

AUTONOMÍAS LIMITADAS Y FEDERALISMO ASIMÉTRICO: DESAFÍOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN REAL EN BOLIVIA

Limited Autonomy and Asymmetric Federalism: Challenges for Real Decentralization in Bolivia

PhD. Betty Carolina Ortuste Tellería

Doctora en Derecho (UPV/EHU).

Docente universitaria e investigadora.

Miembro ABEC, ABEDA y SOCI-DOC.

 <https://orcid.org/0009-0009-0666-5218>

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch08>

“La autonomía es el camino, no el destino (...)

Y el federalismo no es sinónimo de división, sino más bien de unidad en la diversidad”

Resumen

La Constitución Política del Estado (2009) instauró un régimen autonómico con la promesa de superar el centralismo histórico y reconocer la plurinacionalidad. No obstante, la experiencia posterior ha mostrado una persistente brecha entre las atribuciones formales y la capacidad real de decisión y financiamiento de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA's).

Esta investigación, de diseño mixto, articula análisis dogmático-jurídico, revisión comparada con constituciones referenciales y trabajo empírico (entrevistas semiestructuradas a expertos y encuesta en línea a 217 sujetos) para identificar las limitaciones estructurales del régimen autonómico vigente y evaluar la viabilidad de una transición hacia el federalismo —incluido el federalismo asimétrico— como alternativa institucional. Los hallazgos señalan tres barreras centrales: (i) ausencia de un Pacto Fiscal fundacional y de un costeo competencial vinculante; (ii) centralización de materias estratégicas (seguridad, justicia, recursos

naturales); y (iii) un desarrollo normativo que, en la práctica, reduce el alcance decisional de las ETA's.

La evidencia ciudadana muestra un respaldo mayoritario a reformas profundas y una inclinación hacia el federalismo (62,7% de la muestra). El Proyecto de Constitución Federal remitido como insumo incorpora instrumentos (Pacto Fiscal vinculante, Tribunal Constitucional Federal, marco presupuestario multinivel y disposiciones transitorias) que compatibilizan la transición propuesta. Se propone una ruta política-técnica por fases (diagnóstico y costeo; pilotos territoriales; Pacto Fiscal; proceso constituyente regulado; consolidación) y un conjunto operativo de recomendaciones para minimizar riesgos de fragmentación y garantizar sostenibilidad financiera y equidad interterritorial. El federalismo propuesto se concibe como reingeniería constitucional y fiscal, no como secesión, y demanda procedimientos transparentes y legitimadores (Asamblea Constituyente y referendo vinculante) para su implementación (Ortuste et al., 2025; Urenda, 2017; Watts, 2008).

Palabras clave

Régimen autonómico; Entidades Territoriales Autónomas (ETA); Centralismo; Federalismo asimétrico; Pacto Fiscal; Descentralización política; Reforma constitucional; Estado plurinacional; Gobernanza multinivel.

Abstract

The 2009 Bolivian Constitution established an autonomy model intended to overcome historical centralism and recognize plurinationality. However, the subsequent experience revealed a persistent gap between formal powers and subnational entities' capacity to exercise decisions and finance their functions. This mixed-methods study integrates doctrinal legal analysis, comparative constitutional review, and fieldwork (semi-structured expert interviews and an online survey with 217 respondents) to identify structural constraints of the current autonomy regime and assess the feasibility of transitioning to federalism — including asymmetric federal options. Key barriers identified are: (i) lack of a foundational Fiscal Pact and binding competential costing; (ii) centra-

lization of strategic competences (security, justice, natural resources); and (iii) a body of implementing legislation that in practice curtails sub-national decision-making. Citizen evidence shows majority support for substantive reforms and a tilt toward federalism (62.7%).

The Federal Constitution Project included among the study materials contains complementary mechanisms (binding Fiscal Pact, Federal Constitutional Court, multilevel budgetary framework, and transitional clauses) that make the proposed transition operational. We propose a staged technical-political roadmap (diagnosis & costing; pilot transfers; Fiscal Pact; regulated constituent process; consolidation) and specific, implementable recommendations aimed at safeguarding national unity while enabling genuine decentralization. Federalism is framed as constitutional and fiscal reorganization rather than secession and requires transparent, legitimating procedures (Constituent Assembly and binding referendum) for its enactment (Ortuste et al., 2025; Oates, 1999; Montero & Samuels, 2024).

