


HACIA LAS AUTONOMÍAS ESPECIALES LA PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO

TOWARDS SPECIAL AUTONOMIES DEEPENING THE PROCESS

Juan Carlos Urenda

Abogado y magíster en Derecho Internacional y Corporativo.

Fundador y director de Urenda Abogados

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch05>

Resumen

El modelo autonómico boliviano ha sido hasta ahora un fracaso. Lo que hay es unas autonomías-centralizadas, una auténtica contradicción, causadas por: (i) los candados centralizadores insertos en la Constitución vigente; (ii) una quincena de leyes centralistas -en muchos casos inconstitucionales- dictadas especialmente después de aprobada la Constitución y (iii) a la falta absoluta de voluntad política de los gobiernos que siguieron a la Constitución y al abandono de esta causa por los sucesivos gobiernos departamentales y municipales del país, los principales interesados, y los partidos políticos de oposición.

Por lo anterior, es imprescindible iniciar el abordaje de dicho fracaso modificando parcialmente la Constitución de conformidad a su art. 411 II, fundamentalmente en su régimen de competencias. ¿Cómo? Presentando un proyecto ley de reforma parcial de la Constitución, a ser aprobado por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y luego poniendo la reforma a consideración de cada uno de los departamentos mediante referéndums. Los departamentos que voten favorablemente asumen las competencias autonómicas propuestas -una autonomía especial- y, los que voten en contra, se quedan como están. Estaríamos haciendo uso de la versatilidad del Estado asimétrico, permitido por la Constitución vigente, que ha funcionado muy bien en otros países autónomos. No es posible acceder a un sistema federal sin pasar por la profundización del proceso autonómico.

Palabras clave

Autonomías territoriales; Estado autonómico; Centralismo constitucional; Régimen de competencias; Reforma constitucional; Autonomías especiales; Federalismo asimétrico; Descentralización política; Constitución boliviana.

Abstract

The Bolivian autonomy model has so far been a failure. What there is is centralized-autonomies, a real contradiction, caused by: (i) the centralizing padlocks inserted in the current Constitution; (ii) fifteen centralist laws – in many cases unconstitutional – enacted especially after the approval of the Constitution and (iii) to the absolute lack of political will of the governments that followed the Constitution, and the abandonment of this cause by the successive departmental and municipal governments of the country, the main stakeholders, and the opposition political parties.

For this reason, it is essential to begin addressing this failure by partially amending the Constitution in accordance with its article 411 II, fundamentally in its regime of competences. How? Presenting a bill for partial reform of the Constitution, to be approved by a two-thirds vote of the Plurinational Legislative Assembly, and then putting the reform to the consideration of each of the departments through referendums. The departments that vote in favour assume the proposed regional powers - a special autonomy - and those that vote against, remain as they are. We would be making use of the versatility of the asymmetrical State, allowed by the current Constitution, which has worked very well in other autonomous countries. It is not possible to access a federal system without going through the deepening of the autonomy process.

Keywords

Territorial autonomies; Autonomous state; Constitutional centralism; System of powers; Constitutional reform; Special autonomies; Asymmetric federalism; Political decentralization; Bolivian Constitution.

El diseño constitucional de autonomías centralizadas

La Constitución establece un régimen de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas que, en su diseño institucional, tiene una definición aceptable fundamentalmente porque da origen al Estado compuesto, rompiendo el clásico concepto de Estado unitario con un solo ámbito normativo. Así, la Constitución contempla gobiernos departamentales autónomos con un gobernador y asambleas con facultades legislativas elegidas por voto popular, e incorpora las autonomías indígenas, aspectos que, de por sí, constituyen un modelo innovador a nivel continental en lo que respecta a la estructura institucional del Estado

Sin embargo, también en la Constitución yace la negación del modelo autonómico, ya que incorpora un catálogo de competencias de carácter altamente centralizado que subrepticamente anula el diseño y proceso autonómico. La Constitución crea, de esta manera, un gobierno central todopoderoso que traba el desarrollo pleno del país, especialmente de los gobiernos departamentales, como demostramos más adelante.

Ese diseño resultó en una particular forma de Estado en la que coexisten regímenes territoriales autónomos en un Estado centralista, fórmula que bien pudiera calificarse como un *Estado centralizado con autonomías* o *autonomías centralizadas*. Se trata de un Estado paradójico, contradictorio en sí mismo (un oxímoron perfecto) y, por lo tanto, fallido en su funcionamiento, si no se efectúan los ajustes constitucionales para corregir su diseño.

Las razones básicas que nos llevan a esa conclusión son las siguientes:

Las 83 competencias del nivel central del estado.

La Constitución en su artículo 297 establece que las competencias del Estado boliviano son de cuatro tipos: privativas del nivel central del Estado, exclusivas, concurrentes y compartidas. Asimismo, este artículo define lo que debe entenderse por cada una de ellas. Una primera dificultad radica en

la sutil diferencia entre las competencias concurrentes y las compartidas. Resulta que en las concurrentes "...la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las funciones reglamentaria y ejecutiva". En las compartidas también la legislación corresponde al nivel central del Estado, pero "...la reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas". Nótese que la diferencia entre unas y otras radica en que en las concurrentes las funciones reglamentaria y ejecutiva se ejercen "simultáneamente" entre el nivel central y entidades territoriales autónomas, mientras que, en las compartidas, dichas funciones son ejercidas "exclusivamente" por estas últimas. Esta diferenciación constitucional resulta ociosa porque si en ambos casos es el nivel central quien dicta la norma general, este nivel está facultado para decidir el grado de participación de los niveles subnacionales para compartir "simultáneamente" o "exclusivamente" la labor de reglamentación y ejecución de esa competencia que está siendo normada por el nivel central.

