

Cita recomendada:

Jiménez, F. Estructura y organización político-territorial de Bolivia. Una descripción a partir de su marco normativo,
Revista TEFROS, Vol. 23, N° 1, artículos originales, enero- junio 2025: 163-182.

Revista TEFROS es una Publicación del *Taller de Etnohistoria de la Frontera Sur*.
Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina.

Contacto: tefros@hum.unrc.edu.ar Página: <http://www2.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/tefros/index>



Licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Estructura y organización político-territorial de Bolivia.

Una descripción a partir de su marco normativo

Structure and political-territorial organisation of Bolivia.

A description based on its normative framework

Estrutura e organização político-territorial da Bolívia.

Uma descrição baseada no seu quadro normativo

Francisco Jiménez

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, Argentina

Contacto: franciscomjimenez8@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8783-7457>

Fecha de presentación: 30 de setiembre de 2024

Fecha de aceptación: 28 de diciembre de 2024

Resumen

A partir de febrero del 2009, tras la aprobación y promulgación de la nueva Constitución Política, Bolivia modificó su modelo de Estado republicano e instauró la plurinacionalidad. Desde entonces, el Estado boliviano es definido como unitario, descentralizado, con autonomías y pluralidad política, económica, jurídica, cultural y lingüística. Tiene la particularidad de garantizar la libredeterminación de las Naciones y Pueblos indígenas originarios con derecho al autogobierno según usos y costumbres. Este trabajo toma como unidad de análisis a la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y las leyes que regulan el régimen autonómico y de descentralización en el país, para presentar una sistematización y descripción de la compleja estructura político-administrativa y territorial del Estado. Para ello, recupera las definiciones y lineamientos normativos establecidos en la Constitución y el marco legal en torno a los distintos niveles de descentralización administrativa y organización territorial: Departamento, Municipio, Autonomía Indígena y Región.

Palabras clave: Bolivia; descentralización política; autonomía; organización territorial; Constitución Política.

Abstract

In February 2009, following the approval and promulgation of the new Political Constitution, Bolivia changed its republican state model and established plurinationality. Since then, the Bolivian state has been defined as unitary, decentralised, with autonomies and political, economic, legal, cultural and linguistic plurality. It has the particularity of guaranteeing the self-determination of the original indigenous nations and peoples with the right to self-government according to their own customs and traditions. This paper takes as its unit of analysis the Political Constitution of the Plurinational State of Bolivia and the laws that regulate the country's autonomic and decentralised regime, in order to present a systematisation and description of the state's complex political-administrative and territorial structure. To this end, it recovers the definitions and normative guidelines established in the Constitution and the legal framework around the different levels of administrative decentralisation and territorial organisation: Department, Municipality, Indigenous Autonomy and Region.

Keywords: Bolivia; political decentralisation; autonomy; territorial organisation; Political Constitution.

Resumo

Em fevereiro de 2009, após a aprovação e promulgação da nova Constituição Política, a Bolívia alterou o seu modelo de Estado republicano e estabeleceu a plurinacionalidade. Desde então, o Estado boliviano é definido como unitário, descentralizado, com autonomia e pluralidade política, econômica, jurídica, cultural e linguística. Tem a particularidade de garantir a autodeterminação das nações e povos indígenas originários com direito ao autogoverno de acordo com os seus costumes e tradições. Este artigo toma como unidade de análise a Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia e as leis que regulam o regime autonómico e descentralizado do país, a fim de apresentar uma sistematização e descrição da complexa estrutura político-administrativa e territorial do Estado. Para tal, recupera as definições e orientações normativas estabelecidas na Constituição e no quadro jurídico em torno dos diferentes níveis de descentralização administrativa e de organização territorial: Departamento, Município, Autonomia Indígena e Região.

Palavras-chave: Bolívia; descentralização política; autonomia; organização territorial; Constituição Política.

Introducción

El 7 de febrero del 2009, el presidente Evo Morales promulgó la nueva Constitución Política de Bolivia en la ciudad de El Alto (Departamento de La Paz), luego de ser elaborada tras un largo proceso constituyente -no exento de conflictos y disputas- y sometida a Referéndum de aprobación. A partir de entonces, quedó instaurado un modelo de Estado denominado como plurinacional y descripto como unitario, democrático, descentralizado, con autonomías y pluralidad política, económica, jurídica, cultural y lingüística. Además, otorga garantías de autodeterminación a los pueblos y naciones indígenas. Esta particular conjunción de atributos ha despertado el interés de diversos analistas y estudiosos que vieron en ello una experiencia inédita y una vanguardia jurídica, puesto que planteó con fuerza el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos a la identidad étnica (Martínez Dalmau, 2013).

Este trabajo¹ toma como documento de estudio a la Constitución política boliviana y las leyes que regulan el régimen autonómico y de descentralización en el país, para presentar una sistematización y descripción de la compleja estructura político-

administrativa y territorial del Estado Plurinacional. Para ello, recupera las definiciones y lineamientos normativos establecidos en la Constitución y el marco legal en torno a los distintos niveles de descentralización administrativa y organización territorial: Departamento, Municipio, Autonomía Indígena y Región.