Keywords

Autonomous regime; Autonomous Territorial Entities (ETA); Centralism; Asymmetric federalism; Fiscal Pact; Political decentralization; Constitutional reform; Plurinational state; Multilevel governance.

Agradecimientos

Agradezco la valiosa colaboración intelectual y técnica de las personas que contribuyeron a esta investigación. En particular, se reconoce a:

Juan Carlos Urenda, Delmar Apaza López, Esteban Ortuño Casson, Luis Eduardo Martínez y Carlos Bellot por acceder gentilmente a las entrevistas y compartir sus puntos de vista;

Jorge Antonio Asbún Rojas, María Sonia Eliana Roca Serrano, Dora Montenegro Alegre, William Herrera Añez, Mónica Gabriela Sauma Sankyz, Alan E. Vargas Lima, Micaela Alarcón Gambarte, Ciro Manuel Añez Núñez, José Antonio Landriel Pedraza, Gabriel Nanetti, José

Luis Belmonte Aparicio y Marco Antonio del Río, por sus comentarios, observaciones y sugerencias para la redacción del proyecto de Constitución Federal para Bolivia;

Diego Salvatierra Mercado por la valiosa colaboración en la recolección y procesamiento de datos, elaboración de capítulos, así como la sistematización de referencias bibliográficas; y

Colegas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UPSA, por comentarios y sugerencias.

INTRODUCCIÓN

Desde el nacimiento de la República de Bolivia en 1825, ha existido una tensión constante entre el modelo de Estado centralista frente a las demandas regionales, particularmente en el Oriente del país. Cabe recordar que el Estado Boliviano nació a la vida jurídica como un Estado Simple del tipo Unitario con diferencias marcadas respecto de un Estado Compuesto del Tipo Autonómico que actualmente ha adoptado.

Como todo proceso evolutivo conlleva etapas por las que debe atravesar al no haberse constituido en su origen como un Estado Compuesto del tipo Federal. En ese orden de ideas podría afirmarse que a semejanza de un ser humano hay grados de madurez y complejidad que distinguen a una y otra forma jurídica del Estado que de manera sintética reflejaremos en el siguiente cuadro resumen:

Tabla 1*Formas jurídicas de Estado y sus diferencias*

CRITERIOS DIFEREN- CIADORES	ESTADO SIMPLE	ESTADO COMPUESTO	
	UNITAR- IO	AUTONOMICO	FEDERAL
Nº de Consti- tuciones Políti- cas de Estado (CPE's)	1 Sola CPE	1 Sola CPE: Un solo centro de poder con- stituyente y múltiples centros de producción legislativa	Varias CPE: 1 Constitución Fed- eral y tantas CPE como Estados miembros
Nº de Sujetos Es- tatales (Estados)	1 solo Estado	1 solo Estado, aunque múltiples niveles de gobierno participan limitadamente en las relaciones internacio- nales	Varios Esta- dos asociados, reservándose el Estado Federal la suscripción de tratados y conven- ciones. Estados asociados suscri- ben instrumentos internacionales de menor jerarquía
Distribución competencial	Listado competen- cial pre- dominan- temente en favor del nivel central	Reparto competencial a múltiples niveles de gobierno, reservándose las materias más im- portantes y la mayoría de ellas	Un mayor repar- to competencial para delimitar intervención del Estado Federal y dotando de un mayor quantum de poder público a los Estados aso- ciados.

Estructura del Poder Constituido	Simple: 1 solo Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral en el caso Boliviano (CPE Bolivariana de 1826)	Compleja: Los clásicos órganos de poder a nivel nacional, mientras que los niveles de gobierno subnacionales solo poseen Órgano Ejecutivo y Legislativo; por tanto, carecen de Órgano Judicial y Electoral propio.	Compleja: Tanto el Estado Federal como los Estados asociados cuentan con sus clásicos órganos de poder público. Vale decir, que el Estado Federal cuenta con 1 órgano ejecutivo, 1 legislativo, 1 judicial y 1 electoral con alcance nacional. Estos mismos 4 órganos se replican al interior de cada Estado miembro o asociado.
Formas de organización administrativa	Puede ser centralizada, descentrada o descentralizada administrativamente	Con descentralización administrativa y política	Con descentralización administrativa, política y fiscal.

