

PLURINACIONALIDAD Y AUTONOMÍAS. COMENTARIOS ENTORNO AL NUEVO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

ALBERT NOGUERA FERNÁNDEZ

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL FRACASO HISTÓRICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN IDEARIO REPUBLICANO DE UNIDAD NACIONAL Y DEL SUJETO NACIONAL MESTIZO COMO SÍMBOLO.—III. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA DE 1967: EL SISTEMA «BIGUBERNATIVO-BIPOLAR».—IV. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LAS NUEVAS DEMANDAS: IV.1. *Los pueblos y naciones indígenas y la demanda de Estado plurinacional.* IV.2. *El Comité Cívico de Santa Cruz y los otros departamentos de oriente y la demanda de autonomía.*—V. PLURINACIONALIDAD Y AUTONOMÍAS EN EL NUEVO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN: V.I. *La plurinacionalidad:* V.I.1. *La inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del Estado.* V.I.2. *La conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral.* V.I.3. *El reconocimiento del pluralismo jurídico.* V.I.4. *La composición mixta o plurinacional del Tribunal Constitucional.* V.II. *El régimen autonómico y el sistema de distribución de competencias:* V.II.1. *El reconocimiento de la autonomía departamental.* V.II.2. *La creación de dos niveles territoriales autónomos nuevos: los territorios indígena originarios campesinos y las regiones.* V.II.3. *El sistema de distribución de competencias.*—VI. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.—VII. EL PROCESO POST-CONSTITUYENTE, EL REFERÉNDUM REVOCATORIO Y LA MODIFICACIÓN DEL PROYECTO POR EL CONGRESO.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El 9 de diciembre de 2007, la Asamblea Constituyente de Bolivia, después de uno de los procesos constituyentes más largos de los últimos años, un año y cuatro meses, aprobó el proyecto de Constitución que deberá, finalmente, someterse a referéndum constitucional en enero de 2009.

Uno de los aspectos que generó más discusión a lo largo del debate previo, durante el proceso de elaboración y aprobación del nuevo proyecto constitucional, y en la actualidad, es el tratamiento del tema de la plurinacionalidad del Estado, principal demanda de la población indígena que abarca, aproximadamente, el 65 por 100 de los habitantes del país, y de las autonomías, reivindicación de los departamentos del oriente de Bolivia.

Frente a estas demandas, la Asamblea Constituyente se inició con un reto ineludible, propiciar un reconocimiento y una acomodación legítima y estable de los departamentos, regiones y de los pueblos y naciones sin estado que existen en el país, en el interior de una democracia plurinacional.

Tal reconocimiento y acomodación exige, a modo general, de tres condiciones normativas:

- a) un reconocimiento constitucional explícito del carácter plurinacional del Estado;
- b) reconocimiento de autonomía y autogobierno para los departamentos, regiones y pueblos o naciones existentes en el interior del territorio estatal, y
- c) el establecimiento de mecanismos de participación y protección de estos departamentos, regiones, pueblos y naciones en el gobierno compartido del Estado (1).

Además de este reconocimiento del pluralismo nacional, en el caso de Bolivia, se requiere de un armazón institucional que, en la distribución de poderes y en la normatividad, pueda dar respuesta a otras dos grandes contradicciones cruciales que exigen, en este país, de inmediata solución:

- a) la que contrapone las zonas urbanas con las zonas rurales, y
- b) la que contrapone la parte andina de la parte oriental del país.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el proyecto de Constitución boliviana aprobado por la Asamblea Constituyente en su última sesión, el 9 de diciembre de 2007, en lo referido a la plurinacionalidad y las autonomías, y ver si cumple las citadas condiciones. No se podrán contemplar todavía en este estudio los posibles cambios que, sobre esta materia, se deriven del actual proceso de negociación post-constituyente para modificar el texto que los partidos de gobierno y oposición están manteniendo en el Congreso en el momento de publicar este artículo.

(1) Ver F. REQUEJO, «Democracias plurinacionales y modelos federales: el federalismo plurinacional», Ponencia presentada en el Workshop *Democracia, ciudadanía y territorialidad en sociedades plurinacionales*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica (IISJ) de Oñati (País Vasco, España), 14-16 de marzo de 2007.

La hipótesis que defenderé es que, si bien el texto es realmente pionero y vanguardista, dentro del Derecho constitucional comparado, en el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado y en la participación de los diferentes sujetos colectivos en el gobierno compartido de la *polity*; al mismo tiempo, presenta importantes problemas técnicos en el tratamiento del tema de la autonomía, autogobierno, distribución de competencias y recursos públicos entre los mismos, especialmente en el caso de los departamentos y regiones.

II. EL FRACASO HISTÓRICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN IDEARIO REPUBLICANO DE UNIDAD NACIONAL Y DEL SUJETO NACIONAL MESTIZO COMO SÍMBOLO

Desde la Revolución del 52 hasta la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada han existido varios intentos de construir un ideario de unidad nacional. Quizá los proyectos mayores en este sentido fueron los discursos del nacionalismo Revolucionario: tanto en su ala izquierdo-populista [Movimiento Nacionalista revolucionario (MNR) como mayor referente] como en su ala militar-dictatorial (Hugo Bánzer Suárez y otros grupos militares). Sin embargo, este objetivo jamás ha sido realizado y el país no ha logrado estructurarse como un verdadero Estado unitario (2).

Hoy existen en el país, por lo menos, 30 idiomas y/o dialectos regionales, existen dos idiomas que son lengua materna del 37 por 100 de la población (aymara y qheswua), en tanto que el 65 por 100 se identifica con algún pueblo indígena. Y en la medida en que cada idioma es toda una concepción del mundo, esta diversidad lingüística es también una diversidad cultural y simbólica.

En consecuencia, la creación del Estado unitario republicano moderno y del sujeto nacional mestizo, que pretendía ser construido como símbolo de esta unidad nacional y lingüística, ha fracasado rotundamente. En este contexto, el tema de la plurinacionalidad y las autonomías se ubica, sin ninguna duda, en el centro del debate constitucional y político boliviano.

(2) M. ORZUA, *Reforma, restauración o revolución. En torno a las autonomías departamentales, la constituyente y las fuerzas revolucionarias*, Sucre, Dialécticos, 2006, págs. 3-18.

III. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA DE 1967: EL SISTEMA «BIGUBERNATIVO-BIPOLAR»

El actual texto constitucional de 1967, reformado por última vez el 13 de abril de 2004, reconoce que el territorio de la República se divide políticamente en Departamentos (9), Provincias (112), Secciones de Provincia (327) y Cantones (1.422).

Ahora bien, al margen de esta división, a efectos de analizar el actual modelo de descentralización político-administrativa en Bolivia debemos fijarnos en tres niveles territoriales: el central, el departamental y el municipal. De estos tres, sólo dos (central y municipal) son niveles de gobierno o disponen de autonomía.

Los orígenes, en Bolivia, de la concepción de una descentralización estatal basada en el municipalismo los encontramos en 1994 con la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP) (3), impulsora de una descentralización de corte municipalista. Hasta 1994 el Estado boliviano era fuertemente centralizado, concentrando las decisiones de política pública en el nivel central. En este contexto, la LPP transformó radicalmente la estructura local del Estado municipalizando todo el territorio nacional y fortaleciendo a los gobiernos locales con nuevas atribuciones y transferencias de recursos (4).

Esta vía «municipal» de descentralización fue complementada con la promulgación de la Ley 1654, de Descentralización Administrativa (LDA), vigente desde comienzos de 1996, surgiendo un nuevo escenario a los actores municipales (5).

(3) Ley núm. 1551, de 20 de abril de 1994, por la que se dispone sobre la participación popular, *Gaceta Oficial de Bolivia*, 1994-04-21, núm. 1828.

(4) Ver I. FINOT, *Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, ILDIS, 1990; H. MOLINA, *La descentralización imposible y la alternativa municipal*, Santa Cruz, El País, 1994; R. PRU'HOMME, *Decentralization in Bolivia*, Inter-american Development Bank, 2000.

(5) El nuevo régimen fijado en la LPP y la LDA dispuso:

a) la creación en cada municipalidad de un Consejo Municipal (instancia legislativa) elegido mediante lista por votación directa de la población. Y de un Alcalde (instancia ejecutiva) elegido por el Consejo a partir de los dos candidatos que obtuvieron mayor votación;

b) la atribución a los municipios de competencias en materia de urbanismo, vivienda, contratos, administración de servicios básicos y sociales, y otros;

c) la creación en cada municipalidad de 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, y

d) la oportunidad de los ciudadanos de intervenir en la planificación de los recursos municipales por medio de la planificación participativa, formulando el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Anual de Operaciones (PAO).