Descentralización y autonomía

Desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, la descentralización político-administrativa de los Estados adquirió particular relevancia en el debate sobre la administración pública. En tal sentido, se llevaron a cabo reformas que buscaban no solo la transferencia de responsabilidades -como instancia para mejorar la calidad y la eficacia de la asignación de recursos-, sino también que los gobiernos locales puedan estimular a los ciudadanos a participar en la vida pública para ejercer mayor influencia sobre sus autoridades (Comisión Europea, 2016).

Desde los años noventa, en el contexto de aplicación de políticas neoliberales, se implementaron en América Latina distintas modificaciones a la organización estatal que buscaron descentralizar un conjunto de competencias políticas, especialmente en el nivel municipal y en particular en Estados de larga tradición centralista. Bolivia no es la excepción.

En dicho país, los orígenes de la concepción de una descentralización estatal basada en el municipalismo se remontan a la aprobación de la Ley N° 1551/1994 (Ley de Participación Popular -LPP) y la Ley 1654/1996 (Ley de Descentralización Administrativa -LDA). Fue una reforma novedosa porque hasta entonces, el Estado boliviano era fuertemente centralizado. De esta manera, ambas leyes transformaron radicalmente la estructura local del Estado, porque éstas municipalizaron todo el territorio nacional y fortalecieron a los gobiernos locales con nuevas atribuciones y transferencias de recursos. El jurista español Albert Noguera Fernández (2008), califica a este patrón de organización territorial como un “sistema bigubernativo-bipolar”, porque solo el nivel político-administrativo central y municipal son instancias de gobierno que disponen de autonomía. Mientras, los Departamentos son solo una entidad administrativa geográficamente desconcentrada del Ejecutivo nacional, sin capacidad gubernativa.

De acuerdo con García Linera (2013), las demandas de descentralización están siempre latentes en Bolivia, pero emergen con intensidad en el debate político en aquellos

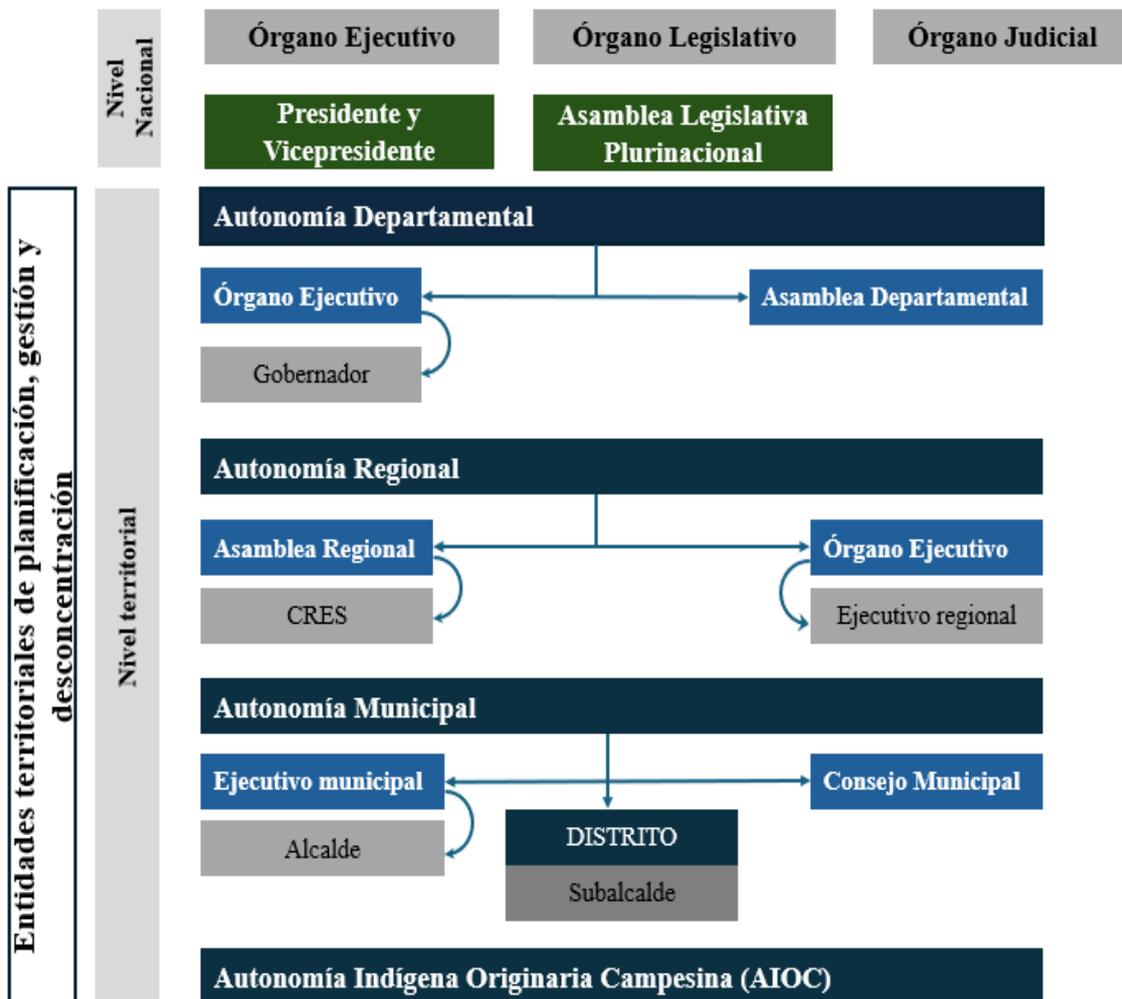
momentos de crisis estatal o de tránsito de una matriz económica a otra, ya que provocan reajustes en la correlación de fuerzas entre las clases sociales. Esto explicaría los motivos por los cuales durante el proceso constituyente que culminó en la Constitución Política del Estado Plurinacional (CPE) en 2009, la descentralización y la construcción del sistema de las autonomías volvieron a ser rediscutidas, dando respuesta a los reclamos de los dos protagonistas principales, según Noguera Fernández (*op. cit.*): los pueblos indígenas (que buscaban plurinacionalidad) y la burguesía representada por el Comité Cívico de Santa Cruz (que demandaban autonomía departamental).