Nota. La tabla presenta una comparación sintética entre las principales formas jurídicas de Estado —unitario, autonómico y federal— a partir de criterios diferenciadores vinculados al número de constituciones políticas, la titularidad de la soberanía estatal y la distribución de competencias.

La reforma constitucional de 2009 introdujo un marco jurídico novedoso de autonomías en Bolivia, con elevados fines de reconocimiento de la plurinacionalidad y descentralización, reconociendo un “Estado unitario con autonomías”. La promesa era lograr una descentralización real que dé fin al centralismo. Sin embargo, la implementación posterior ha mostrado limitaciones que mantienen un perfil de centralización en materias estratégicas y una correspondencia insuficiente entre competencias transferidas y recursos financieros. La realidad nos muestra que el cambio fue eminentemente retórico, sin aplicación real ni estructural.

El presente estudio parte de la hipótesis de que el régimen autonómico, tal como se ha desarrollado, constituye una forma de “autonomía inconclusa” que requiere repensarse estructuralmente y que el federalismo —en su modalidad asimétrica flexible— podría ofrecer soluciones institucionales para compatibilizar unidad y diversidad territorial. El objetivo es analizar las limitaciones estructurales del modelo autonómico vigente, evaluar la viabilidad jurídica y política del federalismo y proponer una ruta técnico-política para una transición ordenada y legítima.

METODOLOGÍA

Se utilizó un método mixto: jurídico, histórico, cualitativo y cuantitativo dividido en fases:

- **FASE 1:** Se realizó un análisis normativo y documental de la Constitución Política del Estado vigente, la Ley Marco de Autonomía y Descentralización y derecho comparado internacional (España, Bélgica, Italia, Alemania, EE.UU., México, Argentina y Brasil).
- **FASE 2:** Se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos en materia de Derecho Constitucional y Autonómico. Se buscó recolectar sus percepciones sobre el modelo autonómico boliviano y una transición al modelo de Estado federal.
- **FASE 3:** Se realizó una encuesta a 217 ciudadanos mayores de 18 años sobre su satisfacción con el modelo autonómico, sus implicancias y el grado de apoyo al modelo federal

En suma, se empleó un diseño mixto convergente que combinó: (i) **análisis dogmático-jurídico** de la Constitución (CPE, 2009), LMAD y normativa conexas; (ii) **revisión comparada** con ocho ordenamientos constitucionales de referencia (para extraer lecciones sobre reparto competencial y federalismo fiscal); (iii) **entrevistas semiestructuradas** con expertos en descentralización, derecho público y finanzas públicas; y (iv) **encuesta online** (n = 217) con muestreo intencional que buscó diversidad de edad, ocupación y ubicación.

Los datos cualitativos fueron codificados temáticamente; los cuantitativos fueron analizados mediante estadística descriptiva (frecuencias y porcentajes). La triangulación metodológica permitió contrastar diagnóstico normativo, percepciones ciudadanas y apreciaciones expertas para formular la propuesta de ruta y recomendaciones.

Resultados

Diagnóstico normativo y doctrinal

El diseño normativo de la CPE establece un marco autonómico limitado. Aunque reconoce la existencia de entidades autónomas, el nivel central retiene las competencias estratégicas: manejo de recursos naturales, administración de justicia, seguridad y orden público, así como la política económica y monetaria. Los gobiernos departamentales y municipales se reducen a funciones administrativas y de ejecución de políticas, sin capacidad legislativa sustancial. Este esquema se traduce en lo que los expertos denominan un “unitarismo encubierto”, donde la descentralización es más simbólica que real.

El análisis del ordenamiento vigente evidencia una tensión entre la forma constitucional de “Estado con autonomías” y el desarrollo normativo que, mediante técnicas legislativas y regulatorias concretas, ha restringido el ejercicio efectivo de la autonomía. La Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y normas sectoriales introducen mecanismos de validación, control y atribución que, en varios supuestos, centralizan decisiones en materias estratégicas (seguridad, justicia, política fiscal, manejo de recursos naturales) y condicionan la plena autonomía de las ETA’s (Urenda, 2017; Ley N° 031, 2010). Asimismo, el mandato constitucional de un **Pacto Fiscal** y del **costeo competencial** no se ha materializado en forma vinculante, produciendo transferencias no acompañadas del financiamiento necesario (Oates, 1999; Ortuste et al., 2025).