La municipalización del país, además de reconocer los ingresos propios de las alcaldías, les asignó importantes recursos por coparticipación tributaria. Adicionalmente se establecieron otras transferencias del Tesoro General de la Nación hacia las municipalidades, como los provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (6).

En contraposición al nivel municipal, el nivel departamental o intermedio es en la actualidad una mera entidad administrativa geográficamente desconcentrada del Ejecutivo nacional, sin ninguna capacidad gubernativa, y cuya principal responsabilidad es articular y armonizar la implementación de las políticas nacionales prioritarias entre los dos niveles de gobierno (central y municipal). Si vemos el artículo 1 de la Ley 1654, de Descentralización, observamos una conceptualización absolutamente restrictiva de la descentralización para el nivel intermedio, haciendo referencia a una dimensión netamente técnico-administrativa de la delegación y transferencia de atribuciones (7) (8).

Esta debilidad del nivel territorial intermedio se hace patente a través de su tratamiento constitucional. El nivel departamental está tratado en la Segunda Parte de la Constitución, dedicada al «Estado Boliviano», y dentro de ella, en el Título II denominado «Poder Ejecutivo». Concretamente, el nivel intermedio es abordado en el Capítulo III de dicho Título, denominado «Régimen Interior». Por un lado, se anuncia así que el nivel intermedio no puede ser sino un eco del poder del Ejecutivo nacional, y por otro lado, se subraya la función de resguardo interno, que se cree debe ser inexorablemente esperada de los órganos de autoridad diseminados hacia abajo. El nivel municipal, en cambio, es abordado en el texto constitucional mucho después, en el tercer gran cuerpo del mismo, denominado «Regímenes Especiales», donde se ubican además los regímenes económicos, sociales, agrarios, familiares, culturales, militares, policíacos y electorales. En especial, mientras se habla aún de «gobierno» en el párrafo constitucional dedicado a lo municipal, dicho término fue finalmente

(6) M. MORALES, *La gobernabilidad democrática municipal. Sistematización de experiencias*, La Paz, Viceministerio de Descentralización, 2006.

(7) Artículo 1 de la LDA: «En el marco de la Constitución política del Estado la presente ley regula el Régimen de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, que conforme al sistema unitario de la República, consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel Nacional».

(8) El nivel departamental está conformado por un Prefecto que administra los recursos prefecturales, y que hasta hace poco tiempo era designado por el Presidente de la República (en diciembre de 2005 se eligen, por primera vez, de manera democrática los prefectos) y responde a un Consejo Departamental, cuerpo deliberativo adyacente al Prefecto y conformado por miembros designados desde los Concejos municipales, que ejerce una función de control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto.

suprimido para el caso del nivel intermedio durante las enmiendas constitucionales que concluyeran en 1995, luego de permanecer desde 1967 en la Carta Magna Boliviana.

En resumen, y teniendo en cuenta el grado de autonomía a los que me he referido en los diferentes niveles territoriales, podemos hablar en la Bolivia actual de un patrón de organización territorial que se caracteriza como un orden político-espacial «bigubernativo-bipolar» (el nivel central y el local).

IV. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LAS NUEVAS DEMANDAS

Después de casi diez años del proceso de descentralización municipalista han resurgido, durante el último proceso constituyente 2006-2007, nuevas demandas. Los dos protagonistas principales de estas demandas han sido los pueblos y naciones indígenas y el Comité Cívico de Santa Cruz y otros departamentos del oriente del país (Tarija, Pando y Beni, principalmente).

IV.1. *Los pueblos y naciones indígenas y la demanda de Estado plurinacional*

En contraposición, y paralelamente, a la desmovilización y debilitamiento de la clase obrera, principalmente de su antigua fracción minera, que tuvo lugar en Bolivia a partir de 1985, con el Decreto Supremo 21060, promulgado por el gobierno de Víctor Paz Estensoro y con el que se inicia el período de políticas neoliberales en el país; se produjo una fuerte agudización de la lucha de los sectores campesinos. En esta nueva lucha adquieren importancia tres grandes actores: el movimiento campesino de los sin tierra; el campesinado parcelario que habita el Altiplano, y el movimiento cocalero que lucha por el libre cultivo, industrialización y comercialización de la hoja de coca y contra las políticas de erradicación y los intentos de imposición de presencia militar y policial en la región (región de Los Yungas, en el departamento de La Paz, y del Chapare, en el de Cochabamba).

Estos sectores, de composición indígena, tuvieron un realce importante en el accionar político de los últimos años, principalmente en los sucesos de 2000 con Felipe Quispe y los sucesos de octubre de 2003, mayo y junio de 2005, en los que la población indígena de El Alto jugó un papel fundamental en la caída del gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Los pueblos y comunidades indígenas se constituyen, por tanto, como sujetos sociales y políticos de primera línea, y ello plantea poner en primera página del debate político sus reivindicaciones, entre la que destaca el Estado plurinacional.

La reivindicación del Estado plurinacional abarca derechos territoriales, por un lado, y derechos culturales y de autodeterminación, por otro.

En primer lugar, desde el punto de vista territorial, afirman que a lo largo del proceso histórico que empieza con la invasión colonial en 1532 y sigue después con la creación del Estado Republicano en 1825, el sistema de organización territorial de la vida de los pueblos originarios (Qulla-suyu) fue sustituido por un sistema de estructuras de delimitación o división político-territorial al modo europeo. En consecuencia, la actual estructura territorial, por su división política, no está de acuerdo con la cosmovisión y la lógica de manejo territorial de los pueblos originarios. Su primera reivindicación es el derecho a un territorio propio y adecuado a su realidad histórica y cultural.

Y, en segundo lugar, en cuanto a los derechos culturales o de autodeterminación, exigen: derecho a desarrollar sus propios sistemas económicos, políticos, jurídicos y sociales para acceder, de acuerdo a sus propios referentes culturales, a la contemporaneidad; derecho al autodesarrollo, de acuerdo a sus propias estrategias; y derecho a la integridad cultural, lo que implica el resurgimiento, manifestación y desarrollo de la diferencia.

IV.2. *El Comité Cívico de Santa Cruz y los otros departamentos de oriente y la demanda de autonomía*

Su principal reivindicación es una re-configuración del nivel departamental como instancia con autonomía, claramente inspirada en el modelo de Estado autonómico español, fijado en la Constitución de 1978.

De acuerdo con este planteamiento, el Comité Cívico de Santa Cruz fue el impulsor, mediante iniciativa legislativa popular, del referéndum vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales, celebrado el 6 de marzo de 2006, en el cual cuatro departamentos (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) se expresaron a favor de la autonomía departamental y el resto, cinco (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), en contra (9).

(9) La pregunta del referéndum, establecida en el artículo 4 de la Ley número 3365/2006, de convocatoria del referéndum, era: «¿Está de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente, el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?».

Las principales reivindicaciones del Comité Cívico de Santa Cruz y de los otros departamentos orientales, en cuanto a la autonomía departamental, son (10):

a) Creación, en los departamentos autónomos, de instituciones propias de gobierno (un ejecutivo departamental, conformado por el Prefecto y los secretarios departamentales, y una Asamblea departamental, que actúe como instancia legislativa) y la elección, por sufragio universal, de sus autoridades.

b) Establecimiento de un esquema flexible, con distintas velocidades, de acceso de los departamentos a la autonomía. Los departamentos donde ganó el sí en el referéndum accederían de manera inmediata, con la aprobación de la nueva Constitución, a la autonomía, y el resto de departamentos podría hacerlo mediante la vía de permitir la figura del referéndum para optar por ser o no autónomo.

c) Establecimiento de un sistema gradual o progresivo de transferencia de competencias hacia los diferentes departamentos, en función de sus capacidades para gestionarlas. Ello conduce a un modelo asimétrico donde no todos los departamentos autónomos tienen las mismas competencias.

d) Existencia de un Estatuto de autonomía, aprobado por referéndum en el departamento, que actúe como norma institucional básica de cada departamento autónomo.

e) Competencias legislativas para los departamentos autónomos. Éstas deberían expresarse —señala la propuesta del Comité Cívico— de dos formas:

— casos en que se atribuyera al departamento potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias que sean de su competencia exclusiva; en estos supuestos, las leyes departamentales tendrían el mismo rango jerárquico que las leyes estatales y, por tanto, no estarían sometidas a ellas, únicamente estarían sometidas a la Constitución y al Estatuto de autonomía;

— casos en que se atribuye al departamento la legislación de desarrollo de las bases o normas básicas estatales. En este supuesto, la ley estatal sí condiciona el contenido de la norma legal departamental.

f) Constitucionalización de un listado competencial.

g) Consolidación del Tribunal Constitucional como árbitro de conflictos de competencias.

(10) F. BARRIOS, *La propuesta autonómica de Santa Cruz*, La Paz, Plural ediciones, 2006.

h) Reconocimiento de la descentralización fiscal, tanto en ingresos como en gastos (11).