Resulta crítico que el nivel central del Estado tenga constitucionalmente la potestad de dictar la ley marco de cada una de las competencias concurrentes o compartidas. De hecho, el nivel central del Estado ha usado invariablemente esa potestad para dictar leyes que han centralizado competencias que, de acuerdo a la Constitución, son concurrentes o compartidas, desnaturalizando, de esa manera, el propósito del régimen autonómico de la Constitución. En suma, al ser el nivel central el que dicta la norma general en los cuatro tipos de competencias, es previsible que todas las competencias así reguladas resulten centralizadas.

De lo anterior resulta que las competencias del gobierno central suman nada menos que 83, distribuidas en privativas indelegables, exclusivas, compartidas y concurrentes, creando lo que probablemente sea el catálogo constitucional competencial para el gobierno central más extenso y sobredimensionado del mundo. Por ejemplo, España tiene solo 32 competencias exclusivas del gobierno central.

Para resolver este problema se propone una modificación del artículo 297, en el que se reducen a tres los tipos de competencias, "priva-

tivas del nivel central, exclusivas y compartidas”, eliminándose el tipo de competencias concurrentes. Dicha clasificación se apega a la modalidad que se ha impuesto en el derecho autonómico comparado (principalmente España e Italia), que clasifica las competencias autonómicas en exclusivas, compartidas y de ejecución. Esta es, además, la terminología que asumieron los estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz aprobados en referéndums.

Las principales competencias, educación y salud, radicalmente centralizadas.

Las “políticas” del sistema de educación y salud son competencia “exclusiva” del nivel central del Estado. Esto es, que le competen a ese nivel las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre estas materias. De más está decir que la educación y la salud son las principales funciones del Estado y, fundamentalmente, de los regímenes autonómicos.

En estos campos la Constitución significó un retroceso con relación a la Ley de Participación Popular, porque establece que la “gestión” operativa de las tareas de educación y salud es una labor “concurrente” (ejercicio simultáneo de la función reglamentaria y ejecutiva) entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas. Esto quiere decir que en las escuelas y hospitales públicos, el nivel central del Estado tiene competencia para actuar hasta en los aspectos operativos.

En educación, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez remata la centralización del sistema de la educación boliviana.

En materia de salud, la llamada Ley Marco de Autonomías (LMA) ratificó la competencia absoluta en favor del nivel central del Estado. En términos prácticos, la única competencia que dicha norma transfiere de los municipios a los gobiernos departamentales es la infraestructura sanitaria y el mantenimiento de los hospitales de tercer nivel, a pesar de que no les asigna los recursos necesarios para dicha tarea.

La planificación centralizada

Los departamentos no tienen autonomía plena para planificar su desarrollo. La planificación nacional es una competencia “privativa” del nivel central del Estado, de manera que la “...legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado”, y los gobiernos departamentales autónomos deben planificar su desarrollo “en concordancia con la planificación nacional”. Esta planificación centralizada es propia de los sistemas socialistas radicales y de ninguna manera condice con la descentralización de la planificación que es un presupuesto básico de los regímenes autónomos.

En lo que corresponde al campo legislativo, el 10 de noviembre del año 2021 se promulgó la Ley 1407 del Plan de Desarrollo Económico y Social, que ejecuta, reglamenta, el mandato de una planificación centralizada extrema dictada por la Ley 777, que, a su vez, consiste en recentralizar todavía aún más la planificación del país, incorporando a su ámbito de aplicación nada menos que a los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, al Tribunal Constitucional, a todas las Instituciones de Control y defensa del Estado, a las empresas y universidades públicas y, naturalmente, a los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales.

La temeridad centralizadora de estas normas no tiene límite. Instruye una planificación dirigida por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, denominado para el efecto con un nombre Orweliano: “Órgano Rector”, que tiene las facultades de determinar “...la normativa, lineamientos, metodologías, normas técnicas, directrices, protocolos, procesos, procedimientos, subsistemas, plataformas, mecanismos e instrumentos para la implementación del Sistema integral del Estado, incluyendo las que corresponden a la planificación territorial y ordenamiento territorial”. Esto es definir cuándo, dónde y cómo van a gastar los recursos todas las entidades públicas.

La norma tiene una clara contradicción constitucional. Por una parte, la planificación nacional es una competencia “privativa” del nivel

central del Estado, lo que quiere decir que la legislación, reglamentación y ejecución de la planificación no se puede transferir ni delegar a nadie. Sin embargo, la misma norma le otorga al mismo nivel central, ambigüamente, la misma competencia pero ya “exclusiva”, que sí se podría delegar.

