
ASOCIACION BOLIVIANA DE CIENCIA POLITICA

ANÁLISIS Y OBSERVACIONES A LA LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ”

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El Enfoque de la LMAD
 3. Organización Territorial
 4. Procedimientos para el Acceso a las Autonomías Indígenas
 5. Coordinación entre el Nivel Central del Estado y las Entidades Autónomas
 6. Suspensión y Destitución de Autoridades Electas
 7. Conclusiones
-

1. INTRODUCCIÓN

El proceso autonómico que vive Bolivia tiene sus orígenes en un impulso antiguo ubicado, especialmente, en Santa Cruz, pero también forma parte del conjunto de políticas descentralizadoras que se han puesto en marcha en América Latina y que corren paralelamente a la profundización y/o consolidación de la democracia.

Las condiciones asimétricas de desarrollo económico e inclusión social entre las regiones de un mismo país, han generado escenarios propicios para la emergencia de presiones sociales que demandan una mayor autonomía de gestión, mayor cercanía de las instituciones del Estado y, por supuesto, la posibilidad de incrementar la participación ciudadana en el marco de comunidades más pequeñas que la nacional pero, por eso mismo, mejor dispuestas a trabajar por su desarrollo.

Naturalmente, los procesos autonómicos pueden chocar con diversos obstáculos. En primer lugar, con la renuencia del nivel central del Estado a transferir competencias, recursos pero sobre todo mayor poder de decisión. El panorama se complica con el predominio de una cultura política débilmente democrática, de rasgos autoritarios que promueve el centralismo, el clientelismo y, por lo tanto, la imposibilidad que los ciudadanos ejerzan efectivamente su autodeterminación.

El gran temor de los regímenes centralistas es que al transferir competencias, recursos y poder, dejan de tener el control absoluto sobre la sociedad, deben competir con actores políticos locales mejor articulados con sus sociedades y naturalmente, deben contemporizar con múltiples formas de concebir el desarrollo.

Los países que en Latinoamérica han implementado procesos de descentralización, destacan el carácter unitario del Estado y, en consecuencia, en mayor o menor grado establecen criterios para limitar la autonomía de las entidades sub-nacionales. Existe un temor – inexplicable – de que la unidad del Estado se fracture y termine en un sistema federado. En primer lugar, y dadas las condiciones socio – económicas de la mayoría de estos países, no existe posibilidad que tal hecho ocurra.

En este sentido, prácticamente todas las experiencias descentralizadoras latinoamericanas presentan grados variables de control del nivel central del Estado. Sin embargo, la figura más extrema sea probablemente la que determina una especie de “tutela” sobre el proceso y las entidades sub-nacionales que, obviamente, mantiene el “status quo” en detrimento del cambio.

Ahora bien, se pueden establecer algunos criterios generales para determinar la viabilidad de un proceso descentralizador y autónomico.

En primer lugar, es que en la medida que no exista consenso político en torno a un modelo descentralizador y/o de autonomías claro, las acciones que se puedan realizar son marginales, logrando tanto avances como retrocesos. Para avanzar se requiere de una demanda ciudadana regional y local con capacidad política suficiente para contrapesar el poder de los intereses centrales ya que de lo contrario, las probabilidades de éxito del proceso es muy baja. Asimismo, los incentivos políticos en el Ejecutivo y Legislativo son esenciales.

En segundo lugar, la velocidad pausada de los cambios “descentralizadores” ayuda a la generación de un diseño general más consistente, pero no sustituye la necesidad de un modelo claro.

En tercer lugar, cuando un proceso descentralizador se implementa sobre una acentuada heterogeneidad de capacidades territoriales, se puede profundizar la desigualdad. Algunas ideas que podrían compensar esta dificultad son: a) la definición de una escala

adecuada que asegura una masa crítica de recursos; b) la implementación de un programa gradual de descentralización en función de la adquisición de condiciones mínimas con un sistema de acreditación previa al traspaso de funciones, atribuciones y recursos.

Y es que el poder central es más proclive a desconcentrar o entregar funciones administrativas que a descentralizar el poder. Si no se avanza adecuadamente en lo segundo, lo primero puede ser irrelevante o impertinente.

Por otra parte, la descentralización o las autonomías a ultranza y en cualquier condición no son necesariamente beneficiosas para la población. Los términos están de moda y su aplicación en forma acrítica, sin la generación previa de capacidades adecuadas en el ámbito local, puede generar grandes retrocesos en la agregación de valor público para la sociedad. A la inversa, procesos cuidadosos, planificados, con un modelo claro y aplicado gradualmente, podrían tener un impacto positivo en la calidad de vida de la ciudadanía y en la profundización de la democracia¹.

