor Countries). Este programa consistía en que los países más endeudados del mundo (treinta en total) tendrían una condonación de deuda, con la condición de que este monto fuera invertido en programas sociales en cada país. El HIPC I de 1998 alivió 450 millones de dólares de

la deuda boliviana, dinero que fue canalizado a través de los gobiernos municipales, otorgando mayor progresividad a la asignación de recursos a favor de los grupos más desfavorecidos en materias como la enseñanza y la salud. El diálogo nacional definió una Política Nacional de Compensación para apoyar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización, con el propósito de ordenar la transferencia de recursos obtenidos por el gobierno nacional en forma de dotación o crédito a los gobiernos departamentales.

1.1.2. La Crisis de las Instituciones Representativas en el Contexto de la Descentralización

Aunque se ha intentado explicar la crisis boliviana de los últimos años como un problema de gobernabilidad –vinculado al bajo rendimiento democrático, la falta de autoridad estatal, la ineficacia de la gestión pública y la pérdida de legitimidad del sistema político y de sus instituciones representativas o de falta de crecimiento económico sostenido, lo cierto es que la actual coyuntura hunde sus raíces en el proceso de construcción del Estado-nacional y, más específicamente, en la solución facilitada por la revolución de 1952. Se trata, por tanto, de una crisis estatal, que manifiesta la incapacidad de superar el divorcio permanente entre una no inclusiva sociedad política –representativa de una oligarquía mestiza– y de una débil y dependiente sociedad civil –donde las organizaciones sociales y, específicamente, las sindicales permitieron dotar a las clases subordinadas de cierta representación corporativa.

Los movimientos sociales, que habían demandado y acompañado el proceso de transición a la democracia en Bolivia, fueron descritos como productores de democracia porque aumentaron la participación social en las instituciones democráticas que estaban surgiendo en esos momentos y permitieron que se formaran mayorías y minorías explícitas que resolvían sus diferencias dentro de los marcos normativos del Estado de Derecho. Por el contrario, la movilización populista que se refuerza a partir del año 2002 se basa en la imposición de perspectivas fundadas en la presión de quienes se autodefinen como la auténtica base social. Organizaciones o

pseudorganizaciones se apropian de la representación social y asedian a las instituciones democráticas, impidiéndoles ejercer sus funciones en defensa de lo que definen como el bien común o el interés general.

En sintonía con este pensamiento, la idea central de este capítulo plantea que la profundización del proceso de descentralización en el caso boliviano ha reforzado la crisis de las instituciones representativas en el ámbito nacional. Así, si puede decirse como hemos visto que durante la última década la descentralización con sus evidentes logros ha aumentado la participación de los ciudadanos bolivianos en el manejo de los gobiernos locales, sin embargo, ha conducido también a un crecimiento de las expectativas hacia las instituciones y actores de la democracia representativa, en concreto, las instituciones del Estado copadas por los partidos políticos tradicionales. Por tanto, si el proceso de profundización de la descentralización político-administrativa en Bolivia ha generado democracia, también ha sido uno de los instrumentos facilitadores de su consumo. La ausencia de efectividad en la conducción de estas demandas ha situado a las movilizaciones sociales en el centro de la agenda pública boliviana. De hecho, ha significado que cualquier grupo que pretenda ganarse un espacio en el debate público recurra a una movilización permanente al margen de las instituciones representativas. Esta demanda de participación sirve de contexto para entender la actual crisis representativa. Si a esto le sumamos la incapacidad de desarrollar mecanismos de inclusión política de importantes grupos sociales, en especial, los indígenas, dicho proceso nos conduce irremediablemente a la actual crisis política e institucional.

Los comienzos del siglo XXI fueron de enormes turbulencias sociales para Bolivia y han significado una continua erosión de la institucionalidad democrática. Tal debilitamiento se manifestaba ya en agosto de 2001 con la sucesión constitucional de Hugo Bánzer en su vicepresidente Jorge Quiroga (forzada por la enfermedad del primero), pero que sin embargo ya había experimentado fuertes presiones para acortar su mandato. A pesar de que Quiroga tenía apenas un año para encaminar las elecciones generales de mediados de 2002, fue necesaria la mediación de la Iglesia

Católica para alcanzar este objetivo. Este tímido proceso de concertación pretendía que las serias disputas por el poder que se habían manifestado en los gobiernos anteriores fueran resueltas, en buena medida, por los posibles acuerdos políticos entre los principales partidos que se presentaban a las elecciones de este año.

El gobierno de Sánchez de Lozada se enfrentó desde el principio a un fuerte asedio social que tuvo su apogeo en octubre de 2003, mes en el que el presidente Sánchez de Lozada es derrocado tras un breve pero intenso lapso de marchas, bloqueos y paros. Una vez que Carlos Mesa Gibert, vicepresidente de la República hasta entonces, asume la conducción del país, promete la realización de la Asamblea Constituyente y un referéndum autonómico para decidir el destino del gas. Para ese entonces el país ya se ha polarizado en dos bloques: uno occidental, satisfecho y expectante ante las promesas presidenciales, y un segundo bloque, oriental, afectado y resentido por las promesas presidenciales. Así, podría afirmarse que Bolivia quedó entrampada entre dos diferentes perspectivas del Estado-nación: una primera revolucionaria, de corte estatista en lo económico y de creencia en lo comunitario y participativo en lo político, y una visión liberal, defensora del modelo de libre mercado y la democracia representativa.

El empuje de la primera dio lugar a la que se ha llamado “agenda de octubre” (de 2003), desde el occidente empobrecido, que pujaba por una Asamblea Constituyente que implicara cambios hacia una democracia directa, una mayor intervención del Estado, sobre todo en las políticas sociales, la nacionalización de los recursos naturales y una mayor visibilización y presencia de “los pueblos originarios” en la estructura del Estado. Parte de estas demandas fueron asumidas en los cambios que se realizaron a la Constitución Política del Estado en febrero de 2004 y que abrieron el candado del monopolio partidista permitiendo que las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas presentaran candidatos en las elecciones municipales. Se incorporaron también tres vías complementarias de participación política: la iniciativa legislativa de los ciudadanos, el referéndum y la preparación de la Asamblea Constituyente.

A estos avances se contrapuso el occidente boliviano con la realización de la primera movilización cruceña de junio de 2004. La agenda de junio (de 2004) liderada por elites económicas del Oriente y del Chaco defendía las autonomías departamentales vinculantes y la elección directa de prefectos. El gobierno de Mesa también accede a estas demandas, negociando incluso las fechas. Si a los primeros les ha ofrecido una nacionalización responsable, a los segundos les tranquiliza con la exportación del gas.

El referéndum de junio de 2004 que preguntaba sobre la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de Sánchez de Lozada y las elecciones municipales de diciembre de ese mismo año significaron la quiebra del monopolio de los partidos políticos tradicionales (MNR, ADN y MIR).

La reacción no se hizo esperar y en enero de 2005 más de trescientos mil cruceños paralizaron su ciudad, el departamento y el país en su conjunto en la que fue denominada “agenda de enero” (de 2005). En esta coyuntura también le arrancaron el sí al presidente Mesa, que cedió en la convocatoria para julio de ese mismo año del referéndum autonómico. Sin embargo, las organizaciones y partidos del occidente, si bien no necesariamente negaron la viabilidad de las autonomías, condicionaron su ejecución al entorno de la Asamblea Constituyente y no a su puesta en marcha previa como había exigido el Comité Cívico de Santa Cruz.

En este contexto, algunos autores como García Linera llegaron a hablar de “empate catastrófico” entre las dos agendas, señalando que “ya no hay Estado” ni “sentido de nación” sino sólo una fragmentación local y sectorial de demandas, sin que la capacidad estatal pueda sacarlas adelante y encontrar los puntos comunes que pudieran haber sido apoyados por ambas partes en conflicto.

Por su parte, las elecciones presidenciales de diciembre de 2005 dieron una victoria clara al nuevo presidente, Evo Morales, y a su partido, el Movimiento al Socialismo, que lograron el 54 por ciento de los votos válidos y una mayoría semejante en la Cámara de Diputados, aunque sólo obtuvieron un 44 por ciento de apoyo en el Senado (si bien esta representación venía condicionada por tener un mismo cupo de tres senadores por departamento). Sin embargo, como ya hemos señalado, en las

elecciones simultáneas de prefectos, sólo tres de los nuevos electos lo fueron del MAS, mostrando el peso que en este nivel de gobierno tienen los liderazgos locales, eso sí, de tendencias muy diferentes.

Después de varios encuentros y desencuentros, el nuevo Congreso decidió finalmente aprobar y acompañar la elección de representantes a la Asamblea Constituyente de un referéndum nacional vinculante sobre las autonomías departamentales. Ambos procesos electorales se celebraron el 2 de julio de 2006 y terminaron por consolidar la posición del gobierno del MAS, si bien éste redujo significativamente el apoyo que había logrado en las elecciones presidenciales de diciembre de 2005. En ambos casos, la participación alcanzó el 84,51 por ciento, porcentaje que iguala la participación registrada en la elección presidencial de 2005, la más alta en los últimos veinticinco años en la política boliviana.

En la votación a la Asamblea Constituyente, el MAS obtuvo el 50,72 por ciento de los votos válidos emitidos, obteniendo mayoría en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí y La Paz (donde alcanzó un porcentaje del 63,89 por ciento).

Por su parte, y a gran distancia, la segunda fuerza política, PODEMOS, obtuvo un 15,33 por ciento de los votos en el nivel nacional, con fuerte presencia en tres departamentos: Pando (48,38 por ciento), Beni (40,58 por ciento) y Santa Cruz (24,77 por ciento). A considerable distancia, Unidad Nacional (UN) consiguió un 7,20 por ciento de los votos y el MNR, el 2,27 por ciento (a los que habría que sumar los conseguidos por la alianza A3-MNR, en torno al 3,90 por ciento).

Por su parte, el referéndum vinculante sobre las autonomías departamentales planteaba la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los departamentos donde este referéndum tenga

mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?

El resultado final del proceso electoral concluyó con una victoria del no con un 57,59 por ciento de los votos frente al 42,41 por ciento de los electores que contestaron “sí” a la pregunta anterior.

El no fue mayoritario en Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí y La Paz (feudos del MAS), mientras que el sí fue mayoritario en los departamentos de Tarija, Beni, Pando y Santa Cruz. Prueba de nuevo del “poder alternativo” que parece erigirse en los departamentos de la “media luna”.

En esta coyuntura, la temática pluri e intercultural junto con el replanteamiento del ordenamiento territorial que incluye los posibles márgenes de autonomía se han erigido en dos de los temas centrales del debate que fue enfocado en la Asamblea Constituyente.

1.2. Diagnóstico de la Descentralización Departamental en Bolivia

La Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA), en el marco de la Constitución Política del Estado, regula el régimen de descentralización administrativa del poder ejecutivo en el nivel departamental, que conforme al sistema unitario de la República consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo, no privativas del poder ejecutivo en el nivel nacional.

El objeto de esta Ley es:

a) establecer la estructura organizativa del poder ejecutivo en el nivel departamental;

b) establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales y

c) mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración pública, en la prestación de servicios de forma directa y cercana a la población.

Esta Ley, ajustada y explicitada posteriormente por varias reglamentaciones sigue vigente y es, en ausencia de otra norma superior o sustitutiva, el verdadero instrumento normativo que regula el proceso de descentralización departamental boliviana.

1.2.1. Diseño Institucional

Dos son los órganos responsables de administrar la descentralización, uno de carácter ejecutivo (prefecto) y otro con intención de órgano consultivo y fiscalizador (consejo departamental).

Por un lado, la LDA estableció que en cada departamento el poder ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto que es designado por el presidente de la República y que, a su vez, nombra a los subprefectos y a los corregidores; estos últimos son oficiales a cargo de los cantones y están jerárquicamente por debajo de los subprefectos. Así, la máxima autoridad ejecutiva en la Administración departamental es el representante directo del poder ejecutivo. En el año 2005 se reformuló la forma de nombramiento del prefecto; en respuesta a presiones sociales dirigidas desde varios de los nueve departamentos del país y operadas por diversas instituciones de representación social. En ese año fue aprobado un decreto supremo por el cual los nueve prefectos son elegidos por mayoría simple en elecciones democráticas, en las que participa toda la población inscrita en el padrón electoral. Las elecciones fueron llevadas a cabo, se eligieron y posesionaron los nueve prefectos, pero hasta la fecha no se ha derogado o abrogado la LDA; sí, en cambio, se ha intentado ajustar el nuevo procedimiento mediante decreto supremo.

Por otro lado, la Ley creó nueve consejos departamentales que son órganos colegiados de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del prefecto. En ellos están representadas todas las provincias que forman parte del departamento.

Los consejeros departamentales son elegidos por los concejos municipales de cada una de las provincias. Esta forma de designación pretende dotarle de legitimidad y representatividad electoral.

Para las nueve prefecturas del país, la LDA definió una estructura administrativa de importante altura jerárquica y con una división horizontal de tipo matricial. Es decir, en la línea jerárquica, la línea de mando pasa del presidente al prefecto, de éste al subprefecto y finalmente al corregidor. Esta estructuran vertical busca, fundamentalmente, velar por la integridad y unidad política y administrativa del gobierno nacional.

La cobertura territorial de la prefectura obedece, pues, a una lógica jerárquica weberiana que parece exigir más de lo que pueden dar las capacidades administrativas y financieras en los niveles territoriales subprefecturales. Para una correcta coordinación entre las prefecturas y los gobiernos municipales, la LDA establece que en cada provincia de departamento debe haber una subprefectura comandada por un subprefecto.

Su rol es el de representar políticamente al prefecto y velar por la ejecución del presupuesto departamental asignado a la provincia.

A manera de contrapeso se ha creado el Consejo Provincial de Participación Popular, presidido por el subprefecto e integrado por todos los actores sociales, económicos y cívicos de las provincias. Esta institución tiene como objetivo coadyuvar para una integración de los planes de desarrollo municipal y departamental a través de las provincias. No obstante, las subprefecturas no disponen de recursos ni de atribuciones concretas ni de personal capacitado para proponer políticas o supervisar las ya existentes.

Esto hace que se constituya un sistema administrativo ineficaz y que no haga más que denotar la falta de coordinación entre las prefecturas y los gobiernos locales.

En la línea horizontal de la estructura administrativa prefectural es visible un diseño matricial por servicio y territorio.

Los servicios de educación, salud, infraestructura, etc. son atendidos por unidades de servicio específicas; el Servicio Departamental de Salud (SEDES), el Servicio Departamental de Educación (SEDUCA), la Dirección de Infraestructura y Obras Públicas, etc. Estos servicios administrativamente responden a la línea jerárquica del prefecto, pero tienen como cabeza del sector al Ministerio del ramo, por lo que las autoridades sectoriales responden programáticamente al ministro.

La debilidad operativa y financiera en los niveles desconcentrados subrregionales de la prefectura, por un lado, y una división organizacional con unidad de mando rota y agudizada por la penetración política partidista, por otro, hacen que en la práctica, el diseño organizacional del ejecutivo prefectural sea, estructuralmente, un cuello de botella para la implementación de políticas públicas y deterioran el cumplimiento del objetivo de prestar servicios con eficiencia, eficacia y cercanía a la población.

1.2.2. Funciones y competencias de los órganos descentralizados

La LDA establece las funciones de las dos instituciones prefecturales: el consejo departamental y el prefecto. Los cuadros 1 y 2 resumen, respectivamente, las atribuciones del consejo departamental con los recursos que dispone y las competencias transferidas al prefecto, sus funciones administrativas, los sectores en los que puede actuar y los recursos de los que dispone.

CUADRO 1

FUNCIONES DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL

ATRIBUCIONES	RECURSOS
Aprobar planes, programas y proyectos	Dieta por asistir a sesiones ordinarias y extraordinaria Pasajes y viáticos Apoyo logístico de la prefectura
Aprobar el proyecto del presupuesto departamental	
Fiscalizar los actos del prefecto	
Promover la coordinación con los gobiernos municipales y otras instituciones	
Requerir informes al prefecto sobre la gestión administrativa	
Emitir resoluciones de censura motivada contra el prefecto	
Representar ante el presidente actos y resoluciones administrativas del prefecto. Otras	
Consultivas al prefecto sobre: Conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el departamento Requerimientos y suscripción de convenios institucionales Suscripción de contratos de obras y	

servicios públicos	

Elaboración: Propia

Las funciones de los prefectos otorgadas o transferidas desde el nivel central de gobierno pertenecen al área económica y social no política, legislativa o judicial, entre las que se destacan el sector caminos, el desarrollo productivo y asuntos agropecuarios en lo económico. En lo social, destacan la agenda de educación, salud, saneamiento básico y la gestión social. En ninguno de estos casos, la prefectura o el prefecto es responsable de la provisión directa de estos bienes o servicios públicos, sino que la provisión se realiza por medio de terceros. Por este motivo, convendrá entender las funciones/competencias del prefecto como referidas a:

• La prestación de servicios (internos y externos).

• La formulación de planes.

• La formulación y ejecución de proyectos de inversión departamental en las áreas de su competencia.

CUADRO 2

COMPETENCIAS Y RECURSOS TRANSFERIDOS AL PREFECTO

COMPETENCIAS	SECTORES	RECURSOS
Formular y ejecutar planes departamentales de desarrollo	Social y económico	
Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública.	• Carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales;	• Servicios y usufructos • 25 por ciento del Impuesto especial a

Construcción mantenimiento de:	electrificación rural • Infraestructura de riego y apoyo a la producción • Investigación y extensión técnico-científica; conservación y preservación del medio ambiente; promoción del turismo; programas de asistencia social; programas de fortalecimiento municipal; y otros concurrentes con los gobiernos municipales.	Hidrocarburos y Derivados (IEHD) • Regalías • Transferencias • Créditos • Fondo de compensación • Asignaciones para servicios personales de Educación, Salud y Servicios personales
Administrar, supervisar y controlar los recursos humanos y el presupuesto de los servicios personales de:	• Educación • Salud • Asistencia social	
Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios personales de:	• Asistencia social • Deportes • Cultura • Turismo • Agropecuarias • Vialidad	
Elaborar el proyecto de presupuesto departamental		

Ejecutar el presupuesto departamental	
• Promover la participación popular • Canalizar requerimientos, gestiones y relaciones de los gobiernos municipales • Dictar resoluciones administrativas, suscribir contratos y convenios, delegar y desconcentrar funciones técnico administrativas • Resolver recursos administrativos • Designar autoridades administrativas departamentales y políticas • Gestionar créditos para inversión • Presidir las sesiones del consejo departamental • Promover la inversión privada en el departamento • Otras	

CAPITULO III

LAS AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

1.1. Introducción

Toda Autonomía institucional debe tener sus límites definidos por su propia misión y no exime a la autoridad superior de la responsabilidad de controlar la institución autónoma en lo que se refiere a su fidelidad a los propios objetivos. En el desarrollo de las formas organizativas de la sociedad contemporánea, el orden se realiza siempre con un renovado equilibrio entre una exigencia de autonomía y una activa colaboración de todos, individuos y grupos, bajo una adecuada coordinación del poder público en todas sus instancias sean, estas locales departamentales (regionales) o nacionales.

Las autonomías en Bolivia las podemos entender como un régimen en el que los departamentos (regiones) pueden otorgarse mecanismos institucionales para un mejor desarrollo, enmarcados en el ordenamiento nacional para evitar que las autonomías se conviertan en motivo (pretexto) hacia la división o la anarquía del país, como a veces se quiere hacer ver.

Además, los departamentos autónomos (regiones) tienen la capacidad de elegir por voto directo a sus autoridades, ocuparse de determinadas competencias y crear tributos para autofinanciarse.

Seguramente con las autonomías seguirán existiendo los impuestos nacionales, y los departamentos (regiones) coparticiparán de ellos; esto es lo más común, aunque seguramente coparticiparán más los que mejores esfuerzos propios hagan. Además, algunos tributos pueden ser transferidos a los departamentos (regiones). Sin embargo, esto dependerá de las autonomías que finalmente se implemente en nuestro país.

