

ANÁLISIS investigaciones

EL RENACER DE LAS AUTONOMÍAS. RETOS Y DESAFÍOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES



AGOSTO 2026

Trayectorias, crisis y recomposición del bloque
histórico en Bolivia (1952-2025)

Gonzalo Chávez Alvarez

Centralismo o autogobierno

Freddy Esteban Ortuño Cassón

Una reflexión sobre el 50/50 y la descentralización
política en la Bolivia de 2026

Diego Ayo

Desafíos del gobierno autónomo departamental
de Santa Cruz

José Luis Andia Fernández

Reterritorialización municipal en Bolivia:
Fundamentos, criterios y propuesta de fusión
para una gestión subnacional eficiente

Franklin Pareja

Franklin Pareja Aliaga
EDITOR



ANALISIS 
investigaciones

ANÁLISIS investigaciones



Agosto 2026

El renacer de las autonomías. Retos y desafíos de los gobiernos subnacionales



Revista Análisis e Investigaciones N° 22

Director Fundación Hanns Seidel

Victor Hagemann

Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Armando Fariñas Olmos

Editor y Coordinador Académico

Franklin Pareja

Coordinadora general

Diana Durán

Consejo Editorial

PhD Ariel Benavides Gisbert

PhD Andrés Santana Leitner

PhD Mario Galindo Soza

PhD María Elena Attard Bellido

PhD Gustavo Camacho Perez

PhD Marco Antonio Saavedra Mogro

MSc Marcelo Silva Mollinedo

PhD Boris Arias López

PhD Diego Ayo Saucedo

PhD Fernando Miranda Mendoza

PhD c. Jimena Costa Benavides

PhD Gonzalo Hidalgo Neuenschwander

Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

Diagramación e impresión:

Plural editores

Depósito Legal:

4-3-326-2022 P.O.

La Paz - Bolivia, 2026

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Hanns Seidel Stiftung con la UMSA. Los artículos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Hanns Seidel Stiftung. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

Índice

Presentación	
<i>M.A. Victor Hagemann</i>	7
Introducción	
<i>Franklin Pareja</i>	11
Trayectorias, crisis y recomposición del bloque histórico en Bolivia (1952-2025)	
<i>Gonzalo Chávez Alvarez</i>	19
Centralismo o autogobierno	
<i>Freddy Esteban Ortuño Cassón</i>	43
Una reflexión sobre el 50/50 y la descentralización política en la Bolivia de 2026	
<i>Diego Ayo</i>	83
Desafíos del gobierno autónomo departamental de Santa Cruz	
<i>José Luis Andia Fernández</i>	103
Reterritorialización municipal en Bolivia: Fundamentos, criterios y propuesta de fusión para una gestión subnacional eficiente	
<i>Franklin Pareja</i>	139

Presentación

Es un grato placer presentar el vigésimo segundo ejemplar de la revista académica “Análisis e Investigaciones”, un logro derivado de la colaboración entre la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés y la Hanns-Seidel-Stiftung en Bolivia, una fundación política alemana. Esta publicación es resultado de una fructífera colaboración de larga data entre ambas instituciones, que comparten el propósito de contribuir al debate a través de documentos y eventos de corte académico-científico.

Para esta edición, se ha preparado un número con el título: “El renacer de las autonomías. Retos y desafíos de los gobiernos subnacionales”, en la que tenemos el agrado de contar con los siguientes expertos distinguidos. El economista y director de la maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Católica Boliviana Gonzalo Chávez Álvarez; el PhD. de Derecho y magíster en Derecho Autonómico y Desarrollo Local Freddy Esteban Ortuño Cassón; el doctor en Ciencias Políticas Diego Ayo Saucedo, exviceministro de Participación Popular y director de la Fundación Pazos Kanki; el doctor en Ciencias Sociales y magister en Políticas de Desarrollo José Luis Andia; y el reconocido politólogo y analista político nacional e internacional, magíster Franklin Pareja. Todos ellos son expertos con gran trayectoria, renovadas ideas y propuestas provocativas.