La reciente aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), es un importante paso hacia la construcción de la nueva institucionalidad del Estado Plurinacional, pero no constituye una solución a las tensiones y conflictos que históricamente han caracterizado la relación Estado – regiones. Se pensó, tal vez ingenuamente, que una nueva Constitución Política que incorpora el tema de las autonomías en un formato complejo resolvería las citadas tensiones y conflictos, pero esto no ocurrió porque el problema radica menos en las instituciones políticas y más en el tipo de cultura política que predomina en Bolivia.

En el papel, la LMAD parece innovadora y audaz, pero una lectura detenida de la misma evidencia que tiene varios y profundos problemas de enfoque y aplicación. En primer término, la Ley establece un fuerte “tutelaje” del nivel central del Estado sobre las entidades autónomas, no explica de forma suficiente la forma en que el sistema se financiará – pacto fiscal –, contiene algunas contravenciones a la Constitución Política del Estado (CPE), es muy confusa en varios temas y relativiza de forma peligrosa la decisión del soberano expresada en el voto.

¹ Waissbluth, Leytón e Inostroza: *La Descentralización en Chile (1990 – 2005): Asignatura Pendiente*; Universidad de Chile, 2005.

Por otro lado, mantiene la estructura de normas similares que han propiciado procesos autonómicos y descentralizadores en Latinoamérica y España. La gran incógnita gira en torno a las reales posibilidades que tiene la LMAD, tal y como está planteada, de profundizar la democracia, fortalecer las entidades autónomas para propiciar el desarrollo económico y social del pueblo boliviano.

El presente documento, preparado por la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP) bajo el generoso auspicio de la Fundación Konrad Adenauer, tiene un contenido crítico que no pretende demeritar la LMAD, sino mostrar sus debilidades e insuficiencias para que, en el futuro mediano o inmediato, las autoridades correspondientes corrijan las mismas y, de este modo, contribuir al proceso de construcción de la nueva institucionalidad del Estado plurinacional.

De este modo, el análisis se concentrará en cinco áreas temáticas: a) el enfoque de la LMAD; b) la organización territorial; c) los procedimientos de acceso a la autonomía indígena; d) la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades autónomas y e) la suspensión temporal y destitución de autoridades electas.

Cabe destacar que la LMAD consta de un Preámbulo, 9 Títulos, 31 Capítulos, 149 Artículos, 6 Disposiciones Adicionales, 17 Disposiciones Transitorias, 9 Disposiciones Abrogatorias, 3 Derogatorias y 3 Disposiciones Finales.

2. EL ENFOQUE DE LA LMAD

El Art. 1 de la CPE menciona: “Bolivia se constituye en un Estado Social Unitario de Derecho Plurinacional, Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, descentralizado y con autonomías...”

La estructura de la LMAD está diseñada, precisamente, para preservar el carácter unitario del Estado, algo usual en todos los procesos descentralizadores emprendidos en Latinoamérica. La idea que subyace tiene que ver con el temor a otorgar mayores grados de autonomía a las entidades sub-nacionales, pues se colocaría en riesgo la integridad del Estado. Por supuesto, dicha idea es cuestionable pero ratifica una tradición política muy vinculada al centralismo.

Asimismo, y esto se han encargado de resaltar las autoridades gubernamentales, las autonomías son una característica del Estado y no una condición. Por eso el Art. 1 de la CPE menciona que Bolivia es un Estado...con autonomías y no como algunos pensaron un Estado autonómico. Por eso, el sistema de autonomías planteado por la LMAD está fuertemente “tutelado” por el gobierno central.

Es decir, el enfoque de la LMAD establece que las características y el límite de la institucionalidad autonómica serán definidos exclusivamente por el gobierno nacional. Las entidades sub-nacionales ejercerán su autonomía en la medida que el gobierno así lo determine y no la comunidad de ciudadanos en el nivel departamental, regional, local o indígena originario campesino. Esto podría ser considerado pertinente si se hubiera planteado una descentralización gradual, de tal manera que los niveles de autonomía se incrementen con la adquisición de experiencias de gestión y generación de recursos suficientes.