Asimismo debemos decir que el resultado del proceso autonómico, independientemente de otras consideraciones, debe responder a las características sociales, culturales y políticas de nuestro país; en otras palabras debe apuntar a satisfacer las demandas y necesidades propias de la población, de sus aspiraciones y

de sus reivindicaciones. Por lo tanto, aquí no caben “copias” ni “réplicas” de experiencias históricas de otros países.

Finalmente conviene ratificar que toda autonomía, por principio, debe estar basada en la solidaridad, proporcionalidad, equidad y justicia entre los departamentos (regiones); entre zonas urbanas y rurales si no se diera o no se da esta situación este proceso sería un mero acto egoísta de aquellos que están en mejores condiciones respecto a los más débiles y, entendemos que ese no es el propósito del proceso que vivimos en Bolivia.

Un concepto que nos puede aproximar aún más a la comprensión de las autonomías se refiere a una: “Modalidad de organización estatal basada en unidades territoriales dotadas de limitada capacidad normativa y del derecho a definir su organización política y administrativa y sus políticas, programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural. Requiere reconocimiento constitucional y aprobación legislativa”, que debe tener los siguientes componentes:

- Modalidad de organización política y administrativa
- Unidades territoriales descentralizadas política y administrativamente.
- Reconocimiento constitucional y aprobación legislativa
- Descentralización política: capacidad jurídica para crear derecho positivo en el ámbito de sus competencias.

Esta definición es la que más nos acerca al sentido jurídico y político de la Autonomía al explicar que están dotadas de capacidad normativa pero limitada por un reconocimiento institucional del Estado y que su enfoque se orienta a definir su organización política y administrativa en función de lograr políticas de desarrollo de y hacia las regiones.

1.2.- ¿Qué debemos entender por autonomías?

El concepto moderno de autonomía surge principalmente con Kant y da a entender la capacidad del sujeto de gobernarse por una norma que él mismo acepta como tal sin coerción externa. Por el hecho de poder gobernarse a sí mismo, el ser humano tiene

un valor que es el de ser siempre fin y nunca medio para otro objetivo que no sea él mismo.

Stuart Mill, como representante de la otra gran corriente ética, el utilitarismo, considera a la autonomía como ausencia de coerción sobre la capacidad de acción y pensamiento del individuo. A Mill lo que le interesa es que el sujeto pueda hacer lo que desea, sin impedimentos.

Ahora bien la Real Academia Española señala la Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, Provincias, Regiones u otras entidades de él, para regir interés peculiar de su vida interior mediante normas u órganos de gobierno propio, en este nuevo concepto define su nivel de organización dentro del Estado y orienta la potestad autonómica a sus intereses peculiares y la referencia a normarse.

1.3. Características políticas y jurídicas del Derecho a la autonomía.

La autonomía es un derecho que como tal se manifiesta como una libertad de disposición, solicitada por aquellas entidades, agrupaciones con mayor o menor fundamento histórico para definir la base territorial, sujetos que pueden reclamar ese derecho, atribuyéndolo a sus órganos o instituciones representativas (diputaciones, municipios, órganos interdepartamentales, y las juntas o consejos preautonómicos).

La autonomía puede configurarse de acuerdo con las peculiaridades de cada comunidad, en virtud del principio de libre disposición, no solo es libre la opción a un régimen de autonomía, sino también el contenido con que esta se establezca.

No hay un modelo único sino dos marcos de competencias posibles con las que cada comunidad puede establecer un estatuto posible, esto tiene que ver con dos marcos posibles de autonomía, *la autonomía limitada* que podría llamarse también *ordinaria* en la que se encuadra materias a las que se extiende la autonomía, *la autonomía plena* o llamada también *extraordinaria*, con facultades delegadas por la constitución como competencias exclusivas del estado.

1.4. Dimensión de las autónomas.

1.4.1. Autonomía Política

Es la facultad de adoptar y concordar las políticas plenas y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollo la funciones que le son inherentes. Determinar su propia dirección política, establecer sus opciones y prioridades, coordinar y dirigir incluso la administración en razón de esos objetivos que implican su programa, controlar si efectivamente las medidas adoptadas estén cumpliéndose en la dirección propuesta.

1.4.2. Autonomía Administrativa

Es la facultada de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad. Los actos concretos en que se manifieste no estén sujetos a reformas, revisión ni recurso, por una autoridad superior de la Administración Central, aunque en casos extraordinarios el Gobierno lo pueda suspender al mismo tiempo que los impugne ante el Tribunal Constitucional, adoptar medidas de intervención por incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

1.4.3. Autonomía Económica

Es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a ley. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

1.5. ¿Qué Experiencias Existen Sobre las Autonomías?

Las autonomías son formas de gobiernos que se adoptaron por barios países pero para conocer o ejemplificar podemos tomar dos casos:

- En Bolivia el poder reside y se ejerce por el nivel nacional (característica del Estado simple) y las municipalidades eligen a sus autoridades (característica del Estado autonómico).

- En México un Estado federal contiene a todos los territorios que conforman los Estados Unidos de México, pero en las últimas décadas – debido al impulso de los pueblos indígenas – se han comenzado a desarrollar regiones autónomas que requieren de características especiales y diferentes al resto de los integrantes de la unión mexicana.

En el siguiente cuadro se pueden distinguir algunas características muy propias de los diferentes países que se han encaminado en procesos de organización que responden a la forma de Estado compuesto. Por ejemplo: ¿por qué razones y desde cuándo descentralizaron el poder político?, ¿cuál es el número y la naturaleza de sus territorios?, ¿tienen una constitución nacional? y ¿cómo se rigen sus territorios integrantes?, etc.

Países (desde que año)	Porque adopto este sistema	Numero y naturaleza de los estados miembros	Constitución Federal y Estatal	Donde está fijada la distribución de competencias	nombramiento de las autoridades estatales
Reino Unido (desde 1800)	Por mantener la vida autónoma en base a redes regionales fortalecidas de organizaciones sociales. Enfatizar las identidades regionales.	* 4 Unidades mayores. * 3 Unidades menores y otros dominios en otros continentes. * No todos tienen el mismo status	No existe una constitución federal, pero la soberanía reside en la Reina y el parlamento que de forma distinta ejercen la constitución. Las 4 unidades mayores se rigen por estatutos.	En los estatutos constitutivos y están reconocidos por el parlamento	Las autoridades territoriales son elegidas por el parlamento.
Alemania (desde 1949)	Enfatiza las identidades y particularidades regionales. Crea equilibrios regionales frente a la federación.	* 16 Estados (Länder). * Todos los Estados tienen el mismo status	Existe una constitución en cuya aprobación participan los integrantes de la federación.	No está consagrado en la constitución pero sí se fija el principio. El senado aprueba la distribución de competencias.	Las autoridades territoriales son elegidas por voto directo en cada Estado.

Italia (desde 1948)	Reconocimiento de las minorías étnicas. Prevenir impulsos separatistas. Articulación del sistema político.	* 20 Regiones * No todos tienen el mismo status constitucional.	Existe una constitución. Las regiones se rigen por estatutos.	Las atribuciones legislativas las fija la constitución, pero en el caso administrativo solo fija principios y se efectivizan en los estatutos regionales.	Las regiones eligen a todas sus autoridades
España (desde 1978)	Reivindicación a favor del autogobierno de 3 comunidades nacionales (catalana, vasca y gallega)	* 17 Comunida- des Autónomas * 2 Ciudades Autónomas * No todos tienen el mismo status constitucional	Existe una constitución escrita. Las comunidades autónomas se rigen por estatutos	Los principios se fijan en la constitución y se completan en los estatutos de las comunidades autónomas.	Las comunidades autónomas eligen a todas sus autoridades.

Austria **(desde** 1918)	Mantener la independencia y autodeterminación entre los Länder	* 9 Estados (Länder) * 1 Ciudad con status de Länd y Municipio. * No todos tienen el mismo status constitucional.	La constitución federal consta solo de leyes escritas. Un mecanismo de consulta hace partícipe a los Länder en la modificación de la ley federal constitucional.	A través de leyes federales especiales.	Los parlamentarios de cada Länd son elegidos por voto directo; este parlamento elige al gobernador del Länd y es nombrado por el gobierno federal.
Suiza (desde siempre)	Compromiso entre liberales y conservadores. Tradicionalmente es el país más descentralizado del mundo.	* 26 cantones. * 3000 municipios * No todos tienen el mismo status constitucional.	Existe una constitución federal	La distribución de competencias se deduce del principio de que el federalismo y sus componentes son intocables (se presupone que cada componente ya sabe	Algunos cantones eligen a sus presidentes mientras que otros tienen una autoridad colegiada. La federación no interviene en el

				que atribuciones debe desarrollar)	nombramiento.
México (desde 1824)	Las diputaciones provinciales creadas durante la colonia se fortalecieron con la independencia de España y a la creación del Estado mexicano exigieron se les respete como entes autónomos.	* 31 Estados con el mismo status constitucional y * 1 Distrito federal con status propio	Existe una constitución federal y cada Estado de la federación tiene una constitución escrita.	Principalmente están fijadas en la constitución política del Estado	Los gobernadores de los Estados son elegidos por voto universal.

1.6. El proceso de Autonomía en Bolivia

Bolivia después de la crisis de gobierno entro en un camino de grandes cambios sociales y políticos, uno de esos cambios es justamente la votación nacional de las autonomías departamentales el 2 de julio del año 2006 de la cual 4 de los nueve departamentos de nuestro país opto por la autonomía departamental y en la gestión 2008 estos departamentos votaron por sus estatutos, de igual manera ratificando estos departamentos su visión de departamentos autónomos.

Se opta por este modelo por que el Estado unitario no fue capaz de mantener la integralidad territorial con la que nació Bolivia. El Estado unitario, con una administración centralizada y uniformizante, impidió el desarrollo de la diversidad por la que está conformada la república.

A partir de las experiencias de otras naciones, las autonomías no implican desintegración y son perfectamente compatibles con el Estado Unitario. La administración centralizada está dando lugar al desarrollo desigual de las regiones; unas tienen lo necesario mientras otras se debaten en la pobreza y ven con desagrado al poder central.

1.6.1. Justificación por la Autonomía Departamental

Todos los departamentos tienen el derecho a elegir sus autoridades, autogobernarse e impulsar las formas de desarrollo que mejor les convenga a sus intereses sin dejar de ser parte del Estado Unitario con el que se coordinarán acciones. Si hay departamentos que en este momento no están en condiciones de acogerse a las autonomías pueden hacerlo paulatinamente, en la medida que refuercen sus condiciones.

Las autonomías departamentales estarían regidas por gobiernos y asambleas departamentales elegidas por voto directo. Las competencias deben establecerse en los estatutos autonómicos. Las discrepancias sobre competencias entre niveles de gobierno deben ser resueltas en instancias legislativas y ante el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, se contempla un poder electoral descentralizado, discriminando competencias y atribuciones entre el nivel nacional y departamental. Algunas competencias del poder judicial, en el orden administrativo, estarían en manos de los departamentos.

Sobre los Sistemas de Administración y Control Gubernamental las autonomías contemplan también su descentralización con administración concurrente con el nivel nacional. El sistema regulatorio de igual forma debe ser descentralizado en determinadas funciones y atribuciones.

La descentralización fiscal financiera de las autonomías departamentales implica la transferencia de funciones, responsabilidades, capacidad y autoridad fiscal en materia de ingresos y gastos, facultando a los departamentos a decidir libremente su presupuesto e ingresos a recaudar.

1.6.2. Comprensión General Respecto a las Autonomías Departamentales

Las autonomías regionales (o Departamentales) según Juan C. Urenda, autor del libro Autonomías Departamentales “Es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos políticos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad del estado. La autonomía se sujeta a la constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

También señala que es la resultante de la descentralización administrativa territorial y la descentralización política también territorial, restringida o limitada por normas de vigencia nacional**,** figura esta que es complementaria necesariamente con una efectiva descentralización económica. La característica principal de éste modelo es la descentralización política que consiste en reconocer a las regiones la potestad de darse sus propias normas, limitadas por la normatividad Constitucional.

En tal razón ponemos entender a los Departamentos Autónomos que constituyen entes jurídicos descentralizados con potestad política, administrativa y económica

para el ejercicio de las competencias asignadas por esta Constitución y sus Estatutos. Los Estatutos de Autonomías son la norma institucional básica de cada Departamento y el Estado debe reconocer y ampara como parte integrante a su ordenamiento jurídico.

En el texto Descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios "señala que la autonomía es un proceso de descolonización y liberación, reterritorializando el país con cualidad y bienestar humana. Esta segunda vía es lo que pretenden y buscan los pueblos originarios/indígenas (Originario/indígena parecen decir lo mismo y por tanto se comete cacofonía. La verdad es que en un debate en el Congreso Interamericano, realizado en Moxos-Trinidad Bolivia 1985-86, se optó que los pueblos de las tierras altas prefieren autodenominarse "naciones originarias" y los de las tierras bajas "pueblos indígenas", así respetarse mutuamente. Desde entonces en las tierras altas se ha iniciado con el proceso de reafirmación y reconstitución de los ayllus y las autoridades originarias, y en las tierras bajas las comunidades y los pueblos indígenas.), reconstituir redes de mancomunidades interecológicas con poder político diárquico (interacción de género institucionalizado en la familia) unitario cosmogónico eco-biótico.

Entonces, el posicionamiento de los pueblos originarios/indígenas es de autonomía administrativa y económica**,** pero no autonomía política. Esta autonomía debe expresarse/representar mancomunado visiones de pueblos originarios/indígenas en la visión de las autonomías departamentales.

Ahora, por *autonomía* entendemos a una actividad y marcha propia en la gestión y desarrollo económico y administrativo de pueblos o regiones (siempre que no afecte, no comprometa, a generaciones futuras). Es decir, que la distribución de los pueblos indígenas está en la premisa de "unidad en la diversidad".

El proyecto de los indígenas tiene, sin embargo, significativas coincidencias con el proyecto de autonomías departamentales que impulsa Santa Cruz, Tarija Beni y Pando. Ahora, los pueblos indígenas consideran que ha llegado el momento de que —sin dejar de lado la autoridad del Estado boliviano— éste pueda reconocer los

derechos políticos de los pueblos indígenas a elegir sus autoridades y administrar sus recursos en forma autónoma.

"Nosotros creemos que hay que avanzar en la descentralización que rompa el actual centralismo del Estado", "los indígenas y urbanos deben estas incluidos plenamente y igualitariamente dentro del proceso de autonomía departamental y que los beneficios de explotar las regalías de los hidrocarburos beneficie a la ciudad y las provincias y que ambos eviten y fiscalicen los recursos evitando que algunos vivillos que están en la actual administración de los departamentos puedan robarse nuestros recursos económicos producto de nuestros recursos naturales"

1.7. La iglesia católica y el proceso de las autonomías

La Iglesia Católica Boliviana desde su experiencia y sus conocimientos no insta que las autonomías departamentales deben ser apoyados en el ejemplo de Jesús y del Evangelio, construyendo una sociedad más armoniosa y más humana. En este sentido, la Iglesia quiere recordarnos una serie de principios para la organización de la sociedad; los valores fundamentales de la vida social y finalmente los derechos y obligaciones fundamentales que debemos tomar en cuenta en esta coyuntura.

a) Principio para la organización de la sociedad:

- **La primacía de la persona humana.** Debemos recordar que la persona humana está en la cumbre de la creación de Dios.
- **El bien común.** A todos debe quedarnos claro que este es un bien superior, anterior a todos los bienes particulares y sectoriales. No puede ser dividido ni privatizado para provecho de pocos.
- **El destino universal de los bienes.** Este principio nos exige a todos los humanos que, en justicia, se atienda con particular solicitud a los pobres y empobrecidos.
- **La subsidiariedad.** Para que logremos el bien común las estructuras mayores no deben interferir la acción de las estructuras menores, sino por el contrario ayudarlas en sus necesidades.

- **La participación.** Esta es una consecuencia lógica del cumplimiento de la subsidiariedad. Es uno de los pilares y garantías del ordenamiento democrático en el que estamos encaminados.
- **La solidaridad.** Esta es una determinación firme y perseverante de empeñarse en el bien de todos y cada uno de los seres humanos, para que todos seamos responsables de todos y de todas.

b) Valores fundamentales de la sociedad:

- **La verdad.** "La verdad os hará libres". Todos podemos y estamos en la obligación de ofrecer a nuestros semejantes, y a la sociedad en su conjunto, el conocimiento del bien.
- **La libertad.** Implica la responsabilidad de asumir las consecuencias de nuestras acciones y el respeto en el reconocimiento de iguales libertades de la otra persona.
- **La justicia.** Consiste en reconocer la constante y firme voluntad de dar a Dios y al prójimo lo que les es debido.
- **La caridad.** Esta es la expresión máxima del amor y no solamente a manera de limosna. Es compartir aquello valioso que tenemos con los demás hermanos.
- **La transparencia y el diálogo.** Este es un requisito fundamental para poder servir a las demás personas y buscar el bien común.
- **La Paz social.** Solo en un ambiente de paz social se puede aspirar a una convivencia fraterna, fruto de la justicia.

c) Derechos y obligaciones fundamentales:

- **La vida.** La promoción de la dignidad humana implica, ante todo, la afirmación del inviolable derecho a la vida.
- **La familia.** Es la primera y más importante célula de la sociedad, está basada en el matrimonio y la generadora de la vida.
- **El trabajo.** Este es un derecho fundamental y un bien para las personas, para expresar y acrecentar la dignidad humana.

- **La libertad religiosa.** No es prudente obligar a ninguna persona a obrar en contra de su propia conciencia.
- **La educación.** Debemos aceptar y reconocer que los padres son los primeros y principales responsables de la educación de nuestros hijos. El Estado está en la obligación de colaborar de cerca en esta tarea.
- **La seguridad social y la salud.** En todos los tiempos requerimos de un pueblo sano y adecuadamente protegido para buscar el bien común.
- **La tierra y los recursos naturales.** Dios ha destinado la tierra y todo cuanto ella contiene para uso de todas las personas y los pueblos.
- **La vivienda.** La Iglesia y la sociedad reafirma el derecho a la vivienda digna para toda persona y familia en el respeto de la dignidad humana y de la vida del hogar para el cumplimiento de su misión.

De esta manera el proceso de las Autonomías, lejos de convertirse en un mecanismo de división y de conflicto entre los bolivianos debe ser un instrumento de unión, de esperanza y de oportunidades. Que nosotros y aquellos que tomen las decisiones políticas estemos concientes de la dimensión de nuestra decisión, esto es muy importante porque debemos comprender que nuestras decisiones llevan una corresponsabilidad por nuestros actos, nuestras omisiones y sus consecuencias, para el presente pero de manera fundamental para el futuro.

No estamos libres de equivocarnos en el camino, pero los posibles errores no deben desanimarnos y por el contrario deben ser un aliciente para mejorar y fortalecer nuestra decisión. No debemos olvidar que somos un país extraordinariamente diverso y complejo a la vez, pero esa particularidad la debemos entender como una potencialidad y no como una debilidad como muchos nos quieren hacer creer; esta cualidad nos debe permitir lograr una mayor unidad y sentido de país, por lo tanto no caben temores en nuestro camino, sino mas bien debemos reconfortarnos de confianza y fe en nuestro creador, con la convicción de que los que van a recoger los frutos de este trabajo serán las generaciones presentes y venideras.

1.8. El proceso de Autonomía en Tarija

Tarija fue fundada el 4 de Julio de 1574 por el Capitán Don Luís de Fuentes y Vargas, con el nombre de Villa de San Bernardo de Tarija; los primeros habitantes fueron los “tomatas”. En 1817 se produjo la batalla de “la tablada”, la más significativa de los tarijeños en contra de los españoles. El año 1831, por determinación voluntaria de los propios tarijeños deciden incluirse en el seno de la república de Bolivia.

Los dirigentes cívicos de Tarija, siguiendo las líneas de acción propuestas por los cívicos de Santa Cruz, basaron su accionar en la crítica cerrada al Estado Unitario y la administración centralizada que según ellos fue la culpable de crear grandes desigualdades en el desarrollo de las regiones.

Por esta razón en el acto electoral del 2 de julio de 2006 Tarija fue uno de los cuatro departamentos en optar por la autonomía departamental consiguiendo un 61% de la votación favorable a la autonomía contra un 39% en contra.