El análisis de constituciones de **8 países tales como España, Bélgica, Italia, Alemania, Estados Unidos, México, Argentina y Brasil**, evidencia que los sistemas federales se construyen sobre pactos de

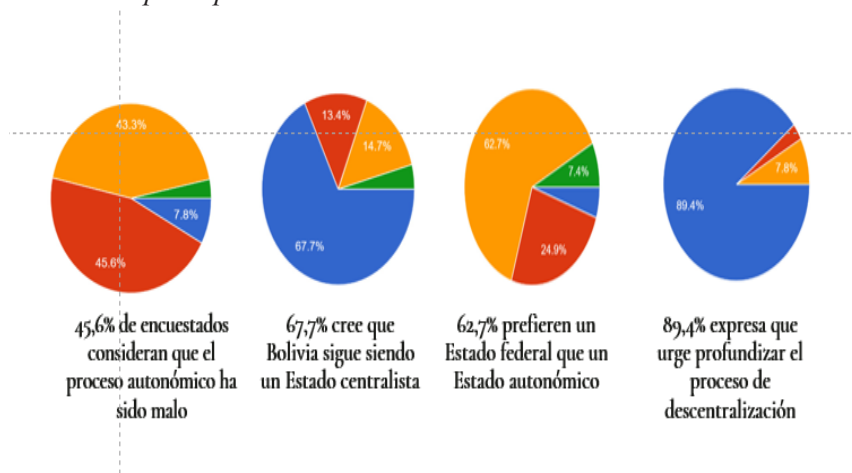
poder real entre el Estado central y las entidades federadas. A diferencia del modelo boliviano, donde el poder central concede competencias de forma tutelada, en los sistemas federales existe autonomía fiscal, política y legislativa clara. Esta comparación permite comprender que la viabilidad del federalismo en Bolivia dependerá de una redistribución efectiva de competencias y de la garantía de autonomía fiscal.

2. Resultados empíricos: encuesta y entrevistas

La encuesta (n = 217) muestra percepciones ciudadanas críticas respecto al alcance del proceso autonómico: 45.6% califica el proceso como “malo” y 67.7% percibe un Estado altamente centralizado; 62.7% se pronuncia a favor del federalismo como forma de Estado. Además, hay respaldo mayoritario a reformas institucionales (selección meritocrática, rediseño del órgano electoral) y a un nuevo reparto competencial (96.5% a favor). A manera de resumen se tiene el siguiente gráfico:

Figura 1

Resultados principales



Nota. La figura presenta los resultados principales de la encuesta sobre percepción ciudadana respecto al régimen autonómico, el grado de centralización del Estado y la viabilidad de un proceso de descentralización profunda en Bolivia.

Encuesta para Programa Semilleros de Investigación, UPSA

De lo anterior se colige que existe un amplio apoyo a que Bolivia se federalice y cada Estado federado redacte su constitución, tenga su propia policía regional y se implemente una reforma en el sistema judicial. En cambio, las entrevistas a expertos enfatizan tres problemas estructurales: ausencia de pacto fiscal vinculante y costeo verificable; centralización de materias estratégicas; y diseño institucional susceptible de captura política (Urenda, 2017; Ortuste et al., 2025).

Así, por ejemplo, **Juan Carlos Urenda** califica a las autonomías como “inocuas”, pues reparten menos competencias que en los años 90. **Carlos Bellot y Esteban Ortuño**, señalan que el centralismo asfixia el desarrollo económico y judicial de las regiones. En cambio, **Delmar Apaza** destaca que las competencias concurrentes refuerzan al nivel central del Estado y debilitan a los gobiernos regionales. Finalmente, **Eduardo Martínez** subraya la necesidad de formar servidores públicos competentes y de resguardar las autonomías indígenas como parte del proceso de descentralización.

Síntesis del Proyecto de Constitución Federal

El Proyecto de Constitución Federal incorporado como insumo plantea instrumentos que dan respuesta técnica a las limitaciones señaladas: un **Pacto Fiscal Federal** vinculante (con criterios de distribución y fondos de convergencia), obligación constitucional de costeo competencial previo, reglas presupuestarias multinivel y la creación de un **Tribunal Constitucional Federal** con potestad para resolver conflictos competenciales; además, incluye disposiciones transitorias y un procedimiento regulado de Asamblea Constituyente y referendo vinculante.