No se puede pasar por alto el curioso preámbulo de la LMAD que menciona: *De todas las acciones, rebeldías y procesos, destaca la revolución igualitaria de 1877 liderada por Andrés Ibáñez, quien al grito de “Todos somos iguales” lanzado en plena plaza de armas frente a los representantes más acérrimos del orden patriarcal feudal en Santa Cruz, se convirtió en el cuestionamiento a la base misma del orden estamental que imperaba en todo el país. El movimiento de Ibáñez se fundó en el convencimiento pleno de la necesidad de instaurar una estructura económica y política que permita superar la desigualdad y la injusticia...*

Y es curioso porque el tributo a Andrés Ibáñez² no se hace extensivo a los movimientos indígenas, que según la CPE y la LMAD, tienen la posibilidad de autodeterminación con

² Andrés Ibáñez fue elegido, por segunda vez, diputado nacional en 1874. Conformó en Santa Cruz de la Sierra un movimiento social y político denominado “los igualitarios” que luchaba permanentemente por alcanzar la igualdad social y política del individuo y descentralizar el poder. Las autoridades cruceñas y nacionales mandaron a perseguir al líder igualitario y a sus seguidores. En 1875, mientras Ibáñez se hallaba preso, la tropa se levantó por un problema de salarios y los soldados apoyaron a los igualitarios. A partir del 2 de octubre de 1876, Ibáñez gobernó Santa Cruz, poniendo en práctica su programa igualitario. En ese momento, las proclamas del gobierno regional son ya abiertamente federalistas. La Proclama de la Junta Superior Federal del Oriente reza: “Una era de paz, igualdad y fraternidad se abrirá a través de cuantos obstáculos le presente la centralizadora y tiránica forma de gobierno unitario”. En 1877, el gobierno federal cobró impuestos a la producción de azúcar, emitió decretos para organizar su funcionamiento. Asimismo, dejó a los terratenientes la tierra que cultivaban, distribuyó la restante y abolió la servidumbre. Llegó incluso a emitir papel moneda con el respaldo público. Ese mismo año, el gobierno central mandó a perseguir a Ibáñez y consiguió eliminarlo, con lo que acabó la

la implementación de las autonomías indígena originario campesinas. Es más, tanto la CPE como la LMAD tienen, en apariencia, una fuerte orientación indigenista.

Posiblemente, los proyectistas de la norma llegaron a la conclusión que el verdadero abanderado de las autonomías es el pueblo cruceño a través de la figura de Ibáñez, por eso no se menciona a los indígenas, pero también pudieron concluir que las autonomías no fueron una demanda genuina de los pueblos indígena originario campesinos.

Sea cual fuere el motivo, queda claro que la LMAD es un justo homenaje a la reivindicación autonómica cruceña que es de larga data y constituye un impulso insoslayable para consolidar la democracia en Bolivia.

3. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

El Art. 14 de la LMAD (Finalidad de la Organización Territorial), establece lo siguiente en el párrafo I: *“La organización territorial tiene como finalidad fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano, estableciendo un sistema de organización del territorio que configure unidades territoriales funcional y espacialmente integradas de forma armónica y equilibrada”*.

La orientación del citado artículo es correcta en el plano retórico. En la realidad, existen una cantidad enorme de problemas limítrofes entre municipios, provincias y departamentos que se agravarán con la autonomía otorgada a los pueblos y naciones, indígena originario campesinos, cuya territorialidad incluso puede sobreponerse a la jurisdicción de municipios.

Precisamente, la LMAD aborda el tema de una forma ambigua. El Art. 17 (Conflicto de Límites) señala lo siguiente:

“I. Los conflictos de límites existentes entre municipios deberán ser resueltos en la vía conciliatoria considerando criterios históricos y culturales.

II. En caso de no existir acuerdo o conciliación, y agotado el trámite administrativo establecido en ley especial, los conflictos de límites existentes entre las unidades territoriales municipales de un mismo departamento y que no comprometan límites departamentales, serán dirimidos por referendo, a solicitud del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado y a convocatoria de la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley, y administrado por el Órgano Electoral Plurinacional.”

En primer lugar, la norma se refiere exclusivamente a los problemas de límites entre municipios, efectivamente los más numerosos, pero no necesariamente los más conflictivos.

En segundo lugar, ¿bajo qué criterios se organizaría un referéndum que resuelva un conflicto de límites entre dos o más municipios?, ¿participarán las poblaciones de los municipios involucrados, del departamento en el que se origina el conflicto? Si la mencionada consulta se realiza entre municipios, es probable que triunfe aquél que tenga más votantes. Es decir, la solución propuesta no es en realidad una solución, ya que genera ganadores absolutos y perdedores absolutos. Es altamente probable que el municipio perdedor no se resigne a esta situación ya que un conflicto que involucra límites y la posibilidad de la explotación de recursos naturales en los territorios en disputa, es muy complejo como para abordarlo con la superficialidad que propone la LMAD.