No cuesta mucho darse cuenta de que la propuesta autonómica de Santa Cruz es una copia fiel del modelo autonómico español.

Expuestas las demandas de Estado plurinacional y de autonomía reivindicadas por los actores señalados, veamos y analicemos a continuación cómo el proyecto de nueva Constitución boliviana resuelve estos aspectos.

V. PLURINACIONALIDAD Y AUTONOMÍAS EN EL NUEVO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

La solución que el nuevo proyecto de Constitución da al problema de cómo articular el reconocimiento del pluralismo nacional y de las demandas de autonomía existentes la encontramos en el artículo 1, en el que se afirma: «*Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país*».

Dos son, pues, los elementos fundamentales sobre los que se establece la estructuración territorial del Estado: «plurinacionalidad» y «autonomías».

VI. *La plurinacionalidad*

Una de las grandes novedades, a nivel internacional, del nuevo proyecto es, sin duda, el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad del Estado. Hasta el momento, únicamente las Constituciones de Rusia y Etiopía reconocían formalmente el carácter plurinacional de su Estado (12); desde el 26 de julio de

(11) La propuesta del Comité Cívico Pro-Santa Cruz se basa en la reducción del gasto a nivel central y su traslado a los departamentos. En concreto, propone reducirlo a la mitad de lo que es actualmente, así propone que el monto destinado a nivel central se reduzca a 37,1 por 100, mientras que el 62,9 por 100 sería gasto territorializado. Según su propuesta, el gasto territorializado debería concentrarse en los departamentos de mayor capacidad contributiva, por ejemplo, Santa Cruz recibiría el 20 por 100 de los recursos, cuando antes recibía el 7,5 por 100 (ver M. GALINDO, *Descentralización Fiscal Financiera*, Comité Pro-Santa Cruz, 2005).

(12) La Constitución de Etiopía afirma: «We the Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia [...] with our own individual and admirable culture, territories and modes of life have, by

2008 también el nuevo proyecto constitucional de Ecuador, sometido a ratificación popular el 28 de septiembre de 2008, también lo reconoce (art. 1) (13).

En otros Estados nacionalmente plurales como Bélgica, Canadá, España, Reino Unido, India, etc., este carácter no se reconoce. Sus Constituciones sustituyen el carácter plurinacional del Estado, en favor de una concepción pluricultural o plurilingüe, aunque uninacional, de la colectividad estatal (14).

Parece claro, pues, cómo este reconocimiento constitucional, en el proyecto de Constitución boliviana, supone un gran avance, con pocos precedentes en el Derecho constitucional comparado, en el reconocimiento de los derechos colectivos de las naciones sin Estado ubicadas dentro de un territorio estatal, capaz de propiciar un encaje eficaz y legítimo de estos pueblos en el interior del Estado.

Y digo un gran avance porque la declaración de plurinacionalidad no es, en el texto constitucional que analizamos, un mero adjetivo formulado a la hora de definir el tipo de Estado, el órgano legislativo, llamado Asamblea Legislativa Plurinacional, la Corte Constitucional, denominada Tribunal Constitucional Plurinacional, etc., sino que este carácter se transversaliza, haciéndose efectivo, a lo largo de las diferentes partes de la Constitución. Por ejemplo:

virtue of the fact that our country Ethiopia has been and still is our common home in which we have formed a common bond of relationships in various fields and in varying degrees, developed a common interest and outlook». Posteriormente (art. 139), la Constitución regula el derecho de secesión como parte del derecho de autodeterminación establecido en el Preámbulo («Every nation, nationality or people in Ethiopia shall have the unrestricted right to self determination up to secession»), estableciéndose reglas claras sobre las mayorías parlamentarias y el voto en referéndum para la concreción del proceso secesionista (F. REQUEJO, «Democracias plurinacionales y modelos federales: el federalismo plurinacional», ob. cit.).

(13) Sobre el tratamiento de la plurinacionalidad, pluriculturalidad o multietnicidad que se hace en las distantes Constituciones de los países de la región andina, ver C. GREGOR BARIÉ, «La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana», en AAVV, *Visiones indígenas de la descentralización*, La Paz, Plural ediciones, 2005, págs. 75-76.

(14) La Constitución de India se inicia con la expresión «The people of India»; el término «nación» sólo aparece una vez en el Preámbulo: «Fraternity assuring the dignity of the individual and the unity and integrity of the Nation». En el resto del texto, el adjetivo «nacional» se usa para referirse a la federación. En la Constitución belga, el término «nacional» se refiere a la totalidad del Estado: «All powers emanation from the Nation» (art. 33); «The preservation of nacional independence» (art. 91), y «the nacional flag» (art. 193); en el caso español, el texto constitucional habla de una Nación española «patria común e indivisible» que incluye unas nacionalidades y regiones (art. 2).

VI.1. *La inclusión de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en la dimensión ética de legitimación política del Estado*

En el seno de algunas teorías filosóficas de la legitimidad política, desde Kant y Hegel hasta Habermas, se ha tendido a destacar la existencia de, al menos, dos dimensiones de legitimación política del Estado (15):

a) la pragmática o instrumental: caracterizada por la consecución de metas y objetivos. Sus principales valores son la eficacia, la eficiencia o la estabilidad, y

b) la ética: que hace referencia a la legitimación del Estado mediante la utilización de los símbolos, las banderas, los himnos, etc.

Normalmente, esta segunda dimensión se basa en componentes culturales de una sola de las colectividades existentes en el interior del Estado y excluye a las demás.

En el proyecto constitucional boliviano hay sin embargo una incorporación de la esfera simbólico-lingüística de los diversos pueblos y naciones en el interior de la dimensión ética de legitimación política del Estado. Así, por ejemplo, el artículo 6.II (16) incorpora, junto a la bandera roja, amarilla y verde o el himno boliviano, símbolos de la república, a la whipala (bandera del movimiento indígena). O el artículo 5 fija como idiomas oficiales del Estado al castellano y los 37 idiomas, citando uno por uno, de los pueblos indígenas. Señalando en su inciso segundo, y en una redacción casi idéntica a la que se establece en el artículo 6.3 de la Constitución sudafricana, la obligación del gobierno plurinacional y de los gobiernos plurinacionales de utilizar, al menos, dos idiomas oficiales (17).

Todos estos elementos son expresión del reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad y facilitan, sin duda, una buena acomodación de las distintas colectividades nacionales en el interior del Estado.

(15) F. REQUEJO, «Las federaciones democráticas plurinacionales frente a las diversidades políticas y las identidades culturales», en *Año mil, año dos mil: dos milenios en la historia*, Madrid, Sociedad Estatal, 2001, págs. 279-295.

(16) Artículo 6.II: «Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde; el himno boliviano; el escudo de armas; la wiphala; la escarapela; la flor de la kantuta y la flor del patujú».

(17) Artículo 5: «El gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deberán utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y los otros se decidirán tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias y las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los otros gobiernos autónomos deberán utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano».

VI.2. *La conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral*

El artículo 146 fija que la Asamblea Legislativa estará conformada por una cámara de diputados elegidos con base a dos criterios: territorial y poblacional; y otra de representantes departamentales, elegidos cuatro por departamento. En conexión con ello se constitucionalizan dos circunscripciones: las uninominales para la cámara de diputados y otras plurinominales departamentales para la segunda cámara.

En las circunscripciones departamentales, los asambleístas se elegirán por sufragio universal y mediante un sistema proporcional, debiéndose garantizar en las listas electorales una presencia proporcional de representantes de los pueblos y naciones indígenas que existen en el departamento en cuestión (art. 149.I), lo que asegura la presencia y participación de estos sujetos colectivos en el gobierno compartido de la *polity*, de acuerdo al carácter plurinacional del Estado.

No obstante, el reconocimiento de lo plurinacional en la conformación de la cámara legislativa y su sistema electoral va mucho más allá. En las circunscripciones uninominales, creadas para facilitar la representación de realidades sociales que no desean articularse a través de las circunscripciones departamentales: regiones, provincias, pero especialmente los pueblos indígenas, que consideran que la división territorial republicano-departamental no se adecua a su realidad territorial histórica y cultural, el constituyente (art. 149.II) manda al legislador determinar, como parte de las circunscripciones uninominales, las «circunscripciones especiales indígena originario campesinas», donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica, y en el interior de las cuales la elección de los asambleístas se podrá hacerse mediante procedimientos y formas propias de cada comunidad (11.II.3).

La presencia de representantes de los pueblos indígenas, elegidos por sus procedimientos de elección de autoridades, se garantiza también en la instancia legislativa de los departamentos (art. 279) (18), así como en las de los otros niveles territoriales, regional y municipal (arts. 283.I y 285.II) (19).