Desde la diversidad de enfoques de los diferentes autores se analizan temas relacionados al pacto fiscal, la distribución de competencias, el fortalecimiento institucional, el desarrollo regional, la sostenibilidad financiera de los gobiernos subnacionales y la necesidad de construir un Estado más eficiente, moderno y cercano a la población.

Bolivia inicia un nuevo ciclo político tras las elecciones nacionales de 2025 y las recientes elecciones autonómicas de 2026 por lo que esta edición de la revista es particularmente oportuna. El país está atravesando una transformación política e institucional que incluye iniciativas y procesos de descentralización, junto al fortalecimiento de los gobiernos departamentales y municipales. Las autonomías constituyen más que un modelo de organización territorial; representan una herramienta para fortalecer la democracia y promover un desarrollo más equilibrado entre las regiones sumamente diversas de Bolivia. Una mayor autonomía puede generar más oportunidades para que cada territorio impulse su propio potencial económico e institucional.

Desde la experiencia alemana, reconocemos la importancia de contar con una adecuada distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. El federalismo alemán demuestra que la cooperación, la corresponsabilidad y el respeto por las competencias de cada nivel estatal pueden contribuir significativamente a la estabilidad democrática y al desarrollo económico. Naturalmente, cada país debe construir su propio modelo de acuerdo con su historia, su realidad y sus particularidades, pero el desarrollo de las autonomías bolivianas puede ser una realidad considerando tanto los desafíos como las ventajas que conlleva. La descentralización no debe entenderse únicamente como una redistribución de recursos o atribuciones, sino como una oportunidad para mejorar la calidad de la gestión pública y acercar las decisiones a las necesidades reales de los ciudadanos.

Como Fundación Hanns Seidel, reafirmamos nuestro compromiso con el fortalecimiento de las instituciones democráticas en Bolivia. Apoyamos al nivel subnacional en Bolivia para mejorar las posibilidades de participación política de la ciudadanía. Durante casi cuatro décadas de trabajo en el país hemos promovido la formación de autoridades y servidores públicos, así como la generación de espacios de diálogo y reflexión que contribuyan a la construcción de políticas

públicas orientadas al bien común. En nuestra misión de fortalecer la democracia y mejorar las condiciones de vida, los municipios y departamentos tienen un rol de suma importancia por su cercanía a la población y sus necesidades.

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento por la maravillosa acogida que nuestra revista ha recibido del público en diversos ámbitos donde se ha difundido. También deseamos agradecer a todas las personas e instituciones que han sido parte de este emocionante desafío, el cual nos ha brindado una gran satisfacción al contribuir científicamente al debate y la generación de nuevos conocimientos a través de análisis rigurosos.

Esperamos que esta vigésima segunda edición contribuya a la reflexión sobre el futuro de las autonomías y de los gobiernos subnacionales, incentive un diálogo constructivo entre la academia, las instituciones públicas y la sociedad, y aporte nuevas ideas para fortalecer la democracia, el desarrollo regional y la gobernanza en Bolivia.

M.A. Victor Hagemann
Representante Hanns Seidel Stiftung Bolivia

Introducción

La presente entrega, denominada “El renacer de las autonomías: retos y desafíos de los gobiernos subnacionales”, aborda una temática vigente, imprescindible y desafiante, más aún encontrándonos en un momento de relevo de la totalidad de las autoridades del nivel nacional y subnacional en su conjunto.

Pocas coyunturas en la historia reciente de Bolivia han convocado simultáneamente tantas urgencias analíticas como la que atraviesa el país en 2026. Las elecciones generales de 2025 y las elecciones autonómicas de 2026 han inaugurado una nueva fase político-institucional cuya profundidad solo puede calibrarse a partir de un examen riguroso de los procesos estructurales de larga duración que las anteceden y condicionan.