En tercer lugar, la LMAD no se pronuncia acerca de los conflictos de límites entre Departamentos. El paro cívico en el Departamento de Potosí que duró 19 días, exigía, entre otras cosas, la propiedad sobre el cerro “Posokoni” de piedra caliza – materia prima para el cemento – que se ubica en la frontera con el Departamento de Oruro. Por su parte, las fuerzas cívicas e institucionales de Oruro consideran que ese yacimiento se encuentra en su territorio. Por supuesto, el gobierno central no ha podido resolver el problema debido al vacío legal que existe.

Ahora bien, la LMAD es muy clara con los potenciales conflictos de límites entre las autonomías indígenas y los municipios. El Art. 59 (Afectación Territorial Distrital o Municipal) dice en su parágrafo I: “*Cuando la conformación de una autonomía indígena originario campesina basada en territorio indígena originario campesino afecte límites de distritos municipales, el gobierno autónomo municipal correspondiente procederá a la nueva distritación acordada con el pueblo o nación indígena originario campesina*”.

Este artículo expresa los criterios doctrinales plasmados en la Constitución Política del Estado que dan origen a la otorgación de “derechos especiales” a los pueblos indígenas originario campesinos. El resultado es una ciudadanía “diferenciada”: más derechos y privilegios a unos por su origen étnico.

Por supuesto la LMAD no considera, en este punto, que los conflictos entre autonomías indígenas y municipios pueden tornarse muy violentos. No es probable que los municipios se queden de brazos cruzados si el problema incluye la posesión y aprovechamiento de recursos naturales.

4. PROCEDIMIENTOS PARA EL ACCESO A LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS

La Constitución Política del Estado otorga a los pueblos y naciones indígena originario campesinos un amplio abanico de privilegios y derechos especiales. Dos ideas sobresalen en el texto constitucional: “autodeterminación y territorialidad”, es decir, soberanía sobre el territorio.

En este sentido, se esperaba que la LMAD expresara esta orientación indigenista estableciendo un procedimiento razonable y ágil para el acceso de los pueblos y naciones indígena originario campesinos a la autonomía.

Como veremos más adelante, esto no ocurre. La LMAD repite en este punto, su carácter tutelar de todo el proceso autonómico. Posiblemente, las tensiones y conflictos que se suscitaron en varios lugares del país, por el control de recursos naturales y tierras entre supuestos pueblos indígenas que exigían, de acuerdo a la Constitución Política, el usufructo exclusivo de dichos bienes, causó alarma en el gobierno central.

Y es que si se pretende preservar la unidad del Estado y el control de éste sobre los recursos que genera la explotación de recursos naturales para beneficio de toda la sociedad, no se puede admitir que otra entidad – así sea un pueblo o nación indígena originario campesino – tenga la posibilidad de ejercer derechos exclusivos sobre esos recursos naturales.

La CPE afirma en su Art. 30, párrafo II, numeral 4 que las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de *libre determinación y territorialidad*.

La LMAD menciona en su Art. 5, parágrafo III. *“Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.- Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas. Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son los Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena, de acuerdo a lo establecido en el Art. 2, el parágrafo I del Art. 30 y el Art. 32 de la Constitución Política del Estado”*.

El Art. 43 de la LMAD (Carácter de lo Indígena Originario Campesino) afirma: *“Lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia cuya existencia es anterior a la colonia, cuya población comparte territorialidad, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias; y así se denominen solamente como indígena o como originarios o como campesinos, pueden acceder en igualdad de condiciones al derecho a la autonomía establecido en la Constitución Política del Estado, en sus territorios ancestrales, actualmente habitados por ellos mismos y en concordancia con el Art. 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo. El pueblo afroboliviano está incluido en estos alcances, en concordancia con el Art. 32 de la Constitución Política del Estado”*.

Nótese que ambos artículos no ratifican en ningún momento la libre determinación y territorialidad de los pueblos y naciones indígena originario campesinos. La sutil omisión tiene el propósito de impedir que dichos pueblos ejerzan con plenitud la soberanía territorial que la CPE les reconoce, poniendo en peligro la unidad y autoridad del Estado.

Aún asumiendo que la LMAD finalmente promueve efectivamente la autonomía indígena, el procedimiento y los requisitos para acceder a esta cualidad son muy exigentes.

En primer lugar está la certificación, por parte del Ministerio de Autonomía, del carácter ancestral del territorio indígena. De esta forma, el Art. 56 de la LMAD (Requisitos para el Acceso a la Autonomía Indígena Originaria Campesina) en su parágrafo I, dice: *“De manera previa a la iniciativa establecida en el Art. 50 de la presente Ley, el Ministerio*

de Autonomía deberá certificar expresamente en cada caso la condición de territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones demandantes según lo establecido en el Parágrafo I del Art. 290 de la Constitución Política del Estado”.