(18) Artículo 279: «El Concejo Departamental estará compuesto por concejales y concejales departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por concejales y concejales departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos».

(19) El artículo 283.I dice: «La Asamblea Regional estará compuesta por asambleístas regionales elegidas y elegidos mediante sufragio universal, y por asambleístas regionales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que serán elegidas y elegidos de acuerdo con

Algunos de los puntos del proyecto que en la actualidad están siendo discutidos en el Congreso son la composición de la cámara de representantes departamentales y la prohibición de que existan asambleístas suplentes (art. 151.I), puntos que podrían llegar a ser modificados en el texto por el propio Congreso.

V.I.3. *El reconocimiento del pluralismo jurídico*

El Capítulo IV («Jurisdicción indígena originaria campesina»), del Título III («Órgano judicial y Tribunal constitucional Plurinacional»), reconoce el derecho de los pueblos y naciones indígenas a tener su propia jurisdicción (art. 191). La justicia indígena tiene en el nuevo texto constitucional igual jerarquía que la justicia ordinaria, y se caracteriza por (art. 192):

a) conocer todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos, realizados por cualquier persona dentro del ámbito territorial indígena, y

b) sus decisiones serán definitivas y ejecutables de forma directa, sin posibilidad de que sean revisadas por la jurisdicción ordinaria.

Ahora bien, el artículo 191, en su último párrafo, establece límites a la jurisdicción indígena cuando dice: «*La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida y los derechos establecidos en la presente Constitución*». Una formulación similar usó la Constitución colombiana de 1991 en su artículo 246, cuando estableció que las autoridades indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales, dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus usos y costumbres, «siempre y cuando se respete la Constitución y la Ley». No obstante, en 1996 la Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia T-349 (MP. Carlos Gaviria), manifestó que no todas las normas constitucionales y legales constituyen un límite a las funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas, de lo contrario «el reconocimiento de la diversidad cultural no tendría más que un significado retórico». El juez constitucional a través del principio de la «maximización de las comunidades indígenas» y, por tanto, de la «minimización de las restricciones» a las indispensables para salvaguardar intereses de mayor jerarquía determinó que las autoridades indígenas que ejercen funciones jurisdiccionales se encuentran sometidas a unos «mínimos

sus normas y procedimientos propios»; asimismo, el artículo 285.II establece: «Las naciones y pueblos indígena originario campesinos de territorio ancestral ubicados en la jurisdicción municipal que no conformen autonomía indígena, podrán elegir de forma directa concejales y concejales mediante normas y procedimientos propios».

aceptables», por lo que «sólo pueden estar referidos a lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre». En efecto, la corporación señaló que este «núcleo de derechos intangibles incluirá solamente el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y la prohibición de la tortura». La Corte fundamentó esta postura con base en que, por un lado, sobre estos derechos existe un «consenso intercultural», y, por otro, son derechos que de conformidad con los tratados de derechos humanos y el Derecho internacional humanitario son parte del «núcleo de derechos intangibles». Además, la Corte adicionó a este conjunto de derechos el derecho del sujeto a un «debido» proceso adecuado a su cultura, esto es a ser juzgado según las normas y procedimientos pre-existentes en su cultura.

En el caso del proyecto de Bolivia, nos encontramos con el mismo problema que en Colombia, el necesario sometimiento de la jurisdicción indígena a todos los preceptos constitucionales puede convertir el reconocimiento del pluralismo jurídico en algo puramente formal. Si bien sí es adecuado fijar como límite de la jurisdicción indígena el respeto de los derechos fundamentales, en un primer momento de la discusión constitucional se añadió, aunque luego de quitó, «... interpretados interculturalmente». Mantener este último añadido hubiera implicado descartar un régimen de control o supervigilancia de la jurisdicción ordinaria sobre la indígena para asegurarse que respete los derechos fundamentales, y asegurar una interpretación del respecto de estos derechos basada en el principio de reciprocidad, que implica el no pretender que los otros ciudadanos acepten un argumento que está ligado a un modo de vida que no todos comparten.

El tema del pluralismo jurídico, concretamente el de la justicia indígena, es otro de los puntos de debate en el Congreso durante los últimos días, pudiéndose llegar a modificar algunos aspectos del proyecto, especialmente en los referidos al principio de igual jerarquía, esto es, la imposibilidad de la justicia ordinaria de revisar los fallos de la justicia indígena.

VI.4. *La composición mixta o plurinacional del Tribunal Constitucional*

El artículo 198.I regula una composición del Tribunal Constitucional, de carácter mixto, acorde a la composición plurinacional del Estado (20).

(20) Artículo 198.I: «El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación paritaria entre el sistema ordinario y el sistema indígena originario campesino».

Con ello se fija un modelo similar al que existe en la Constitución y la ley belga con respecto al Tribunal de arbitraje, órgano encargado de ejercer la jurisdicción constitucional y compuesto paritariamente por jueces provenientes de las distintas comunidades lingüísticas que conforman el país (art. 142 de la Constitución belga de 1994 y art. 31 de la Ley Espacial del Tribunal de Arbitraje de enero de 1989) (21). En el caso boliviano, lo componen paritariamente magistrados provenientes de la justicia ordinaria y magistrados provenientes de la justicia indígena. Esta regulación constituye otro importante elemento para ir consolidando en el país una «cultura política plurinacional».

Quizá el aspecto menos acertado y claro de la regulación que el proyecto de Constitución hace respecto al Tribunal Constitucional es el régimen de elección de los magistrados. El artículo 199 establece que los magistrados se elegirán por sufragio universal según el procedimiento previsto para los miembros de la Corte Suprema de Justicia, regulado en el artículo 183 (22). Al decir, de acuerdo con esto, que la elección de los candidatos se hará «por cada departamento», ¿implica que cada departamento elegirá a sus magistrados? De ser así, la igualdad de miembros pertenecientes a las dos jurisdicciones (ordinaria e indígena) en relación con la elección por departamentos de los magistrados lleva a considerar, si tenemos en cuenta que hay nueve departamentos, que el total de magistrados serán dieciocho, número que debe considerarse excesivo. La opción de menos magistrados, elegidos en una circunscripción estatal única, hubiera sido en este caso más oportuna.

En resumen, podemos decir que el proyecto constitucional presenta un carácter pionero y vanguardista, dentro del Derecho constitucional comparado, en el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado y en la participación de los diferentes sujetos colectivos en el gobierno compartido de la *polity*; ahora bien, al mismo tiempo, como veremos a continuación, presenta también importantes problemas técnicos en el tratamiento del tema de la autonomía, autogobierno y distribución de competencias y recursos públicos entre los mismos, especialmente en el caso de los departamentos y regiones.

(21) Ver M.Ch. GENEVIÈVE, «El tribunal de arbitraje en Bélgica: una jurisdicción constitucional», en *Autonomías: Revista catalana de Derecho público*, núm. 9, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña, 1988, págs. 163-172.

(22) Artículo 183: «Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal. El Control Administrativo Disciplinario de Justicia efectuará la preselección de las postulantes y los postulantes *por cada Departamento*, y remitirá al Consejo Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral. Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos».

V.II. *El régimen autonómico y el sistema de distribución de competencias*

El régimen autonómico es fijado en la Tercera Parte de la Constitución («Estructura y organización territorial del Estado»), donde se regulan cuatro tipos de autonomía: autonomía departamental (arts. 278-280), autonomía regional (arts. 281-283), autonomía municipal (arts. 284-285) y autonomía indígena originaria campesina (arts. 290-297).

La autonomía se predica, pues, de todos los distintos niveles de organización político-administrativa, si bien el alcance y naturaleza de esta autonomía no es igual para todos ellos. Las novedades más importantes de la nueva organización territorial del Estado son:

V.II.1. *El reconocimiento de la autonomía departamental*

Como he señalado en el epígrafe III, hasta ahora los departamentos no eran más que una entidad administrativa geográficamente desconcentrada del Ejecutivo nacional. El nuevo proyecto constitucional, define el Estado como «autonómico» (art. 1), regulando en el Capítulo II de la Tercera Parte la autonomía departamental.

La denominación de la forma de Estado «autonómico» fue creada por la Constitución española de 1978 para evitar la definición de una forma de Estado ubicada dentro de los modelos tradicionales de forma territorial descentralizada (Estado federal o regional), y dejar abierto un proceso de concreción de la organización territorial del Estado. En la práctica, el Estado autonómico español ha acabado adquiriendo algunas características propias del modelo federal, como la existencia de un alto grado de autogobierno de las entidades territoriales autónomas, llegando a superar incluso, en su nivel de descentralización legislativa, a federaciones como México, Alemania, Rusia o Austria.