Los cinco artículos reunidos en este número especial responden, desde perspectivas disciplinares y metodológicas distintas, a esa misma necesidad, comprender la naturaleza, las limitaciones y los posibles horizontes de un Estado que, siendo formalmente autonómico desde la Constitución Política del Estado de 2009, no ha logrado autonomizarse en la práctica.

La pregunta que subyace a cada uno de estos trabajos no es nueva, pero adquiere una urgencia inédita en la coyuntura actual. ¿Puede Bolivia construir un modelo de organización territorial que supere la tensión irresuelta entre centralismo y autogobierno? ¿Qué condiciones económicas, institucionales y políticas son necesarias para ello? ¿Y

qué actores (regionales, departamentales, locales y populares) deberán articularse en torno a un nuevo proyecto nacional capaz de trascender la dependencia rentista que ha caracterizado a los grandes bloques históricos del país desde la Revolución de 1952?

Los textos aquí reunidos no responden a estas preguntas de manera unívoca, pero las iluminan desde ángulos complementarios y configuran, en su conjunto, un diagnóstico de notable consistencia analítica.

El artículo de Gonzalo Chávez Álvarez constituye un arco interpretativo de amplio alcance en este volumen y, en cierto sentido, un punto de partida conceptual desde el que puede leerse los trabajos restantes. Su propuesta consiste en releer la categoría gramsciana de bloque histórico (tal como fue reformulada por René Zavaleta Mercado para el análisis de las formaciones sociales periféricas y abigarradas) a la luz de la economía política del rentismo.

El argumento central es que el bloque nacional-popular boliviano, en sus distintas encarnaciones desde la Revolución de 1952 hasta el ciclo del Movimiento al Socialismo (2006-2019), ha tenido por sustento material una economía extractiva cuyos excedentes, capturados y redistribuidos discrecionalmente desde el Estado, han operado como el cemento político de coaliciones heterogéneas. Cuando ese cemento se agota (como ha ocurrido de manera sostenida desde 2014 con el declive de la renta gasífera), el bloque se fractura.

La contribución más original del artículo no es, sin embargo, el diagnóstico de la crisis (que otros han anticipado), sino la propuesta de un nuevo horizonte programático, lo que Chávez denomina el proyecto nacional-regional-productivo. Este horizonte no abandona la vocación inclusiva y redistributiva de lo nacional-popular, sino que la ancla en la diversificación productiva, el desarrollo local y una articulación de geometría variable entre el Estado central, las economías regionales y los actores productivos que han operado históricamente en los márgenes del bloque tradicional: el complejo agroindustrial del oriente, la manufactura mediana, las economías regionales de exportación específica, el empresariado pyme y los emprendedores de la economía popular.

La dimensión regional de esta propuesta es inseparable de su dimensión económica: el artículo sostiene que no puede haber

transformación productiva sostenida sin una descentralización fiscal efectiva que desplace el eje de acumulación desde el Estado central hacia los territorios.

La anatomía del Estado rentista que Chávez despliega (renta cambiaria, captura cooperativista de la renta minera, redistribución territorial mediante el IDH, empresas públicas como espacios de reproducción patrimonial, control institucional y gestión simbólica) ofrece un mapa analítico indispensable para comprender por qué el régimen autonómico boliviano, constitucionalmente avanzado, ha funcionado en la práctica como una descentralización de gasto sobre rentas centralmente capturadas y no como una autonomía fiscal generadora de desarrollo endógeno. Este diagnóstico conecta directamente con los análisis institucionales, jurídicos y políticos que siguen.

Por su parte, Esteban Ortuño ofrece el análisis jurídico-institucional sistemático. Su punto de partida es una afirmación que, formulada con la precisión del derecho comparado, adquiere el valor de un diagnóstico estructural. Bolivia es un Estado autonómico, pero no autonomizado.