Sobre el particular cabe preguntarse: ¿por qué una entidad del gobierno central como el Ministerio de Autonomía debe certificar el carácter ancestral del territorio indígena?, ¿tiene mapas o referencias prehispánicas de los territorios y pueblos que habitaron esta parte del mundo?

En los hechos, el gobierno central pretende controlar directamente todo el proceso autonómico y particularmente indígena. El propósito salta a la vista: evitar la multiplicación de conflictos con el tema de la “libre determinación y territorialidad”, así como con el asunto del control de los recursos naturales.

Ahora bien, en el caso hipotético de que al Ministerio no le quede otra opción que certificar la calidad de “ancestral” el territorio indígena originario campesino, la LMAD prevé otras condiciones.

El Art. 57 (Viabilidad Gubernamental) de la LMAD establece que: *“La viabilidad gubernativa se acredita con la certificación emitida por el Ministerio de Autonomía, que contemplará la evaluación técnica y comprobación en el lugar, del cumplimiento de los siguientes criterios:*

1. **Organización.** *La existencia, representatividad y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena originario campesino(s), que incluya la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos.*
2. **Plan Territorial.** *La organización deberá contar un con plan de desarrollo integral de la(s) nación(es) o pueblo(s) indígena originario campesino(s) que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. El plan deberá incluir estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes. El plan deberá contemplar la estructura demográfica de la población”.*

Obviamente, para muchas naciones y pueblos indígena originario campesinos será imposible cumplir los requisitos exigidos por la LMAD. Los más perjudicados serán aquellos cuya densidad demográfica es muy baja y no cuentan con algo parecido a “viabilidad gubernativa”. Si la Constitución Política del Estado pretendió “visibilizar” a estas comunidades humanas, la LMAD tiende a “invisibilizarlas” restituyendo las condiciones de marginación de las que fueron objeto en el pasado.

Entonces, ¿qué tipo de naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán optar a las autonomías indígenas? Posiblemente un pequeñísimo porcentaje que cumpla los exigentes requisitos que establece la LMAD.

En lo que respecta a la aprobación de los estatutos autonómicos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, la LMAD dice en el Art. 53 (Proyecto de Estatuto o Carta Orgánica), Parágrafo I, numeral 5 lo siguiente: *“en el caso de la conformación de una autonomía indígena originaria campesina, en un territorio indígena originario campesino, su titular convocará a la conformación de un órgano deliberativo, o su equivalente, para la elaboración y aprobación del proyecto de estatuto mediante normas y procedimientos propios bajo la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)”*.

En este punto existe una contradicción entre lo que plantea la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y lo que dispone la Ley del Régimen Electoral Plurinacional. La primera no asigna dicha tarea al SIFDE, la segunda sí. Entonces, ¿cuál es válida o cómo han interpretado esas normas los funcionarios del Ministerio de Autonomías que redactaron la LMAD?

La Ley del Régimen Electoral en su Art. 92 (Supervisión) dice: *“en el marco del ejercicio de la Democracia Comunitaria, el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), supervisa el cumplimiento de las normas y procedimientos propios, cuando corresponda. Con este fin, se coordinará con las autoridades indígena originario campesinas para el establecimiento de la metodología de acompañamiento que se adecúe a las características de cada proceso y a sus diferentes etapas. El Órgano Electoral Plurinacional garantiza que el proceso de supervisión no interferirá en el ejercicio de la democracia comunitaria”*.

En este contexto, los Tribunales Electorales Departamentales no juegan ningún papel en este importante tema, ya que es una instancia paraelectoral, como el SIFDE, la que supervisa la democracia comunitaria.

Por otra parte, el Parágrafo del mencionado Art. 53 indica: *“El órgano deliberativo correspondiente remitirá el proyecto de estatuto al Tribunal Constitucional, que deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad. En caso de que existan observaciones, el Tribunal Constitucional Plurinacional lo devolverá para su corrección”*.

Es decir, los pueblos indígena originario campesinos están habilitados para redactar sus estatutos según sus usos y costumbres, pero deben remitir este proyecto al Tribunal Constitucional y finalmente realizar un referéndum aprobatorio supervisado por el SIFDE. El proceso mismo muestra una tendencia a reputar esos pueblos como “menores de edad”, como poblaciones sujetas a la tutela de las instituciones del gobierno central.