CUADRO 1
Grado de descentralización por países (escala de 20 puntos)

Área	Puntuación	Rusia	México	Austria	Bélgica	España	EUA	Italia	Alemania
Poder Legislativo	(8)	4,5	2,5	3	6	5	7	2,5	4
Poder Ejecutivo	(2)	1	0,5	1,5	1,5	1,5	1	1	2
Política Exterior	(2)	0,5	0	1	2	0,5	0,5	0,5	1
Descentralización económica	(8)	5	2	3	4,5	3,5	6	2	5
TOTAL		11	5	8,5	14	10,5	14,5	6	12

Datos tomados del cuadro elaborado por F. REQUEJO, «Democracias plurinacionales y modelos federales: el federalismo plurinacional», ob. cit.

No obstante, aún y la definición del Estado también como «autonómico», establecida en el proyecto boliviano, si miramos la definición de autonomía fijada en el artículo 273: «*El régimen autonómico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, y las facultades legislativas normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica, ejercidas por las entidades autónomas en el ámbito de su jurisdicción y competencias exclusivas*»; observamos que en ningún momento hay una ruptura con el modo de Estado centralizado. Ni la posibilidad de elección democrática de autoridades departamentales, ni la existencia de una Asamblea departamental, si ésta tiene sólo facultades reglamentarias para desarrollar (mediante un Estatuto de autonomía, con rango de reglamento y aprobado por la instancia legislativa territorial) lo establecido en una futura Ley Marco de Autonomías y Descentralización (art. 272), son condiciones suficientes para poder hablar de un cambio en el modelo territorial del país.

En países como Francia, ya desde la Ley de descentralización de 2 de marzo de 1982 se produce un proceso de descentralización que otorga personalidad jurídica de derecho público a cada una de las autoridades descentralizadas y la posibilidad de elección, por sufragio universal, de los representantes de las colectividades territoriales (regiones, departamentos y comunas), y sin embargo, no podemos hablar en Francia de un Estado regional o autonómico, la descentralización en Francia se ejerce dentro de un modelo de Estado unitario. Lo mismo sucede en Colombia con el modelo de descentralización establecido en la Constitución de 1991.

Por tanto, no son estos elementos los que definen el carácter autonómico de un Estado, una definición de autonomía llevada a sus orígenes y siguiendo la teoría clásica de Estado concentra el foco definitorio en la posibilidad de auto-legislación. Generalmente, se admite que la potestad legislativa es el exponente por excelencia de la autonomía.

En consecuencia, podemos decir que:

1. El adjetivo de «autonómico» para definir, en el proyecto boliviano, el modelo de Estado;
2. El nombre de «Estatuto de autonomía» para designar a las normas con rango de reglamento que en las entidades territoriales desarrollarán la ley marco;
3. El establecimiento de un listado de competencias de los departamentos o las regiones en la Constitución, lo cual lleva a la repetición y sobrecarga de fuentes de Derecho territorial que hacen referencia a las mismas (aparte de tener un título territorial denso en la nueva Constitución donde se clasifiquen unas competencias, éstas deberán ser repetidas también en la Ley marco de Autono-

mías y Descentralización y, posteriormente, en los Estatutos de autonomía, que también repetirá el catálogo competencial).

Pone de manifiesto que todo ello tiene como objetivo dar una apariencia de Estado autonómico o ser más una declaración de cara a la galería, para intentar satisfacer las demandas de Santa Cruz y los departamentos de oriente, que llevar a cabo una aproximación técnica real al modelo español de organización territorial autonómica, sin entrar a definir si eso es bueno o malo.

Por tanto, a pesar de su auto-denominación en el artículo 1, el modelo territorial boliviano no es un Estado autonómico sino un modelo de Estado simple e unitario, donde se ensaya un esquema altamente promisorio de territorialización de la gestión pública en la frontera misma de lo que permite el mundo de los modos de Estado simples (vulgarmente llamados «unitarios»). El nuevo proyecto de Constitución boliviana lleva el centralismo al límite de lo posible, pero no lo supera.

La cosa cambiaría si, como puede muy bien ser que pase, fruto de las actuales conversaciones entre oficialismo y oposición en el Congreso, se llegue a acuerdo para modificar el proyecto en el sentido de otorgar potestad legislativa a los departamentos.

Otro elemento que demuestra la diferencia entre el modelo boliviano y el español, reforzando, en el caso de Bolivia, el carácter centralista del Estado, es el tema de la «cláusula residual» o prevención frente a los silencios asignativos. La Constitución prevé mecanismos que cubran vacíos de asignación competencial que pudieran surgir como consecuencia de un silencio normativo, razonando sobre quién asumirá una competencia no atribuida. El texto español (art. 149.3 de la Constitución española), al igual que el texto constitucional italiano (art. 117 de la Constitución italiana), establecen en caso de darse tal silencio la salida de favorecer al nivel intermedio, es decir, de que corresponderá al nivel intermedio legislar en lo que no esté expresamente reservado a la legislación estatal. En Bolivia es al revés, como dice el artículo 298: «*Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al Estado Plurinacional*».

V.II.2. *La creación de dos niveles territoriales autónomos nuevos: los territorios indígenas originarios campesinos y las regiones*

El reconocimiento de las autonomías indígenas en el proyecto constitucional boliviano debe entenderse dentro del marco global al que asistimos en el constitucionalismo latinoamericano del último cambio de siglo, donde ha habido un

salto cualitativo en el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Existen ya varios países donde se desarrolla una extensa legislación indígena en el plano constitucional, y en varios de ellos se reconoce la autonomía indígena, como en Colombia (arts. 286 y 287 de la Constitución colombiana de 1991) (23), Ecuador (arts. 224 y 228 de la Constitución ecuatoriana de 1998) (24) o Perú (art. 89 de la Constitución peruana de 1993) (25).

Aunque la vigente Constitución boliviana de 1967 establece un articulado bastante pobre en cuanto al reconocimiento de derechos indígenas, en comparación con otros países, pues simplemente declara de forma muy general y programática algunos conceptos recogidos en el Convenio 169 de la OIT, que Bolivia ratificó en 1991 (26); la legislación derivada de la Constitución, especialmente las Leyes de Participación Popular (1994) (27), INRA (1996) (28), Municipalidades (1999) (29) y de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indí-

(23) Artículo 286 de la Constitución de Colombia de 1991: «Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas»; artículo 287: «Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley».

(24) Artículo 224 de la Constitución de Ecuador de 1998: «El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas establecidas por ley»; artículo 228: «Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas».

(25) Artículo 89 de la Constitución de Perú de 1993: «Las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en los económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece».

(26) La reforma constitucional de 1994 reconoció el carácter multiétnico de Bolivia (art. 1), les garantiza los derechos sociales, económicos y culturales a los pueblos indígenas, así como la personalidad jurídica, y avala la administración de justicia por las autoridades naturales (art. 171, dentro del Régimen Agrario). La reforma de 2004 introduce, además, elementos de democracia directa y representación popular a través de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que pueden postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales (arts. 222 a 224). Sin embargo, a pesar de estos reconocimientos, cuestiones fundamentales como la definición de los pueblos indígenas, los alcances de las Tierras Comunitarias de Origen y la operativización jurídica de la administración de justicia quedan irresueltos (C. GREGOR BARIÉ, «La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana», en AAVV, *Visiones indígenas de la descentralización*, La Paz, FES-ILDIS, 2005, págs. 104-105).

(27) Cit. n. 3.

(28) Ley núm. 1715, de 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, *Gaceta Oficial de Bolivia*, núm. 1954, 1996-10-19.

(29) Ley núm. 2028, de 28 de octubre de 1999, de Municipalidades, *Gaceta Oficial de Bolivia*, núm. 2177, 1999-10-29.

genas (2004) (30), ha profundizado en el reconocimiento de los derechos indígenas, cubriendo un gran espectro de derechos a los que la Constitución ni siquiera hace mención general (31).

Lo que hace ahora el nuevo proyecto de Constitución es reconocer constitucionalmente, por primera vez en Bolivia, los territorios indígenas como entidades político-administrativas, de Derecho público, autónomas con autogobierno ejercido de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos (art. 291) y competencias propias específicas (art. 305), por ejemplo, para la gestión del desarrollo económico, cultural y social, la administración de justicia indígena, la promoción y administración del turismo o la promoción de la construcción de infraestructuras productivas; y, además, vincular a esta autonomía todo el conjunto de derechos reconocidos ya a los pueblos indígenas, durante los últimos años, por la legislación secundaria, principalmente en tres materias:

1. La territorialidad (32), que implica: *a*) el reconocimiento de formas jurídicas de tenencia y gestión colectiva de la tierra (art. 30.6) (33); *b*) la superación del concepto tradicional de tierra por el de hábitat, que incluye el medio ambiente y los ecosistemas, como espacio de reproducción física, social y cultural (34), y *c*) la seguridad jurídica y protección especial de estas posesiones a través de su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable (art. 394).