El reclamo de Tarija por instaurar un régimen autonómico departamental está ligado al descubrimiento, exploración y explotación de grandes reservas de hidrocarburos en los límites de su territorio. Los dirigentes de las organizaciones tarijeñas, especialmente cívicas, quieren tener la capacidad de autogobernarse y decidir lo que harán con los recursos naturales y económicos.

1.8.1. Principios en las que se vasa la autonomía departamental de Tarija

1.8.1.1. El principio dispositivo o de voluntariedad

Se refiere a que cada departamento decide mediante referéndum pasar a un régimen autónomo vía rápida (obteniendo un paquete mínimo de competencias normativas y legislativas, y otro paquete de competencias a transferirse gradualmente); por otra parte se habla de la vía lenta (todas las competencias se transfieren gradualmente de acuerdo a las capacidades del departamento).

1.8.1.2. El principio de la unidad nacional

Esta referida a la unidad del mercado nacional; las Fuerzas Armadas son la institución tutelar de la patria; las Relaciones Internacionales (aunque cada departamento podrá establecer convenios internacionales, relacionados a sus potencialidades y recursos, la participación obligatoria del prefecto – en los departamentos limítrofes con el exterior en las políticas de integración binacional y desarrollo fronterizo); el Banco Central es el único ente regulador de la economía. Respeto a la diversidad (sin imponer criterios de organización política y social al departamento o nacionalidad) y respeto a los límites departamentales.

1.8.1.3. El principio de Autonomía

Las competencias normativas y legislativas, en temas que no son privativos del poder central, deben ser transferidas al nivel departamental. Tarija debe participar de gran manera en el manejo de los recursos naturales, teniendo un peso importante en la definición de las políticas públicas sobre los hidrocarburos. Los Estatutos de la Comunidad Autonómica de Tarija serán distintos al resto de los departamentos. Las provincias tendrán autonomía administrativa, con una gestión rotativa del desarrollo departamental, de forma que en 20 años, se crearán ciudades con crecimiento equilibrado para evitar la amenaza del décimo departamento.

1.8.1.4. El principio de solidaridad

El país tiene un desarrollo desigual, los Departamentos con mayores posibilidades tenemos que apoyar a los Departamentos con menores posibilidades con un fondo de compensación para las autonomías departamentales.

1.9. Que tiene Tarija en la actualidad

En este momento la distribución de las competencias, entre la prefectura y el gobierno nacional, está expresada de la siguiente manera:

Elaboración Propia

1.10. Que Podría Tener Tarija con la Implementación de su Estatuto

Para el caso de Tarija, éste podría ser un esquema tipo de transferencia de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Sectores / Competencias	**Gobierno Nacional**	**Autonomías: (Departamental, Regional o de otra naturaleza)**	**Gobiernos municipales**
Política macroeconómica	Todas las responsabilidades		
Políticas de comercio internacional	Todas las responsabilidades		
Asuntos exteriores y comercio internacional	Todas las responsabilidades		
Defensa	Todas las responsabilidades		
Justicia	Todas las responsabilidades		
Seguridad interna y externa	Todas las responsabilidades	Seguridad Ciudadana	Policía de mercados y orden urbano. Apoyo a seguridad ciudadana.

Inmigración	Todas las responsabilidades		
Protección del medio ambiente	Políticas, servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento. COMPARTIDAS	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Manejo de recursos naturales	Políticas, servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento. COMPARTIDAS	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Promoción económica	Políticas, servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento. COMPARTIDAS	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Caminos	Inversiones, operación y mantenimiento de red vial fundamental, asistencia financiera a caminos vecinales.	Inversiones, operación y mantenimiento de red vial departamental y mantenimiento de caminos vecinales en coordinación con los municipios.	Inversión, operación y mantenimiento de caminos vecinales

		COMPARTIDAS	
Riegos	Normas y asistencia financiera.	Inversiones en sistemas de riego. COMPARTIDAS	Inversiones en sistemas de micro riego
Electrificación Rural	Normas y asistencia financiera	Normas, servicios, inversiones, operación y mantenimiento. COMPARTIDAS	Servicios, mantenimiento, inversiones y operación.
Educación Superior	Todas las responsabilidades	Políticas de educación superior. COMPARTIDAS	
Educación primaria y secundaria	Normas, políticas, gestión de personal, inversiones y asistencia financiera	Tramitación de pagos de planilla. Designación del director departamental de Educación. Administración de la educación pública y el control de la privada.	Inversiones, operación y mantenimiento de centros educativos.

		COMPARTIDAS	
Patrimonio cultural e histórico	Normas, promoción, operación y mantenimiento patrimonio nacional	Protección, operación y mantenimiento patrimonio departamental. COMPARTIDAS	Protección, operación y mantenimiento patrimonio local.
Arte y Cultura	Normas y promoción de eventos nacionales.	Desarrollo de eventos departamentales. COMPARTIDAS	Desarrollo de eventos locales.
Deportes	Normas y promoción de eventos nacionales.	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento. COMPARTIDAS	operación y mantenimiento.
Salud	Normas, políticas, gestión de personal y asistencia financiera.	Tramitación de pagos de planilla. Designación del director departamental de Salud (Escudo epidemiológico). COMPARTIDAS	Inversiones, operación y mantenimiento de centros de atención en salud.

Gestión social: servicios para niños menores de 6 años, ancianos y huérfanos.	Normas, políticas, gestión de personal y asistencia financiera.	Políticas, inversiones, operación y mantenimiento de centros de atención. COMPARTIDAS	Inversiones, operación y mantenimiento de centros de atención.
Agua y saneamiento	Normas, asistencia técnica y financiera.	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento. COMPARTIDAS	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento.
Infraestructura	Políticas sectoriales, relacionada a caminos, infraestructura productiva y otros. Normas, asistencia técnica y financiera.	Políticas departamentales, mediante la promoción de. COMPARTIDAS	Inversiones, operación y mantenimiento (educación, salud, cultura, deportes, micro riego, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales)
Iluminación urbana			Inversiones, operación y mantenimiento

			de sistemas
Recolección y tratamiento de residuos	Normas, asistencia técnica y financiera.	Asistencia técnica. COMPARTIDAS	Inversiones, operación y mantenimiento de sistemas.
Turismo	Normas y promoción.	Promoción. COMPARTIDAS	Promoción.
Fortalecimiento institucional	Normas, asistencia técnica y financiera.	Asistencia técnica y financiera. COMPARTIDAS	

Elaboración Propia

1.11. Explicación Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija

El 15 de Diciembre del año pasado, se presentó a la recién posesionada Asamblea Autonómica Provisional, un documento base resultado de varias propuestas y acontecimientos en todo el Departamento; la mencionada comisión, asumió la responsabilidad de realizar en todas las secciones de provincia, pueblos originarios y diferentes audiencias con organizaciones sociales el enriquecimiento del proyecto de Estatuto para ser puesto a consideración de la plenaria de la Asamblea Provisional, habiendo cumplido con esa tarea, este documento que tiene tres grandes cualidades:

I. El Estatuto que ha recogido de manera efectiva y clara, la mayor parte de la visión autonómica del Departamento de Tarija satisface la expectativa sobre la calidad de la Autonomía Departamental esperada pero la misma puede ser mejorada.

II. El Estatuto a contado con el aporte de numerosos técnicos nacionales e internacionales que han contribuido a darle mayor consistencia técnica en diferentes áreas.

III. El Estatuto departamental de Tarija Constituye un proyecto de verdadero referente nacional, por cuanto integra visiones de país.

1.11.1. Estructura de contenidos

El Estatuto puede dividirse en dos grandes partes:

- Una parte Dogmática
- Una parte Orgánica

1.11.1.1. Parte Dogmática

En esta parte, se destacan la ponderación histórica del Departamento de Tarija y su relación con la República de Bolivia los valores y principios que establecen la Autonomía Departamental, se describen las materias y competencias de las que se hará cargo define la ciudadanía los derechos y deberes de hombres y mujeres en él Departamento autónomo y la participación del pueblo mediante mecanismos de democracia participativa y control social que configuran un nuevo modelo de gestión democrática.

Esta parte está conformada por:

PREAMBULO

LIBRO 1

FUNDAMENTOS DE LA AUTONOMIA DEPARTAMENTAL

LIBRO 2

MATERIAS Y COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL AUTONOMO DE

TARIJA

LIBRO 3

NUEVA GESTION DEMOCRATICA

1.11.1.2. Parte Orgánica

Aquí se establece la institucionalidad y funciones básicas del Autogobierno Departamental, los niveles autonómicos internos, las relaciones entre los niveles gubernativos y la reforma al Estatuto; así también, fija la composición y atribuciones de los distintos órganos y la esfera de competencia de cada autoridad o cuerpo.

Está compuesta por:

LIBRO 4

INSTITUCIONALIDAD DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL AUTONOMO DE TARIJA

LIBRO 5

REGIMEN ESPECIAL AUTONOMICO PROVINCIAL,

INDIGENA LIBRO 6

OTRAS INSTITUCIONES

LIBRO 7

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

LIBRO 8

REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA

Libro Primero

Fundamentos de la Autonomía Departamental.

Capítulo primero

Destaca en el capítulo primero de los fundamentos de la Autonomía Departamental, la proclamación de la autonomía, donde se remarca que es el pueblo del Departamento de Tarija, en el marco de la Constitución Política del Estado, en ejercicio del derecho ganado a su Autonomía Departamental, que se constituye en

Departamento Autónomo mediante el Estatuto que es la norma jurídica fundamental en el Departamento Autónomos y a la vez ley de la República.

Conviene remarcar que la muy larga lucha por niveles de descentralización del poder ha sido una constante indeclinable en el noble espíritu cívico durante todos los periodos de la República, donde Tarija ha tenido una marca histórica en la conquista autonómica finalmente alcanzada en términos formales el 2 de Julio de 2006; importante es por este motivo, remarcar en el primer artículo de este Estatuto este espíritu de autogestión y conquista de la condición autonómica. Se resuelve en esta primerísima parte, la naturaleza bidimensional del Estatuto:

Por un lado el Estatuto constituye la norma fundamental sobre la que se establece el gobierno autónomo departamental en todas su institucionalidad, competencias y alcance; y por otro lado, el estatuto debe ser reconocido como ley de la República de Bolivia a efectos de integrarse como parte del bloque de constitucionalidad ejercitando a plenitud las competencias descritas más adelante, y debidamente reconocido y respetado por los otros niveles gubernativos como el Nacional y Municipal así como toda la institucionalidad formal del Estado boliviano; naturalmente, en el marco y ámbito de su propia jurisdicción Departamental y competencial.

Es en esta primera parte también donde se insiste que todos los bolivianos y bolivianas que tienen su domicilio en cualquier parte del territorio del Departamento de Tarija tienen la condición política del de tarijeños o tarijeñas, esta misma condición los habilita para ejercitar todos los derechos reconocidos en el Estatuto pero también los deberes correspondientes. Queda en consecuencia muy claro que la amplitud democrática, inclusiva del proyecto de Autonomía que Tarija se propone no discrimina a nadie.

Se rescata como parte de los fundamentos de la Autonomía la definición de su territorio y su organización, se inscribe con claridad que el territorio Departamental en sus actuales límites es perpetuo e inalienable. Esto significa que la dimensión territorial no puede ser modificada. Se indican con precisión la conformación del

territorio en Provincias, Secciones y Tierras Comunitarias de Origen como unidades político administrativas, describiendo con nombre a cada una de ellas.

Se describen los símbolos departamentales reconociendo y garantizando a cada provincia, sección y pueblo originario su propia simbología.

Se incorporan principios generales del Autogobierno Departamental que fundamentados en el Estado Social y Democrático de Derecho destacan los siguientes:

a) Respeto y garantía a la integridad territorial nacional y departamental.
b) La promoción y respeto a la Autonomía municipal y universitaria.
c) La promoción de la igualdad de oportunidades en lo político, social y cultural entre provincias, secciones y pueblos originarios.

Capítulo II

Ordenamiento jurídico departamental

Se ha apartado también un espacio en este libro para realizar aclaraciones respecto a la economía legal del Departamento y su ubicación en el contexto jurídico general del Estado.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía Departamental y todas las disposiciones, leyes, normas y actos administrativos expedidos desde el Gobierno Departamental, forma parte del ordenamiento jurídico del Estado boliviano.

Las disposiciones estatutarias son de aplicación prioritaria a cualquier otra norma jurídica siempre que se hayan producido en el ámbito de las competencias inscritas en este documento y tiene además eficacia territorial en la dimensión departamental.

Se ha tomado la previsión también de inscribir también como principio, una cláusula supletoria que indica que en el ámbito de las competencias exclusivas del gobierno departamental, el derecho nacional tiene carácter supletorio.

Capítulo III

Visión del Departamento Autónomo de Tarija

La descripción de la Visión del Departamento Autónomo de Tarija, es un capítulo que destaca por la virtud de su brevedad, pero representa un condensado utópico de lo que el pueblo del Departamento debe esperar con su modelo autonómico.

Es una síntesis muy rica y clara en elementos que configuran todo aquello que se pretende alcanzar con el instrumento autonómico.

La Autonomía Departamental se instituye para hacer de Tarija un Departamento con alto nivel de desarrollo humano, integrador e integrado, productivo y competitivo, sobre la base del aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y de instituciones eficientes y transparentes, en el marco de una sociedad democrática, justa, equitativa, solidaria, segura y respetuosa de la institucionalidad, el Estado de Derecho y los valores morales, culturales y democráticos que le son propios al pueblo del Departamento de Tarija.

Capítulo IV

Principios Directores de las políticas públicas departamentales

Fines y objetivos básicos de las políticas y la gestión pública departamental.

La finalidad esencial de la Autonomía Departamental radica en forjar una nueva sociedad, creando las condiciones políticas, económicas, sociales e institucionales, para que los ciudadanos y ciudadanas del Departamento de Tarija tengan acceso a bienes y servicios de calidad y gocen efectivamente de oportunidades para su realización espiritual y material, personal, familiar y colectiva.

El Autogobierno sirve a los intereses generales del pueblo de Tarija y busca mejorar la calidad de vida de la población.

Las políticas públicas en las diferentes áreas, tienen claramente un acento esencialmente productivo y social en los siguientes temas:

1. Desarrollo productivo

2. Infraestructura y servicios para la producción
3. Financiamiento
4. Hidrocarburos y energía
5. Apoyo a la actividad productiva
6. Desarrollo turístico departamental
7. Medioambiente

Capítulo V

Desarrollo Humano

8. Familia

9. Educación

10. Salud

11. Deporte

12. Servicios Básicos

13. Seguridad ciudadana

14. Vivienda

15. Cultura identidad y folclore

16. Protección del patrimonio cultural y natural del Departamento de Tarija.

17. Trabajo, bienestar y seguridad ocupacional

18. Personas con discapacidad

19. Asuntos de Género

20. Adulto Mayor

21. Niño, niña y adolecente

22. Juventud

Libro II

Materias y Competencias del Gobierno Departamental Autónomo de Tarija

Cuando nos referimos a las competencias del Gobierno Autónomo, estamos definiendo todos los temas y asuntos de los que vamos hacernos cargo en el Departamento para asumirlos como responsabilidad.

Es en este libro es donde se describe con precisión cada una de las competencias estableciendo una clasificación que las divide en tres partes:

1. Competencias exclusivas
2. Competencias compartidas
3. Competencias ejecutivas

Para fines de interpretación correcta, se describe las características de cada una estas.

Las competencias son exclusivas cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia, la plena potestad legislativa, reglamentarla y ejecutarla. Es importante indicar, que cuando indicamos competencias exclusivas significamos también que son competencias excluyentes, sobre las cuales el nivel nacional no puede tener injerencia por cuanto forman parte de un bloque de responsabilidades de las cuales se hace cargo de manera completa el Autogobierno Departamental.

Por ejemplo: Se ha colocado como competencia exclusiva la de definir la estructura, organización y funcionamiento del Autogobierno Departamental, en esta competencia, el parlamento departamental tendrá plena potestad para sancionar leyes sobre esta materia, serán estas leyes las que definan la organización específica de cada una de las instituciones de autogobierno departamental, en base a ellas se emitirán disposiciones reglamentarias y por su puesto se ejecutarán en consecuencia. Queda claro que sobre esta competencia el Gobierno Nacional no tiene ninguna tuición y queda excluido de asumir decisiones sobre la estructura y funcionamiento del Gobierno Departamental.

Son competencias compartidas cuando sobre la base de una ley nacional, sancionada en el Congreso Nacional, en el Departamento de Tarija se asume la potestad de

desarrollo legislativo, pero además es el Gobierno Departamental el que se hace cargo de su reglamentación y la administración, gestión y ejecución de esa competencia. Es también en esta competencia que el Gobierno Departamental puede definir políticas públicas y no puede el Gobierno nacional negar el desarrollo de esas políticas públicas.

Ejemplo: Se ha incluido como competencia compartida el régimen laboral y empleo; será las leyes nacionales a través de la Ley General de Trabajo donde se definan las bases de todo lo que se refiere al área laboral, y en será el Gobierno Departamental el que tenga que establecer políticas de generación de empleo, verificar el pago oportuno y justo de los salarios, aspectos relacionados con la inspección de los centros de trabajo corroborando si se cumplen o no las normas de seguridad ocupacional.

Son competencias ejecutivas cuando el Gobierno Departamental no tiene potestad legislativa ni primaria ni secundaria pero, se hace cargo de la función ejecutiva, de la administración y la gestión sobre una determinada materia.

Esta competencias las ejerce el Ejecutivo Departamental a quien se permite la posibilidad de auto organización y reglamentación interna.

Por ejemplo: Participar de los ingresos nacionales por concepto de tasas aeroportuarias. El departamento y el gobierno departamental no puede definir el monto de las tasa aeroportuaria, pero el departamento tendrá derecho a colocar a los funcionarios que lo recauden y a tener parte del ingreso generado por este concepto.

Capítulo III

Autonomía Fiscal del Departamento Autónomo de Tarija

Se define también con mucha precisión en este libro cuales son los principios de la descentralización fiscal y financiera del modelo autonómico. Es en esta parte también donde se garantiza la coparticipación de los ingresos por concepto de regalías e impuesto directo de hidrocarburos para las provincias productoras sobre la base de lo que actualmente perciben. Se ha salvaguardado también la posibilidad de co-

participar a nuevas provincias que el día de mañana se conviertan o puedan convertirse también en productoras de recursos naturales no renovables.

Libro III

Nueva modelo de gestión democrática

Una de las demandas más sentidas y requeridas en los procesos de recolección de propuestas ha sido la de establecer mecanismos de participación directa y control social; en Bolivia, casi todos los escenarios de deliberación política se refieren a este aspecto que se reclama con urgencia.

El libro tercero del proyecto de Estatuto recogiendo esta demanda ha incorporado varios institutos que han permitido establecer un nuevo modelo de gestión democrática.

Capítulo I

Derechos y Deberes de las personas

Derechos

En cuanto a los derechos que reconoce el Estatuto, para no tener que enlistarlos a todos los derechos que se consideran como fundamentales, se ha incorporado como derechos de las personas todos los derechos que han sido consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en todos los instrumentos internacionales ratificados por el Estado boliviano.

En un contexto de universalización de los derechos, resulta muy importante enlazar estos instrumentos que tienen hoy por hoy categoría jurídica en casi todos los países del planeta.

Deberes

En esta parte si se han precisado once deberes que esencialmente están inspirados en valores y principios de base republicana y otorgan un sano equilibrio en el contenido del Estatuto que permiten equilibrar las responsabilidades que asume el gobierno departamental y aquellas responsabilidades que el ciudadano del Departamento

asume en su condición de destinatario de los beneficios de la Autonomía Departamental.

Capítulo II

Nuevo modelo de gestión democrática

Instancias y mecanismos de participación, control social y democracia directa.

Se reconoce de manera muy clara el derecho a la participación democrática del pueblo en la gestión de los intereses colectivos del departamento; para este efecto se describen diferentes instancias y mecanismos de participación y control social creados y regulados de manera general en este nuevo modelo de gestión democrática.