El argumento se despliega en varios niveles. En primer lugar, el artículo desmonta con rigor técnico la confusión (no inocente, sino deliberada) entre descentralización y autonomía. Ambas figuras coexisten en el texto constitucional, pero su equiparación semántica por parte de actores políticos, académicos y judiciales, ha servido históricamente para revestir de lenguaje autonómico lo que es, en esencia, una práctica centralista.

La descentralización transfiere funciones técnico-administrativas sin ceder poder legislativo; la autonomía, en cambio, implica el ejercicio de facultades propias (legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva) sobre materias competenciales asignadas directamente por la Constitución.

En segundo lugar, Ortuño documenta el intervencionismo del nivel central sobre los gobiernos autónomos. Más de cien normas nacionales que invaden competencias subnacionales, un férreo control financiero sobre las entidades territoriales, y resoluciones del Tribunal Constitucional Plurinacional (entre las que destaca la Sentencia Constitucional Plurinacional 0004/2025) que niegan la capacidad de autoorganización

de los gobiernos autónomos. A ello se suma la complicidad pasiva de muchas autoridades locales que, por desconocimiento del marco competencial, comodidad administrativa o conveniencia política, han tolerado y en ocasiones promovido ese intervencionismo. Para consolidar un verdadero proceso autonómico, concluye, serán necesarias autoridades autonomistas, no simplemente autónomas.

En tercer lugar, el artículo proyecta tres escenarios para el futuro de la administración pública boliviana (recentralización, fortalecimiento autonómico y opción federal) y delinea las condiciones jurídicas y políticas de cada uno.

Su apuesta es clara: el fortalecimiento del autogobierno requiere, como paso previo, corregir las patologías del sistema vigente mediante una agenda que incluya la departamentalización de la justicia, la autonomización impositiva y la eliminación de los mecanismos de tutela judicial y financiera que el nivel central utiliza para neutralizar el ejercicio competencial subnacional.

Diego Ayo Saucedo aporta la lectura más provocadora desde el punto de vista de la teoría política. Su tesis de fondo es que la descentralización en Bolivia nunca ha sido una medida técnica de gestión pública con contenido político. En realidad, ha sido, desde 1994, un mecanismo de control y contención social. La Ley de Participación Popular no fue una concesión democrática desinteresada, sino una estrategia para fragmentar la cohesión departamental cruceña mediante la creación de 314 municipios. La Constitución de 2009 reprodujo la misma lógica, construyendo un modelo de cuatro niveles autonómicos diseñado (según el testimonio que el propio autor recoge) para disolver el poder subnacional que el Movimiento al Socialismo no podía neutralizar por otras vías.

El análisis de Ayo se articula en torno a lo que denomina el doble congelamiento presidencial. El presidente Rodrigo Paz Pereira se encuentra entrampado en su promesa del reparto fiscal 50-50, incapaz de complacer simultáneamente a las dos grandes estructuras de poder que coexisten en la Bolivia de 2026. De un lado, el polo oriental agroindustrial y liberal, que exige una hiperpolitización descentralizadora inmediata para captar recursos. Del otro, el polo occidental que el autor caracteriza como un microfaccionalismo extractivista e

informal (mineros ilegales, cocaleros-cocaineros, sindicatos estatales, avasalladores, deforestadores) que ha heredado el discurso identitario del masismo, pero lo ha vaciado de su contenido programático original para convertirlo en cobertura moral del saqueo de recursos públicos y naturales.

Apoyándose en el marco teórico de Samuel Huntington sobre el orden político en las sociedades en cambio, y en el modelo secuencial de Tulia Falletti sobre los tipos de descentralización, Ayo distingue entre una descentralización pactada (donde primero se definen competencias, luego recursos y finalmente se formaliza políticamente) y una descentralización politizada (donde la exigencia fiscal precede a cualquier diseño institucional), advirtiendo que la segunda conduce, paradójicamente, al quiebre estatal. Su conclusión es que el 50-50 solo puede ser un mecanismo genuino de aquietamiento social y amalgama institucional si se implementa con diseño técnico previo y negociación entre niveles. De lo contrario, se convertirá en una herramienta adicional de reproducción del mismo centralismo que pretende superar.