Las regalías reguladas

Las *regalías* departamentales están controladas constitucionalmente por el nivel central de gobierno, “...en el marco del presupuesto general de la nación...”, cercenando, de esa manera, la autonomía económica de los departamentos. Además, la Constitución establece que regulará las regalías mediante ley, quedando, por lo tanto, latente el peligro de que el gobierno nacional centralice aún más ese derecho logrado por los departamentos con mucho sacrificio y sangre cruceña en el año 1952.

Los ingresos y gastos públicos centralizados

En Bolivia, el que decide qué se recauda, cómo se recauda y cómo se distribuye lo recaudado de los dineros fiscales es el nivel central de gobierno. El sistema fiscal boliviano es claramente centralizado.

La Constitución se asegura de que los ingresos y gastos de los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales, denominados conjuntamente como entidades territoriales autónomas (ETA), estén controlados y dirigidos por el nivel central del Estado.

Actualmente, la distribución de recursos económicos del Estado hacia las ETA y universidades públicas consiste, en números redondos, en lo siguiente:

1. El 11% de regalías a los departamentos productores de hidrocarburos y un valor menor a los no productores.
2. La coparticipación de impuestos en un 20% para los municipios y 5% para universidades.
3. La distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre los gobiernos subnacionales ha sufrido los

siguientes recortes: (i) el 30% para la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), (ii) el 10% a los gobiernos departamentales y para la Policía, y, (iii) el 12% para el Fondo de Promoción a la inversión en Exploración y Explotación Hidrocarbúfera. Es decir, en los últimos diez años, mediante leyes, han cercenado el 52% a los gobiernos subnacionales.

4. El nivel central se queda con cerca del 80% de las regalías petroleras, el 75% de los impuestos y más de la mitad de los recursos del IDH.

Las decisiones sobre estos recursos, es decir, la política fiscal, es una competencia exclusiva del nivel central, por lo que las ETA no tienen nada que decidir al respecto. La Constitución no le dedica una sección específica a este tema, por lo que hay que escudriñar su verdadera intención a lo largo de su texto. Fija de manera precisa los ingresos y los gastos de las ETA, quedando estas prácticamente sin margen de definición autónoma en los aspectos fiscales-financieros.

En lo que respecta a los *ingresos* de las ETA, la Constitución establece, de manera puntual, cuáles son los recursos de los departamentos y manda clasificar los ingresos de las ETA por ley del nivel central. Como ingresos propios, les dio a las ETA un dulcecito: la facultad de crear impuestos como competencia exclusiva. Sin embargo, el centralismo actuó inmediatamente y a contrapelo con la Constitución, y a través de la Ley 60 apropió para el nivel central el impuesto a los juegos de azar y, luego, con la Ley 174, clasificatoria de impuestos, cerró la puerta a las ETA para que creen impuestos.

En lo que se refiere a los *gastos* de las ETA, la Constitución manda a la Ley Marco de Autonomías regular “el régimen económico financiero” de las autonomías, y dicha ley estableció lo siguiente:

- El proceso de elaboración de presupuesto de las ETA está sujeto a las disposiciones legales, directrices y clasificaciones presupuestarias emitidas por el nivel central del Estado.

- Los presupuestos de las ETA se rigen por el Plan Nacional de Desarrollo establecido por ley del nivel central.
- La distribución y el financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las ETA, se rige por ley “específica” [sic] del nivel central.
- Se inmovilizan las cuentas fiscales y se suspenden las firmas autorizadas de las ETA por orden de “juez competente”.
- Los gobiernos departamentales no pueden utilizar más del 15% en gastos de funcionamiento del total de ingresos por regalías, fondo de compensación departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados, y a los municipios les restringe, por el mismo concepto, hasta el 25% sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y cuenta especial Diálogo Nacional 2000, entre tanto sean definitivamente establecidos por ley específica del nivel central. Luego “autoriza” a gastar en diferentes rubros, estableciendo las condiciones respectivas.

De la misma manera, la Constitución centraliza la autorización de toda la contratación de deuda pública incluida la de las ETA.

Se argumenta que el artículo 305 de la Constitución que establece que “[t]oda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio” sería la garantía constitucional para que al transferirse una competencia del nivel central a las ETA esta transferencia se produzca junto a recursos provistos por el nivel central. Se trata de una interpretación lógica, ya que el dinero empleado en una competencia en el nivel central debería ser transferido a los gobiernos subnacionales correspondientes de manera automática, conjuntamente con la competencia. Pero esa interpretación lógica, lamentablemente, no es un mandato constitucional claro. Los centralistas podrían interpretar, al establecer la “definición de la fuente de recursos”, que esos recursos provienen de las ETA, es decir, del gobierno que recibe la transferencia de

competencia.

El principio constitucional establecido en el artículo 270 para las ETA de “provisión de recursos económicos” y la incorporación del concepto de “administración de sus recursos económicos” a la definición de autonomías en el artículo 272, quedan, en los hechos, anulados por las razones arriba expuestas.

Así, tenemos que la autonomía fiscal de las entidades territoriales autónomas no existe ni por la vía de los ingresos ni por la de los gastos.