La “Comisión Autonomías Departamentales, Provinciales, Municipales e Indígenas, Descentralización y Organización Territorial” de la Asamblea Constituyente elaboró su informe final, que quedó plasmado en la CPE y en leyes posteriores. Allí, definieron tres conceptos clave respecto a esta temática: descentralización administrativa (que implica la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza su función), autonomía (entendida como la cualidad gubernativa que adquiere cualquier entidad territorial, con igualdad jerárquica) y competencia (titularidad de atribuciones ejercitables respecto de determinadas materias). De esta manera, la finalidad del modelo de descentralización y autonomías sería la distribución de las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y el desarrollo socioeconómico integral del país.

La organización territorial del Estado Plurinacional

El Estado Plurinacional de Bolivia, desde la aprobación y puesta en vigencia de su Constitución Política, experimenta un nuevo y complejo escenario normativo en el que quedaron plasmadas muchas de las demandas sostenidas durante décadas por diversos actores políticos y sociales. La nueva Carta Magna establece que el país se instituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, intercultural, descentralizado y con autonomías, ratificando su condición de libre, independiente, soberano y democrático. Está fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico (CPE, art. 1). De todo ello, hay elementos nuevos y otros no. Mientras que el carácter unitario y social es una herencia del pasado²,

lo plurinacional y comunitario, la descentralización administrativa y el sistema de autonomías, son la novedad.



Cuadro 1: Organización Territorial en la Constitución Política del Estado. Fuente: elaboración propia, según la Constitución Política del Estado (*op. cit.*) y Ley 031/2012.

El texto constitucional está estructurado en dos grandes bloques: dogmático y orgánico. El primero refiere a la caracterización del Estado, los derechos, deberes y garantías; mientras que el otro, a su estructura y organización funcional, territorial y económica. Puntualmente, la Tercera Parte de la CPE delinea de forma general los elementos constitutivos de la estructura y la organización territorial que pretende ser implantada en Bolivia (ver Cuadro 1). Para ello, es necesario diferenciar entre el nivel político administrativo (Departamento, Municipio, Autonomía Indígena Originario

Campesina y Región) y el nivel territorial (Departamento, Provincia, Municipio y Territorio Indígena Originario Campesino). Como se observa, las Provincias (subdivisiones de los Departamentos), no cuentan con capacidad administrativa de organización, como sí la tienen los otros. A estos se le agrega la Región como entidad territorial descentralizada con autonomía.

En julio de 2010 el gobierno nacional sancionó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley N° 031), con el objetivo de regular el régimen de autonomías. La misma también define las bases de la organización territorial del Estado, los tipos de autonomía, formas de acceso a la autonomía indígena y procedimiento de elaboración de los Estatutos y las Cartas Orgánicas, los regímenes competenciales y económico-financiero, la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, etc.

El art. 5 de la Ley, establece los principios básicos³ que rigen la organización y las entidades territoriales autónomas. Entre ellos -de manera sintética- se pueden mencionar:

- Unidad: el régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado.
- Voluntariedad: las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NyPIOC) y los ciudadanos de las entidades territoriales ejercen libres y voluntariamente el derecho a acceder a la autonomía, de acuerdo a lo establecida en la CPE y la ley 031.
- Solidaridad: los gobiernos autónomos actuarán de manera conjunta con el nivel central del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la coordinación y cooperación permanente entre ellos y utilizarán mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos.
- Autogobierno: en los Departamentos, regiones, municipios y NyPIOC, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía reconocida en la Constitución.

- Preexistencia de las NyPIOC: dada su existencia precolonial y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libredeterminación en el marco de la unidad del Estado.

Al respecto, como señalan Viciano Pastor y Durbán Martín (2015), es necesario advertir que la Constitución no fija un mapa autonómico, ni tampoco define el número de autonomías que configurarán el Estado, ni las unidades territoriales que las integrarán porque prima el principio de la voluntariedad.

Un elemento central de la regulación del régimen autonómico de las cuatro entidades territoriales es el diseño de distribución de competencias⁴. Al respecto, tanto la Constitución Política del Estado como la Ley N° 031 definen distintas clases de competencias:

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 legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas. (Constitución Política del Estado, *op. cit.*, art. 297).

La Constitución despliega en sus artículos 298, 299, 300, 302 y 304 los catálogos detallados de los cuatro tipos de competencias asociadas a los distintos entes autonómicos. Por su parte, el Título V de la Ley 031 (art. 64 a 100) regula el régimen competencial. Los recursos económicos necesarios para su cumplimiento serán transferidos automáticamente por el Estado central.