5. COORDINACIÓN ENTRE EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO Y LAS ENTIDADES AUTÓNOMAS

La relación entre el nivel central del Estado y las entidades autónomas, en el marco de un sistema autonómico como el que se propone, debería adoptar una forma flexible y consecuente con ese sistema. Naturalmente, se requiere de una instancia de coordinación específica que, en el caso que nos ocupa no debería ni siquiera tener el rango de viceministerio.

Como ya se mencionó, la LMAD establece una autonomía fuertemente “tutelada” por el nivel central del Estado. Esto se confirma con las instancias del Órgano Ejecutivo dedicadas, exclusivamente, a este tema. De este modo, existe un Ministerio de Autonomías, institución que contradice el espíritu de la autonomía y la descentralización, ya que estaría considerando que el proceso autonómico es un área más de administración del gobierno central.

La LMAD establece dos instancias adicionales de control sobre el proceso autonómico. En primer lugar, se crea el Consejo Nacional de Autonomías (Art. 123) que está conformada por: 1) la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional que además preside este consejo; 2) tres ministros del Órgano Ejecutivo Plurinacional (de la

Presidencia, Planificación del Desarrollo y de Autonomía); 3) las gobernadoras o gobernadores de los nueve departamentos; 4) cinco representantes de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia; 5) cinco representantes de las autonomías indígena originario campesinas y 6) una o un representante de las autonomías regionales.

El Art. 121 de la LMAD menciona que *“el Consejo Nacional de Autonomías es una instancia consultiva permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas”*.

Llama la atención que la composición del citado Consejo no exprese el peso de cada instancia de gobierno. De este modo, frente a los cuatro representantes del Órgano Ejecutivo (incluido el presidente), los municipios solo puedan acreditar cinco delegados, siendo que su número excede los 330 en todo el país.

La LMAD además crea otra instancia denominada *“Servicio Estatal de Autonomías”* (Art. 123), *“entidad pública descentralizada bajo tuición del Ministerio de Autonomía, con personalidad jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria”*. Sus atribuciones, establecidas en el Art. 129, párrafos I, II, III y IV, abarcan el ámbito competencial, económico financiero, normativo y de información.

En los hechos, la LMAD instituye un complejo institucional que otorga al Órgano Ejecutivo del Estado plurinacional (gobierno central), la *“tutela”* absoluta sobre las autonomías. En este sentido, cabe preguntarse si el sistema de autonomías ha sido diseñado para que las regiones, departamentos, municipios y pueblos indígena originario campesinos se hagan cargo de su propio desarrollo a partir de instituciones específicas, ¿para qué plantear estas instancias de control exagerado y que contradicen el espíritu de la autonomía?

Sin embargo, lo que más llama la atención es que la LMAD no diga nada de la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), institución creada recientemente por el Órgano Ejecutivo para *“promover e impulsar el desarrollo estratégico económico y social de las Macroregiones y Zonas Fronterizas de forma articulada a los planes y políticas públicas.”* (DECRETO SUPREMO N° 0538).

El sentido común indica que esta agencia debería estar inserta en la LMAD y vinculada al Consejo Nacional de Autonomía. En los hechos la ADEMAF es una instancia paralela

a las autonomías Departamentales, Regionales, Municipales e Indígenas, que se sustenta en el concepto de Macroregión, definida en el Decreto como *“aquel espacio territorial que articula regiones afines ecológicamente, culturalmente y de vocación productiva, y que en términos político administrativos corresponden a uno o más departamentos.”*

No puede negarse una lógica fuertemente “centralista” en la creación de la ADEMAF que además, se expresa en las funciones que debe cumplir (Decreto Supremo N° 0538, Art. 7). Así:

La ADEMAF en el marco de las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo – PND y las políticas definidas por el Órgano Ejecutivo tiene las siguientes funciones:

- a) Promover, formular, canalizar, coordinar y supervisar los planes, programas y proyectos de desarrollo ejecutados por los Ministerios sectoriales y las diferentes entidades del Órgano Ejecutivo a nivel Central del Estado en las Macroregiones y Zonas Fronterizas, de acuerdo al PND.*
- b) Identificar y priorizar las demandas sectoriales y territoriales, canalizar iniciativas de programas y proyectos propuestos por las organizaciones sociales, locales y regionales, coordinando su evaluación e implementación con las entidades del Órgano Ejecutivo y los Gobiernos Autónomos.*
- c) Promover iniciativas estatales para impulsar actividades económicas productivas en el marco del PND.*
- d) Fortalecer la presencia y la gestión pública del Órgano Ejecutivo a nivel central del Estado en las Macroregiones y Zonas Fronterizas.*
- e) Administrar y gestionar programas estratégicos para Macroregiones y Zonas Fronterizas de las mismas.*
- f) Efectuar el seguimiento a los proyectos estratégicos del PND y aquellos que implemente el Órgano Ejecutivo en la Macroregiones y Zonas Fronterizas.*
- g) Difundir y socializar la información generada sobre la gestión del desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas en coordinación con los Ministerios de Planificación del Desarrollo y de la Presidencia.*

6. SUSPENSIÓN TEMPORAL Y DESTITUCIÓN DE AUTORIDADES ELECTAS

La sección de la LMAD que más polémica ha causado es la referida a suspensión temporal y destitución de autoridades electas departamentales, regionales y municipales.