La cláusula residual centralista

Los regímenes autónomos se prestan una cláusula que originalmente correspondió a los regímenes federales, denominada “cláusula residual”, cuya función es atribuir o asignar a los gobiernos subnacionales aquellas competencias que no hubieran sido asignadas al nivel central del Estado, o que habiendo sido asignadas a éste no hubieran sido ejercidas.

Ejemplo de ello es el artículo 117 de la Constitución Italiana (Italia es un Estado Unitario) que establece la siguiente cláusula residual:

Corresponde a las regiones la potestad legislativa en cualquier materia no expresamente reservada a la legislación del Estado.

España, de la misma manera, tiene una interesante cláusula residual de doble alcance establecida por el artículo 149.3 de su Constitución que reza así:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Asimismo, la Sentencia del Constitucional español 82/1984 de-

limita con claridad la cláusula del artículo 149.3:

A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia) pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado.

Este tipo de cláusula, propias de los Estados autonómicos, no está presente en la Constitución boliviana. Al contrario, el artículo 297, II, contiene una cláusula residual opuesta a las de los ejemplos anotados:

Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado.

Ese texto refleja, más que ningún otro precepto constitucional, el espíritu centralista de la Constitución boliviana.

EL CENTRALISMO LEGISLATIVO

Además de los candados constitucionales descritos en el numeral anterior, es importante mencionar las leyes que, desde la promulgación de la Constitución, el 7 de febrero de 2009, han contribuido decisivamente a la centralización radical de país, en muchos casos de manera inconstitucional.

Ley de la Renta Universal de Vejez. Renta Dignidad No. 3791
28 noviembre 2007

La centralización del sistema regulatorio. D.S. 29894 del 7 febrero
2009 y D.S. No. 0071 del 9 de abril de 2009

La alteración de la jerarquía normativa. D.S. 29894
7 febrero 2009

Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez No. 31
19 de julio 2010

Ley de Juegos de Lotería y de Azar No. 60
25 noviembre de 2010

Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez No. 70
20 diciembre 2010

Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos No. 154

14 de julio 2011

Ley General de Telecomunicaciones No. 164

8 agosto 2011

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana No. 264

31 julio 2012

Sentencia Constitucional 1714/2012 que ratifica centralismo en educación

1 octubre 2012

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No. 482

9 enero 2014

Ley de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 No. 650

15 enero 2015

Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera No. 767

11 diciembre 2015

Ley de Planificación Integral del Estado No. 777

21 de enero 2016

Ley Nacional del Deporte No. 804

11 de mayo 2016

Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social No. 1407

10 de noviembre 2021

LA CUESTIÓN FEDERAL

Hemos demostrado que las autonomías, como están normadas en la Constitución y en las leyes, no constituyen un modelo autonómico de verdad. Son “Autonomías centralizadas”, como también analizo en mi libro que lleva ese nombre (Plural editores 2017), por lo que es comprensible la frustración de la población con ese modelo y, por lo tanto, razonable la aspiración de transformar el Estado hacia un modelo distinto, que deje atrás la mala experiencia autonómica, y muchas voces apuntan hacia el Estado federal.

Para entrar en el análisis de cómo sería transformar el Estado Boliviano en uno Federal en el futuro inmediato, la primera cuestión a dilucidar es tener clara la diferencia entre autonomías y federalismo, y la mejor manera de visualizar esa diferencia es analizar, por lo menos someramente, el derecho comparado con relación a las competencias que cada uno de los dos modelos (autonomías – federalismo), otorga a los gobiernos autónomos que los conforman.

En términos figurativos, las autonomías territoriales se encuentran más o menos a mitad de camino entre el Estado unitario centralizado, y el federal, y, por ello, si se quiere llegar a un federalismo de verdad, el tránsito por un proceso de autonomización real es ineludible. En la práctica, sería imposible arribar a un estado federal solamente en virtud de una norma que lo contemple, sin antes o alternativamente haber transitado por un proceso de descentralización política o de autonomía política real. Entender esto es muy importante. No se podría alterar la realidad normativa boliviana fuertemente centralizada en todos los ámbitos de la vida del Estado, simplemente a través de una norma que declare el federalismo (como en la Bolivia que muchos añoran), sin antes haber transitado por un proceso gradual de descentralizador que conduzca hacia el federalismo.

En general, al federalismo le corresponden mayores competencias que a las autonomías, pero eso no es una regla absoluta. Por ejemplo, las competencias autonómicas que el Reino Unido ha otorgado a las autonomías de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, superan en contenido descentralizador a la mayor parte de los federalismos del mundo (estas incluso participan con representación propia en los campeonatos mundiales de diferentes disciplinas deportivas, incluido el fútbol, como si fueran países independientes). Otro ejemplo: los estatutos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija aprobados mediante referéndums, tenían un contenido de mayor descentralización que el federalismo de Venezuela o de la Argentina. Asimismo, las autonomías españolas son en los hechos más descentralizadas que varios Estados federales.