En cuanto a las competencias privativas, la CPE define 22 puntos que solo le corresponden al nivel central del Estado, no pudiendo delegar o transferir a los niveles subnacionales de gobierno. Entre ellas, como suele suceder en la mayoría de los modelos descentralizados, se encuentran: política exterior; sistema monetario y financiero; control de fronteras, defensa y policía estatal; codificación en materia civil, penal, laboral y tributaria. También, es necesario mencionar que solo al nivel central del Estado le corresponde la política general sobre tierras y territorio, y su titulación y la política de hidrocarburos.

Sobre las competencias exclusivas, la Constitución establece una articulación más compleja, puesto que todos los niveles de descentralización tienen potestad sobre aspectos específicos. De este modo, el Estado central tiene competencia exclusiva sobre 38 puntos (art. 298.II); los gobiernos departamentales sobre 36 (art. 300.I); los gobiernos municipales sobre 43 (art. 302.I); y las AIOC pueden tenerla sobre 22 (art. 304.I). Se permite, además, la transferencia y delegación de las facultades reglamentaria y ejecutiva de cada una de estas competencias, lo cual introduce un enorme abanico de posibilidades y, por ende, incrementa la complejidad del modelo.

Las competencias concurrentes son aquellas en las que la legislación le corresponde al Estado central, mientras que son los niveles subnacionales los que ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Entre las más importantes, destacan: gestión del sistema educativo y sanitario; seguridad ciudadana; vivienda y vivienda social; sistema de control gubernamental; agricultura, ganadería, caza y pesca.

Por último, respecto a las competencias compartidas, le corresponde a la Asamblea Legislativa Plurinacional (único órgano legislativo cuyas normas cubren el territorio nacional íntegro) dictar la legislación básica sobre una serie de materias (recogidas en el art. 299.I), siendo la legislación de desarrollo tarea de los órganos legislativos de los gobiernos subnacionales autónomos, bajo cuya responsabilidad quedan también las potestades reglamentaria y ejecutiva. Algunas de las competencias que se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, son: el régimen electoral departamental y municipal; las relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado; la regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos. La Constitución no indica con cuál de los niveles de gobierno -departamental, municipal o indígena originario

campesino- corresponde en cada caso compartir el ejercicio competencial (Viciano Pastor y Durbán Martín, *op. cit.*).

A continuación, se aborda un análisis más detallado de la estructura y organización territorial fijada en la Constitución.

Autonomía Departamental

Bolivia está organizado en nueve Departamentos: Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca (ver mapa 1). Al igual que los municipios, los Departamentos poseen una existencia previa a la aprobación del nuevo texto constitucional. Funcionan como auténticas entidades políticas subnacionales.



Mapa 1: División político-administrativa departamental de Bolivia. Fuente: Viceministerio de Tierras. Disponible en: <http://geoportal.vicetierras.gob.bo/>

Tras las elecciones departamentales y municipales de 4 de abril de 2010, cobraron plena vigencia los Gobiernos Autónomos de los nueve Departamentos, reemplazando a las viejas Prefecturas organizadas según el anterior régimen constitucional.

El primer elemento para destacar es que la autonomía departamental es inequívocamente política. En ese sentido, su estructura gubernamental está organizada en dos órganos:

A) Asamblea Departamental, compuesta por asambleístas elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria y por asambleístas elegidos por las NyPIOC, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios. Esta Asamblea cuenta con facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias (art. 277 y 278 I, CPE). La ley 031/2010 agrega que los asambleístas departamentales serán elegidos según criterio de población, territorio y equidad de género (art. 30). En cuanto a la cantidad de miembros, será definido por cada Estatuto autonómico (art. 31).

B) Un Órgano Ejecutivo, presidido por el gobernador en condición de máxima autoridad ejecutiva (art. 277 y 278 I, CPE), e integrado por autoridades departamentales, cuyo número y atribuciones serán establecidos en el Estatuto departamental (art. 30, Ley 031). La organización institucional será adoptada según las necesidades de cada Departamento, manteniendo una organización interna adecuada para el relacionamiento y coordinación con la administración del nivel central del Estado (art. 32, Ley 031).

Los estatutos autonómicos son la norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado (art. 60, Ley 031). La CPE, en su art. 275, determina que cada órgano deliberativo elaborará de manera participativa el proyecto del Estatuto autonómico departamental, que deberá ser aprobado por 2/3 del total de sus miembros y con previo control de constitucionalidad. Recién entrarán en vigencia como norma institucional básica, cuando sean sometidos a referéndum aprobatorio en su jurisdicción. A modo de ejemplo, el Departamento de Cochabamba aprobó su Estatuto Autonómico en septiembre de 2015 y adoptó para su gobierno la forma democrática directa y participativa, representativa y

comunitaria, con equidad social, paridad y alternancia entre mujeres y hombres, y la participación de las NyPIOC. El Gobierno está conformado por:

- Asamblea Legislativa Departamental (con facultades deliberativas, fiscalizadora y legislativa). Está integrada por 34 asambleístas, según la siguiente composición: dieciséis asambleístas por territorio, elegidos por cada provincia; dieciséis asambleístas por población, que igualen el número de Asambleístas por territorio, asignados por cociente natural y en paridad y alternancia de género; dos asambleístas por minoría indígena originario campesina en representación de los pueblos yuracaré y yuki, elegidos mediante normas y procedimientos propios.
- Órgano Ejecutivo, dirigido por el Gobernador como máxima autoridad ejecutiva, responsable de la gestión administrativa y política. Además, está acompañado por un Vicegobernador, Secretarios Departamentales y Subgobernadores regionales.