2. El uso y aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en el interior del territorio indígena. La fórmula legal utilizada es el mantenimiento de los derechos estatales sobre todos los recursos naturales (art. 349), aunque reconociendo a los pueblos indígenas mecanismos de consulta previa obligatoria en los programas de explotación de los recursos naturales no renovables ubicados en

(30) Ley núm. 2771, de 6 de julio de 2004, de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, *Gaceta Oficial de Bolivia*, núm. 2627, 2004-07-07.

(31) Nunca en la historia boliviana hubo tantas referencias a la temática indígena como en la legislación de los últimos años. Más de 60 leyes, decretos supremos y reglamentos aluden a ella.

(32) La tierra es un elemento fundamental para los pueblos indígenas, como establece el artículo 13.1 del Convenio 169 de la OIT: «... los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna u otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación».

(33) Fue la Ley INRA de 1996 la que reconoció por primera vez en Bolivia las llamadas «Tierras Comunitarias de Origen (TCO)».

(34) El artículo 305 atribuye la preservación del hábitat como competencia de las autonomías indígenas originarias campesinas. El artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT establece: «La utilización del término tierras [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera».

su territorio (art. 30.15), y de gestión y administración de los recursos naturales renovables (art. 305).

3. La protección de la propiedad intelectual colectiva de su saber, ciencias y conocimientos (art. 30.11), reconocimiento inspirado en el artículo 9.j) del Convenio de Biodiversidad de 1992 (35).

El paso del reconocimiento de estos derechos del plano infraconstitucional al plano constitucional supone un gran avance, pues la constitucionalización de estos derechos, desde el punto de vista de la eficacia y alcance legal, es más conveniente, ya que elimina su diseminación y disgregación (36).

Vista, de manera rápida, la autonomía indígena, ¿cuál es la razón para crear el otro nivel territorial: las regiones?

La principal explicación para la creación de las autonomías regionales es una explicación política.

Frente a la poca sintonía política entre el gobierno central y algunos gobiernos prefecturales, especialmente del oriente del país, controlados por la oposición política, la creación de una nueva entidad territorial, las regiones, que incluso puedan romper las fronteras departamentales, donde concentrar la fuerza descentralizadora, en lugar de los departamentos, permite —nos dicen algunos de los defensores de las autonomías regionales como Ayo o García Linera— los siguientes aspectos:

a) «... de no crearse en el nivel intermedio las regiones y, por tanto, de construirse una unilateralidad del nivel intermedio sólo en los departamentos, el peso de lo urbano en la mayor parte de los departamentos podría situar en el podio del poder a grupos urbanos en desmedro de las poblaciones rurales, lo que supondría la consolidación de las viejas elites departamentales, que ahora estarían aún más fortalecidas que antes dado el barniz de legitimación brindado

(35) El artículo 9.j) del Convenio de Biodiversidad de 1992 establece que cada Estado miembro, «con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente».

(36) Como dice C. Valcarce: «No basta con que un tema, una problemática o un derecho sean parte de un ordenamiento jurídico, sobre todo en países, como el nuestro, en los que la estabilidad o vigencia de la ley es volátil o su observancia está debilitada. Es necesario que estos aspectos estén revestidos de un manto constitucional para asegurar su mayor eficacia» (C. VALCARCE, *Análisis de la temática indígena/campesina en el derecho constitucional comparado, en perspectiva de la reforma constitucional boliviana*, La Paz, Apostamos por Bolivia, 2004, pág. 14).

por la democracia. Las regiones podrían constituir pues un freno a esta elites urbanas» (37), y

b) «... además, el reconocimiento de regiones como niveles con autonomía implicaría también una transformación de las estructuras de poder concentradas en la capital del departamento. Esta supone una re-configuración del espacio de poder departamental en sub-espacios orgánicos en los que se distribuye determinados volúmenes de poder, estableciéndose las reglas, los mecanismos y acciones legítimas por medio de los cuales las distintas comunidades (también rurales) pueden disputar la estructura del campo de fuerzas en ese sub-espacio, esto es, el arrebatarse volúmenes de poder a la elite departamental urbana» (38);

De ahí —según estos autores— la importancia del reconocimiento de este nivel territorial, que a medida que, progresivamente, vaya consolidándose (art. 281) (39) implicará una transición hacia una nueva organización territorial regional del Estado y una nueva distribución del poder que deja atrás la vieja división departamental. El proyecto constitucional está dejando abierto, por tanto, un proceso complejo desde el punto de vista jurídico y político de concreción de una nueva organización territorial del Estado distinta a la departamental.

No obstante, sobre la creación de este nivel territorial autónomo, y sus justificaciones, podemos hacer diversos comentarios.

En primer lugar, encuentro que hay una contradicción entre, por un lado, la voluntad de una transición en la forma territorial, que debe materializarse en un vaciamiento progresivo de las competencias departamentales en favor de las regiones que vayan formándose, y, por otro lado:

1. La atribución, en el artículo 281, a los departamentos de que sean ellos los que autoricen la conformación de las regiones y el traspaso de sus competencias a las regiones: «[...]. Su (de la región) conformación y competencias deben ser decididas y conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del Concejo Departamental».

(37) D. AYO, «Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural y de mancomunidades», en AAVV, *La descentralización que se viene*, La Paz, Bolivia, Plural ediciones, 2003, págs. 62-63.

(38) A. GARCÍA LINERA, «Autonomías regionales indígenas y Estado multicultural», en AAVV, *La descentralización que se viene*, ob. cit., pág. 171.

(39) Artículo 281 del Proyecto de Constitución: «La región se constituirá por voluntad democrática de la ciudadanía, a través de referendo, y por la unión de municipios, de provincias o de territorios indígena originario campesinos con continuidad geográfica, que compartan cultura, lenguas, historia o ecosistemas complementarios. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y los procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones».

¿Se harán los departamentos el *hara-kiri*, rompiendo su integridad territorial y vaciándose de competencias a ellos mismos? Lo lógico, si lo que se quiere es un proceso de sustitución de la organización territorial del Estado, hubiera sido que las regiones se conformasen por la simple voluntad democrática de sus habitantes, debiendo los departamentos tener que aceptar esta voluntad.

2. El establecimiento, en el Capítulo VIII («Distribución de competencias»), de un sistema cerrado de competencias para los departamentos (arts. 300 y 301) y otro para las regiones (art. 302). Para que esta transición pudiera llevarse a cabo, el sistema de distribución competencial entre los diversos niveles territoriales debería adaptarse y favorecer tal proceso. Y para ello hubiera sido necesario dejar abierta la posibilidad de que, paralelamente a la conformación de una estructura de regiones en el país, pueda irse llevando a cabo por parte del Estado, sin necesidad de reforma constitucional, un proceso de «vaciamiento» de competencias departamentales a favor de las regiones. Esto hubiera podido solventarse añadiendo un artículo con una formulación parecida a la siguiente: «El Estado podrá transferir a las regiones, mediante ley, cualquier competencia de titularidad departamental que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros».

En segundo lugar, si el objetivo del constituyente era desapoderar a las prefecturas, ¿era necesario crear otro nivel territorial (las regiones) con instituciones propias (gobernador, Concejo regional, etc.)?, sabiendo que ello supone un nivel mayor de burocracia y de encarecimiento del costo de la administración pública difícil de soportar por un país pobre.

¿No podía cumplirse el mismo objetivo, planteando una estructura territorial mucho más simple, fácil de funcionar y entendible por los ciudadanos? Por ejemplo, un modelo tri-territorial, integrado por tres niveles de gobierno: central, departamental y municipal; donde después de proceder a una reordenación y redefinición territorial de los municipios del país, creando municipios con un mínimo de 20.000 habitantes (para poder dar y garantizar servicios de educación primaria y secundaria, atención sanitaria primaria, etc., en todos ellos), y con un máximo de 100.000 (para poder garantizar los mecanismos de participación ciudadana previstos en el propio proyecto), se hubiera podido descentralizar en éstos competencias y capacidad de ejecutar políticas en educación primaria y secundaria, asistencia sanitaria primaria, políticas sociales, vivienda, urbanismo, etc.

Esta concentración de la descentralización en los municipios, junto con un sistema de distribución de los recursos públicos a los municipios realizado directamente por el Estado (no por los departamentos), hubiera supuesto igual un

«vaciamiento» de poder y competencias de los departamentos, a los que les quedarían, simplemente, competencias como la construcción de grandes hospitales departamentales, carreteras departamentales y pocas más.

En este modelo existirían municipios interculturales e indígenas, autogestionados, con lo que se resolvería el problema de la autonomía indígena que se superpone al resto de los niveles de gobierno. En el caso de las grandes ciudades: La Paz, Santa Cruz o Cochabamba, hubieran debido estar divididas en varios municipios coordinados en un área metropolitana, siguiendo el ejemplo de Santiago de Chile, ciudad compuesta por municipalidades cohesionadas por una alcaldía metropolitana.