Estos elementos conectan de manera operativa con la ruta propuesta en esta investigación, ofreciendo una arquitectura legal que permite pilotear, evaluar y consolidar una transformación del régimen autónomico hacia un federalismo con garantías de unidad y equidad (Watts, 2008; Montero & Samuels, 2024).

DISCUSIÓN

Los hallazgos convergen en señalar que la mera formalización de autonomías no asegura la descentralización real; la fiscalidad —y en particular el costeo competencial— es la llave técnica y política que determina sostenibilidad. La experiencia comparada confirma que los sistemas federales exitosos combinan reglas constitucionales claras sobre competencias, autonomía fiscal (recursos propios más transferencias compensatorias), instituciones de coordinación intergubernamental y mecanismos judiciales eficaces (Watts, 2008; Oates, 1999).

El modelo autonómico actual encarna una paradoja: en lo formal proclama descentralización, pero en la práctica reproduce un centralismo rígido. Esto genera ineficiencia y conflicto permanente entre regiones y Estado central. En contraste, el federalismo surge como una propuesta pragmática que busca equilibrar las competencias, mejorar la administración pública y otorgar legitimidad a los gobiernos locales. No obstante, el proceso debe garantizar la protección de las autonomías indígenas, evitando que estas conquistas históricas se vean debilitadas.

Desde la perspectiva normativa boliviana, la transición hacia el federalismo exige no sólo voluntad política sino un programa técnico de implementación que integre diagnóstico, pilotos y un Pacto Fiscal fundacional que sea jurídicamente vinculante. La transición debe cruzar por dos etapas:

- 1. Fortalecer el modelo autonómico antes de la federalización:** Dotando de mayores competencias legislativas, administrativas y fiscales para las regiones.
- 2. Reforma total a la constitución:** Estableciendo un Estado federal, de corte semipresidencialista o parlamentarista por el desgaste del presidencialismo, con nuevo reparto competencial y un régimen económico mixto que fomente la iniciativa privada, la industrialización y las alianzas público-privadas.

De esta manera, el federalismo no se plantea como ruptura, sino como reorganización funcional para alcanzar mayor eficiencia y equidad. El federalismo asimétrico surge como alternativa pragmática para acomodar desigualdades territoriales y capacidades diferenciadas; permite que ciertos Estados adopten competencias ampliadas en virtud de acuerdos y capacidades demostradas, mientras otros conservan un esquema distinto, evitando imposiciones uniformes que agravarán inequidades. No obstante, la asimetría requiere salvaguardas: mecanismos de compensación horizontal, cláusulas de no discriminación, y un tribunal constitucional federal con facultades expeditas para resolver controversias.

Proyecto de Constitución Federal para Bolivia

La propuesta busca transformar fundamentalmente la estructura de Bolivia, pasando de un Estado Unitario con autonomías a un **Estado Federal**. Las ideas centrales se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Estructura del Estado y Forma de Gobierno.

- **Estado Federal:** Bolivia se constituiría como un “Estado Federal, Social y Democrático de Derecho”, compuesto por la unión de nueve **Estados Federados**. Esto reemplaza el actual “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”.
- **Gobierno Semipresidencialista:** A nivel federal, se adoptaría un sistema de gobierno semipresidencialista. Este sistema se caracteriza por tener un **Presidente** como Jefe de Estado y un **Primer Ministro**, elegido por el Parlamento, como Jefe de Gobierno. Esto contrasta con el sistema puramente presidencialista de la CPE actual.

2. Organización Territorial y Autonomía Real.

Nueve Estados Federados: Los actuales nueve departamentos se convertirían en Estados Federados, cada uno con la potestad de tener su propia **Constitución, Parlamento, Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Estatal**.

Poder Residual para los Estados: A diferencia del modelo au-

tonómico actual, donde las competencias son asignadas desde el nivel central, la propuesta federal establece que todas las competencias no reservadas expresamente para el gobierno federal pertenecen a los Estados Federados. Esto les otorga una autonomía mucho más profunda y originaria.

3. Distribución del Poder y Justicia Descentralizada.

División de Poderes Federal: El poder público federal se organizaría en un **Parlamento Federal** (bicameral), un Órgano Ejecutivo Federal (Presidente y Gobierno), un Órgano Judicial Federal y un Órgano Electoral Federal. Además, se crea un **Tribunal Constitucional Federal** como un órgano extra poder.