Territorialmente, el Departamento de Cochabamba se divide en 16 provincias, 47 municipios y 1 AIOC (Raqaypampa). Sin embargo, la organización territorial departamental está sujeta a futuras modificaciones. El Territorio Indígena Yuracaré, el Distrito de Ch'alla y el Jatun Ayllu Kirkiawi se encuentran en proceso de constitución de su autonomía a partir de ser reconocidos como Territorios indígenas, lo que implica la creación de nuevas Unidades Territoriales y la reestructuración del mapa departamental.

Autonomía regional

La autonomía regional constituye una novedad en la estructura territorial del país. Según Noguera Fernández (*op. cit.*), la razón para crear este nuevo nivel territorial es exclusivamente político, puesto que frente a las tensiones existentes entre el gobierno central y los Departamentos del oriente del país (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) durante la redacción de la CPE, las regiones fueron pensadas como una entidad territorial que pudiera ejercer contrapeso ante la creciente acumulación de poder por parte de las instancias departamentales. De esta forma, el objetivo de su creación consistía, al menos originalmente, en restar poder a las elites urbanas.

La región es un espacio territorial continuo conformado por un conjunto de municipios o provincias que, sin trascender los límites departamentales, comparten cultura, lenguas,

historia, economía y ecosistemas. Es un espacio de planificación y gestión, en el marco de una nueva organización territorial del Estado, distinta a la departamental. Una región podrá constituirse en autonomía regional a iniciativa de los municipios que la integran, mediante un referéndum en sus respectivas jurisdicciones (art. 280, CPE). En ese sentido, el art. 37 de la Ley 031 establece que la autonomía regional “es aquella que se constituye por la voluntad de las y los ciudadanos de una región para la planificación y gestión de su desarrollo integral”.

Una vez alcanzado el estatus autonómico, el gobierno de cada región estará conformado por una Asamblea Regional, con facultades deliberativas, normativo-administrativas y fiscalizadoras (art. 281, CPE), cuyos miembros se eligen en el ámbito municipal y junto con las listas de candidatos a concejales municipales, según criterios poblacionales y territoriales. De esta forma, hay que situar a las autonomías regionales en un plano distinto al del resto de niveles gubernamentales, toda vez que no cuentan con una autonomía plena debido a la ausencia de facultad legislativa. La Asamblea Regional es la encargada de elegir a la autoridad del órgano ejecutivo, según lo que estipule su estatuto autonómico.

También, el art. 24 de la Ley 031 establece que todas las entidades territoriales pertenecientes a una región crearán un Consejo Regional Económico y Social (CRES) como instancia de coordinación con el objetivo de:

1. Realizar procesos de planificación estratégica participativa, que reflejen los intereses de la población y establezcan las acciones para su desarrollo;
2. Articular la gestión pública entre gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos, y el nivel central del Estado;
3. Impulsar, monitorear y evaluar los resultados e impactos de la ejecución del Plan de Desarrollo Regional;
4. Generar escenarios y mecanismos de articulación con la inversión privada.

En cuanto a sus competencias, el art. 301 de la CPE afirma que “la región, una vez constituida como autonomía regional, recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas”. De ello cabe deducir que las autonomías regionales no tienen atribuidas competencias *per se*, sino que simplemente están facultadas para asumir las que le sean

transferidas o delegadas por las distintas entidades territoriales autónomas. La Ley 031 establece que el alcance de las competencias conferidas no incluye la potestad legislativa, que se mantiene en el gobierno autónomo departamental, pero sí las funciones reglamentarias, ejecutiva, normativo-administrativa y técnica (art. 41).

En el período 2009-2019, solo se ha consolidado una autonomía regional, ubicada en el Departamento de Tarija: la Autonomía Regional del Gran Chaco está constituida por los Municipios de Yacuiba, Caraparí, Villa Montes y las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos Guaraní, Weenhayek y Tapiete (Departamento de Tarija).

Autonomía municipal

La autonomía municipal tiene una considerable trayectoria anterior a la aprobación del nuevo texto constitucional, en 2009. Cuenta, en este sentido, con una experiencia acumulada respecto a la regulación de los municipios, puesto que la Constitución de la República de Bolivia, los reconoce como niveles de gobierno con autonomía. Como fue mencionado anteriormente, con la Ley de Participación Popular de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa de 1996, se inició un amplio proceso de descentralización municipal que transformó la forma de tomar decisiones sobre competencias municipales y la asignación de recursos presupuestales.

La municipalización del país implicó la creación, en cada municipalidad, de un Consejo Municipal (como instancia legislativa) elegido mediante voto popular y un Alcalde (como órgano ejecutivo), nombrado por el Consejo a partir de los dos candidatos que hayan obtenido mayor votación. Además, dispuso que en cada municipio exista un Comité de Vigilancia formado por representantes de las organizaciones de base, vecinales y campesinas, con derecho a ejercer el control social a la gestión municipal. Algunos de estos elementos fueron incorporados en la nueva legislación del Estado Plurinacional, a partir del 2009.