José Luis Andía Fernández examina la trayectoria del proceso autonómico boliviano desde la perspectiva específica del departamento de Santa Cruz, cuyo sentimiento anticentralista constituye uno de los motores políticos más persistentes de la historia institucional del país. El artículo rastrea ese sentimiento desde sus raíces en el siglo XIX (el aislamiento geográfico, la lejanía del centro de poder, las precarias condiciones de conexión con el eje económico-político) hasta los hitos fundacionales del siglo XX.

Andía destaca el Memorándum de 1902, la creación del Comité pro Santa Cruz, la lucha por las regalías petroleras, el surgimiento de las cooperativas de servicio como respuesta de la sociedad civil a la ausencia del Estado, y el Cabildo del Millón de 2006 como expresión masiva de la demanda autonómica.

Asimismo, documenta cómo, tras la constitucionalización de las autonomías en 2009, el Movimiento al Socialismo (que había incorporado el tema autonómico en su agenda precisamente para neutralizarlo) procedió a recentralizar el Estado mediante un arsenal normativo que el autor identifica y sistematiza: dieciséis leyes y

decretos aprobados entre 2007 y 2021 que, desde la Ley de la Renta Dignidad hasta la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, contribuyeron decisivamente a la centralización radical del país.

La gestión del exgobernador Luis Fernando Camacho es analizada con sobriedad crítica: su propuesta federalista de noviembre de 2021 fue una estrategia política de recuperación de popularidad que careció de sustento técnico y que terminó por abandonar, sin haberla profundizado.

Para el presente, el artículo identifica una agenda de desafíos en distintas temporalidades. En el corto plazo, la definición del nuevo pacto fiscal y la fórmula de redistribución de recursos; en el mediano plazo, el fortalecimiento institucional, la planificación territorial y la transparencia administrativa; en el largo plazo, la renovación orgánica del liderazgo político regional y la maduración de una cultura de autogobierno que no dependa del conflicto con el nivel central para legitimarse. La autonomía, concluye Andia, no es solo un modelo administrativo, es un proceso heterogéneo y complejo que responde a la identidad histórica de Santa Cruz y que requiere reformas profundas para ser efectivo.

Franklin Pareja cierra el volumen con el análisis de una dimensión del problema territorial que habitualmente queda al margen del debate autonómico y que, sin embargo, condiciona de manera decisiva su viabilidad práctica: la inviabilidad fiscal y demográfica de la mayoría de los municipios bolivianos.

El punto de partida es un dato que cualquier planificador con sentido fiscal no puede ignorar: de los 343 municipios con que cuenta Bolivia en 2025, al menos 266 (el 78% del total) no reúnen condiciones mínimas de viabilidad, según el estudio de la Fundación Jubileo (2025); y apenas el 5% tiene viabilidad fiscal en el sentido de generar más del 20% de sus ingresos por recaudación propia. El resultado sistémico de esta fragmentación es que los recursos transferidos desde el nivel central se consumen mayoritariamente en sueldos y gastos de funcionamiento, dejando márgenes de inversión que en los municipios más pequeños oscilan entre el 5% y el 15% del presupuesto total.

El artículo reconstruye la génesis de este mapa municipal hipertrofiado. La Ley de Participación Popular de 1994 territorializó

el municipio y creó los incentivos para la proliferación de nuevas unidades como estrategia de captación de recursos, en una dinámica político-clientelar que se intensificó durante los gobiernos del Movimiento al Socialismo.

La propuesta de reterritorialización que plantea Pareja (reducir el número de municipios a un rango de entre 80 y 100 unidades mediante criterios de continuidad geográfica, masa poblacional, viabilidad fiscal, masa económica territorial y coherencia ecorregional) se sustenta en la experiencia comparada de El Salvador (reforma Bukele, 2023-2024), Grecia (Plan Calícrates, 2011) y Dinamarca (reforma de estructuras locales, 2007), de las que extrae tanto las lecciones de éxito como las advertencias sobre los errores a evitar.