La oposición política y regional ha manifestado que las disposiciones que contiene dicha sección promueven el desconocimiento del voto ciudadano.

Así por ejemplo, con esta disposición los alcaldes electos de Sucre y Quillacollo fueron alejados del cargo, colocando en su lugar a personas que no tienen el respaldo de la legitimidad del voto y, para colmo, pertenecen al partido oficialista que perdió las elecciones en esas ciudades. Igual suerte corrió el alcalde electo de Potosí, aunque gracias a que su partido tiene mayoría en el concejo municipal, el reemplazante provisional pertenece a esa tienda política.

Sobre el alcalde de la ciudad de La Paz también se cierne la amenaza de la suspensión a raíz supuestos “malos manejos” cuando desempeñaba el cargo de presidente del Concejo Municipal. También están en riesgo los gobernadores opositores del Beni, Santa Cruz y Tarija debido a que deben enfrentar cargos por la organización de los referéndums autonómicos, el 2008.

Todos los sindicatos no pertenecen al Movimiento al Socialismo y han manifestado su oposición a la política que implementa el oficialismo. En tales circunstancias, resulta obvio para la opinión pública y los ciudadanos que la intención es “judicializar” la política para defenestrar cualquier oposición. Sin embargo, en el camino, la legitimidad del voto ciudadano queda absolutamente dañada por el manejo grosero de las disposiciones contenidas en la LMAD.

En este sentido, el Art. 144 (Suspensión Temporal) de la LMAD dice: *“Gobernadoras, Gobernadores, Alcaldesas y Alcaldes, Máxima Autoridad Ejecutiva Regional, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejales y Concejales de las entidades territoriales autónomas, podrán ser suspendidas y suspendidos de manera temporal en el ejercicio de su cargo cuando se dicte en su contra Acusación Formal.”*

El Artículo 145, referido al Procedimiento, señala:

“Para proceder a la suspensión temporal de funciones prevista en el Artículo anterior necesariamente deberá seguirse el siguiente procedimiento:

- 1. Habiendo acusación formal, el fiscal comunicará la suspensión al órgano deliberativo de la entidad territorial autónoma respectiva, el cual dispondrá, de manera sumaria y sin mayor trámite, la suspensión temporal de la autoridad acusada*

designando, al mismo tiempo y en la misma resolución, a quien la reemplazará temporalmente durante su enjuiciamiento.

2. Cuando se trate de la Máxima Autoridad Ejecutiva, la autoridad interina será designada de entre las y los Asambleístas y/o Concejales y Concejales.

3. Si se tratara de asambleístas departamentales y regionales, concejales y concejales, la Asamblea Departamental, la Asamblea Regional o el Concejo Municipal respectivo designará a la suplente o el suplente respectivo que reemplazará temporalmente al titular durante su enjuiciamiento.

Esta sección de la LMAD entra en contradicción con la Constitución Política del Estado que señala en el Artículo 234, que para “*acceder al desempeño de funciones públicas*” se requiere “*no tener pliego de cargo ejecutoriado, ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, pendientes de cumplimiento*”. Y es importante subrayar las palabras “desempeño de funciones”. La palabra “desempeño”, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es definida como “Cumplir las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio; ejercerlos”. Por lo tanto, la única causal de suspensión de una autoridad electa es que pese sobre ella sentencia ejecutoriada y no “*cuando se dicte en su contra Acusación Formal*” como lo establece la Ley “Andrés Ibáñez”.

Si bien las consideraciones anteriores son producto de interpretación de la Constitución Política, no hay que perder de vista el hecho de que este tema cuenta con un antecedente jurídico importante establecido en la Ley de Municipalidades de 1999. A diferencia de la Ley de Participación Popular, que ha sido abrogada por la Ley de Autonomías y Descentralización, la Ley de Municipalidades sigue vigente y ha servido como antecedente jurídico para el tema de la suspensión de las autoridades de las instancias autónomas. Por ejemplo, el artículo 48 de la citada Ley y que se refiere a la suspensión temporal del Alcalde Municipal, señala:

1. El Alcalde Municipal será suspendido temporalmente del ejercicio de sus funciones y las de Concejal, por existir en su contra auto de procesamiento ejecutoriado. La suspensión persistirá durante toda la substanciación del proceso para asumir su defensa. También procede la suspensión temporal en los casos contemplados en la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 y sus Reglamentos, cuando corresponda.