De acuerdo con la Ley 031, todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse, tienen la condición de autonomía municipal sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimientos previos. La autonomía es una cualidad irrenunciable (art. 33).

El Gobierno Autónomo Municipal (GAM) está constituido por dos órganos:

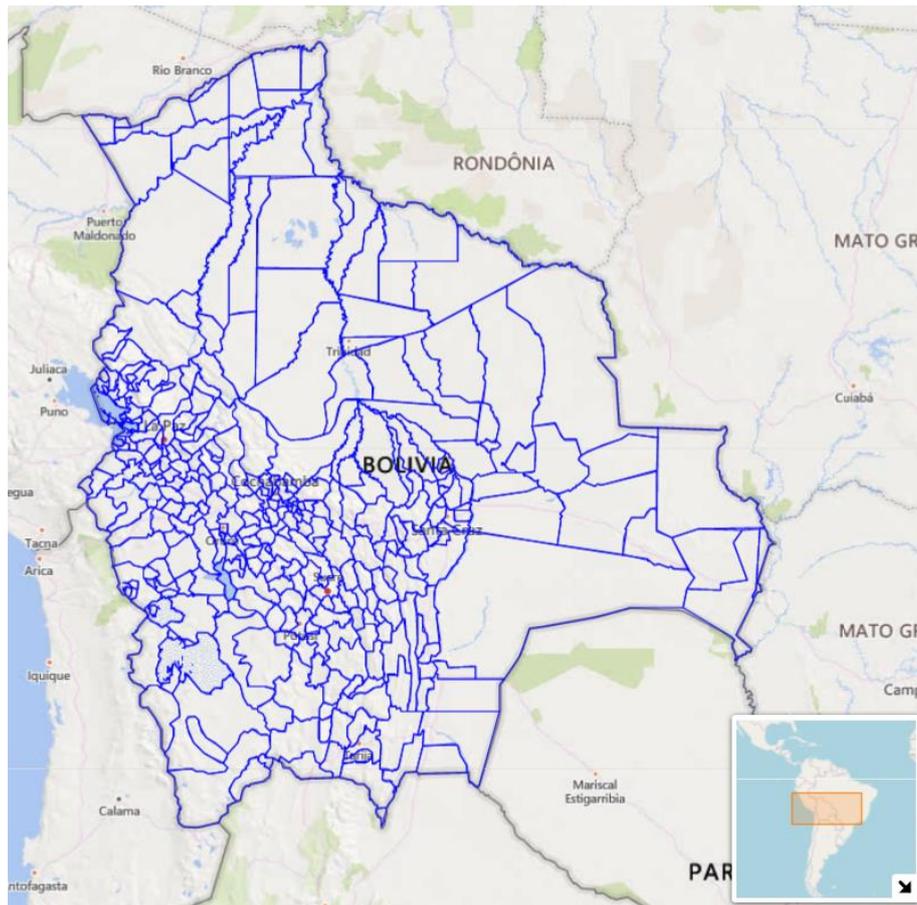
A) un Consejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa e integrado por concejales electos mediante sufragio universal, según criterio de población, territorio y equidad. En el caso de aquellos municipios donde existan NyPIOC, que no constituyan una autonomía indígena, estos podrán elegir sus representantes ante el Consejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a lo establecido en la Carta Orgánica municipal (Art. 283, 284, CPE; Art. 34, Ley 031 inc. I).

B) un Órgano Ejecutivo presidido por un Alcalde elegido por sufragio universal en lista separada de los Concejales, por mayoría simple. También, está integrado por autoridades encargadas de la administración, cuyo número y atribuciones serán establecidos en la Carta Orgánica (Art. 283, CPE; art. 34 inc. II, Ley 031).

Acerca de la Carta Orgánica Municipal, no todos los municipios han logrado redactarla. Cabe mencionar que los criterios para su elaboración, aprobación y promulgación son idénticos a los establecidos en relación con los Estatutos de Autonomía departamental, pues es el mismo art. 275 de la CPE el que se encarga de regular estos instrumentos normativos de manera conjunta.

Según el Censo de Población y Vivienda del 2024, en Bolivia existen 336 autonomías municipales, como se observa en el mapa 2.

Sin embargo, la Unidad de límites y Organización Territorial (dependiente del Viceministerio de Autonomías), informa que se encuentra en análisis la creación de nuevas unidades territoriales municipales.



Mapa 2: División político-administrativa municipal de Bolivia. Fuente: Viceministerio de Tierras. Disponible en: <http://geoportal.vicetierras.gob.bo/>

Autonomía Indígena Originario Campesina

En Bolivia –pero en América Latina en general- la autonomía y autogobierno son una de las demandas históricas de los pueblos indígenas. Por lo tanto, durante los debates en torno a la Asamblea Constituyente de los años 2006-2007, se visualiza el horizonte autonómico como elemento clave para la construcción de la plurinacionalidad del Estado. La nueva Constitución supone un salto cualitativo, puesto que les da carácter de Nación a los distintos colectivos étnicos⁵ y reconoce por primera vez a los Territorios Indígenas Originario Campesino (TIOC) como entidades territoriales con capacidad de autogobierno. En ese sentido, la conformación de las autonomías indígenas se basa en los territorios actualmente habitados por esos pueblos y naciones, según la voluntad de su población expresada en consulta (art. 290). La ley 031 define a los TIOC como

el territorio ancestral sobre el cual se constituyen las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a la ley [...]. En aquellos casos en que el TIOC cumpla los requisitos y procedimientos establecidos, se conformará en un Gobierno Indígena Originario Campesino (GAIOC). (art. 6)

La autonomía indígena originario campesina (AIOC) se define como una manifestación del autogobierno como ejercicio de la libredeterminación de las NyPIOC⁶, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lengua y organización o instituciones jurídicas, políticas sociales y económicas propias (art. 289). Se basa en el principio de la existencia precolonial de ellas y su dominio ancestral sobre los territorios (art. 2, CPE).