Entre estas instancias se inscriben las siguientes:

1. Referendo Departamental
2. Plebiscito Departamental
3. Revocatoria de Mandato
4. El Cabildo Abierto

Participación Democrática.-

Se reconoce el derecho a la Participación Democrática del Pueblo en la gestión de los intereses colectivos del Departamento, el cual podrá ser ejercido de manera irrestricta en las instancias y mecanismos de participación y control social creados por el Nuevo Modelo de Gestión Democrática que asume para si el Gobierno Autónomo del Departamento de Tarija.

Control Social.-

El control social es el derecho y la responsabilidad que tiene todo ciudadano en ejercicio, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, de coadyuvar a la transparencia y calidad de la gestión pública a nivel departamental y municipal.

Los mecanismos de participación y control social serán objeto de reglamentación mediante Ley departamental.

Transparencia institucional

Las instancias y mecanismos de transparencia institucional serán normados mediante Ley Departamental.

Participación Democrática Directa.-

a) Referendo Departamental
b) Plebiscito Departamental
c) Revocatoria de mandato
d) Cabildo Abierto

Aunque no están expresamente indicados en el libro de la nueva gestión democrática, el modelo preautonómico ya instalado por la prefectura del Departamento de Tarija, ha tenido el cuidado y la vocación democrática necesaria para establecer los siguientes espacios e instancias donde se concreta el nuevo modelo de gestión democrática que finalmente es recogido como un artículo transitorio que merece considerarse en su debida dimensión en esta parte como un gran aporte al proceso de transparencia en el ejercicio del poder departamental; entre estos están:

- Encuentros de Concertación Social
- Audiencias de Rendición de cuentas
- Contralores ciudadanos

PARTE ORGANICA

Aquí se establece la institucionalidad y funciones básicas del Autogobierno Departamental, los niveles autonómicos internos, las relaciones entre los niveles gubernativos y la reforma al Estatuto; así también, fija la composición y atribuciones de los distintos órganos y la esfera de competencia de cada autoridad o cuerpo.

Libro 4

PARLAMENTO DEPARTAMENTAL

CAPITULO III

EJECUTIVO DEPARTAMENTAL Y SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

CAPITULO IV

REGIMEN ELECTORAL DEPARTAMENTAL

CAPITULO V

SERVICIO CIVIL DEPARTAMENTAL

CAPITULO VI

ECONOMIA Y HACIENDA

CAPITULO VII

PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL

Capítulo I

El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija

El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija es la institución del Estado boliviano en la que se organiza políticamente el pueblo del Departamento de Tarija, para el ejercicio de su autogobierno conforme a la Constitución Política del Estado y a este Estatuto de Autonomía.

Forman parte del Gobierno Departamental Autónomo de Tarija, el Parlamento Departamental y el Ejecutivo Departamental, así como las instancias de participación democrática y control social y los demás órganos que se establezcan en este Estatuto Autonómico y en las Leyes autonómicas de desarrollo del mismo.

La independencia, coordinación, lealtad y subordinación de los Órganos del Autogobierno Departamental, se someten a la Constitución Política del Estado y al presente Estatuto Autonómico; en ningún caso se podrá reunir en un mismo órgano las atribuciones y funciones otorgadas a cada uno de ellos.

Capítulo II

El Parlamento Departamental

El Parlamento Departamental, representa al pueblo del Departamento de Tarija y ostenta la potestad legislativa del Gobierno Departamental Autónomo; impulsa,

orienta y fiscaliza al Poder Ejecutivo departamental y constituye el espacio institucional donde se expresa la representación democrática, el pluralismo y el debate político.

El Parlamento Departamental goza de plena autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria. La aprobación o modificación de su Reglamento Interno, requerirá del voto de la mayoría absoluta del número total de las diputadas y diputados.

El Parlamento Departamental aprueba su presupuesto, estructura sus dependencias y fija el régimen de su personal.

Composición

El Parlamento Departamental se conforma por veintinueve (29) Diputados y Diputadas Departamentales, elegidos mediante sufragio universal y directo, doce (12) de los cuales se eligen en base al principio de igualdad territorial de las provincias, catorce (14) por población y tres (3) representarán a los pueblos indígenas del Departamento.

El mandato de los Diputados y Diputadas será de cinco (5) años y podrán ser reelectos por una sola vez. La Ley Electoral departamental, establecerá criterios de paridad entre mujeres y hombres para la elaboración de las listas electorales.

Capítulo III

El Ejecutivo Departamental

El Poder Ejecutivo Departamental ejerce las funciones ejecutivas de gestión, administrativas y técnicas, la potestad reglamentaria del Gobierno Departamental y todas las demás que le confieran las leyes.

El Órgano Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador del Departamento, un Jefe de Gabinete, los Secretarios Departamentales y los representantes del Gobernador en las unidades territoriales actuales o en otras que pudieran establecerse en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo Departamental.

El Gobernador, el Jefe de Gabinete y los Secretarios Departamentales se reúnen en el Gabinete Departamental. El Jefe de gabinete y los Secretarios Departamentales son designados y removidos por el Gobernador mediante Decreto Departamental.

El Gobernador ostenta la representación suprema del Departamento Autónomo de Tarija y la representación ordinaria del Estado Nacional en el Departamento. Dirige y coordina el Poder Ejecutivo Departamental.

El mandato del Gobernador es revocable por las causales y a través del procedimiento que se establezca en una Ley del Departamento, aprobada por dos tercios de los Diputados Departamentales.

En los casos de muerte, renuncia, incapacidad o revocatoria del mandato del Gobernador, asumirá sus funciones el Jefe de Gabinete hasta la elección de un nuevo Gobernador, siempre que no hubieran transcurrido tres años del período de Gobierno. Si hubieren transcurrido más de tres años de mandato, el Jefe de Gabinete deberá completar dicho periodo.

Capítulo IV

Régimen Electoral Departamental

Sin quebrar la unicidad institucional de la Corte Nacional Electoral, la Corte Departamental Electoral de Tarija, es el órgano Autónomo, independiente, imparcial, de naturaleza técnica y administrativa con jurisdicción en todo el territorio departamental, a cuya responsabilidad y garantía se encargan los procesos de elección de autoridades legislativas y ejecutivas departamentales; así como los procesos de democracia participativa descritos en el Estatuto Autonómico.

Sus resoluciones son de cumplimiento obligatorio, irrevisables e inapelables, excepto en competencias exclusivas de la Corte Nacional Electoral y por determinaciones del Tribunal Constitucional.

Principios de representatividad para la elección de los Diputados al Parlamento Departamental.

El Parlamento Departamental estará conformado en base a la igualdad territorial de todas las provincias, la proporcionalidad poblacional y acción positiva para la representación de los pueblos indígenas.

Igualdad Territorial.

Cada provincia tendrá al menos dos Diputados como representante ante el Parlamento Departamental.

Proporcionalidad territorial.

Sobre la base del último Censo Nacional de Población, se asignará en justa proporción los Diputados Departamentales que corresponda hasta el número de catorce (14)

Acción positiva indígena

Se asignará un Diputado Departamental a cada uno de los tres pueblos indígenas elegidos según sus usos y costumbres.

Un (1) Diputado Departamental Guaraní

Un (1) Diputado Wenhayek

Un (1) Diputado Tapiete

Capítulo V

Servicio Civil Departamental

El plantel de funcionarios públicos del Gobierno Departamental integran el Servicio Civil Departamental bajo la dirección jerárquica y coordinación del Ejecutivo Departamental.

Los Funcionarios del Servicio Civil Departamental, actúan en sujeción a la Constitución Política del Estado, el Estatuto Autonomía Departamental, las Leyes y las demás normas del Ordenamiento Jurídico Departamental y Nacional, las cuales están obligados a cumplir en toda circunstancia.

El acceso y promoción en el Servicio Civil, se realiza de manera progresiva y conforme a los principios de mérito y capacidad relativos a la categoría, cargo o puesto a desempeñar. Las exigencias de dichos principios en términos de pruebas selectivas, criterios de promoción, retribuciones y sanciones se especificarán en el Reglamento del Servicio Civil Departamental y las políticas departamentales de recursos humanos.

Capítulo VI

Economía y Hacienda

Plan de desarrollo Económico y Social

El PDDES es un instrumento para la gestión del desarrollo tarijeño porque define la visión y el conjunto de objetivos de desarrollo departamental. Además, identifica las políticas y programas del Gobierno Departamental Autónomo orientados a racionalizar la toma de decisiones para la óptima asignación de recursos tomando como criterios básicos la equidad, la eficiencia, la eficacia y la economía para lograr el desarrollo sostenible del departamento de Tarija.

Autonomía económica y financiera departamental.-

El Gobierno Departamental de Tarija, goza de autonomía económica y financiera, sobre los recursos generados por las rentas departamentales, bienes de dominio público y sobre el patrimonio departamental.

Las rentas departamentales, bienes de dominio público y el patrimonio departamental, serán definidas y normadas por una Ley dictada por el Parlamento Departamental, en sujeción con lo establecido en la Constitución Política del Estado y en concordancia con las leyes de la República.

Principios Directores de las políticas públicas departamentales

Las inversiones públicas en el Departamento de Tarija, estarán orientadas a generar una base productiva estable, creciente y diversificada en todo el territorio

departamental, evitando que la economía del Autogobierno Departamental, dependa del ingreso exclusivo de las rentas ordinarias.

Las decisiones sobre la inversión de recursos se motivarán sobre el principio de inversión estratégica, desarrollo integral y armónico de todo el Departamento Autónomo de Tarija.

Libro 5

Régimen Especial de Autonomías Provinciales

CAPITULO I

Asamblea Provincial Autonómica

En el marco de la unidad e integridad del Departamento Autónomo de Tarija, se reconoce y garantiza el Régimen Especial Autonómico de las Provincias de Tarija, constituido por una Asamblea Provincial y la administración seccional del Gobierno Departamental.

Es el órgano de deliberación, representación y fiscalización de la Provincia, en su ámbito territorial y en el marco de sus competencias, que podrá ser constituido por aquellas provincias que cuenten con más de una sección provincial y que voluntariamente decidan conformarla de acuerdo a ley departamental.

La Asamblea Provincial se compone por los Diputados departamentales que integran el Parlamento Departamental y tendrá representación de todas las secciones que hacen parte de la misma provincia. También la integran los Diputados que representan a los pueblos indígenas de la respectiva Provincia.

Administración descentralizada de las Secciones de Provincia.

Cada Sección de Provincia tendrá Diputados elegidos por voto popular y directo, quienes formarán parte del Parlamento Departamental, conforme a lo establecido en los Capítulos II y IV del Libro Cuarto del presente Estatuto. El Gobernador del Departamento elegirá de entre ellos al Ejecutivo Seccional de Desarrollo en la sección provincial, el que ejercerá las atribuciones reconocidas por el presente

Estatuto. Quién fuera designado en ese cargo, dejará en suspenso sus funciones de Diputado Departamental por el tiempo que desempeñe el mismo, asumiendo este cargo el Diputado suplente hasta su reincorporación.

Autonomía Indígena

Definición de Pueblo Indígena.

Son Pueblos Indígenas en el Departamento Autónomo de Tarija, el colectivo humano cuya población desciende de la que habitaba en el territorio departamental en la época anterior al periodo colonial y que hoy manifiesta, y desarrolla usos, costumbres, lengua, tradiciones; además de preservar sus instituciones sociales, políticas y económicas originarias, rigiéndose secularmente por ellas en las dimensiones de sus territorios reconocidos.

Son criterios para determinar la aplicación de este régimen de Autonomías Indígenas, los siguientes:

1. - Que las personas y la comunidad tengan sentido de pertenencia y de identidad, y se reconozcan como miembros de un pueblo indígena determinado.

2. La conservación y aplicación secular de sus instituciones, conforme a costumbres, tradiciones, normas propias y asentados sobre un territorio determinado en la jurisdicción Departamental.

Los Pueblos Indígenas existentes en el Departamento de Tarija son: Guaraníes, Wenhayek y Tapietes.

Derecho a la Autonomía Indígena

En el marco de la unidad e integridad Departamental, la Constitución Política del Estado y las leyes, se reconoce la Autonomía de los pueblos indígenas Guaraní, Wenhayek y Tapiete; derecho que se ejercita sobre el territorio indígena originario, cuyos límites y jurisdicción, se circunscriben a sus respectivas tierras comunitarias de origen.

La Autonomía Indígena, consiste en la facultad de ejercer ciudadanía plena, constituir sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres; a recibir competencias; a recibir y administrar los recursos económico-financieros que le sean transferidos; a constituir su representación ante el Parlamento Departamental; a hacer prevalecer sus propias costumbres, lengua, usos y tradiciones naturales en los límites de su territorio.

Podrán existir concurrencia entre el Gobierno Departamental Autónomo y una autonomía Indígena, para el ejercicio de determinadas competencias, de acuerdo a la reglamentación que sea establecida.

Libro 7

Otras Instituciones

Capítulo I

Servicios Públicos de Justicia

En el marco de la unidad institucional del Poder Judicial de la República de Bolivia, los servicios de justicia en el Departamento de Tarija se ejercerán de acuerdo a la Constitución Política del Estado y las Leyes de la República y en particular por el interés superior de construir una sociedad en aplicación de los principios y valores éticos que rigen este Estatuto.

Órganos del Servicio de Justicia.

Una Ley Departamental creará los órganos del servicio de justicia en el departamento, conforme al presente Estatuto Autonómico. Los vocales de la Corte Superior de Distrito, el Fiscal de Distrito y el Representante de la Judicatura serán elegidos y nombrados por el parlamento departamental; las formas y condiciones serán establecidas por Ley.

Justicia en las comunidades indígenas.

El Gobierno Autónomo Departamental reconoce el sistema de justicia de las comunidades indígenas del Departamento, que se ejerce con arreglo a sus normas

propias; los derechos de los pueblos indígenas reconocen la Constitución Política del Estado y las Leyes.

CAPÍTULO II

Procuraduría Departamental

La Procuraduría Departamental es el órgano de protección y defensa de los intereses públicos en el Departamento y de la sociedad. Es responsable de:

1. El asesoramiento y defensa judicial del Gobierno Departamental en procesos judiciales o arbitrales de mayor cuantía.
2. La defensa judicial de los derechos colectivos lesionados por hechos de alcance general.
3. El asesoramiento especializado en materia constitucional, autonómica y administrativa a los órganos políticos del Departamento.

Conformación.

La Procuraduría Departamental está conformada por el Procurador General del Departamento y por Procuradores de Áreas especializadas en arbitraje y conciliación nacional e internacional, materia constitucional, autonómica y administrativa.

La organización y funcionamiento de la Procuraduría Departamental serán establecidos en la Ley de Organización de este Servicio.

CAPITULO III

Órganos de control fiscal, defensa de los derechos humanos y regulación de los servicios públicos

Designación.

Las máximas autoridades de los órganos Departamentales de control fiscal y defensa de los derechos humanos serán designados por dos tercios de votos del total de diputados del Parlamento Departamental.

La organización, funciones, atribuciones y procedimientos de los órganos Departamentales de control fiscal, defensa de los derechos humanos y regulación de

los servicios públicos, serán determinados en Leyes Departamentales Especiales para cada uno de estos órganos, sancionadas con dos tercios de votos del total de Diputados del Parlamento Departamental.

CAPÍTULO IV

CONTROL FISCAL DEPARTAMENTAL

Contraloría departamental.

La Contraloría Departamental es el órgano independiente de control fiscal gubernamental del Departamento de Tarija. Controla la capacitación y el uso eficaz y eficiente de los recursos departamentales, promueve la obtención de información útil, oportuna y confiable; tiene como propósito lograr que todo servidor público sin distinción de jerarquía asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta de los objetivos a que se destinaron los recursos Departamentales que le fueron confiados y de la forma y resultado de su aplicación. Cubre el desempeño de todas las entidades del sector público del Departamento sin excepción; de organismos y empresas en las cuales instituciones públicas del Departamento tengan participación económica; y de los servidores públicos del Departamento en cuanto al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y el impacto de los resultados de gestión en la calidad de vida de los ciudadanos. Tiene autonomía administrativa, funcional y financiera. La Estructura y funcionamiento de la Contraloría Departamental será normada por Ley.

CAPÍTULO V

Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es el órgano independiente de promoción y protección de los derechos humanos en el Departamento, que resulten restringidos o suprimidos por actos de órganos estatales e instituciones públicas y de empresas prestadoras de servicios públicos. Tiene autonomía administrativa, funcional y financiera. El Defensor del Pueblo protege la vigencia de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del Estado, leyes de la república, leyes del Departamento y los

Tratados Internacionales de Derechos Humanos vigentes para Bolivia. La Estructura y funcionamiento del Defensor del Pueblo será normada por Ley.

CAPÍTULO VI

Juntas regulatorias departamentales

Las Juntas Regulatorias Departamentales son órganos independientes de control y fiscalización de los servicios públicos en el Departamento. Se constituirán Juntas Regulatorias por cada uno de los servicios públicos legalmente reconocidos. Tienen autonomía administrativa, funcional y financiera.

La Estructura y funcionamiento de las Juntas Regulatorias Departamentales serán normadas por Ley

Libro 7

Relaciones intergubernamentales

CAPITULO I

Relación con el Gobierno Nacional

La relación del Autogobierno Departamental con el Gobierno Nacional, se basa en el respeto mutuo de sus respetivas competencias y en el ejercicio de los principios de coordinación, lealtad institucional y subsidiariedad en el ámbito de sus propias jurisdicciones, para el cumplimiento efectivo de los fines del Estado boliviano.

Relación con los Gobiernos Municipales y los Gobiernos Indígenas del Departamento de Tarija)

El Autogobierno Departamental, respeta, garantiza y fortalece la Autonomía Municipal e Indígena.

Las relaciones con estos niveles gubernativos, se establecerán sobre los principio de cooperación, coordinación, lealtad institucional y participación del gobierno municipal en políticas sobre materias concurrentes.

El Gobierno Departamental y los Gobiernos Municipales Autónomos en Tarija, se facilitarán recíprocamente la información precisa y oportuna para la ejecución de sus respectivos planes de desarrollo, así como la cooperación y asistencia activa que precisen para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Las relaciones con los Pueblos Indígenas, se realizará en reconocimiento y a través de las principales autoridades naturales de cada pueblo.

Relaciones con otros gobiernos departamentales del estado El Autogobierno Departamental, se relaciona con los demás Gobiernos Departamentales de la República de Bolivia, en el marco del mutuo respeto a las autoridades departamentales elegidas o designadas; pudiendo firmar en el marco de la unidad y desarrollo nacional, acuerdos de cooperación, asistencia y resguardo de intereses departamentales que deriven de la naturaleza descentralizada y autonómica del Estado boliviano.

Acuerdos internacionales, relación con la cooperación internacional y acción exterior.

El Gobierno del Departamento Autónomo de Tarija, podrá firmar convenios de colaboración con fines de cooperación para la ejecución de políticas, planes y programas de desarrollo, con organismos internacionales, instituciones, organizaciones públicas y privadas, en el marco de la Constitución, de los convenios, tratados internacionales y las leyes nacionales y departamentales, en coordinación, cuando corresponda, con la Cancillería de la República.

Libro 8

Reforma del Estatuto de Autonomía

Capítulo I

Disposiciones para la reforma del estatuto

Reforma ordinaria del Estatuto

El Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija podrá ser parcial o totalmente modificado de conformidad al siguiente procedimiento:

1. La iniciativa ciudadana para la declaración de la necesidad de la reforma podrá ser asumida por el 8% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Departamento, por el Gobernador o por dos tercios de los diputados integrantes del Parlamento Departamental. Estas iniciativas se concretarán en un proyecto de reforma estatutaria.

2. Declaración de necesidad de la reforma efectuada mediante Ley Especial Departamental sancionada con dos tercios de votos del total de diputados del Parlamento Departamental.

3. Aprobación de la reforma estatutaria por dos tercios de votos del total de diputados del Parlamento Departamental en la próxima legislatura.

4. Control de constitucionalidad del proyecto de reforma estatutaria por el Tribunal Constitucional.

5. Incorporación de las recomendaciones del Tribunal Constitucional por dos tercios de votos de los diputados del Parlamento Departamental.