Los estados autonómicos son normalmente asimétricos, com-

puestos; es decir, no todos los territorios autónomos —departamentos en nuestro caso— tienen la misma capacidad de dictarse normas y adoptar competencias, de tal manera que unos pueden ser más descentralizados que otros. Unos pueden detentar autonomías más descentralizadas (especiales, como es esta propuesta) que otros. En cambio en los países federales esa asimetría es menor, y no hay experiencia comparada de Estados federales donde algunas entidades territoriales subnacionales tengan el estatus de estado y otras estén sometidas al poder central. En cambio, hay estados autonómicos donde unos territorios son autónomos y los otros no, o no tanto, como en el Reino Unido o España.

En Bolivia es poco probable que todos los departamentos que lo componen estén en condiciones de convertirse en Estados para conformar un Estado federal.

La experiencia mundial nos muestra que dos son las formas que los países han utilizado para adoptar la forma federal de Estado: la primera, cuando se fundaron, como en el caso de Estados Unidos, donde colonias con discrepancias religiosas pero con un enemigo circunstancial común (el rey George III) se aliaron militarmente y declararon en 1776 su independencia de Gran Bretaña por separado, siendo reconocidos primero en 1783 a través del Tratado de París como estados independientes (con constituciones y gobiernos republicanos distintos que habían sido dictadas entre 1776 y 1780), y solo luego, en 1787, estos gobiernos decidieron unirse en un pacto federal para consolidar una alianza militar más sólida pero con otras competencias muy limitadas, y con una capital pequeña fundada como entidad neutral para administrarlas; o como en el caso del actual Estado Federal Argentino cuyas originales Provincias (antes intendencias) Unidas del Río de la Plata, que gozaban de competencias autonómicas reconocidas por la Corona española (al igual que Santa Cruz, La Paz, Oruro y Potosí que como “Provincias del Alto Perú” legalmente formaron parte de la jurisdicción del Virreinato de La Plata entre 1776 y 1825), y que, tras declarar y eventualmente lograr su independencia de España en 1810 y 1816 respectivamente, e intentar consolidar constituciones provinciales entre 1819 y 1823, recién lograron conformar un Estado federal a través de la “Constitución de la Confede-

ración Argentina” de 1853.

Un intento de federalizarse a través de una modificación constitucional, después de haberse constituido un país, se dio en Colombia el año 1863 cuando, en el contexto de una guerra civil, los liberarles, ganadores de esa guerra, promulgaron, a través de una Convención, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, conocida como la Constitución Rionegro. Estaba fuertemente influenciada por el Federalismo estadounidense y dio tantas libertades a las provincias -convertidas en Estados- que condujo a una inestabilidad crónica producto de guerras entre estados y la consecuente falta de cohesión nacional. Duró 23 años y fue reemplazada por una Constitución centralista que duró más de cien años.

Otro intento reciente de establecer un Estado federal a través de una reforma constitucional, fue el de Nepal. Abolida la monarquía el año 2008, la asamblea constituyente finalmente aprobó el año 2015 una constitución que estableció un “Estado Federal Democrático” que ha tenido enormes dificultades para funcionar. Las principales dificultades han sido la falta de claridad en las competencias transferidas, capacidad técnica e institucional insuficiente de los gobiernos locales y tremendas disputas políticas sobre los límites y distribución de recursos. Muchos analistas opinan que hasta la fecha el federalismo no ha sido formalmente aplicado. En septiembre de 2025 una revuelta popular, fundamentalmente juvenil, sustituyó al gobierno elegido.

La otra vía es por la que han optado fundamentalmente los países europeos en las postrimerías del Siglo XX, que han utilizado el camino de las autonomías para llegar al federalismo, como en el caso de Bélgica que, en tres reformas constitucionales, de los años 1970, 1980 y 1989, transitó por las autonomías regionales hasta llegar finalmente al federalismo. También es el caso español que, en los hechos, luego de haber transitado más de cuarenta años de autonomías regionales, su diseño institucional se acerca hoy más al de un Estado federal que a uno autonómico, sin que el federalismo se hubiera establecido formalmente en su Constitución. De manera que, en la práctica, España es hoy más

“federal” que Argentina, México o Venezuela, por ejemplo, que son “federales” en el papel.

Tras prácticamente dos siglos de gobiernos unitarios ininterrumpidos y bajo el gobierno autoritario y profundamente centralista del Movimiento Al Socialismo, Bolivia ha comenzado estableciendo una autonomía de papel o semánticas, debido a los candados constitucionales y legales que se les ha impuesto. Si Bolivia en verdad quiere permitir niveles reales de descentralización política y administrativa para sus departamentos, necesita comenzar a transitar —o “reformular” el diseño constitucional equivocado actual o “profundizar” el superficial diseño constitucional actual, si se quiere— el camino de las autonomías para avanzar hacia el objetivo federal, como han hecho todos los países del mundo que han transitado hace el modelo federal luego de que en su fundación lo hicieron a través de uno unitario, como es del caso boliviano.

El mandato de la segunda pregunta del Cabildo más concurrido de la historia de Bolivia, del 13 de noviembre de 2022, realizado en la ciudad de Santa Cruz, recoge la insatisfacción generada por el fracaso del modelo autonómico centralizado vigente, que pareciera no tener solución de continuidad, y, a pesar de que la pregunta no hace ninguna referencia a ningún modelo en específico, ha generado una marcada expectativa para avanzar hacia el federalismo a la brevedad posible, de manera rápida, urgente, digamos. Pero, ¿cómo se pudiera hacer eso?