El argumento de fondo es de economía política del desarrollo. En un país pobre, es inaceptable que el Estado municipal trabaje fundamentalmente para su propia reproducción burocrática antes que para invertir en el territorio.

Los municipios fusionados, al tener mayor masa territorial y demográfica, podrían planificar y ejecutar proyectos de infraestructura rural, riego, manejo de cuencas y desarrollo agroindustrial que hoy son imposibles para unidades de 800 o 3000 habitantes. La reforma, advierte el autor, no es técnicamente neutral ni políticamente sencilla; pero su costo político de transición es menor que el costo de bienestar acumulado en una arquitectura municipal que, década tras década, destina los escasos recursos públicos a sostener una burocracia sin escala para gobernar.

En su conjunto, los cinco artículos convergen en un diagnóstico que puede sintetizarse del siguiente modo: Bolivia posee, desde 2009, un andamiaje constitucional autonómico formalmente avanzado, pero carece de las condiciones institucionales, fiscales y políticas que permitirían hacerlo funcional. El centralismo no ha desaparecido con la aprobación de la Constitución, ha mutado, adoptando nuevas formas normativas, financieras y jurisdiccionales que reproducen, en el plano de la administración pública, la misma lógica de captura y concentración del excedente que Chávez identifica en el plano de la economía política. La promesa del 50-50, que estructura el debate político de 2025-2026, aparece en todos los artículos (bien como

promesa incumplida o propuesta técnicamente ambigua) con el riesgo de convertirse, si se implementa sin diseño institucional previo, en un instrumento adicional de recentralización disfrazado de descentralización.

Hay, sin embargo, elementos que permiten leer esta coyuntura también como una ventana de oportunidad. La reconfiguración del mapa político tras las elecciones de 2025 y 2026 ha renovado los liderazgos subnacionales y ha colocado en la agenda gubernamental la cuestión del pacto fiscal.

La agenda prefederal de Ortuño, el llamado al pacto fiscal de Andia, el modelo de descentralización pactada de Ayo y la reterritorialización municipal de Pareja, pueden leerse como piezas complementarias de la reforma estructural que, en su conjunto, daría contenido institucional concreto al proyecto nacional-regional-productivo que propone Chávez.

La correspondencia entre diagnóstico económico-político y propuesta institucional es, quizás, el aporte más valioso de este número, ya que no solo se describe el problema, sino que se delinear las condiciones de su solución.

La academia tiene, en este contexto, una responsabilidad particular. Producir conocimiento riguroso que alimente el debate público sin confundirse con él; que señale los riesgos de las soluciones fáciles sin caer en el escepticismo paralizante; y que contribuya a construir los consensos técnicos y políticos que el país necesita para avanzar, de manera definitiva, desde un Estado autonómico en el papel hacia un Estado autonómico en los hechos.

Ese es, en última instancia, el compromiso intelectual que subyace a cada uno de los textos reunidos en este número y que el editor espera sirva al lector como una hoja de ruta para su lectura crítica y productiva.

Franklin Pareja
EDITOR

De lo nacional-popular a lo nacional-productivo-regional

Trayectorias, crisis y recomposición del bloque histórico en Bolivia (1952-2025)

Una lectura desde la economía política

Gonzalo Chávez Alvarez^I

Resumen

Este trabajo propone una relectura económica de la categoría de lo nacional-popular en Bolivia, una categoría que ha sido abordada predominantemente desde la sociología y la teoría política. Se argumenta que el bloque histórico nacional-popular boliviano, desde la Revolución de 1952 hasta el ciclo del Movimiento al Socialismo (2006-2019), ha tenido por sustento material una economía extractiva de recursos naturales, cuyas rentas, capturadas y redistribuidas desde el Estado, han operado como el cemento político de coaliciones de clases heterogéneas. La hipótesis central es que esta lógica rentista, funcional en períodos de bonanza, deriva estructuralmente en una configuración nacional-rentista que erosiona las capacidades productivas internas, fragmenta la organización territorial y se desploma con