6. Ratificación en referéndum Departamental de la reforma estatutaria con la participación del 35% del electorado inscrito en el padrón electoral y la votación de la mayoría absoluta de votos.

7. Promulgación y publicación por el Gobernador Departamental.

Reforma abreviada al Estatuto de Autonomía Departamental

Si existe acuerdo escrito de reforma parcial al Estatuto Autonómico entre el Gobernador del Departamento y el Parlamento Departamental, expresado en una resolución legislativa aprobada con cuatro quintos de votos del total de diputados, la declaración de la necesidad de la reforma y su aprobación legislativa se llevarán a cabo en el mismo periodo de la legislatura.

1.12. Comparación entre los estatutos de los cuatro Departamentos Autónomos con el Proyecto de la Nueva Constitución Política del MAS

En esta parte del trabajo de investigación para comprender a los estatutos departamentales y el proyecto de constitución realizamos los siguientes cuadros:

Cuadro 1

Fundamentos, alcance y tipos de autonomía

Tema	Nueva CPE	Estatuto Autonómico de Santa Cruz	Estatuto Autonómico de Tarija	Estatuto Autonómico del Beni	Estatuto Autonómico de Pando
1.1. Tipos de autonomía reconocidos	I. Autonomía departamental II. Autonomía regional III. Autonomía indígena originario campesina IV. autonomía municipal 278 a 290	I. Autonomía departamental II. Autonomía provincial (relativa o declarativa) 146 III. Autonomía municipal, que abarca a PI 152	I. Autonomía departamental II. Autonomía provincial (relativa o declarativa) III. Autonomía municipal (relativa o declarativa) IV. Autonomía indígena (relativa o declarativa) 8. II	I. autonomía departamental II. autonomía provincial (relativa o declarativa) 104 III. autonomía municipal, abarca a PI 106 y 111	I. autonomía departamental II. autonomía provincial (relativa o declarativa) 75 a 77 III. autonomía indígena 78 y 79 IV. autonomía municipal 65

1.2. Alcance de la autonomía	a) Elección directa de las autoridades, y b) Facultades legislativas normativo-administrativas, fiscalizadoras, ejecutivas y técnicas. 273 y 278 En los Arts. 2 y 290 el	a) Elección directa de las autoridades, y b) Potestad legislativa, desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y c) las funciones ejecutiva, administrativa y técnica 3, 6, 7 y 26 En el Art. 20 habla de autogobierno	a) Elección directa de las autoridades, b) Cualidad gubernativa (autogobierno) c) Competencias ejecutiva, legislativa y normativa propia	a) Elección directa de las autoridades departamentales, y b) Competencias ejecutivas, atribuciones legislativas, y administrativas El EA no utiliza la palabra autogobierno	a) Elección directa de las autoridades departamentales, y b) Atribuciones legislativas, desarrollo legislativo, competencias ejecutivas, normativas, administrativas y de fiscalización 2, 18, 19 y 20
1.3. Principiosdel régimen autonómico	a) Unidad b) Solidaridad; c) Bien común d) Autogobierno e) Igualdad f) Reciprocidad g) Subsidiariedad h) Gradualidad i) Participación y control social j) Provisión de recursos económicos k) Preexistencia de naciones y pueblos indígenas Estos principios abarcan el ordenamiento territorial	a) Unidad de Bolivia b) Solidaridad entre todos los bolivianos c) d) Autogobierno e) f) g) Subsidiariedad h) i) Participación social j) Provisión de recursos económicos El EA no contiene un artículo o capítulo destinado alos principios. Ellos se encuentran implícitos	a) Unidad nacional y departamental b) Solidaridad y justicia social c) Autogobierno d) e) f) g) Subsidiariedad h) Gradualidad i) Participación y control social j) Provisión de recursos económicos k) Autonomías indígenas l) Autonomía en el diseño institucional m) Coordinación y lealtad institucional n) Potestad tributaria	a) Unidad nacional b) Solidaridad c) d) e) f) g) Subsidiariedad h) Gradualidad i) j) Provisión de recursos económicos k) l) La Democracia y la Libertad m) Respeto a la propiedad, si cumple una funciónsocial El EA incluye otros siete (7) principios.	a) Unidad nacional b) Solidaridad c) Equidad y universalidad d) Autodeterminación y Autogobierno e) Igualdad f) g) Subsidiariedad h) Gradualidad i) Participación social j) Provisión de recursos económicos k) l) Cooperación y coordinación entre 3 nivelesde gobierno m) Profundización de la democracia n) Identidad departamental

1.4. Requisitos para la vigencia de la autonomía	Los alcances, organización, funcionamiento, estructura, competencias, asignación de recursos económico financieros y la coordinación del sistemade descentralización y autonomías se regirán mediante esta CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que será aprobada por 2/3 de votos de la ALP 272 Cada Consejo o Asamblea Autónoma elaborará su Estatuto […] conforme a CPE y LMAD […]	Santa Cruz se constituye en departamento autónomo como expresión de la identidad histórica, la vocacióndemocrática […] y en ejercicio de su derecho a la autonomía departamental El Preámbulo cita también la Ordenanza de Intendentes de 28/01/1782, el "Referéndum Vinculante a la Asamblea Constituyente" de 2/07/06y el mandato del "Cabildo del Millón" de 15/12/06	Por voluntad soberana del pueblo del Departamentode Tarija, manifestado mediante Referéndum de 2/07/06 y por acto constitutivo de 15/12/07, en el marco de la unidad nacional, Tarija se constituye en Departamento Autónomo, estableciendo en su territorio la cualidad gubernativa […]	➢ Decisión soberana de sus habitantes expresada mediante voto universal, libre, directo y secreto	➢ Ejercicio del principio de auto determinación y ➢ Marco establecido por CPE y leyes de la República

1.5. Contenido del concepto “pueblo”	El pueblo boliviano está conformado por hombres ymujeres pertenecientes a: a) á reas urbanas con diferentes clases sociales; b) naciones y pueblos indígenas, y c) comunidades interculturales y afro-bolivianos	El pueblo cruceño está conformado por todas laspersonas que tienen su domicilio en el Departamento Autónomo de Santa Cruz. Todos los ciudadanos bolivianos que tengan su domicilio en el departamento de Santa Cruz	Los hombres y mujeres que viven en el departamento, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, origen, o de cualquier otra índole, gozan delos derechos constitucionales establecidos y aquellos que estipule el presente Estatuto.	El estatuto autonómico reconoce el ejercicio de la ciudadanía a “ todos los bolivianos nacidos en el Departamento del Beni y aquellos que radiquen o decidan radicar en é l… ”	Los ciudadanos bolivianos que tengan su domicilioen la jurisdicción de Pando tienen la condición política de pandinos y pandinas, sin ningunadistinción de raza, sexo, religión, idioma […] o de cualquier otra índole.

Abreviación en el cuadro

ALP: Asamblea Legislativa Plurinacional

CAD: Comisión Agraria Departamental

CPE: Constitución Política del Estado

EA: estatuto autonómico

GD: Gobierno departamental

GN: Gobierno nacional

GM: Gobierno municipal

LOPE: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

LMAD: Ley Marco de Autonomías y Descentralización

MAE: máxima autoridad ejecutiva

ONG: organizaciones no gubernamentales

PI: pueblos indígenas

PL: Poder Legislativo

SEDES: Servicio Departamental de Salud

SEDUCA: Servicio Departamental de Educación

SIRESE: Sistema de Regulación Sectorial

1.13. Impuestos Directos a los Hidrocarburos y Autonomía

Los Impuestos Directos a los Hidrocarburos (IDH) juega un papel importante en el proceso de autonomía departamental y el desarrollo socio económico.

Con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos 3058, de 17 de mayo de 2005, la renta hidrocarburífera para el Estado se incrementó al 50% de la producción, compuesta por la regalía ya existente de 18% y un 32% adicional correspondiente al nuevo Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Como las regalías hidrocarburíferas se benefician principalmente a la prefectura del departamento de donde se extrae el recurso, pero también al Tesoro General de la Nación (TGN) y a las prefecturas de Beni y Pando, a estas últimas por concepto de regalía compensatoria establecida en la ley para estos departamentos.

En el caso del IDH, éste es distribuido entre gobierno nacional, gobiernos subnacionales de todos los departamentos, además de universidades, Fondo Indígena y, desde la gestión 2008, para la Renta Dignidad.

Renta Hidrocarburífera

	ALÍCUOTA SOBRE LA		**BENEFICIARIO**
REGALÍA	**18%**	11	Departamento productor
		1	Departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3)
		6	Tesoro General de la Nación
IDH	**32%**		Municipalidades, Prefecturas y Universidades, de todos los departamentos; Renta Dignidad, TGN y Fondo Indígena

Elaboración propia 2008

Al igual que la regalía hidrocarburífera, la distribución del IDH fue determinada en la Ley 3058, estableciendo los recursos para los departamentos, el TGN y el Fondo Indígena.

Mediante Decreto Supremo 28421, de 21 de octubre de 2005, se definieron los porcentajes de distribución para prefecturas, municipalidades y universidades, de los recursos correspondientes del IDH para los departamentos. Este Decreto establecía como principal beneficiario del IDH a las Prefecturas.

Posteriormente, el Decreto Supremo 29322 modifica esa distribución desde la gestión 2008, restando recursos a las prefecturas, asignándole los mismos a las municipalidades, como se muestra en el siguiente cuadro.

Distribución del IDH departamental

Beneficiario	**Anterior Distribución**	**Nueva Distribución**
	Decreto Supremo 28421 de octubre de 2005	**Decreto Supremo 29322 de octubre de 2007, vigente desde el 1 de enero de 2008**
Prefecturas	56,90%	24,39%
Municipalidades	34,48%	66,99%
Universidades	8,62%	8,62%
Total	**100%**	**100%**

Además de la redistribución del IDH departamental, mediante Ley 3791 se crea la Renta Dignidad, estableciéndose que la misma será financiada con el 30% de los

recursos IDH de prefecturas, municipalidades, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación.

Los gobiernos departamentales ven reducidos sus ingresos los cuales viene a frenar las obras y servicio que prestan las prefecturas en cada departamento.

Para los departamentos que ganaron la autonomía mediante voto popular viene a ser un de cierta manera un freno a su aspiraciones ya que sin dinero será difícil imposible implementar la autonomía regional, analistas políticos, prefectos ven la confiscación de parte del IDH como un golpe por parte el gobierno nacional para que no se implemente la autonomía en las regiones y que con la aprobación de sus estatutos estas no tuvieran el respaldo económico

La renta dignidad que se paga a los bolivianos mayores de 60 años significa un monto de 1.677 millones de bolivianos anuales que el Gobierno central estimó para ejecutar la Renta Dignidad, el 38,9% es financiado por los recursos IDH el 38,9% de los municipios, un 14,2% a las prefecturas y 46,9% TGN, para una población de 675.990 habitantes aproximadamente mayores de 60 años de los cuales el departamento de Tarija tiene 31,520 habitantes mayores de 60 años la misma que solo representa un 4.66% del total, esto significa que el monto confiscado es mayor al necesario para pagar el benefició en el departamento .

Como se puede apreciar en lo expresado líneas arriba en el caso de Tarija la confiscación de IDH viene a ser una afrenta concreta para evitar la autonomía departamental.

Con la creación del La renta dignidad para el pago de 2400 Bs. A todas las personas mayores de edad los

Los pueblos a los cuales se los decomiso el IDH y viendo los mismos un freno a la autonomía departamental optaron un paro indefinido con movilizaciones y toma de instituciones gubernamentales en cada departamento en el mes de septiembre del año en curso, esta medida llevo a una serie de conflictos en las cuales unionistas universitarios por defender la autonomía departamental y las regalías del IDH

tuvieron fuertes enfrentamientos con la policía y militantes del mas, en nuestro departamento llevo a un enfrentamiento campal en zona del mercado campesino donde universitarios, unionistas se enfrentaron a palo y piedra con militantes del mas y campesinos de las cuales muchas personas salieron con heridas y con lesiones permanentes actos como este llevaron al gobierno a dialogar por invitación del prefecto Mario Cossio, como representante del CONALDE, para negociar la devolución del IDH y la compatibilización de los estatutos autonómicos con el proyecto de constitución del mas.

CAPÍTULO IV

LA AUTONOMÍA INDÍGENA

L a Autonomía Indígena.

En las últimas décadas, la descentralización política y administrativa de los Estados ha adquirido una relevancia particular en el debate y las reformas políticas dirigidas a fortalecer los procesos de democratización de los sistemas de gobierno, así como también la eficacia administrativa de los Estados.

En América Latina, a partir de las reformas liberales de fin de siglo, desde los años 80 y 90 se viene implementando una serie de modificaciones de la organización estatal que buscan descentralizar un conjunto de competencias políticas, especialmente en el nivel municipal, especialmente en Estados de una larga tradición centralista.

En el caso de Bolivia, desde 1994, y a raíz de la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular se ha iniciado un amplio proceso de descentralización municipal del Estado que ha transformado de manera significativa la manera de tomar decisiones sobre competencias municipales (314 municipios con sus respectos concejos deliberativos), la asignación de recursos presupuestales (treinta por ciento del total de la inversión pública), objetivación del Estado en regiones donde éste antes sólo llegaba con la moneda o el voto, además de avances en la eficiencia y equidad.

Dejando de lado la sostenibilidad en el tiempo de un elevado número de los municipios, esta forma de descentralización ha venido acompañada, voluntaria o involuntariamente, por la legitimación estatal de fuerzas de encapsulamiento municipal y localista de identidades territoriales y culturales de orden mayor, regional, anteriormente articuladas en torno a los movimientos sociales regionales y a federaciones y confederaciones campesinas. En algunos casos, la disputa por los recursos disponibles en el ámbito municipal ha llevado a un fortalecimiento o reinvención instrumental de identidades étnicas locales o provinciales (Norte Potosí, Oruro, La Paz), pero está claro que el municipalismo no puede dar cuenta de procesos de identificación mayores, por la propia limitación territorial del municipio y la limitación de sus competencias ejecutivas respecto a la densidad de derechos que plantea la existencia de

identidades sociales mayores.

En términos generales, la descentralización política es un proceso estatal que mediante la desconcentración territorial de facultades y competencias políticas, dependiendo de cómo se la construya, puede ampliar la participación democrática de la sociedad en la toma de decisiones en determinadas áreas de la gestión pública; puede promover aptitudes ciudadanas de responsabilidad civil con la regulación de la vida en común, además de enriquecer las normas de eficiencia administrativa y equidad distributiva de recursos. Pero a la vez, es también una forma de transformación de la estructura de poderes estatalmente sancionada en torno a los cuales las colectividades sociales, los grupos de presión, las organizaciones, las elites, las clases sociales, los gremios de una determinada región han de desplegar sus estrategias y competencias para verse beneficiados con recursos, con reconocimientos, con prestigio, con influencia política, etc.

Toda descentralización es una forma de reconfiguración del espacio estatal en subespacios orgánicos en los que se redistribuye determinados volúmenes del capital estatal y burocrático (volúmenes y tasas de conversión de capitales económicos, capitales políticos, capitales simbólicos, capitales sociales y jurídicos), estableciéndose las reglas, los mecanismos y acciones legítimas por medio de los cuales los distintos sujetos sociales, individuales y colectivos, pueden disputar la estructura del campo de fuerzas en ese subespacio, esto es, la adquisición, control, monopolio y redistribución de esos capitales. Los distintos tipos de descentralización pueden ser resultado de presiones de elites o grupos de presión local o regional que exigen esta redistribución regulada del capital estatal-burocrático que permita la consagración y la ampliación de poderes políticos o económicos previamente adquiridos en el ámbito local por esas elites,6 o bien, son reconfiguraciones estatal y verticalmente inducidas desde arriba de la distribución local o regional de poderes y a partir de la cual las elites locales pueden renovarse, ser sustituidas por otras o recomponerse, etc.

En sociedades que han atravesado amplios procesos de homogeneización cultural, esta desconcentración del capital estatal por lo general se la hace a partir del reconocimiento de una base territorial (el municipio, el departamento, la región, etc.) como el espacio de la redistribución de competencias político-administrativas descentralizadas. Aquí, los grados de

autonomía socioeconómica, demandada o delegada, parten del principio de la existencia de un sujeto territorial (el municipio, la región).

Pero, en sociedades complejas donde se sobreponen distintas culturas o nacionalidades (sociedades multiculturales o multinacionales), la desconcentración del capital burocrático-estatal es mucho más compleja porque exige el reconocimiento de una base comunitaria cultural como principio de la reorganización del Estado. En este caso, la identidad cultural es el punto de partida de la constitución del sujeto público de la descentralización política (autonomía cultural), y la dimensión territorial de esta desconcentración dependerá de la ubicación geográfica de este sujeto cultural.

La descentralización política con base cultural o compuesta (cultural y territorial) es una ruta más compleja y requiere de una ingeniería estatal "nacional" y "subnacional" mucho más elaborada y urgente, pues de no producirla puede dar lugar al fortalecimiento de tendencias escisionistas.

1. Éste es el caso, precisamente, de Bolivia

Bolivia es una sociedad multicultural, más aún: multicivilizatoria o multisocietaria; pero, curiosamente, gran parte de la discusión sobre descentralización ha sido abordada desde un supuesto homogeneizante en torno al modelo cultural mestizo, castellano hablante e individuado, lo que ha empobrecido de una manera alarmante la discusión sobre el tema.

Hay alguna gente vinculada a la aplicación de la participación popular que ha trabajado el tema de la multiculturalidad del país; sin embargo, este reconocimiento de la pluralidad cultural del país ha sido reducido al ámbito municipalista, lo que comprime la dimensión de las identidades culturales y, lo peor, mutila los derechos de estas identidades al ámbito restringido de las competencias municipalistas, cuando lo que la existencia de estas identidades culturales pone en juego es la redistribución de la totalidad del poder político.

Es por ello que ahora voy a intentar precisar algunos elementos conceptuales de la diversidad cultural de la sociedad boliviana, las estructuras de exclusión en las que están inscritos y las posibilidades de construir reconocimiento y ciudadanía políticas a esas comunidades culturales a través de un régimen de descentralización regional, o meso, bajo la forma de

autonomías político-indígenas. En otros términos, voy a trabajar la propuesta de una descentralización política en el nivel intermedio del Estado, bajo la forma de regímenes autonómicos con comunidades lingüísticas indígenas. El interés que deposito en esta temática se debe a que uno de los grandes problemas de la incompletitud estructural de la formación estatal boliviana, de su gelatinosidad institucional y permanente desencuentro con la sociedad, radica precisamente en su monoetnicidad y monoculturalidad que ha dado lugar, desde el nacimiento como república, a estructuras políticas excluyentes, sistemas de reconocimientos sociales racializados y continuos procesos de disgregación interna.

Considero que esta propuesta de descentralización a partir de la base cultural no es opuesta sino potencialmente articuladora de otras propuestas de descentralización del poder con base territorial de tipo federal o "triterritorial" pero, claro, reconociendo una modificación sustancial, de hecho un achicamiento, de las delimitaciones territoriales "departamentales" que tendrían que coexistir, con similares atribuciones político-administrativas, con los territorios autónomos indígenas.

1.1. Las Estructuras de la Exclusión Cultural

La república boliviana se fundó dejando en pie los mecanismos coloniales que consagraban prestigio, propiedad y poder en función del color de piel, del apellido, el idioma y el linaje. El libertador Simón Bolívar, claramente escindió la "bolivianidad" asignada a todos los que habían nacido bajo la jurisdicción territorial de la nueva república, de los "ciudadanos", que debían saber leer y escribir el idioma dominante (castellano) y carecer de vínculos de servidumbre; con lo que de inicio los indios carecían de ciudadanía. Previamente, y en un retroceso frente a la propia colonia que había reconocido la vigencia local de los sistemas de autoridad indígena, Bolívar, en un intento de instaurar una constitución liberal, declarara extinguida la autoridad de los caciques indígenas, sustituyéndolos por funcionarios locales designadas por el Estado.