En primer lugar, hacer borrón y cuenta nueva no sería una buena opción en lo que respecta a temas procedimentales. Para ello, habría un primer escollo: los referéndums y la Constitución boliviana diseñan formalmente un Estado autonómico, no federal, por lo que para transformar el Estado a uno federal debiera comenzarse por convocar a un referéndum nacional para el establecimiento de una asamblea constituyente como analizamos más adelante, lo que significaría prácticamente partir de cero. Así, habríamos desperdiciado más de una década andada en el proceso autonómico y empezaríamos, de nuevo, a andar lo que ya hemos andado.

Para transformarnos en estado federal, al margen de las dificultades arriba analizadas, por la magnitud de las transformaciones que ello implicaría, se tendría que convocar a una asamblea constituyente aplicando el artículo 411 I. de la Constitución, que indica lo siguiente:

“Artículo 411. I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.”

En otras palabras, se requiere un referéndum nacional que debe aprobar por mayoría absoluta la convocatoria a una asamblea constituyente. Una vez instalada dicha asamblea, ésta, por mandato constitucional, *“se autorregulará a todos los efectos”*. Lo que indica que tiene facultades para determinar cuáles aspectos toca y en que profundidad, lo que no garantiza el establecimiento de un verdadero Estado federal ni mucho menos. (Se corre el riesgo de que producto de esa autorregulación, se deje de lado el tratamiento del tema federal y se dedique a otros temas). Luego la asamblea constituyente aprobaría el texto por dos tercios de votos. Y aquí viene una primera interrogante: ¿tendría una asamblea constituyente en Bolivia la voluntad de dos tercios de sus miembros para aprobar una verdadero estado federal?

¿Estamos dispuestos a asumir los riesgos de una asamblea constituyente?.

CONCLUSIÓN

LAS AUTONOMÍAS ESPECIALES

La pregunta que abre el análisis es la siguiente: ¿Existen en Bolivia autonomías departamentales de verdad? y, lamentablemente, la respuesta es no.

Si bien en el diseño constitucional vigente las autonomías departamentales los departamentos están dotados de asambleas legislativas y gobernadores elegidos por voto popular, estos carecen de las suficientes competencias autonómicas y correspondientes recursos económicos como para que el modelo sea verdaderamente autonómico. Como lo hemos demostrado, la Constitución vigente no incorporó, ni por asomo, las competencias autonómicas aprobadas en los referendums departamentales de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija del año 2008, a pesar de que estos no fueron anulados ni acusados de fraude por nadie. Habrían pues, autonomías “semánticas”, extrapolando la famosa definición de Loewenstein, pero, en la práctica, en los hechos, Bolivia sigue siendo un país muy centralizado.

El diseño de la distribución de competencias insertas en la Constitución es mezquino y malintencionado para evitar una real autonomización de los departamentos. Las competencias “exclusivas” de los departamentos establecidas en el artículo 300 no son, en su gran mayoría, competencias autonómicas por cuanto se refieren básicamente a cuestiones de índole administrativa que no inciden en la vida de las personas, y las competencias “concurrentes” y “compartidas” son engañosas por cuando en todas ellas corresponde al nivel central dictar una ley nacional para su existencia. Así, el centralismo boliviano una vez más ha demostrado enorme sagacidad para frenar las energías descentralizadoras. Por ello, en gran medida los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija rechazaron el actual texto de la Constitución en el referéndum del 25 de enero de 2009 con el 67.33%, 59.04%, 65.25% y 56.66% respectivamente.

A dicha limitante constitucional hay que agregar que luego de

la promulgación de la Constitución, el año 2009, el gobierno del MAS dictó más de una docena de leyes, analizadas en el numeral anterior, que centralizaron indisimuladamente el país como efecto de un gobierno no solo centralista sino, además, autoritario. Esto, aparejado a la tibieza y a algunos errores graves de los beneficiarios de las autonomías, como haber anulado los estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz, aprobados los tres mediante referéndums, configuró un escenario proclive a la centralización constante del país.

Por lo anterior, lo que tenemos hoy es un centralismo que, en algunos segmentos, es peor que el que teníamos antes del proceso de autonomización, como por ejemplo en educación y policía, al margen de que el nivel central de gobierno controla aproximadamente el 85 por ciento del total de los ingresos económicos del Estado a través de una planificación centralizada en extremo que, por lo demás, ha sido probada en el mundo como ineficaz y generadora de atraso y pobreza.

Por lo anterior, el camino más razonable sería reformar, redireccionar o “profundizar” el actual proceso autonómico, bajo la premisa fundamental de que no es que el modelo autonómico sea malo, sino que ha sido mal diseñado y pésimamente implementado por una constituyente que no obedeció el mandato del 2 de julio de 2006 y los referendums departamentales de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija llevados a cabo entre mayo y junio de 2008, y por un gobierno autoritario que desde la promulgación de la Constitución hasta la fecha se ha esforzado en promulgar leyes centralizadoras, a lo que se debe agregar la pasividad demostrada durante todo este tiempo por las autoridades de las gobernaciones y municipios, que no han sabido defender ni avanzar en el proceso autonómico. No hay que confundir el modelo autonómico con un mal diseño y una pésima gestión.