Descentralización de la Justicia: Cada Estado Federado tendría la facultad de organizar su propia administración de justicia, incluyendo la designación de sus jueces y la estructura de sus tribunales, en coordinación con el nivel federal. Esto representa una descentralización radical en comparación con el sistema judicial único y centralizado actual.

Sedes de Poder Distribuidas: La propuesta distribuye las sedes de los órganos federales en diferentes ciudades para descentralizar el poder.

4. Modelo Económico y Régimen Fiscal

- **Modelo Económico Mixto de Mercado:** Se propone un modelo que reconoce la coexistencia de la economía pública, privada, cooperativa y comunitaria, pero con un énfasis en la **libre iniciativa privada** y el rol del Estado como regulador y fiscalizador, más que como actor principal en la producción. Esto se diferencia del “Modelo Económico Social Comunitario Productivo” de la CPE actual, que otorga un papel central y director al Estado.
- **Pacto Fiscal Federal:** La distribución de recursos se basaría en un **Pacto Fiscal Federal** obligatorio y vinculante, que definiría la coparticipación de los impuestos federales y los criterios de distribución. Esto sustituiría el sistema actual de transferencias discrecionales.

les desde el nivel central.

- **Regalías para las Regiones Productoras:** Se garantiza que los Estados Federados productores de recursos naturales reciban una regalía no inferior al **once por ciento (11%)** del valor bruto de la producción, además de participar en otros impuestos específicos.

Tabla 2

Comparación: Estado Federal vs. Estado Autonomico Actual

Característica	Constitución Política del Estado (2009)	Propuesta de Constitución Federal
Forma de Estado	Estado Unitario con Autonomías. El poder reside en el nivel central, que delega autonomías a las regiones.	Estado Federal. Unión de Estados soberanos con poder originario.
Gobierno	Presidencialista. El Presidente es tanto Jefe de Estado como de Gobierno.	Semipresidencialista. Con Presidente (Jefe de Estado) y Primer Ministro (Jefe de Gobierno).
Autonomía	Delegada y limitada. Las autonomías (departamental, municipal, etc.) ejercen las competencias que la CPE y las leyes les asignan.	Originaria y profunda. Los Estados Federados tienen poder residual y elaboran sus propias Constituciones.
Poder Judicial	Centralizado. Existe un único Órgano Judicial y un Tribunal Constitucional Plurinacional para todo el país.	Descentralizado. Cada Estado Federado tiene su propio sistema judicial y Tribunal Constitucional.
Modelo Económico	Social Comunitario Productivo, con un rol central, planificador y empresario del Estado.	Mixto de mercado, con énfasis en la iniciativa privada y un rol regulador del Estado.
Recursos y Fiscalidad	Sistema centralizado de transferencias. El nivel central distribuye los recursos. Las regalías son definidas por ley	Pacto Fiscal Federal. Distribución de recursos pactada y automática. Regalías directas y significativas para los productores.

Característica	Constitución Política del Estado (2009)	Propuesta de Constitución Federal
Soberanía	Única. La soberanía reside en el pueblo boliviano y se ejerce a través de los órganos del poder central y las autonomías delegadas.	Compartida. La soberanía reside en el pueblo boliviano, pero su ejercicio se distribuye entre el nivel federal y los Estados Federados.

Nota. La tabla compara los rasgos estructurales del Estado autonómico vigente conforme a la Constitución Política del Estado de 2009 con una propuesta de Constitución federal.

En conclusión, la propuesta de constitución federal representa un cambio paradigmático que busca **descentralizar el poder de manera efectiva**, otorgando a las regiones (ahora Estados Federados) una soberanía y capacidad de autogobierno mucho mayores que las que permite el actual modelo de autonomías.

Propuesta de ruta crítica

La ruta se estructura en fases, con objetivos, actores y productos verificables:

Fase 1 — Preparación técnica y diálogo nacional (0–24 meses)

- **Objetivos:** diagnóstico fiscal y competencial público; elaboración del costeo competencial; diseño de la agenda pedagógica sobre federalismo.
- **Actores:** Mesa Técnica Nacional (Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Autonomías, universidades, representantes indígenas, gobiernos autónomos).
- **Productos:** informe de costeo competencial, documento base para Pacto Fiscal, calendario de diálogos territoriales.
- **Indicadores:** publicación del costeo competencial; número y cobertura de diálogos; encuestas de cambio de percepción.