A diferencia de lo que ocurre con el resto de los entes autonómicos, la Constitución no prevé la creación de órganos legislativos o ejecutivos específicos, sino que permite que el autogobierno indígena se desempeñe según normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad (arts. 290.II y 296). El gobierno de cada AIOC se conformará y ejercerá según lo establecido en su estatuto de autonomía, sus normas, instituciones, formas de organización propias en el marco de sus atribuciones legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva, en el ámbito de su jurisdicción territorial (art. 45, Ley 031). Predomina la diversidad institucional y la democracia plural.

En cuanto al modo de acceso a ella, la Constitución y la Ley 031 establecen diferentes vías, en función de si se trata de TIOC consolidados -o de aquellos que se hallen en proceso de serlo-, o de municipios o regiones que opten por la conversión a una autonomía indígena originaria campesina. La conversión de municipios a AIOC es por “iniciativa popular por medio de referendo, impulsado por las autoridades indígenas originarias respectivas [...]. La iniciativa popular es de carácter vinculante para el Consejo Municipal.” (art. 50 inc. II, Ley 031). En casos de que la conformación de una autonomía indígena afecte los límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital (art. 293, CPE). Por su parte, la AIOC basada en territorios indígenas, se constituirán por voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios, realizada por los titulares del territorio indígena (art. 50 inc. III, Ley 031).

Tanto la CPE como el marco legal regulatorio, establecen los requisitos mínimos para el acceso a la AIOC (Ley 031, art. 56, 57, 58), entre los que destacan:

- En el caso de los municipios en conversión a AIOC, el único requisito para dar lugar a la iniciativa es la certificación de su condición de territorio ancestral, actualmente habitados por esas NyPIOC demandantes.
- Para la conformación de una AIOC en un territorio indígena, también son requisitos la viabilidad gubernativa (art. 57) y la base poblacional (art. 58).

La viabilidad gubernativa se acredita con la certificación emitida por el Ministerio de Autonomías⁷, que contemplara la evaluación técnica y comprobación en el lugar, del cumplimiento de los siguientes criterios:

- a) Organización: la existencia, representatividad, y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesina, que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos.
- b) Plan Territorial: la organización deberá contar con un Plan de Desarrollo Integral de las NyPIOC que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial.

En lo que respecta a la base población, la Ley N° 31 establece que en el territorio deberá existir una población igual o mayor a 10.000 habitantes, en el caso de NyPIOC de Tierras Altas; mientras que las NyPIOC minoritarios, una base poblacional igual o mayor a 1.000 habitantes, según los datos del último censo oficial. Sin embargo, de manera excepcional, el cumplimiento del criterio de base poblacional se flexibilizará en el caso de aquellas que demuestren viabilidad gubernativa.

A propósito de la elaboración de los Estatutos autonómicos, cada Autonomía Indígena elaborará el suyo (art. 292). Una vez aprobado el referendo o consulta por la autonomía, los Órganos deliberativos elaborarán de manera participativa y aprobarán por 2/3 de votos del total de sus miembros el proyecto de estatuto autonómico. Luego, se le solicitará al Órgano Electoral Plurinacional la convocatoria a referendo en la jurisdicción respectiva para su aprobación, siendo requisito para ello: 1) contar con declaración de

constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional y 2) en caso de que la jurisdicción de la nueva entidad territorial no estuviera legalmente reconocida, deberá haberse aprobado la ley de creación de la unidad territorial correspondiente. Una vez puesto en vigencia los estatutos autonómicos, se conformarán sus gobiernos.

A partir de los reconocimientos a la autodeterminación, autogobierno y el territorio, en el período 2009-2019 se conformaron tres Autonomías Indígena Originario Campesinos, con sus respectivos gobiernos (GAIOC): Charagua Iyambae (2017), Raqaypampa (2018), Uru Chipaya (2018).

Estas entidades gubernativas autonómicas indígena originaria campesinas cuentan con facultades administrativas, deliberativas, ejecutivas, como también la administración de la jurisdicción indígena originaria campesina, toma de decisiones, así como la gestión institucional, según su cosmovisión.

A modo de cierre

Desde el 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia adoptó una novedosa organización político-administrativa, con capacidad de autonomía y autogobierno (Departamento, Municipio, Autonomía Indígena Originario Campesina y Región) y una nueva estructura territorial (Departamento, Provincia, Municipio y Territorio indígena originario campesino), establecida en su nueva Constitución Política del Estado y regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley N° 031).