Las distintas formas estatales que se produjeron hasta 1952 no modificaron sustancialmente este apartheid político. El Estado caudillista (1825 - 1880) y el régimen de la llamada democracia "cencitaria" (1880-1952), tanto en su momento conservador como liberal, modificaron muchas veces la constitución política del Estado; sin embargo, la exclusión

políticocultural se mantuvo en la normatividad del Estado y en la práctica cotidiana de las personas. De hecho, se puede decir que en todo este periodo la exclusión étnica se convertirá en el eje articulador de la cohesión estatal.

Los procesos de democratización y homogenización cultural iniciados a raíz de la revolución de 1952 transformaron en parte el régimen de exclusión étnica y cultural del Estado oligárquico. El voto universal amplió el derecho de ciudadanía política a millones de indígenas anteriormente marginados de cualquier consulta en la toma de decisiones estatales.

Igualmente, la educación fiscal y gratuita que comenzó a expandirse por las áreas rurales permitió que indígenas que constituían la abrumadora mayoría de los "analfabetos" marginados de un conjunto de saberes estatales ahora pudieran estar más cerca de ellos y se abrieran ciertas posibilidades el ascenso social por la vía de la acumulación de capitales culturales escolares. Todas estas medidas, junto con la creación de un mercado interno, la individualización de la propiedad agraria y la estatización de los principales centros productores de excedente económico, se inscribían claramente en un programa de "nationuilding" cuyo protagonista era el Estado.

Sin embargo, la adquisición de conocimientos culturales legítimos por parte de los grupos indígenas quedó constreñida a la adquisición obligatoria de un idioma ajeno, el castellano, y de unas pautas culturales producidas y monopolizadas por las colectividades mestizo-urbanas, con lo que nuevamente los mecanismos de exclusión étnica se activaban, sólo que ahora de manera renovada y eufemistizada. De esta manera, entre 1952 y 1976, entre el sesenta al 65 por ciento de la población boliviana que tenía como lengua materna un idioma indígena sólo pudo ejercer sus derechos de ciudadanía por medio de un idioma extranjero, ya que la educación oficial, el sistema universitario, el vínculo con la administración pública, los servicios, etc., sólo podían realizarse por medio del castellano y no así empleando el idioma quechua o aymara.

Con la revolución de 1952, el castellano devino en el único idioma oficial del Estado, devaluando de facto los idiomas indígenas que no tenían del Estado ningún reconocimiento oficial que permitiera su reconocimiento como idioma legítimo de atención pública, ascenso social o acceso a funciones burocrático-administrativas.

Igualmente, la admisión del voto universal para los indios impuso un único molde organizacional de derechos políticos, el liberal, en medio de una sociedad portadora de otros sistemas tradicionales de organización política y de selección de autoridades que, ahora, quedaban borradas como mecanismos eficientes en el ejercicio de prerrogativas políticas.

Este aplanamiento lingüístico y organizativo al que fueron sometidos los pueblos indígenas portadores de otros saberes culturales y otros sistemas de formación de la autoridad rápidamente dio lugar a la construcción de un espacio de competencias y acumulaciones lingüísticas y organizativas reguladas por el Estado, en el que los indígenas, convertidos ahora en "hermanos campesinos", quedaban nuevamente ubicados en los puestos más bajos en la lucha por la conquista de saberes políticos y educativos legítimos. Claro, si el único idioma tomado en cuenta por el Estado para viabilizar las acciones comunicativas de efecto estatal es el idioma manejado como idioma materno por las elites mestizas, aquellos que como los indios parten de otro idioma materno y tienen que aprender con el tiempo un segundo idioma tendrán que realizar un mayor esfuerzo para acceder a los sitiales que de entrada ocupan aquellas personas que tienen como primer idioma al castellano. Aquí, la mezcla idiomática y la deficiencia en la construcción sintáctica en castellano permanentemente mostrada por las personas que tienen como idioma materno una lengua indígena será una forma expedita de identificar, sancionar y devaluar los esfuerzos indígenas por castellanizarse. En este mercado lingüístico, la parte superior, con acceso a los puestos de decisión estatal, estará ocupada por personas provenientes de castellano hablantes de larga data, en tanto que en el polo estigmatizado y en los antípodas de la jerarquía estarán las personas que sólo hablan idiomas indígenas; en medio, en un complejo sistema de ascensos escalonados, estarán aquellos que hablan el idioma castellano junto con algún idioma indígena, pero sin saber escribir en castellano; inmediatamente después, aquellos que sí saben escribir en castellano pero no pueden pronunciarlo bien; aquellos que sólo hablan castellano pero como primera generación y por tanto arrastran el efecto, en este caso negativo, del entorno familiar que practica algún idioma indígena; luego aquellos que han logrado algún título académico como resultado de una castellanización de segunda generación; luego aquellos que redactan y hablan con mayor propiedad en castellano, los que además pueden pronunciar y escribir algún otro idioma extranjero, mejor si es el inglés, etc.

De la misma forma, en términos de las prácticas culturales, está claro que tendrán mayores probabilidades de acumulación de otros tipos de capital cultural aquellos que, como los mestizo-urbanos, desde el Estado han definido sus conocimientos y habilidades particulares como prácticas culturales legítimas socialmente valoradas; en tanto que los indígenas, poseedores de otros hábitos y costumbres, tendrán menos opciones de ascenso y acumulación cultural porque no han accedido a la producción de esas habilidades como parte de su entorno inmediato y, para conocerlas, tienen que realizar un esfuerzo mayor para entenderlas, asimilarlas y utilizarlas de manera eficiente.

La república, pese a sus evidentes avances en cuanto a igualación de derechos individuales, ha reetnificado la dominación, dando lugar a un campo de competencias por la adquisición de la etnicidad legítima (el capital étnico) a fin de contribuir a los procesos de ascenso y enclasamiento social.

El capital étnico hablaría entonces de dos dimensiones complementarias: por una parte, de prácticas culturales distintivas con rango de universalidad que eufemistizarían y borrarían las huellas de las condiciones objetivas de su producción y control (lengua legítima, gustos y saberes letrados legítimos, etc.); y por otra, de diferencias sociales objetivas que han adquirido el rango de diferencias somatizadas y que luego han borrado el origen de las luchas objetivas de la instauración de esas diferencias.

El color de piel, el apellido notable con el que los colonizadores inicialmente explicitan simbólicamente su posición objetiva de conquistadores triunfantes con derecho a las riquezas, tierras e indios, convierten esta diferencia simbólica somatizada en una riqueza corporal cuya exhibición consagra simbólicamente su posición objetiva de fuerza y dominio.

La importancia objetiva en los procesos de enclasamiento social y sus posibilidades de conversión en otros capitales (por ejemplo económicos) se pueden apreciar en la propia estructura de las oportunidades económicas en el marcado laboral boliviano. Según una muestra trabajada por Jiménez Zamora, el 67 por ciento de los empleos más vulnerables y precarios lo ocupan indígenas, el 28 por ciento de los empleos semicalificados es para indígenas, en tanto que sólo el cuatro por ciento de los empleos calificados lo ocupan los indígenas.15 Estos datos pueden ser interpretados como que abiertamente hay una

discriminación de los ofertantes, calificados y semicalificados, indígenas, o bien que el número de indígenas con capacidad de ofrecer mano de obra calificada es inferior al de los mestizos castellano hablantes, que los indígenas calificados y semicalificados ya no se identifican con una identidad indígena o, por último, una sumatoria de dos o tres de estas consideraciones que dan lugar a este tipo de segmentación étnica del mercado de trabajo. En cualquiera de los casos, abierta o veladamente, la etnicidad indígena se presenta como objeto de sistemática exclusión y devaluación social.

La misma conclusión se puede adoptar de la revisión de la estructura de los ingresos laborales. Los migrantes no indígenas ganan tres veces más que los migrantes indígenas, en tanto que los indígenas, por lo general, recibirán sólo el treinta por ciento del salario de los trabajadores no indígenas por cumplir el mismo trabajo (en tanto que el trabajo de las mujeres no indígenas vale el sesenta por ciento del salario de los varones). En términos esquemáticos, un indio "vale" la tercera parte de un varón mestizo castellano hablante y la mitad de una mujer mestiza castellano hablante. Ahora bien, la república y la adquisición de derechos políticos individuales a partir de 1952 hasta el día de hoy, al menos formalmente, han disuelto el régimen colonial de división del trabajo, tanto económico como político; pero lo que no ha desaparecido, pues más que una medida administrativa es una estructura cognitiva de la realidad incorporada, es la representación racializada o etnificada del mundo, la naturalización de las diferencias y aptitudes sociales a partir de determinadas propiedades culturales, históricas geográficas o somáticas. La discriminación expresada racialmente, al menos en Bolivia, hoy no es ya sólo una invención estatal o tributaria; es, por sobre todo, un sentido común. Y en la medida en que se trata de una estructuración imaginada del mundo mediante la cual tanto dominantes como dominados se ven y ven a los demás en el mundo, tiene un papel efectivo de estructuración práctica de ese mundo.

1.2. Construcción Nacional Incompleta

En Bolivia, es por demás evidente que pese a los profundos procesos de mestizaje cultural, aun no se ha podido construir la realidad de una comunidad nacional. En el país existen por lo menos treinta idiomas y/o dialectos regionales, existen dos idiomas que son la lengua materna del 37 por ciento de la población (el aymara y el qheswa), en tanto que cerca del 54 por ciento

se identifica con algún pueblo originario. Y, en la medida en que cada idioma es toda una concepción del mundo, esta diversidad lingüística es también una diversidad cultural y simbólica. Si a ello sumamos que existen identidades culturales y nacionales más antiguas que la república, y que incluso hoy reclaman la soberanía política sobre territorios usurpados (el caso de la identidad aymara), es por demás claro que Bolivia es, en rigor, una coexistencia de varias nacionalidades y culturas regionales sobrepuestas o moderadamente articuladas. Sin embargo y pese a ello, el Estado es monolingüe y monocultural en términos de la identidad cultural boliviana castellano hablante. Esto supone que sólo a través del idioma español la gente obtiene prerrogativas y posibilidades de ascenso en las diferentes estructuras de poder, tanto económico, político, judicial, militar como cultural del país. Pese a una presencia mayoritaria de procedencias culturales indígenas rural-urbanas, la "blanquitud" somática y cultural es un bien perseguido por todos los estratos sociales en la medida en que ella simboliza el ascenso social y se constituye en un plus simbólico que contribuye a ubicarse en una mejor posición en los procesos de enclasamiento y desclasamiento social.

Lo paradójico de todo esto es que esta construcción compulsiva de identidades étnicas delegadas o atribuidas (lo indígena) desde el mismo Estado, que permite la constitución de la blanquitud como capital acumulable y la indianitud como estigma devaluador, viene acompañada de un desconocimiento de la etnicidad como sujeto de derecho político, en una repetición de la clásica actitud de esquizofrenia de Estado, que promueve institucionalmente la inexistencia de identidades étnicas mayoritarias al mismo tiempo que reglamenta la exclusión étnica como medio de monopolización racificada de los poderes sociales.

En Bolivia hay por lo menos medio centenar de comunidades histórico-culturales con distintas características y posición jerárquica. La mayoría de estas comunidades culturales se halla en la zona oriental del país y demográficamente abarca desde unas decenas de familias hasta cerca de cien mil personas. En la zona occidental del país se hallan concentradas las dos más grandes comunidades histórico-culturales indígenas, los qheswa y aymara hablantes.

La primera, resultante de las migraciones indígenas y de políticas de colonización española que impusieron el idioma quechua en las antiguos ayllus aymaras, en sentido estricto constituye únicamente una comunidad lingüística y no tanto una identidad étnica con niveles

de politización cohesionantes. Por lo general, esta comunidad lingüística, a pesar de tener un número cercano a los tres millones y medio de componentes, presenta altos grados de porosidad que la lleva en algunos casos a fusionarse rápidamente a otras estructuras culturales, especialmente urbano-mestizas, a agruparse en torno a identidades clasistas de tipo campesino o gremial y, en otros casos, a condensarse en microidentidades étnicas en torno a ayllus o federaciones de ayllus (los ayllus ubicados en Potosí y Chuquisaca). En cambio, la otra gran comunidad lingüística, la aymara, que abarca a un poco más de dos millones y medio de personas, presenta todos los componentes de una unidad étnica altamente cohesionada y politizada. A diferencia del resto de las identidades indígenas, la aymara ha creado desde décadas atrás elites culturales capaces de dar pie a estructuras discursivas con la fuerza de reinventar una historia autónoma que ancla en el pasado la búsqueda de un porvenir autónomo, un sistema de movilización sindical de masas en torno a estas creencias políticas y, recientemente, un liderazgo con capacidad de dar cuerpo político visible a la etnicidad. En términos históricos, la identidad aymara no sólo es la más antigua en el territorio boliviano sino que, por sobre todo, es la que más sistemáticamente ha creado una arquitectura de creencias, de discursos políticos centrados en el autogobierno, de proyectos y de fuerza de movilización en torno a esas demandas. A diferencia del resto de las identidades culturales indígenas, es la que cuenta con una amplia elite intelectual constructora de un discurso étnico que a través de la red sindical ha sido apropiado por amplios sectores poblacionales, constituyéndose en la única identidad de tipo nacionalitario indígena en la actualidad.

Por último, tenemos la identidad cultural boliviana dominante, resultante de los 177 años de vida republicana, y que si bien inicialmente ha surgido como artificio político desde el Estado, hoy tiene un conjunto de hitos históricos culturales y populares que la hacen consistente y predominantemente urbana.

Todo esto no debe hacernos olvidar que, como toda identidad étnica, en Bolivia estamos ante identidades flexibles y, en casos extremos, contingentes a las cualidades del contexto, que avanzan o retroceden sus fronteras según los ciclos históricos de expansión económica y apertura de los espacios de poder gubernamental.

Esta pluralidad de comunidades lingüísticas y de identidades étnicas es portadora de diferentes

configuraciones simbólicas, de visiones del mundo, de formas organizativas, de saberes y prácticas culturales y de apegos territoriales. Sin embargo, la mayoría de estas referencias cognitivas y prácticas nunca ha sido integrada a la conformación del mundo simbólico y organizativo estatal legítimo, debido a que las estructuras de poder social se hallan bajo monopolio predominante de la identidad étnica boliviana; por lo que se puede decir que el Estado republicano es un Estado de tipo monoétnico o monocultural y, en tal sentido, excluyente y racista.

Esta monoculturalidad del Estado es visible cotidianamente cuando, por ejemplo, un estudiante que tuvo como lengua de hogar o de infancia el aymara o qheswa tendrá que incorporar entre los condicionantes estructurales para el éxito académico, junto con la disposición de tiempo y recursos culturales resultantes de su condición socioeconómica, la conquista de nuevas aptitudes lingüísticas, monopolizadas por los estudiantes castellano hablantes, ya que el idioma legítimo para la adquisición de los bienes educativos es el castellano. En este caso, el idioma de hogar es el punto de partida de una indianidad visibilizada, por tanto de un estigma que depreciará el conjunto de destrezas disponibles para las distintas competencias sociales. Algo similar sucede en gran parte de los ámbitos públicos (servicio militar, cargos administrativos, judicatura, acceso bancario, etc.), y no de forma minoritaria sino con poco más de la mitad de la población. En ciertos contextos, el apellido, la vestimenta y el color de piel pueden cumplir esta misma función devaluadora de la trayectoria social.

Es sabido que todo Estado necesita crear adherencias colectivas, sistemas de fines y valores comunes que permitan cohesionar imaginariamente a los distintos grupos sociales presentes en el ámbito de su influencia territorial. La escuela, el sistema de registros de nacimiento, de carnetización, de sufragio, los rituales públicos, el conjunto de símbolos cívicos, etc., crean esta base de filiación cultural que a la larga da lugar a una etnicidad estatalmente inventada. El problema de ello radica cuando esta monoetnización del Estado se hace seleccionando arbitrariamente un conjunto de aptitudes, de competencias y valores monopolizados por determinados grupos en detrimento de otros. Este problema se complejiza cuando estos componentes identitarios están bajo control predominante de sectores limitados o minoritarios

de la población y peor aun cuando la adquisición de esos componentes de legitimación étnica es una empresa fallida o mutilada por la devaluación simbólica, estatalmente refrendada, a la que son sometidas las personas que incursionan en estos procesos de desetnificación y reetnificación, que es precisamente lo que sucede en Bolivia.

Siendo un país de aproximadamente ocho millones de habitantes, en términos lingüísticos, poco más de cuatro millones tienen como idioma materno el aymara o quechua o son bilingües con el castellano. Sin embargo, ninguna repartición pública, ningún instituto de enseñanza superior ni ningún puesto de jerarquía económica, política o cultural tienen al idioma aymara o quechua como medio de comunicación oficial. El monolingüismo estatal, al tiempo de consagrar arbitrariamente un solo idioma como lengua de Estado, devalúa de facto a las otras lenguas como modo de acceso a los cargos públicos o como mecanismo de ascenso social urbano y, de manera velada, coacciona a los bilingües o monolingües aymaraquechua hablantes a abandonar sus idiomas, pues no están incluidos entre los bienes culturales legítimos.

El que cada vez haya más personas que hablen el castellano o combinen el castellano con otro idioma nativo no es ninguna "elección" fundada en el reconocimiento de las virtudes del mestizaje monoétnico del Estado; es un efecto de las relaciones de dominación étnica que han jerarquizado, con la fuerza del poder estatal, específicos bienes culturales en detrimento de otros.

Con ello, es fácilmente comprensible la negativa de varias comunidades campesinas indígenas a que la enseñanza en la escuela primaria sea bilingüe (castellano/ aymara, por ejemplo); se trata de un acto racional de cálculo de expectativas. Claro, ¿de qué sirve aprender a leer y escribir en aymara si ello no va a ser útil para adquirir empleos urbanos, ni para tramitar en reparticiones públicas ni acceder a una profesión reconocida? Por ello, la disminución de las personas que sólo hablan un idioma nativo junto con el crecimiento del bilingüismo o del bloque de personas que sólo hablan castellano no debe sorprender a nadie, ya que es el resultado directo de la coerción cultural y simbólica del Estado. Es fácil prever que las tasas de medición del bilingüismo e incluso del monolingüismo nativo crecerían notablemente si las estructuras de poder estatal de manera normativa y generalizada fueran bi o trilingües, como

sucede en otros Estados modernos multiculturales y multinacionales.

1.3. Un Estado multicultural

Ahora bien, ¿cómo modificar este desencuentro entre vida estatal y composición socioeconómica del país? La opción que aquí proponemos es que dejemos de simular modernidad política y homogeneidad cultural en una sociedad predominantemente premoderna, multicivilizatoria y pluricultural. Esto significa romper la esquizofrenia de unas elites que durante siglos han soñado con ser modernas y blancas, se copian instituciones y leyes modernas para aplicarlas en una sociedad en la que los indígenas son mayoría y la modernidad mercantil y organizativa es inexistente para más de la mitad de la población y lo seguirá siendo en las siguientes décadas.

La existencia fáctica de múltiples identidades étnicas en el país y la propia comprobación histórica de la gelatinosidad estatal que vive en permanente acecho de sistemas sociales débilmente integrados a un régimen de legitimidad normativa de largo aliento, obliga a asumir con seriedad y franqueza el debate en torno a las etnicidades, comunidades culturales y naciones sin Estado como sujetos políticos y territoriales decisivos para la conformación y consagración de cualquier orden estatal duradero en el país.

Ante el reconocimiento de identidades étnicas, culturales y lingüísticas en la mayor parte de su territorio y abarcando la mayor parte de su población, hay varias opciones a emprender. La primera es negar o simular un reconocimiento de esta diversidad pero trazar políticas de extinción, ya sea mediante la exclusión coercitiva de esas identidades o por medio de su devaluación simbólica, que empujen a estrategias de autonegación étnica. En términos estrictos, ésta es la política estatal aplicada durante los últimos cien años, con algunas variantes "blandas" en la última década, pero cuyo resultado es una constante reconstitución de las identidades excluidas y el surgimiento de proyectos indianistas secesionistas respecto del Estado boliviano.