Fase 2 — Pilotos territoriales (24–48 meses)

- **Objetivos:** transferencias progresivas a 2–3 departamentos voluntarios con garantía presupuestaria; evaluación externa.
- **Actores:** gobiernos departamentales voluntarios, Contraloría, observatorios académicos.
- **Productos:** informes intermedios y finales; recomendaciones normativas.
- **Indicadores:** cumplimiento del costeo; variación en indicadores de servicios; sostenibilidad financiera.

Fase 3 — Pacto Fiscal Fundacional (48–60 meses)

- **Objetivos:** negociación y aprobación de un Pacto Fiscal vinculante que incluya fórmulas de coparticipación, fondos de convergencia y reglas macrofiscales.
- **Actores:** Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), Mesa Técnica Fiscal, representación territorial.
- **Productos:** texto de Pacto Fiscal y normas reglamentarias.
- **Indicadores:** aprobación legal o constitucional; asignaciones presupuestarias efectivas.

Fase 4 — Proceso Constituyente regulado (60–72 meses)

- **Objetivos:** Proceso de socialización de proyecto de Constitución Federal, elaboración participativa y sistematización de propuestas. Convocatoria y realización de Asamblea Constituyente con reglamento garantista y referendo aprobatorio.
- **Actores:** sociedad civil, organizaciones indígenas, partidos, Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), Tribunal Constitucional Plurinacional.
- **Productos:** reglamento constituyente, proyecto de Constitución Federal sometido a referendo.

- **Indicadores:** transparencia, participación territorial y resultado del referendo.

Fase 5 — Consolidación e institucionalización (post-adopción)

- **Objetivos:** implementación progresiva del nuevo reparto, fortalecimiento de instituciones de control y mecanismos de cooperación.
- **Actores:** Estados federados, Parlamento Federal, Tribunal Constitucional Federal.
- **Productos:** leyes de implementación, órganos intergubernamentales, sistema permanente de transferencias.
- **Indicadores:** mejoras en gobernanza local, reducción de brechas, estabilidad política.

La gradualidad, la evidencia técnica y la legitimidad democrática configuran las condiciones sine quanon de la propuesta.

CONCLUSIONES

Con la investigación realizada se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1. El régimen autonómico vigente ha producido una **autonomía incompleta**: la distribución formal de competencias no se ha traducido en decisión ni financiamiento suficiente para las Entidades Territoriales Autónomas (ETA's).
2. La **falta de un Pacto Fiscal vinculante** y de costeo competencial verificable constituye la principal barrera técnica para la descentralización real.
3. El **federalismo asimétrico** aparece como alternativa jurídica y políticamente viable como solución estructural, siempre que su implementación sea gradual, técnicamente sustentada y democráticamente legitimada.
4. La **vía jurídicamente coherente** para una reorganización estructu-

ral es la reforma total mediante Asamblea Constituyente regulada y referendo vinculante (art. 411 CPE), acompañada de medidas transitorias claras que preserven la unidad y la equidad.

5. La consolidación del modelo federal requiere simultáneamente reformas sectoriales (judicial, policial, educativa, gestión de recursos) y la creación de instituciones de coordinación y arbitraje competencial.
6. La propuesta aquí articulada armoniza la ruta crítica con las disposiciones técnicas del Proyecto de Constitución Federal: el Pacto Fiscal, el costeo competencial, las reglas presupuestarias multinivel y el Tribunal Constitucional Federal constituyen el andamiaje necesario para una transición sostenible.

Recomendaciones prácticas:

De lo anterior se pueden formular las siguientes recomendaciones prácticas:

Publicar y socializar el costeo competencial: debe ser un documento público, técnico y detallado por materia con escenarios de financiamiento. (Oates, 1999; Ortuste et al., 2025).

Constituir de inmediato una Mesa Técnica Nacional con mandato claro y plazos para negociar el Pacto Fiscal.

Lanzar proyectos pilotos territoriales voluntarios asociados a transferencias legales y recursos garantizados —con cláusulas de reversión y evaluaciones independientes— para generar evidencia práctica.

Asegurar reglas de selección meritocrática para altas autoridades (judiciales y electorales) y fortalecer controles autónomos (Contraloría) para reducir captura política durante la transición.

Diseñar un reglamento constituyente que contemple transparencia, representación proporcional regional e indígena, audiencias públicas y sometimiento a referendo vinculante.