II. Procederá su restitución o reincorporación en el cargo de Alcalde Municipal en caso de sentencia absolutoria o declarativa de inocencia.

La LMAD recoge el espíritu de la Ley de Municipalidades en este punto y lo incorpora para establecer las causales y el procedimiento para la suspensión de autoridades electas.

Dado que la norma se está utilizando para defenestrar autoridades electas, es muy probable que se instale un clima de mayor confrontación política, pero también mayores niveles de ingobernabilidad en el marco de los gobiernos autónomos departamentales y municipales.

7. CONCLUSIONES

En función a las áreas de la LMAD analizadas, se pueden concluir los siguientes aspectos:

Conclusión 1: El enfoque de la LMAD ratifica las características centralistas del sistema político boliviano y plantea un sistema de autonomías “tutelado”.

La LMAD sigue el enfoque centralista del Art. 1 de la CPE, que menciona que Bolivia es un Estado con autonomías y no un Estado autonómico. Este enfoque permite que el sistema de autonomías planteado por la LMAD esté fuertemente “tutelado” por el gobierno central.

Conclusión 2: La LMAD es ambigua en cuanto a conflictos de límites municipales y no se pronuncia sobre los que generan problemas entre departamentos.

Es probable que los problemas limítrofes entre municipios, provincias y departamentos se agraven con la implementación de las autonomías indígena originario campesinas, cuya territorialidad incluso puede sobreponerse a la jurisdicción de municipios. En caso de que existan conflictos de límites entre municipios, la LMAD no establece criterios apropiados para los referéndums dirimidores. Tampoco la LMAD se pronuncia acerca de los problemas de límites entre Departamentos.

Conclusión 3: Los procedimientos y requisitos para el acceso a las Autonomías Indígena Originario Campesinas son exigentes, complejos y están diseñados para que el gobierno tenga la “tutela” sobre el proceso.

La Constitución Política del Estado otorga a los pueblos y naciones indígena originario campesinos un amplio abanico de privilegios y derechos especiales. Dos ideas sobresalen en el texto constitucional: “libre determinación y territorialidad”, es decir, soberanía sobre el territorio. Sin embargo, la LMAD no ratifica en ningún momento estos privilegios de los pueblos indígenas. Asimismo, asumiendo que la LMAD promueve efectivamente la autonomía indígena, el procedimiento y los requisitos para acceder a esta cualidad son muy exigentes y complejos.

A esta complejidad se suma el hecho de que la aprobación de los estatutos autonómicos indígena originario campesinos, estará bajo la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)” y no así de los Tribunales Electorales Departamentales. En este aspecto, el control del gobierno central es evidente y muestra una visión paternalista en relación a los pueblos indígena originario campesinos.

Conclusión 4: La coordinación entre el Nivel Central del Estado y las Entidades Autónomas se realiza a través de un complejo de instancias centrales algunas de las cuales gozan de una autonomía insólita.

La LMAD señala que el Consejo Nacional de Autonomías es una instancia consultiva permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas. La LMAD instituye un complejo institucional que otorga al Órgano Ejecutivo del Estado plurinacional (gobierno central), la “tutela” absoluta sobre las autonomías y su desarrollo.

Está ausente de esta instancia de coordinación, la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), institución creada recientemente por el Órgano Ejecutivo para “promover e impulsar el desarrollo estratégico económico y social de las Macroregiones y Zonas Fronterizas de forma articulada a los planes y políticas públicas.” (DECRETO SUPREMO N° 0538).

El sentido común indica que esta agencia debería estar inserta en la LMAD y vinculada al Consejo Nacional de Autonomía. En los hechos la ADEMAF es una instancia paralela a las autonomías Departamentales, Regionales, Municipales e Indígenas, que se sustenta en el concepto de Macro región.

Conclusión 5: La Suspensión Temporal y Destitución de Autoridades Electas socava el principio de soberanía popular y la gobernabilidad de las entidades autónomas

La sección de la LMAD que más polémica ha causado es la referida a suspensión temporal y destitución de autoridades electas departamentales, regionales y municipales. Esta disposición socava el principio de legitimidad del voto ciudadano e induce a prácticas “golpistas” que afectan la gobernabilidad de los gobiernos de las entidades autónomas.