La caracterización del Estado boliviano como unitario, social de derecho plurinacional, descentralizado con autonomías y pluralismo político y jurídico, implica darles reconocimiento a las demandas planteadas -durante décadas- por diferentes sectores sociales del país: para la burguesía hidrocarburífera de Santa Cruz, autonomía Departamental; para las naciones y pueblos indígenas, plurinacionalidad y autogobierno. Esta cuestión abre un interrogante que debe ser profundizado en futuras investigaciones: el principio de la libredeterminación y el autogobierno de las naciones ha sido una temática tratada en los años sesenta y setenta durante el proceso de descolonización de África y Asia, que culminó en la instalación de nuevos Estados. Es decir, los antecedentes políticos (y hasta terminológicos) de esta problemática refieren a procesos independentistas. Puesto que la organización y reestructuración de las entidades territoriales está regido por el principio de la voluntariedad, el mapa de Bolivia se

encuentra en constante transformación, generando tensiones y conflictos por la delimitación de las fronteras del país. Lodeserto (2022) lleva al extremo este supuesto, al afirmar que la conversión de etnias en Naciones (con derecho a la libredeterminación) podría desatar fuerzas separatistas que puedan desmembrar el territorio del Estado.

Referencias bibliográficas

Comisión Europea (2016). *Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial*. Documento de referencia N° 23, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Texto Aprobado en el Referéndum Constituyente de enero de 2009*. Honorable Congreso Nacional, Asamblea Constituyente, República de Bolivia.

García Linera, A. (2013). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá, Colombia: CLACSO.

Ley Marco de Autonomías y descentralización Andrés Ibáñez. (Ley N° 031). 19 de julio de 2010. La Paz, Bolivia: Ministerio de Autonomía.

Lodeserto, A. (2022). Bolivia. El problema de su régimen de gobierno. *Revista Cultura en Red*, VII (12), 61-74. Recuperado de: <http://www2.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/CR/article/view/1705>

Martínez Dalmau, R. (2013). Plurinacionalidad y pueblos indígenas en las nuevas constituciones latinoamericanas. En A. Prigau Solé (Ed.) *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Noguera Fernández, A. (2008). Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios entorno al nuevo proyecto de Constitución boliviana. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, 147-177. Recuperado de: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional>

UNASUR (2017) *Atlas de Diversidades Culturales: Pueblos Indígenas de Suramérica*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Culturas y Turismo – Viceministerio de Descolonización.

Viciano Pastor, R. y Durbán Martín, I. (2015). El modelo de organización territorial en la Constitución boliviana de 2009: origen, estructura y problemática. *Revista General de*

Derecho Público Comparado, 17, 1-25. Recuperado de:
https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=14&numero=17

Notas

¹ Una versión preliminar fue presentada en el curso de posgrado “Antropología y Ciencias Sociales: enfoques y problemas (Doctorado en Ciencias Sociales, UNRC)”. Se vincula al Proyecto de Tesis Doctoral en Desarrollo Territorial (UNRC), titulado “Autonomías Indígenas en Bolivia. Contradicciones y proyecciones político-territoriales en el Estado Plurinacional” que tiene como objetivo general analizar el desenvolvimiento y proceso de conformación de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas en el Estado Plurinacional de Bolivia para evaluar consecuencias y estimar proyecciones político-territoriales.

² Cabe aclarar que, a partir de la Guerra Federal de 1898, la República de Bolivia abandonó su régimen federal y optó por el unitarismo. Posteriormente, después de la Guerra del Chaco, se fue consolidando un modelo de Estado de Bienestar, durante la Revolución Nacional (1952-1964).

³ El art. 5 de la Ley 031 establece una totalidad de 18 principios básicos que rigen la organización territorial y a las entidades territoriales autónomas: Unidad, Voluntariedad, Solidaridad, Equidad, Bien Común, Autogobierno, Preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, Igualdad, Complementariedad, Reciprocidad, Equidad de Género, Subsidiariedad, Gradualidad, Coordinación, Lealtad Institucional, Transparencia, Participación y Control Social, Provisión de Recursos Económicos.

⁴ “Es la titularidad de atribuciones ejercitables, respecto de las materias determinadas por la Constitución y la Ley” (art. 6, Ley 031).

⁵ Según el *Atlas de Diversidades Culturales: Pueblos Indígenas de Suramérica* la normativa boliviana reconoce 34 naciones indígenas: Aymara, Quechua, Uru Chipaya, Kallawaya, Mojeño, Trinitano, Ignaciano, Baure, Machineri, Canichana, Cayubaba, More, Chiquitano, Itonoma, Leco, Chimane, Mositón, Movima, Chácobo, Pacahuara, Yaminawa, Araona, Cavineño, Ese Ejja, Tacana, Guaraní, Guarasugwe, Guarayo, Sirionó, Yuki, Tapiete, Yuracaré, Weenayek y Joaquiniano (UNASUR, 2017),

⁶ “Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: 1. A existir libremente; 2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión; 3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal; 4. A la libredeterminación y territorialidad; 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado; 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios; 7. A la protección de sus lugares sagrados; [...] 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión; [...] 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros; 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado.” (Art. 30, CPE)

⁷ El Ministerio de Autonomías funcionó entre 2009 y 2017 y estaba estructurado en dos Viceministerios: Organización Territorial (encargado de las autonomías indígenas y regionales) y Autonomías (encargado de los departamentos y municipios). En el 2017 fue organizado como Viceministerio de Autonomías, dependiente del Ministerio de la Presidencia.