Sin ninguna duda, esta opción, u otras no planteadas, hubieran supuesto un modelo mucho más simple, fácil de funcionar, entendible y con los mismos efectos que el constituyente buscaba.

V.II.3. *El sistema de distribución de competencias*

A las dificultades de existir cinco niveles territoriales (central, departamental, regional, municipal, indígena originario campesino) debemos añadirle el hecho de que no existe entre ellos, una división competencial netamente definida, en la que determinadas materias se reservan íntegramente al nivel central y las otras, también íntegramente, a los niveles inferiores, sino que, el modelo de distribución competencial, establecido en el Capítulo VIII de la Tercera Parte del proyecto, partiendo del modelo europeo, hace en la mayoría de las materias una división de tipo funcional. Hay muchas materias sobre las que distintos niveles territoriales tienen funciones y competencias. En la misma materia inciden tanto la acción del Estado como de los departamentos, de las regiones y de los municipios.

Todo ello hace que, conjuntamente al excesivo número de niveles territoriales, se construya un sistema de compartición competencial realmente complejo, el cual puede dar lugar a actuaciones de niveles territoriales que, amparados en competencias propias, produzcan el efecto de dificultar el normal ejercicio de las competencias de otros niveles; y, por tanto, encontrarnos en situaciones continuas de conflicto de competencias.

Además, a este grado de complejidad y confusión se le suma, todavía más, el hecho de que:

a) competencias que primero, en el artículo 300, aparecen como concurrentes entre el Estado y el departamento, como el desarrollo socio-económico departamental, energía, deportes, turismo, etc., aparecen luego, en el artículo 301, como competencias exclusivas del departamento, y

b) competencias que aparecen como exclusivas del departamento (art. 301), deberían aparecer como competencias concurrentes (art. 300), por ejemplo: «*Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos en el departamento, en coordinación con las políticas del Estado Plurinacional*».

Si las políticas de promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos en el departamento vienen dadas, o deben realizarse en coordinación con normas de nivel estatal, se afecta inevitablemente la definición de exclusividad, pues por mucho que se trate de una actividad del departamento, habrá por lo visto una envoltura normativa estatal engarzada a la departamental de forma concurrente.

Las discusiones y propuestas de modificación de proyecto que, en la actualidad, desde el Congreso se están planteando en materia de competencias, más que solucionar estos problemas señalados, tienden a agudizarlos.

VI. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Entre los principios que, de acuerdo con el artículo 271, rigen el ordenamiento territorial y el sistema de descentralización y autonomías está el principio de solidaridad. Este principio es, además, complementado y reforzado en el artículo 341 (40).

Sin embargo, esta declaración formal y bienintencionada no concuerda con el régimen de distribución territorial de los recursos públicos que se establece en el propio proyecto, el cual agudiza, en el mediano plazo, procesos de diferenciación regional muy acentuados.

La principal causa de la desigual distribución territorial de los recursos públicos la encontramos en el artículo 368, ubicado en el capítulo referido a los hidrocarburos, que constitucionaliza la actual atribución para los departamentos productores de hidrocarburos de un porcentaje del 11 por 100 de su producción departamental, por concepto de regalías (41).

(40) Artículo 341: «[...] Las transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, al grado de desarrollo económico, a las necesidades básicas insatisfechas, al índice de pobreza, densidad demográfica y pasivos históricos en cada jurisdicción, con equilibrio fiscal, equidad social y regional de acuerdo a ley».

(41) Artículo 368: «Los departamentos productores de hidrocarburos, percibirán una regalía del once por 100 (11 por 100) de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos, y el Tesoro General del Estado, obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial».

En la actualidad, la distribución de las regalías es la siguiente: 11 por 100 para los departamentos productores y 6 por 100 para la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB). Los departamentos no productores, o con poca producción, no reciben nada o muy poco por concepto de regalía, ya que una regalía es el pago que se realiza a alguien que produce alguna cosa a cambio del derecho de usarla.

Ello provoca que aquellos departamentos productores reciban anualmente un importante ingreso extra por concepto de regalías, como si ellos tuvieran la patente de los hidrocarburos que producen y se les hubiera de pagar por ello, que los departamentos no productores no reciben, lo cual genera una situación de gran desequilibrio y diferencias económicas entre los departamentos productores y no productores.

A fin de reducir las grandes diferencias de recursos que se suscitaban según donde se sitúen las explotaciones de hidrocarburos, se creó, en 1994, un Fondo Compensatorio Interdepartamental, además del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que ya existía. Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos de compensación es totalmente insuficiente, tal como demuestra el siguiente cuadro:

CUADRO 2

Transferencias estatales hacia las Prefecturas (en millones de dólares)

<i>Ingresos</i>	<i>Chu</i>	<i>Lpz.</i>	<i>Cbba</i>	<i>Oru</i>	<i>Pts</i>	<i>Tja</i>	<i>Scz</i>	<i>Ben</i>	<i>Pan</i>	<i>Total</i>
TOTAL	40,35	48,86	68,63	46,37	55,82	211,18	84,77	46,66	36,94	639,57
Regalías	8,43	3,11	32,62	15,84	24,41	171,95	46,04	15,51	7,75	323,65
Fondo de Compensación	1,41	10,06	2,93	0,01	0,40	0,00	4,05	0,00	0,00	18,85
IEHD*	4,04	9,22	6,61	4,04	4,53	3,65	8,21	4,67	2,71	47,69
IDH	26,47	26,47	26,47	26,47	26,47	35,58	26,47	26,47	26,47	247,38

* Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados.

Fuente: M. MORALES, A. NOGUERA *et al.*, *Propuesta de autonomía desde las regiones pobres*, Sucre, Bolivia, Centro Juana Azurduy, 2007, pág. 33.

Como podemos observar, el presupuesto total prefectural (incluyendo regalías, fondo de compensación e IDH) de un departamento productor como Tarija es cinco veces superior al de otro no productor como La Paz, a pesar que este último tiene una mayor cantidad de población, seis veces más, y mayor extensión territorial, tres veces más.

Al constitucionalizarse la atribución para los departamentos productores de hidrocarburos, de un porcentaje del 11 por 100 de su producción departamental, por concepto de regalías (este porcentaje aunque existe no está explícitamente previsto en la actual Constitución) se está petrificando un modelo de desequilibrio y desigualdad económica entre departamentos que se agudizará en los próximos años.

Según el Ministerio de Hidrocarburos, los ingresos del Estado por hidrocarburos en los últimos cuatro años se han incrementado en siete veces, y se van a incrementar todavía más en los próximos años, especialmente después del Decreto de nacionalización de mayo de 2006. Las regalías distribuidas anualmente a los departamentos productores han tendido a crecer aceleradamente, a tasas nunca registradas, y seguirán creciendo.

En el futuro, según proyecciones sobre el crecimiento del sector hidrocarbúfero, las distorsiones serán enormes. Según las tendencias proyectadas y de acuerdo a este incremento de la producción, de aquí a veinte años el departamento de Tarija, que actualmente recibe, por concepto del 11 por 100 de regalías, cerca de 172 millones de dólares anuales (véase cuadro 2), recibirá sus regalías multiplicadas por veinte. Es decir, se estima que recibirá cerca de 3.000 millones de dólares anuales, que no recibirán los departamentos sin hidrocarburos (42).

En consecuencia, si actualmente la distribución de los ingresos por hidrocarburos es desequilibrada, en el futuro esta distribución lo será aún más. Hubiera correspondido al nuevo proyecto de Constitución, si quería hacer efectivo el principio de solidaridad, anular todo el sistema actual de distribución y diseñar uno de nuevo coherente con los objetivos estratégicos del país. Concretamente, la única manera de garantizar una redistribución equitativa entre todos los departamentos de los ingresos de los hidrocarburos hubiera sido la eliminación del 11 por 100 de las regalías, y la centralización de los recursos en una bolsa común, a partir de la cual se distribuirían empleando principios de equidad, igualdad y solidaridad.

VII. EL PROCESO POST-CONSTITUYENTE, EL REFERÉNDUM REVOCATORIO Y LA MODIFICACIÓN DEL PROYECTO POR EL CONGRESO

Con el objetivo de terminar con el bloqueo en el que se encontraba la aprobación de la Constitución, en agosto de 2007 se creó un Comité Político Supra-partidario, con sede en La Paz, que permitiera llegar a puntos de consenso entre las diferentes fuerzas políticas y aprobar un texto constitucional. Ante la imposibilidad de encontrar acuerdos y, por tanto, el fracaso de este Comité, disuelto en agosto de 2007, el MAS y los pequeños partidos de izquierda aliados, en cuatro sesiones de la Asamblea Constituyente, realizadas en menos de dos

(42) M. MORALES, A. NOGUERA *et al.*, *Propuesta de autonomía de las regiones pobres*, ob. cit., págs. 32-34.

semanas, aprobaron el nuevo proyecto de Constitución, sin la participación de la oposición.