Otra opción es el potenciamiento de proyectos de autonomía nacional indígena que pudieran dar lugar a la formación de nuevos Estados de composición mayoritaria indígena. Es el caso, por ejemplo, de los aymara hablantes, que son la comunidad cultural que mayor trabajo de

politización étnica ha emprendido en las últimas décadas, dando lugar a un cuerpo político nacionalitario, además de presentar una potencial densidad demográfica como para volver viable esta propuesta de autodeterminación política. Este tipo de programas políticos ha comenzado a revitalizarse en los últimos años, especialmente en la zona aymara, y marca una pauta de diferenciación radical con el resto de los movimientos indígenas del continente.

Esta ruta no debiera extrañarnos pues, en el fondo, una nacionalidad es una etnicidad desterritorializada o, si se prefiere, una nación es una etnia exitosamente identificada con un territorio a través de la conformación de un régimen político de soberanía estatal sobre la misma. La diferencia entre una etnia y una nación únicamente radica en que la última ha emprendido un proceso de estructuración de una comunidad política institucionalizada por medio de un régimen de Estado. Cuando una etnia se autonomiza de un sistema de dominación deviene en nación, y el conjunto de luchas y reclamos indígenas desplegados en las últimas décadas por el pueblo aymara coloca a éste como candidato potencial a constituirse en identidad nacional-estatal.

Una tercera opción, probablemente más viable que la anterior, sería la de diseñar una nueva estructura estatal capaz de integrar en todo el armazón institucional, en la distribución de poderes y en normatividad la diversidad étnico-cultural mediante un diseño de descentralización basado en modalidades flexibles de autonomías regionales según comunidad lingüística y cultural.

Para ello, las distintas experiencias internacionales y la teoría política brindan una serie de experiencias y reflexiones que conviene sintetizar de manera breve para articularlas a la lógica del lugar, en este caso al conjunto de potencialidades y disponibilidades sociales presentes en la realidad boliviana.

A principios del siglo XX, el debate en torno a los derechos políticos y territoriales de las identidades culturales, pueblos, etnias o construcciones nacionales sin estado (“stateless nation-building”) fue abordado en torno a la necesidad, o no, de la autodeterminación estatal de los pueblos o naciones que así lo deseen. Los mayores aportes en este terreno vinieron del lado del pensamiento socialista, aunque también por el lado del pensamiento liberal hubo aportes similares. I. Wallerstein ha mostrado que la política de los presidentes norteamericanos

Woodrow Wilson y Roosevelt de apoyar la autodeterminación de las naciones, en los Balcanes y en Rusia, era la aplicación del principio liberal del sufragio individual al ámbito de la soberanía estatal en la organización política mundial.

En los setenta y ochenta, el debate en teoría política ha sido entablado entre liberales y comunitaristas. En esta etapa, los liberales se oponían a los derechos de las naciones o minorías oprimidas, pues desviaba la atención de la autonomía individual considerada como central al momento de decidir su bienestar; en tanto que los comunitaristas veían los derechos de las "minorías" como una manera de proteger una forma de vida en común que está por encima de la elección individual.

En los últimos años ha habido una proliferación de la discusión en torno a los derechos de las naciones y etnicidades sin Estado, tanto en el ámbito de la construcción institucional pluralista como en el de la reflexión filosófica sobre el alcance y justicia de esos derechos.

Charles Taylor, cuestionando la existencia de Estados etnoculturales neutrales que brindarían a las distintas percepciones culturales el mismo ambiente para su despliegue, considera que el reconocimiento de derechos a comunidades culturales diferenciadas permite la satisfacción de una necesidad de visibilización social que, lejos de oponerse a las libertades individuales reconocidas a todos, crea una base sólida y equitativa de ejercicio de esas libertades. Kymlicka, presuponiendo que estas entidades culturales no exigen derechos que las proteja de la modernidad y, por el contrario, demandan su acceso a instituciones liberales, considera que los derechos colectivos demandados promueven en su seno la extensión de valores liberales, con lo que desde el punto de vista de la filosofía liberal no habría razón alguna para oponerse a estos derechos colectivos. Es más, considera que aquellas comunidades culturales que se enfrentan a desventajas respecto a la preservación de su cultura, ubican a los individuos que las componen en una situación desventajosa que rompe el principio de igualdad de la convivencia democrática, por lo que, para preservar ese principio de igualdad, es necesario el reconocimiento de derechos colectivos especiales que permitan equilibrar sus competencias y posibilidades de vida con el resto de las personas de la sociedad.

Hay quienes consideran que el reconocimiento de los derechos de las identidades culturales y étnicas "minoritarias" es un planteamiento retrógrado, en tanto que hay liberales que

consideran que el reconocimiento de esos derechos colectivos fomenta la desagregación social que puede dar lugar a una espiral de competencias mutuas y enfrentamientos entre distintas "etnicidades". Sin embargo, como lo ha mostrado Kymlicka en un trabajo reciente, existen evidencias de que, por el contrario, el reconocimiento de autogobierno a las minorías nacionales ayuda a la estabilidad y cohesión de los Estados.

En América Latina, el debate en torno a los derechos de los pueblos indígenas ha sido extenso y permanentemente vinculado a la acción de los Estados o de movimientos sociales y políticos indígenas. Dejando de lado la lectura estatal indigenista de corte integracionista de los años 40 y 50,34 las distintas interpretaciones propuestas desde los años 70, a raíz de un resurgimiento de movimientos sociales y políticos indígenas, han ido desde la reivindicación de gobiernos indios "antioccidentales", pasando por encima de muchas de las fronteras estatales republicanas, por el reconocimiento de derechos comunitarios locales y la formación de autonomías regionales con mayores o menores grados de autodeterminación.

A raíz del levantamiento indígena de Chiapas, la discusión política y teórica respecto a los regímenes de autonomía ha adquirido una madurez considerable. Debido a la complejidad de la diversidad étnica en México, pero también a su ya reducido porcentaje de indígenas con relación a la totalidad de la población mexicana, estas lecturas han hecho más hincapié en los derechos de las minorías étnicas que en los derechos de mayorías nacionales sin Estado. Parte de este debate y de sus aportes los retomaré posteriormente.

En términos generales, el reconocimiento político de identidades culturales o nacionales diferenciadas dentro de un Estado puede asumir una escala de grados en cuanto a densidad y altura. En el caso de la altura, los derechos políticos pueden simplemente quedarse en el ámbito local, comunal, o abarcar dimensiones meso o regionales y, por último alcanzar a la propia estructura macro o superior de la gestión estatal (ejecutivo, parlamento, corte superior). Hasta dónde se alcance el reconocimiento de derechos de las nacionalidades dependerá de la fuerza de su cohesión política interna, de la apertura del Estado y las expectativas democratizadoras del resto de las colectividades sociales existentes dentro del Estado.

En cuanto a la densidad de derechos, éstos pueden ir desde el reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra y recursos naturales hasta derechos territoriales y soberanías políticas

pactadas sobre determinados recursos. Igualmente, pueden abarcar el reconocimiento contingente de la presencia de miembros de las culturas excluidas en algún nivel del aparato de Estado hasta la construcción de una "cultura societaria", entendida como una cultura territorialmente concentrada, basada en un idioma compartido que es usado en las instituciones políticas y sociales, tanto en la vida pública como privada (gobierno, escuelas, derecho, economía, empleos públicos, medios de comunicación).

En términos generales, la ciudadanía es la integración de una persona como miembro competente de una comunidad política a través de un conjunto de prácticas jurídicas, económicas y políticas definidas como derechos.

Esto supone la existencia de un conjunto de fines y valores comunes capaces de constituir de manera duradera una comunidad política que por lo general es fruto de procesos de homogeneización económica en torno a economías sólidas de tipo industrial y de mercado, además de dilatados procedimientos de integración cultural. En sociedades multiétnicas o multinacionales, la comunidad política sólo se puede construir mediante mecanismos que, sin eliminar la particularidad cultural de las personas, haga que éstas tengan las mismas oportunidades y derechos para constituir parte de la institucionalidad política. Para permitir eso, algunos autores han propuesto el ejercicio de una ciudadanía diferenciada que da lugar al ejercicio de derechos políticos plenos en tanto se pertenece a una determinada comunidad étnico-cultural o nacional dentro del propio Estado. De esta manera, las identidades étnico-nacionales excluidas contarían con medios institucionales que garantizarían su representación, en tanto identidades culturales, en las instituciones políticas, incluida su capacidad de veto colectivo frente a cualquier decisión que afecte a la comunidad étnica.

La comunidad política como lugar de ciudadanía sería entonces un proceso de construcción colectiva en el que las diversas identidades étnicas excluidas estarían reconocidas en sus prerrogativas y poderes como colectividades.

Esta ciudadanía diferenciada puede asumir varias formas, como el Estado autonómico o el Estado multinacional.

En el caso boliviano, la existencia de dos grandes comunidades lingüísticas (aymara y

qheswa), una de ellas con elevados grados de politización nacionalitaria (la aymara), además de la existencia de varias decenas de comunidades lingüísticas y culturales menores, habla de la existencia de una multiplicidad de comunidades culturales portadoras de fines y valores diferenciados de la identidad nacional dominante y mayoritaria (la boliviana). Esta complejidad multicultural del país, sin embargo, no es recogida por las estructuras administrativas del Estado, que se mantienen monoculturales, monolingüísticas y monoétnicas, limitando radicalmente el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos democráticos.

Un modo de iniciar la resolución de este desencuentro entre pluralidad cultural de la sociedad y monopolización étnica del Estado que reproduce discriminación y dominación colonial reside precisamente en emprender procesos de reconocimiento asimétrico, diferenciados de identidades nacionales y étnicas, a escala macro y regional. Claro, en el caso de Bolivia, no toda comunidad cultural distinta a la boliviana es nacional; existen identidades culturales menores y menos politizadas, especialmente en el oriente del país, cuyo reconocimiento político estatal pasa por procedimientos organizativos distintos a aquellas comunidades culturales nacionales, como la aymara, que requieren una modificación sustancial de la estructura organizativa general del Estado.

De lo que se trata entonces es de garantizar, mediante una concepción pactista del poder, la convivencia mediante la articulación de la pluralidad en una unidad política común de una sociedad diferencial, esto es que tiene comunidades nacionales y otras que no lo son. El primer paso para ello es el otorgamiento de autonomías regionales por comunidad lingüística con distintos grados de autogobierno político, dependiendo de la densidad política y extensión de las identidades culturales demandantes.

Sólo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo, ya que el autogobierno permite estructurar un sistema de instituciones políticas capaces de premiar y sancionar positivamente las prácticas culturales de la colectividad (el idioma, la vestimenta, los hábitos, etc.) y crear un campo de competencias administrativas, económicas y culturales basadas en una homogeneidad lingüística.

En regiones indígenas campesinas del altiplano, los valles y el trópico existe de facto esta estructura de ciertas formas de autogobierno local en el ámbito de comunidades y sindicatos agrarios o de varias comunidades desde mucho antes de que existiera la república de Bolivia.

Pero lo que no existe es una estructura de autogobierno en el ámbito superior entre varias comunidades o entre todas las cientos o miles de comunidades y barrios urbanos que son partícipes de una gran comunidad lingüística y cultural; de tal forma que cuando los miembros de estas comunidades culturales se vinculan con los distintos aparatos gubernamentales de gestión económica, educativa, administrativa, policial o militar, lo tienen que hacer mediante el abandono de sus saberes culturales (lingüísticos, orales, etc.) y el uso obligado del idioma, los saberes y los hábitos, ambiguamente aprendidos, de la identidad cultural dominante que regula la gestión estatal.

Es el caso de cualquier comunario o vecino de barrio aymara o qheswa hablante que para tramitar un registro de propiedad tiene que utilizar el castellano como exclusivo idioma para hacer conocer su petición, para redactar los memoriales y obtener la legalidad de su derecho propietario. La misma esquizofrenia lingüística y cultural la tiene que vivir diariamente cualquier persona que tenga como idioma materno algún idioma indígena; ya sea el padre de familia ante el director o profesor de escuela, el vendedor urbano en la alcaldía, el dirigente sindical ante el servicio de caminos, la comerciante ante la aduana, el estudiante ante el profesor universitario, la vecina ante los empleados de cobro de servicios de luz o agua.

En todo ello hay que reconocer que la participación popular ha permitido, no tanto por intención propia sino por empuje de las propias comunidades, que varias alcaldías modifiquen parcialmente los usos lingüísticos en la gestión administrativa. Es posible observar que por la organización política de los sindicatos campesinos, algunos alcaldes y personal administrativo hablan idiomas indígenas en su vinculación con los electores de la zona y en algunos casos están sometidos a formas de control social practicadas por las comunidades indígenas. Sin embargo, en todos estos casos simplemente se puede hablar de formas de autogobierno municipal de baja intensidad, en la medida en que estas autoridades sólo tienen competencias municipales, mientras que lo decisivo está delimitado y decidido desde el gobierno central monopolizado por colectividades monoétnicas dominantes. Esto ayudaría a explicitar por qué,

pese a los logros de la municipalización del territorio boliviano, al copamiento de algunas alcaldías por comunidades indígenas y a la propia formación de municipios indígenas, éstos no han podido conformar un campo de competencias culturales y políticas en torno a una homogeneidad lingüística indígena. Claro, si de lo que se trata es simplemente de ejecutar las directrices normativas decididas por colectividades mestizas castellano hablantes; el resto de las competencias gubernamentales, tanto en el ámbito local, regional y superior, está basado en el uso del idioma castellano. De este modo, el idioma indígena no es más que un idioma de uso meramente local y privado, sin opciones de viabilizar ascenso social y ciudadanía plena.

La introducción de idiomas indígenas en algunos despachos de atención gubernamental o de servicios no solucionaría el problema, pues continuaría siendo un idioma oficialmente marginal porque sigue sin asumir el rango de idioma oficialmente practicado; esto es, de ejercicio pleno de ciudadanía, de ascenso social y de competencia para las jerarquías públicas legítimas.

El reconocimiento de formas de autogobierno en territorios delimitados por comunidad idiomática sería un tipo de jura singularia (derecho particular) que permitiría de manera inmediata la creación de un campo de competencias y acumulación de capitales políticos, culturales, económicos, escolares y burocráticos sobre la base de una homogeneidad lingüística que revalorizaría y legitimaría estatalmente los distintos idiomas indígenas. Con ello se pondría en pie una "cultura societaria"; esto es, una cultura territorialmente concentrada, basada en una lengua compartida que es usada en un amplio abanico de instituciones sociales tanto de la vida pública como privada (educación, gobierno, economía, medios de comunicación, tributaciones, etc.). La importancia de la construcción de estas culturas societarias radica en que, sin promover secesiones, se reconoce a las comunidades culturales como distintas a la hasta hoy dominante y el mismo derecho que ésta practicó en su proceso de construcción nacional, pues toda nación estatal es en sentido estricto una cultura societaria.

Ahora bien, en cuanto a las características del autogobierno de las comunidades culturales y/o lingüísticas, éste puede variar según la extensión territorial de la identidad cultural, la densidad demográfica y los grados de politización étnica y nacionalitaria que han atravesado las

distintas colectividades. En el caso de identidades étnicas reducidas, un nivel mínimo de autogobierno regional capaz de garantizar el desarrollo de la cultura, la ciudadanía multicultural y el ejercicio democrático de derechos políticos diferenciados susceptibles de quebrar la exclusión actual tendría que reconocer:

a) El derecho de los pueblos indígenas, y no solamente de las comunidades, a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía política como parte del Estado boliviano. Esto supone la posibilidad de que varias comunidades indígenas, ayllus o identidades étnicas mayores, por ejemplo laymes y qakachacas, se confederen para dar lugar a una región autonómica con autogobierno indígena regional de composición monoétnica o pluriétnica.
b) Elección de autoridades ejecutivas y formación de estructuras de deliberación regional por las comunidades culturales resultantes de la federación de pueblos y etnias indígenas. Las federaciones provinciales, las federaciones de ayllus con sus sistemas de cabildo o sistemas alternativos de elección individual de representantes, podrían cumplir este papel de gobierno regional mínimo.
c) Preservación del principio de proporcionalidad y representación étnica equilibrada en la formación de los gobiernos regionales autonómicos, a fin de impedir la sobreposición de un grupo étnico o una comunidad lingüística sobre otra.
d) Integración de los habitantes no indígenas de ciudades o barrios comprendidos dentro de la territorialidad autonómica, como sujetos de los mismos derechos individuales y colectivos en la conformación de los sistemas de autoridad regional.
e) Jurisdicción territorial de la autonomía con competencias administrativas negociadas con el Estado en el ámbito educativo, judicial, titulación agraria, manejo y protección de recursos naturales (agua, bosques, flora, fauna, recursos minerales e hidrocarburíferos). Esto supone una redefinición del sentido de la territorialidad a fin de articular la soberanía estatal con los derechos de propiedad y soberanía indígenas preexistentes al Estado republicano.
f) Acceso a fondos del Estado bajo los principios de la equidad y la solidaridad a fin de que las regiones más empobrecidas, por las exacciones y exclusiones precedentes, puedan participar del bien común estatalmente regulado.

g) Participación de las regiones autónomas basadas en comunidades culturales y/o lingüísticas en las instancias de decisión general o superior. La redistribución de las diputaciones uninominales para dar lugar a distritaciones en función de regiones autonómicas y comunidades étnico-culturales podría permitir precisamente esta articulación entre lo micro y lo macro de la organización multicultural del Estado.

Esta forma de autonomía regional podría ser implementada entre comunidades culturales y lingüísticas relativamente pequeñas, como las del oriente, entre comunidades lingüísticas o étnicas diferenciadas pero que juntas pueden lograr levantar una región autonómica más sólida; pero también entre identidades étnicas más o menos compactas, como las existentes en el norte de Potosí y Chuquisaca, o entre varias identidades étnicas diferenciadas pero poseedoras de un mismo idioma, como el caso de las comunidades culturales qheswa hablantes, que a pesar de compartir una misma base lingüística presentan una diversidad identitaria muchas veces irreductible.

Pero simultáneamente existe al menos una comunidad lingüística y cultural de dimensión y cualidad nacional, la aymara, cuyo proceso de politización interna y cohesión nacionalitaria exige una estructura de autogobierno autonómico más complejo.

Por la historia de construcción nacional aymara, por la formación de una narrativa autonomista política de largo aliento, por la consolidación de una elite nacionalista de gran capacidad de irradiación discursiva, por la persistencia y expansión de sus repertorios culturales y su propio peso demográfico altamente politizado a través de estructuras de acción colectiva como la CSUTCB y los partidos indianistas (PI, MITKAs, MRTKs y el más exitoso: el MIP), la demanda de reconocimiento político de esta comunidad nacional requeriría al menos los siguientes puntos de caracterización del autogobierno de la autonomía regional por comunidad lingüística:

a) El derecho de la nacionalidad aymara, no solamente de comunidades, a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía política como parte del Estado boliviano.
b) Reconocimiento constitucional de la autonomía regional por comunidad lingüística, a fin de garantizar por encima de la coyuntura este reconocimiento de la igualdad de las culturas en el Estado. Toda reforma de la constitución requerirá ineludiblemente la

participación y aprobación mayoritaria de la región autónoma. A su vez, la región autónoma gozará de su propio régimen normativo constitucional considerado como norma básica de la región autónoma, aunque de rango inmediatamente inferior a la constitución de la comunidad política del Estado boliviano.

c) Una cámara legislativa nacional aymara de entre cuyos miembros es elegido el ejecutivo del régimen autónomo. Esta asamblea ejerce sus funciones sobre la jurisdicción territorial continua en la zona aymara hablante (urbana-rural), es elegida directamente por los propios miembros de la comunidad cultural y únicamente es responsable ante ellos.
d) Gobierno autónomo con competencias políticas totales en el sistema educativo primario y superior, administración pública, titulación de tierras, medios de comunicación, impuestos, vivienda, obras públicas, turismo, comercio, industria, transporte, vivienda, comercio interior, medio ambiente, derecho civil, policía y recursos naturales (agua, bosques, flora, fauna, recursos minerales e hidrocarburíferos). Temas como la legislación laboral, propiedad intelectual e industrial y la legislación mercantil pueden ser competencias compartidas entre la comunidad autónoma y el Estado. Como en el caso anterior, esto supone una redefinición del sentido de la territorialidad a fin de articular la soberanía estatal con los derechos de propiedad y soberanía indígenas preexistentes al Estado republicano.
e) Financiamiento estable y previsible para el funcionamiento del régimen autónomo. Se puede lograr esto a través de la fijación de la recaudación de determinados impuestos en el ámbito de la región autónoma más la aplicación del principio de la equidad y la solidaridad estatal por medio de la transferencia condicionada e incondicionada de recursos del Estado para el funcionamiento regular de la administración autonómica.
f) Integración de las minorías no indígenas de ciudades o barrios comprendidos dentro de la territorialidad autonómica aymara como sujetos de los mismos derechos individuales y colectivos en la conformación de los sistemas de autoridad regional. Reconocimiento de derechos de minorías culturales a las comunidades culturales no aymara hablantes, con posibilidad de acceder a sistemas de educación que preserven su identidad cultural. En el caso del área metropolitana de La Paz, que se halla como

> enclave en medio de una territorialidad cultural aymara hablante, ésta puede ser objeto de un doble tratamiento.