Aprovechar lo hasta ahora avanzado en lo que respecta a la estructura institucional autonómica dada fundamentalmente por las asambleas departamentales y gobernadores elegidos por voto popular, asumir las pocas competencias autonómicas que otorga el artículo 300 de la Constitución e incorporar competencias que conviertan a los gobiernos

departamentales en autonomías de verdad, sin romper el Estado unitario (como el Reino Unido) en el camino hacia el federalismo, es lo que proponemos en base al siguiente procedimiento:

Aplicar el artículo 411. II de la Constitución que establece lo siguiente:

“La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular; con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.”

Esto es, aprobar mediante dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa una ley de reforma parcial de la Constitución para modificar una docena de artículos, de manera que los departamentos que accedan a dicha modificación mediante referéndums de validación departamental acceden a dichas competencias, y los que no aprueben el referéndum, se quedan con las competencias de la Constitución vigente. De esta manera, estaríamos repitiendo el concepto de la Ley No. 3365 de 6 de marzo de 2006 (“Ley de convocatoria a referéndum nacional vinculante a la asamblea constituyente para las autonomías departamentales”) aprobada por unanimidad, que estableció que los departamentos que votaban a favor de las autonomías se autonomizaban y, los que no, se quedaban como estaban.

La Constitución de 2009 estableció que Bolivia es un Estado compuesto al admitir que pudieran existir departamentos con diferentes grados y estructuras administrativas. Es en ese marco que caben las autonomías especiales que serían asumidas solo por los departamentos que voten a favor mayoritariamente en el referéndum sobre la reforma constitucional propuesta por una ley cuyo texto adjuntamos a la presente exposición de motivos.

Consideramos que la anterior constituye una solución práctica y eficiente a efectos de validez constitucional.

(Por lo demás, una encuesta realizada por la Empresa Ipsos, publicada por la Revista Asuntos Centrales en Septiembre de 2023, estableció que la población cruceña opta en un 50% por ciento por la autonomía, y un 37 por ciento por el federalismo).

Por lo anterior, consideramos que sería un error generar un debate que enfrente los conceptos de autonomía y federalismo, como si fueran entidades antagónicas, sino más bien entender que el redireccionamiento o “profundización” de las autonomías es el camino necesario para avanzar hacia el federalismo. El debate se debiera centrar sobre qué competencias (que hoy no tenemos) queremos los bolivianos incorporar a los gobiernos subnacionales para lograr un mejor desarrollo y bienestar de los habitantes de los departamentos.

En esa línea, en cuentas resumidas, para avanzar profundizando la precaria autonomía actual hacia el federalismo, se tendría que asumir la realización de las siguientes tareas de manera paralela a la aprobación del proyecto de ley propuesto:

- Aprovechar las estructuras institucionales del sistema constitucional autonómico, esto es, las asambleas departamentales legislativas y los gobernadores elegidos por voto popular para no ponerlas en riesgo.
- Agotar lo que hubiera de autonomización en la Constitución actual, aplicando, en lo posible, las 36 competencias “exclusivas” otorgadas a los departamentos.
- Desmontar las leyes centralistas descritas en el numeral anterior.

Creemos que este proyecto de ley tendría posibilidades de éxito, siempre y cuando los bolivianos previamente resolvamos dos problemas acuciantes: (i) la falta de un Estado constitucional de derecho que respete la independencia de poderes, y (ii) un cambio en la correlación de fuerzas

políticas de manera que se logre una mayoría parlamentaria proclive a un cambio descentralizador real.

Las sugerencias del “qué” forma de estado requiere el país no son suficientes, porque acaban en meras manifestaciones de buenos deseos. El trabajo imprescindible es determinar el “cómo” transformar el país. Cómo proceder. Cómo hacerlo. El “cómo” está limitado por las circunstancias y las posibilidades reales del país tomando en cuenta el estado en que se encuentra. Esta propuesta trata de explicar fundamentalmente “cómo” el país pudiera transformarse en un Estado que abandone definitivamente el centralismo autoritario e ineficiente (Estado “fallido”) que es en lo que se ha convertido Bolivia.

ANEXO

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARCIAL DEL REGIMEN DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

CAPÍTULO

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo único

Los departamentos que hubieran aprobado en referendos departamentales la autonomía especial establecida en este capítulo, adoptan los siguientes artículos:

Artículo 297

- I. Las competencias definidas en esta Constitución son:
 1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
 2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativas, reglamentaria y de ejecución, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. En lo que concierne a las competencias exclusivas del Nivel Central, la ejecución y gestión de las mismas recaen obligatoriamente sobre los entes autónomos.
 3. I. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas que se indican en la presente Constitución.
- II. Las competencias concurrentes entre el Nivel Central de gobierno y los gobiernos departamentales establecidas en esta Constitución, pasan a ser competencias compartidas.

II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución o que, asignada como privativa o exclusiva del Nivel Central del Estado, no fuera asumida por éste, podrá ser asumida por las entidades autónomas previo control de constitucionalidad. Las competencias asignadas a las entidades autónomas que no fueran asumidas por éstas de manera expresa, podrán ser asumidas por el Nivel Central del Estado mediante ley.