Incluir cláusulas fiscales y de recursos naturales en el texto constitucional federal: coparticipación clara, fondos de convergencia y blindajes contra decisiones unilaterales que afecten la sostenibilidad fiscal de los Estados federados.

Adoptar mecanismos de resolución de conflictos competenciales (Tribunal Constitucional Federal con potestad expedita) y órganos de coordinación intergubernamental.

Implementar un plan de profesionalización para autoridades subnacionales en gestión pública, finanzas y planificación.

Realizar pedagogía pública sostenida sobre federalismo y federalismo asimétrico para desactivar temores y consolidar legitimidad social.

Referencias bibliográficas

Aguilera de Prat, C. R. (1993). *Nacionalismos y autonomías* (1.^a ed.). Promociones y Publicaciones Universitarias.

Ajá, E. (2003). *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales* (2.^a ed.). Alianza Editorial.

Arce Antelo, J. C. F. (1993). *Gobierno municipal autónomo*. Fondo de Publicaciones Municipales.

Asbún, J. (1996). *Derecho constitucional general* (1.^a ed.). Editora El País.

Balaguer Callejón, F. (1992). *Fuentes del derecho II: Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*. Tecnos.

Barrios Suvelza, F. X. (2005). *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades*. Plural Editores.

Böhrt Irahola, C. (2010). *Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano*. En *Miradas: Nuevo texto constitucional* (2009) (pp. 37–66). IDEA Internacional; Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Constitución Política del Estado. (2009). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.

Flores Jiménez, J. P. (2024). *Análisis del modelo de Estado vigente en Bolivia y su comparación con Estados federales de Latinoamérica* [Tesis doctoral, Universidad Mayor de San Andrés]. Repositorio UMSA.

García Pelayo, M. (1984). *Tratado de derecho constitucional*. Tecnos.

Kelsen, H. (2000). *Compendio de teoría general del Estado* (2.^a ed.; L. Recaséns Siches & J. de Azcárate, Trads.). Colofón.

Ley N.º 031, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)*. (2010). Estado Plurinacional de Bolivia.

Montero, A. P., & Samuels, D. J. (Eds.). (2024). *Decentralization and de-*

mocracy in Latin America [Manuscrito institucional]. Carleton College; University of Minnesota.

Núñez Jiménez, E. F. (2008). *Autonomía: Génesis de un proceso*. Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra.

Núñez Klinsky, I. J. (2019). *Bolivia: Una necesidad urgente de propuesta* [Edición propia].

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>

Omote Bartos, V. (1995). *Municipalismo emergente*. Editingri.

Ortuste Tellería, B. C., & Salvatierra Mercado, M. M. (2025). *Bolivia: Del unitarismo a las autonomías y hacia la federalización* [Manuscrito no publicado]. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UPSA.

Peña, P. (2009). *La permanente construcción de lo cruceño*. Fundación PIEB.

Rivera Santibáñez, J. A. (2005). *El proceso constituyente en Bolivia*. Kipus.

Roca Urioste, J. I. (2025). *Chquisaca federal*. https://www.academia.edu/30590273/CHUQUISACA_FEDERAL_corregido

Rosati, H. D. (1988). *Tratado de derecho municipal (T. II)*. Rubinzal Culzoni.

Santistevan Justiniano, J. L. (2008). *Autonomía municipal: Gobiernos locales autónomos*. En *Autonomía: Un proceso en marcha*. Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra.

Scholsem, J.-C. (1995). *Le système constitutionnel de la Belgique*. Bruylant.

Tobalina, J. L. de S. (1981). *El Estado autonómico y sus matices federales*. Instituto de Estudios de Administración Local.

Urenda, J. C. (2017). *Las autonomías centralizadas: El caso boliviano*.

¿Qué pasó y qué hacer? Plural Editores.

Vacaflor Dorakis, E. (2006). A paso firme rumbo a la autonomía. <http://www.monografias.com/trabajos58/rumbo-a-la-autonomia/rumbo-a-la-autonomia2.shtml>

Valdivia Limpías, M. C. (2012). Filosofía del derecho (2.^a ed.). Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra.

Viver i Pi-Sunyer, C. (1981). Constitución: Conocimiento del ordenamiento constitucional (2.^a ed.). Vicens Vives.

Watts, R. L. (2008). Comparing federal systems (3rd ed.). McGill-Queen's University Press.