Por una parte, el reconocimiento de un estatuto especial como región territorial autónoma, como la ciudad de Bruselas en Bélgica, con un estatuto bilingüe en la construcción del autogobierno, de tal forma que la composición de la cámara legislativa sea proporcional al número de miembros de la sociedad adscritos a la comunidad lingüística aymara y a la comunidad lingüística castellano hablante; esta proporción también debería mantenerse en el ejecutivo regional, con excepción del presidente regional. Esto permitiría una distribución de la administración de las competencias regionales de la ciudad por adscripción cultural y lingüística. Otra opción es que la ciudad de La Paz y los miembros de las zonas aledañas que así lo deseen por afinidad cultural se mantengan como parte discontinua de la comunidad cultural castellano hablante bajo el estatuto de un régimen municipal similar al de hoy, como el resto de las ciudades y zonas agrarias que no se reconocen como partícipes de identidades culturales indígenas.

Este conjunto de reglas mínimas permitiría una inmediata revaloración de las culturas indígenas, una ampliación democrática de la participación social en las estructuras de poder estatal y, lo más sustancial, una igualación política de las culturas mediante una justa etnización positiva de determinadas estructuras estatales. De este modo, el idioma y la cultura aymara encontrarían un sistema de instituciones públicas que les garantizaría su desarrollo, que sancionaría positivamente su utilización pública y privada, además de formar un esquema regional-nacional de legitimación económico-administrativa para su conocimiento y utilización.

En sentido estricto, se trataría de la consagración de un espacio social de gran escala que garantizaría un régimen de aptitudes, competencias y acumulaciones de distintos tipos de capital53 (económico, político, cultural, social, estatal, sindical, etc.) asentados en una homogeneidad lingüística y cultural. En otros términos, se asentaría la formación de una cultura societaria aymara con las mismas condiciones de desarrollo político normativo que la cultura societaria mestiza castellano hablante.

Dependiendo de los grados de integración y politización étnica de las identidades culturales

qheswa hablantes, teóricamente es posible pensar en la formación de un segundo gobierno autonómico a gran escala basado en la comunidad lingüística indígena más extendida del país, como es precisamente la qheswa.

Pero para que estas formas de autogobierno indígena en el ámbito local, regional o nacional no generen procesos centrífugos que habiliten tendencias separacionistas del Estado boliviano y, además, para completar la desmonopolización étnica de la estructura macro o general del Estado boliviano a fin de consolidar el reconocimiento a escala superior de las comunidades culturales y regiones lingüísticas indígenas, se requiere simultáneamente a estos procesos de construcción autonómica una redistribución de competencias entre el Estado y el gobierno autonómico y una presencia real y proporcional de las comunidades culturales indígenas en la composición del sistema de instituciones y poderes que regulan la comunidad política superior del Estado boliviano. En el caso de la comunidad nacional aymara, esto se podría cumplir mediante:

a) Reforma del Estado boliviano a fin de establecer democráticamente su unidad preservando la diversidad político-cultural mediante la integración constitucional de comunidades políticas indígenas regionales en una nueva comunidad política superior, en la que el poder se halla compartido y dividido entre un gobierno general con responsabilidades nacionales y unos gobiernos constituyentes que disponen de responsabilidades regionales o subnacionales. Esto supone, por tanto, dos ámbitos de gobierno articulados verticalmente: el estatal y el autonómico. En caso de conformarse autonomías departamentales en las zonas castellano hablantes, recogiendo la reconfiguración territorial del Estado producida por las autonomías indígenas, estos regímenes de gobierno departamental podrían igualmente quedar vinculados en este nuevo ordenamiento vertical de los poderes del Estado boliviano.
b) Representación y participación de la comunidad autonómica en los entes de gobierno general del Estado, tanto en la cámara alta, cámara baja como en los ministerios.
c) En el caso de la cámara baja, compuesta por representantes de toda la "nación o comunidad política general" y con competencias sobre el gobierno del Estado, presencia numérica de diputados aymaras en función del porcentaje que representan

los aymaras respecto al total de los habitantes de Bolivia, aproximadamente del veinticinco al treinta por ciento, lo que implicaría el control del veinticinco al treinta por ciento de las diputaciones de todo el Parlamento. En el caso de otras comunidades autonómicas indígenas, como las del oriente, es posible establecer el criterio de sobrerrepresentación a fin de potenciar la presencia de comunidades culturales pequeñas.

d) En el caso de la cámara alta, que representa a los departamentos, igual presencia proporcional de los gobiernos autonómicos con criterios de igualdad y simetría institucional. En ambos casos, tanto de la cámara baja como de la cámara alta, es posible establecer criterios de "doble mandato", de tal manera que algunos de los parlamentarios elegidos para el Parlamento autonómico estén también presentes de manera directa en el Parlamento estatal.

e) En el caso del ejecutivo del Estado, presencia proporcional de las principales comunidades lingüísticas (castellana, aymara y qheswa) en la composición del gabinete, a fin de llevar hasta la propia cabeza del ejecutivo la diversidad lingüística del país y el equilibrio de prerrogativas de las comunidades lingüísticas más importantes. Esto, ciertamente, no anula la competencia partidaria, pero obliga al mismo sistema partidario a multiculturalizarse o a establecer alianzas partidarias multiculturales a fin de poder gobernar.

De lo que se trata en el fondo es de conformar culturalmente un tipo de gobierno consociacional (consociación con consenso), o de tipo federativo plurinacional devolutivo, capaz de articular una representación equilibrada de todas las culturas y comunidades lingüísticas en el diseño institucional, tanto en el núcleo del Estado como en los espacios de gobierno local y regional. De esta manera, el espacio de reconocimiento, de valoración y legitimidad social de los idiomas indígenas más importantes ampliará su radio oficial de reconocimiento y, por tanto, su aptitud para utilizarlos como idiomas estatalmente legítimos; esto es, como capital lingüístico apto para alcanzar puestos en la administración pública, en gestión de gobierno central, en la dirección económica del país, etc. Este diseño estatal, en los hechos, pudiera también ser complementario a las formas de descentralización política sobre bases de identidad territorial (los departamentos).

La posibilidad de estructurar los sistemas de gobierno general a partir de la distribución proporcional de los cargos por comunidad lingüística rompe la monoculturalidad del actual Estado boliviano y amplía en el ámbito de la estructura estatal superior la validez de los idiomas indígenas principales, posibilitando así la igualación política de las culturas y los idiomas que se convierten, por igual, en dispositivos paralelos y equilibrados de ascenso social y ciudadanía.

Por último, esta igualación político-administrativa del idioma castellano con los idiomas aymara y qheswa inicia el proceso estructural de disolución de la herencia colonial que había hecho de la etnicidad un capital; de tal manera que los enclasamientos sociales, el acceso a bienes, la oferta de fuerza de trabajo y las posibilidades de acceder a cargos de poder general dejan de tener al idioma o la cultura (mestiza castellano hablante) como un plus que incrementa la eficacia y volumen de los otros capitales.

Paralelamente a este proceso, una reforma estatal debiera emprender una transformación de los procesos de construcción institucional de la gestión pública. Debido a que la sociedad boliviana no sólo no es homogénea culturalmente, sino que además posee una heterogeneidad de sistemas de autoridad, de esquemas simbólicos diferenciados en cuanto al entendimiento de la función política en correspondencia con la sobreposición de varias estructuras civilizatorias o societales desarrolladas durante siglos y que hoy se hallan sobrepuestas parcialmente en un mismo espacio geográfico, se requiere armar unos mecanismos de gestión de los poderes políticos capaces de respetar la pluralidad de formas institucionales para la toma de decisiones, para la deliberación y la participación política en todos los niveles del Estado (“general”, intermedio y local). Pero debido a la especificidad del tema tratado en este documento, de momento simplemente queremos hacer hincapié en la importancia, al momento de debatir cualquier propuesta sobre descentralización o reforma estatal, de incorporar ineludiblemente el eje de la diversidad multisocietal que vuelve aun más compleja la ingeniería organizativa de un proyecto de Estado democrático en Bolivia.

Si Bolivia es una sobreposición de varias culturas y varias civilizaciones, el Estado, como síntesis, debiera ser una institucionalidad capaz de articular, de componer una ingeniería política formada por una presencia proporcional de las culturas e identidades lingüísticas,

además de unas instituciones modernas y tradicionales, deliberativas, representativas y asambleísticas en la toma de decisiones a escala general, "nacional". Esto significa que en el ámbito de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, aparte de distribuir proporcionalmente su administración unitaria general y territorial en función de la procedencia étnica y lingüística, las formas de gestión, representación y de intervención social deberían incorporar múltiples mecanismos políticos compuestos, como la democracia representativa, mediante partidos; la democracia deliberativa, mediante asambleas; la democracia comunal, mediante acción normativa de comunidades y ayllus, etc. De lo que se trata, entonces, es de componer a escala macro, general, instituciones modernas con instituciones tradicionales, representación multicultural con representación general, en correspondencia a la realidad multicultural y multicivilizatoria de la sociedad boliviana. En otras palabras, se trata de buscar una modernidad política a partir de lo que en realidad somos, y no simulando lo que nunca seremos ni podremos ser.

1.4. A nivel departamental

Tarija es uno de los departamentos más tranquilos y de igual manera propositivos en cuanto a la modernidad de está por esta razón en el referéndum sobre autonomía el departamento opto por este cambio.

Los campesinos chapacos y chaqueño, constituyen el 55% de la población ósea, de 100 habitantes del departamento, 55 son campesinos con identidad y cultura propia, además aportan con el 87% de la producción agropecuaria a nuestra ciudad y al país.

En cuanto a territorio departamental el área Rural el 90%, del departamento, están reconocidos como Comunidades Campesinas.

Los campesinos fueron parte en la defensa del Petróleo en la guerra del Chaco en defensa y servicio de la Patria.

Los campesinos de Tarija aportaron a la lucha por la democracia en Bolivia, en Luchas cívicas y obreras por el 11% de regalías para el departamento de Tarija.

Los campesinos de Tarija soportaron la exclusión política y social del Estado Nacional y departamental con los resultados de alto nivel de analfabetismo, pobreza y

migración.

Los campesinos defienden y defenderá los recursos del IDH y la autonomía Departamental, pero que esta no sea solo para la ciudad y para autoridades como prefecto y su entorno, los campesinos de Tarija luchan por que los recursos del IDH y la autonomía llegue realmente a las Provincias, Regiones, Municipios, a los Campesinos e Indígenas.

Por lo expresado líneas arriba la gente del área rural representa más del 50% de la población actual por esta razón se debe escuchar sus peticiones y aceptarlas para que realmente nuestro departamento pase a un nuevo nivel de departamento donde todos gente de ciudad y de provincia decidamos nuestro futuro y proyectos para el bienestar del departamento.

Para conocer más sobre el pensar de la gente en cuanto a la descentralización y la autonomía se entrevisto al Sr. Luis Alfaro dirigente de la F.S.U.C.C.T. a cual se le hicieron las siguientes preguntas.

¿Qué opina de la función pública y la descentralización?

A la que contesto con las siguientes palabras, la descentralización de la función pública fue uno de los aportes mas grades de los gobiernos anteriores pues mediante la descentralización muchas funciones de estado pasaron a los municipios y prefectura con lo que muchas obras se pudieron ejecutar sin la burocracia del gobierno en la ciudad de La paz, pero si bien con la descentralización los departamentos se hicieron más libres de decisiones, ha comenzado un centralismo pero a nivel departamental donde las provincias deben pasar penares para sus proyectos pues la prefectura es la que maneja los recursos económicos y para que estos llegue a la gente de campo la prefectura hace que se inviertan estos dineros por oficinas dependientes de la prefectura en cada provincia, y esta forma de gobierno departamental es la que se quiere mantener con la autonomía, para lo cual los campesinos no están de acuerdo pues los recursos departamentales como el IDH debe pasar directo a las provincias como, Cercado, O’conor, Aviles y depas provincias

para que ellos inviertan estos recursos en sus necesidades de la gente que viven en sus regiones.

¿Cuál es la visión del Autonomía que busca para el departamento?

El derecho del pueblo en sus diferentes niveles territoriales debe elegir a sus autoridades en todo nivel, desembocado en el derecho a decidir como planificar su futuro. El derecho de administrar sus recursos sin intermediarios las provincias podrán gastar en 100% de sus recursos en sus necesidades no como sucede actualmente que cuando una provincia necesita una cierta cantidad de recursos económicos del 100% solicitado solo llega un 60% a 70% de esos recursos pues lo demás se perdió en su trámite y de paso por oficina de oficina. Además vemos que la autonomía departamental debe ser mejorada pues actualmente los dicen ser defensores de la autonomía son los que se reparten los recursos departamentales entre familiares como sucede, y que unos cuantos siempre sean los eternas autoridades como son los Lemas, Trigo, Paz, Castellanos entre otros que no cambian y heredan las instituciones a sus hijos como si fueran de ellos por eso la autonomía departamental debe superar esta cuestión y hacer partícipe de la dirección de nuestro departamento a todos los estantes y habitantes de este departamento nacidos o no en la misma pues todos queremos lo mejor de nuestra sociedad por eso debe tomarse a todos seamos de campo o de ciudad?

1.5. Los Pueblos Étnicos y la Autonomía

Si bien los pueblos étnicos han gozado de una autonomía amplia por la ausencia del poder estatal que más se concentro en las ciudades, estos pueblos por sus usos y costumbres eligen a sus autoridades, tienen su propia justicia pero su autonomía no está reconocido legalmente.

La mayoría de estos pueblos están en las áreas rurales de cada departamento es por lo cual cada una tiene necesidades propias de su región de su actividad y de sus necesidades, por tal razón las mismas deben ser tomadas en cuenta en el proceso e autonomía reconociéndoles de la autonomía que tienen y suministrándoles los

recursos económicos que necesitan por tal razón que los recursos provenientes del IDH deben llegar de forma directa a cada provincia y no así solo a la prefectura del departamento que por la burocracia crea un centralismo departamental.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

PRIMERA

Se concluye que el Estado Boliviano es un país unitario es decir que se encuentra bajo un solo gobierno central, además que Bolivia cuenta con tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, nuestro país cuenta con nueve departamentos y cada uno con un gobierno departamental como son los prefectos un gobierno municipal autoridades que se encuentran sometidos a la norma constitucional.

SEGUNDA

Después de la aprobación de la ley de participación popular y la ley de descentralización administrativa Bolivia fortifico la democracia dando mayor control al ciudadano sobre el manejo de sus recursos económicos, la descentralización administrativa consistió en la transferencia de ciertas competencias y recursos a las prefecturas entre las que tenemos competencias de formular y ejecutar planes departamentales de desarrollo, Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública como ser la construcción mantenimiento de Carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales; electrificación rural, Infraestructura de riego y apoyo a la producción, investigación y extensión técnico-científica, conservación y preservación del medio ambiente, promoción del turismo, programas de asistencia social, programas de fortalecimiento municipal, y otros concurrentes con los gobiernos municipales, Administrar, supervisar y controlar los recursos humanos y el presupuesto de los servicios personales de educación, salud, asistencia social, estos ejemplos son competencias que hoy las ejecuta las prefecturas que antes de la descentralización correspondían al gobierno central.

TERCERA

Si bien la descentralización administrativa fue un avance a la democracia de nuestro país hoy Bolivia lucha por un estado autonómico donde las regiones como Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni, ya quieren ser gestores directos de su desarrollo, con el

manejo de sus recursos para ejecutar programas que ayuden a la vida de los estantes de cada departamento autonómico.

CUARTA

Tarija consolido su autonomía en las urnas y con la aprobación de sus estatuto autonómico con un 80% por el sí, pero para que la autonomía pueda consolidar sus fines necesita sus recursos económicos, es por esta razón que los recursos del IDH son necesarios para sostener servicios como el SUSAT entre otros.

QUINTA

Si bien la descentralización consolido la transferencia de competencias gubernamentales a las prefecturas se logro reducir el centralismo a nivel nacional, pero origino un centralismo departamental, donde provincias y comunidades que necesitan ciertos servicios y obras deben pasar por una burocracia impuesta por la prefectura por tal razón para que la autonomía logre sus fines los recursos provenientes del Estado y IDH deben pasar de forma directa a cada provincia para que las mismas ejecuten sus proyectos y cubran sus necesidades propias de cada provincia de esta manera superar el centralismo departamental.

PROYECTO DE LEY DE TRANSFERENCIA DE LAS REGALÍAS E IDH DIRECTA A LAS PROVINCIAS, DEL DEPARTAMENTO DE TARIJA

CONSIDERANDO, Qué,- Las Comunidades Campesinas e Indígenas, las Provincias, Secciones en todos los eventos nacionales, de la Gubernatura y campesinos manifiestan su decisión irrenunciable a la administración directa de sus recursos económicos que les corresponde, al poder de decidir en que invertir, de elegir sus autoridades y así hacer un desarrollo integrado, equitativo para las ciudades y el campo.

CONSIDERANDO.- Que el Proceso de desconcentración, descentralización y autonomías Indígenas Campesinas, Seccionales provinciales es una realidad irreversible, donde la Provincia Gran Chaco ya cuenta con el 45% que lo han distribuido 15-15-15- para cada Sección, que ahora plantean con justo derecho y experiencia la administración y transferencia directa.

CONSIDERANDO.- Qué.- es insostenible una administración desde la ciudad de los recursos referidos en especial a la Producción Servicios Básicos, por lo que la única forma de desarrollar nuestros pueblos, cantones y comunidades es dándoles los medios económicos que les corresponde para que administren bajo programas proyectos y políticas departamentales y nacionales.

CONSIDERANDO.- Que en el Departamento de Tarija sectores como el campesino en coordinación con los Municipios, Prefectura logramos concertar Decretos y leyes como el Plan de Emergencia, PROSOL, Seguro a la Producción Agrícola, D.S. 29322, que permite la transferencia directa y para todos de recursos de la Renta Petrolera bajo la fiscalización Pública.

PROPUESTA

SE PROPONE EL SIGUIENTE PROYECTO DE LEY.

Art.- lro.- Se autoriza a la Gobierno departamental de Tarija transferir hasta el 45% de las Regalías de manera directa a las Secciones Municipales Cercado, San Lorenzo, El Puente, Uriondo, Padcaya, Bermejo, O'Connor, y Yunchará, para que sean administrados entre los Ejecutivos seccionales y autoridades Municipales

Art- 2do.- La Asamblea Departamental deberá reglamentar mediante Ley los porcentajes que corresponde a cada provincia tomando en cuenta la población, pobreza, territorio y los programas departamentales respectivos y obras de impacto departamental.

Art.- 3ro.- El 45% de acuerdo a la Ley 3038 que transfiere la Regalías a la Provincia Gran Chaco esto será transferido también de manera directa a cada Sección tomando en cuenta a las Comunidades originarias de esa región . -

Art- 4to.- Los recursos de pre inversión e inversión destinados, planificados y priorizados de apoyo a la Producción deberán ser transferidos de manera directa a cada comunidad bajo administración propia y fiscalización de dicha comunidad.

Art- 5to.- El 10% restante corresponderá a la administración del Gobierno departamental de seguimiento, gestión e implementación de políticas departamentales, nacionales e internacionales.

Art.- 6to.- Los recursos de carácter nacional y de cooperación internacional también serán transferidos de manera directa