Artículo 298

I. Son **competencias privativas del nivel central** del Estado:

1. Sistema financiero a nivel nacional.
2. Política monetaria, Banco Central, sistema monetario, y la política cambiaria.
3. Sistema de pesas y medidas, así como la determinación de la hora oficial.
4. Régimen aduanero.
5. Comercio Exterior.
6. Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas.
7. Armas de fuego y explosivos.
8. Política exterior.
9. Nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio.
10. Control de fronteras en relación a la seguridad del Estado.
11. Regulación y políticas migratorias.
12. Creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado.
13. Administración del patrimonio del Estado Plurinacional y de las entidades públicas del nivel central del Estado.
14. Control del espacio y tránsito aéreo, en todo el territorio nacional. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos internacionales y de tráfico interdepartamental.
15. Registro Civil.
16. Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado.
17. Codificación sustantiva y adjetiva en materia electoral a nivel nacio-

nal.

18. Política económica a nivel nacional.

II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:

1. Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales.
2. Comunicaciones y telecomunicaciones.
3. Servicio postal.
4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua, que sean de interés del nivel central del Estado.
5. Recursos hídricos y sus servicios.
6. Generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado.
7. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental.
8. Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental.
9. Obras públicas de infraestructura de interés del nivel central del Estado.
10. Elaboración y aprobación de planos y mapas cartográficos oficiales; geodesia.
11. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales de carácter nacional.
12. Otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un departamento.
13. Régimen de Seguridad Social
14. Sistema de Derechos Reales en obligatoria coordinación con el registro técnico municipal.
15. Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado.
16. Reservas fiscales respecto a recursos naturales.
17. Política fiscal.
18. Promoción de la cultura y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible de interés del nivel central

del Estado.

19. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros de interés del nivel central del Estado.
20. Empresas públicas del nivel central del Estado.
21. Transporte, terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a más de un departamento.
22. Deuda pública interna y externa.
23. Censos oficiales
24. Planificación nacional
25. Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minera y electoral.

Artículo 299

I. Las siguientes competencias se ejercerán de forma **compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:**

1. Régimen electoral departamental y municipal.
2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
3. Juegos de lotería y de azar.
4. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.
5. Establecimiento de Instancias de Conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal.
6. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
7. Ciencia, tecnología e investigación.
8. Conservación de Suelos, recursos forestales y bosques.
9. Servicio meteorológico.
10. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
11. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.
12. Residuos industriales y tóxicos.
13. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos.
14. Protección de cuencas.

15. Administración de puertos fluviales.
16. Seguridad ciudadana.
17. Sistema de control gubernamental.
18. Vivienda y vivienda social
19. Policía nacional
20. Migraciones intradepartamentales.
21. Tierra, territorio y su titulación.
22. Hidrocarburos
23. Asentamientos humanos rurales.
24. Planificación territorial y ordenamiento territorial.
25. Biodiversidad y medio ambiente.
26. Suelos, recursos forestales y bosques.
27. Administración de justicia.
28. Políticas y regímenes laborales.
29. Desarrollo productivo.
30. Políticas de Turismo.
31. Políticas de educación y salud
32. Recursos naturales estratégicos que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos, biogénicos y las fuentes de agua.
33. Sanidad e inocuidad agropecuaria

Artículo 300

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:

1. Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución
2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.
4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.
5. Ordenamiento Territorial y uso de suelos, en coordinación con los planes municipales e indígena originario campesino.
6. Generación y transporte de energía en los sistemas aislados.

7. Planificación, diseño, construcción conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por este.
8. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.
9. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferroviario y otros medios de transporte en el departamento.
10. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.
11. Estadísticas departamentales.
12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.
13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, cooperativas, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.
15. Electrificación urbana y rural.
16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.
17. Deporte en el ámbito de su jurisdicción.
18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.
19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.
20. Turismo departamental.
21. Infraestructura departamental para el apoyo a la producción.
22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.
23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.
24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad

- en el ámbito departamental.
25. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.
 26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
 27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
 28. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.
 29. Empresas públicas departamentales.
 30. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
 31. Desarrollo productivo y agropecuario.
 32. Desarrollo económico y social departamental.
 33. Industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental.
 34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.
 35. Planificación del desarrollo departamental.
 36. Administración de sus recursos por regalías, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.
 37. Organización, estructura y funcionamiento de sus órganos e instituciones autónomas.
 38. Organismo de seguridad departamental
 39. Catastro rural.
 40. Riego.
 41. Servicios básicos.
 42. Agricultura, ganadería, caza y pesca.
 43. Límites provinciales y municipales.
 44. Aprovechamiento forestal.
 45. Áreas protegidas departamentales.

46. Ferias nacionales e internacionales que se celebren dentro del departamento.
47. Legislación sustantiva y adjetiva en materia laboral, comercial y minería.
48. Registro y regulación de entidades comerciales y de entidades sin fines de lucro.

II. Los Estatutos Autonómicos Departamentales podrán a su vez definir como compartidas algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades territoriales del departamento.

III. Serán también de ejecución departamental las competencias que le sean transferidas o delegadas.