En respuesta, los departamentos de oriente controlados por la oposición de derechas crearon en diciembre las Asambleas Autonómicas Provisionales que aprobaron Estatutos de autonomía departamentales contradictorios con el proyecto de Constitución aprobado por el MAS, lo que hizo inevitable el quiebre del proceso constituyente boliviano.

En este contexto, Bolivia pasó a encontrarse con la existencia de diversos textos jurídicos incompatibles entre ellos, el proyecto de Constitución, por un lado, y los Estatutos de autonomía, por otro, con nichos de legitimidad parcial cada uno de ellos, que reproducen la brecha oriente-occidente, lo que supone una situación de difícil resolución.

Un intento de solución del Ejecutivo fue promover la convocatoria, aprobada por el Congreso mediante Ley número 3850, de referendo revocatorio de mandato popular, de 12 de mayo de 2008, de una consulta popular sobre la revocatoria o continuidad de la gestión del Presidente y Vicepresidente de la República, en circunscripción nacional, y de los Prefectos de Departamento, en circunscripción departamental (43). El objetivo de la consulta era medir el apoyo de sus respectivos proyectos, revocar prefectos opositores y, por tanto, desencallar la situación de deslegitimidad parcial, mediante el fortalecimiento de la legitimidad del gobierno y la deslegitimación del proyecto de algunos prefectos opositores.

Sin embargo, el referendo revocatorio no ha hecho cambiar la situación. El soberano expresó su voluntad abrumadoramente a favor de la ratificación de Evo Morales en la Presidencia y Álvaro García Linera en la Vicepresidencia, con un 67,41 por 100 del voto. Ello representa un incremento de más de 10 puntos porcentuales en comparación al 53,7 por 100 con el que fue electo mandatario en diciembre de 2005. Evo Morales alcanzó así una legitimidad nunca antes obtenida por otro jefe de Estado en la historia del país. No obstante, también fueron ratificados los prefectos opositores de los departamentos que integran la llamada «media luna» autonomista: Santa Cruz, Rubén Costas, con 66,43 por

(43) De acuerdo con el artículo 2.II de la Ley, para la aplicación de la revocatoria de mandato de las autoridades sometidas a referendo revocatorio se requería: *a*) una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria, y *b*) un número de votos superior al total obtenido en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria (Ley núm. 3850, de 12 de mayo de 2008, sobre referendo revocatorio de mandato popular, *Gaceta Oficial de Bolivia*, núm. 0109, 2008-05-12).

100; Beni, Ernesto Suárez, con 64,25 por 100; Tarija, Mario Cossío, con 58,06 por 100; y Pando, Leopoldo Fernández, con 56,21 por 100. Incluso, según datos preliminares, la mayoría de los electores en tres de estos departamentos (Santa Cruz, Tarija y Beni) votaron en contra de la ratificación de Evo Morales y García Linera (44) (45).

Ante la situación de relegitimación de los dos proyectos enfrentados (constitucional y autonomista) y la imposibilidad del MAS de obtener en el Congreso la mayoría necesaria para aprobar una ley de convocatoria de referéndum constitucional, parece ser que la vía por la que ha optado el gobierno boliviano es permitir al Congreso que pueda abrir el proyecto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente e introducir las modificaciones oportunas que permitan conseguir tal mayoría.

Una modificación por parte del Congreso del texto aprobado por la Asamblea Constituyente, como pasará seguramente, no sólo supondría añadir más irregularidades a un proceso constituyente lleno de ellas, sino además, una burla a los principios más elementales de la democracia. La actuación de un Congreso debe estar limitada por el principio de la soberanía popular. La soberanía reside en el pueblo y no en el Congreso que es sólo su representante. Por eso, en aquellos supuestos donde ya se ha pronunciado directamente la soberanía popular, mediante una Asamblea Constituyente, el Congreso no puede actuar libremente modificando lo que le parezca, y mucho menos, sin estar autorizado para ello por el pueblo.

BIBLIOGRAFÍA

- AYO, Diego (2003): «Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural y de comunidades», en *La descentralización que se viene*, La Paz, Bolivia, Plural ediciones.
- BARRIOS, Franz (2005): *La propuesta autonómica de Santa Cruz*, La Paz, Bolivia, Plural ediciones.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL. Bolivia: <http://www.cne.org.bo/resultadosrr08/resultadosrr08.htm>.
- FINOT, Iván (1990): *Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, Bolivia, ILDIS.

(44) Ver CORTE NACIONAL ELECTORAL. Bolivia: <http://www.cne.org.bo/resultadosrr08/resultadosrr08.htm>.

(45) Por otra parte, fueron revocados los mandatos de los prefectos opositores de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, que recibió aproximadamente un 35 por 100 de votos, y de La Paz, José Luis Paredes, que sólo obtuvo cerca de un 36 por 100 de sufragios (*ibidem*).

- GALINDO, Mario (2005): *Descentralización Fiscal Financiera*, Comité Pro-Santa Cruz.
- GARCÍA LINERA, Álvaro (2003), «Autonomías regionales indígenas y Estado multicultural», en *La descentralización que se viene*, La Paz, Bolivia, Plural ediciones.
- GENEVÈVE, Marie-José Chidiac (1988): «El tribunal de arbitraje en Bélgica: una jurisdicción constitucional», en *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, núm. 9, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- GREGOR BARIÉ, Cletus (2005): «La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana», en AAVV: *Visiones indígenas de la descentralización*, La Paz, Plural ediciones.
- MOLINA, Hugo (1994): *La descentralización imposible y la alternativa municipal*, Santa Cruz, Bolivia, El País.
- MORALES, Miguel (2006): *La gobernabilidad democrática municipal. Sistematización de experiencias*, La Paz, Bolivia, Viceministerio de Descentralización.
- MORALES, Miguel; NOGUERA, Albert, et al. (2007): *Propuesta de autonomía desde las regiones pobres*, Sucre, Bolivia, Centro Juana Azurduy.
- ORZUA, Montserrat (2006): *Reforma, restauración o revolución. En torno a las autonomías departamentales, la constituyente y las fuerzas revolucionarias*, Sucre, Bolivia, Dialécticos.
- PRU'HOMME, Rémy (2000): *Decentralization in Bolivia*, Inter-american Development Bank.
- REQUEJO, Ferran (2001): «Las federaciones democráticas plurinacionales frente a las diversidades políticas y las identidades culturales», en *Año mil, año dos mil: dos milenios en la historia*, Madrid, Sociedad Estatal, págs. 279-295.
- (2007): «Democracias plurinacionales y modelos federales: el federalismo plurinacional», Ponencia presentada en el Workshop *Democracia, ciudadanía y territorialidad en sociedades plurinacionales*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica (IISJ) de Oñati (País Vasco, España), 14-16 de marzo.
- VALCARCE, Carla (2004): *Análisis de la temática indígena/campesina en el derecho constitucional comparado, en perspectiva de la reforma constitucional boliviana*, La Paz, Apostamos por Bolivia.

RESUMEN

Las demandas de Estado plurinacional y de autonomía departamental han constituido uno de los más importantes problemas y retos que ha debido afrontar la Asamblea Constituyente de Bolivia en la elaboración del proyecto de Constitución aprobado el pasado 9 de diciembre de 2007, que deberá someterse a referéndum constitucional, si no hay cambios, el 7 de diciembre del 2008.

El presente artículo analiza el tratamiento que el texto del proyecto aprobado da a estos dos aspectos fundamentales, señalando los aciertos y novedades que se presentan, especialmente en el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad del Estado, pero también, los problemas y deficiencias en lo referido al régimen autonómico fijado

para los departamentos y regiones y en el sistema de distribución territorial de los recursos públicos.

PALABRAS CLAVE: Asamblea Constituyente. Plurinacionalidad. Autonomía. Constitución.

ABSTRACT

The demands of plurinational State and departmental autonomy had been one of the most important and challenging issues which has had to confront the Constituent Assembly of Bolivia on the elaboration of the Constitution project approved last December 9, 2007, which will go through constitutional referendum, if there aren't changes, on December 7, 2008.

This article examines the treatment, that the text of the approved project, it gives to these two key aspects, pointing out the innovations that presents, especially in the constitutional recognition of the plurinationality of the State, but also the problems and deficiencies in referring to the autonomy regime set for the departments and regions and the territorial distribution system of public resources.

KEY WORDS: Constituent Assembly. Plurinacionality. Autonomy. Constitution.