^I Gonzalo Chávez Alvarez tiene estudios doctorales en la Universidad de Manchester (Inglaterra); es máster en Administración Pública en la Universidad de Harvard, máster en Política Económica en la Universidad de Columbia de la ciudad de Nueva York y máster en Economía y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC/RJ). Es economista de la PUC/RJ. En la actualidad, es director de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Escuela de la Producción y la Competitividad (ePC) de la Universidad Católica Boliviana.

los ciclos descendentes de precios internacionales. La superación de este patrón exige la construcción de un proyecto que denominamos nacional-regional-productivo: un horizonte programático que conserve la vocación inclusiva de la categoría nacional-popular, pero ancle la acumulación en la diversificación productiva, el desarrollo local e incluya una articulación de geometría variable entre el Estado central, las regiones y los actores económico-productivos.

Palabras clave: Bolivia; nacional-popular; bloque histórico; economía rentista; extractivismo; diversificación productiva; autonomías; desarrollo regional; René Zavaleta Mercado; Movimiento al Socialismo (MAS)

I. Introducción: del abordaje sociopolítico a la economía política de lo nacional-popular

La categoría de lo nacional-popular ocupa un lugar central en la tradición del pensamiento crítico latinoamericano y, particularmente, en la sociología política boliviana. Desde la elaboración seminal de René Zavaleta Mercado (1986), pasando por las relecturas de Luis Tapia (2002, 2011) y, más recientemente, los debates en torno al Estado plurinacional, la noción ha sido movilizadada para dar cuenta de los procesos de articulación política entre el campesinado, trabajadores urbanos, trabajadores mineros y los sectores medios empobrecidos en momentos constitutivos de ruptura del orden oligárquico. Sin embargo, este vasto corpus interpretativo ha tendido a privilegiar las dimensiones simbólicas, identitarias e ideológicas del fenómeno, dejando relativamente poco analizada su anatomía económica.

El presente trabajo se inscribe en una tradición complementaria: aquella que entiende que toda formación política de larga duración descansa sobre un sustrato material económico específico, y que la durabilidad o, por el contrario, la fragilidad estructural de un bloque histórico depende de manera decisiva del régimen de acumulación económica que lo financia. Lo nacional-popular boliviano no puede comprenderse cabalmente sin examinar el ciclo extractivo que lo ha alimentado de manera recurrente: el estaño durante la primera mitad

del siglo XX, los hidrocarburos, singularmente el gas natural durante el ciclo más reciente, y, en el horizonte inmediato, el litio, como nueva apuesta de la matriz exportadora.

La tesis que articula este trabajo es la siguiente: el bloque histórico nacional-popular boliviano, en sus distintas encarnaciones (1952, los años setenta, 2006-2019), ha operado como una coalición política sostenida por la apropiación estatal de rentas extractivas y su redistribución selectiva entre los sectores que componen el bloque. Esta lógica, sumamente funcional en períodos de bonanza, contiene en sí misma su propia condición de posibilidad y, simultáneamente, las semillas de su crisis: cuando los precios internacionales declinan, el cemento material del bloque se evapora y la coalición se fractura. Bajo este patrón, lo nacional-popular tiende a degenerar en lo que aquí denominaremos lo nacional-rentista, una variante en la que el contenido programático transformador es desplazado por la lógica de captura y distribución discrecional del excedente.

La superación de este círculo vicioso, que ha condenado a Bolivia a sucesivos ciclos de auge y colapso desde la Revolución del 52, exige la construcción de un nuevo horizonte programático que no abandone la vocación redistributiva e igualitaria de lo nacional-popular, pero que la inscriba en una lógica de generación endógena de riqueza, diversificación productiva y descentralización efectiva del poder económico. A este horizonte es al que denominamos nacional-regional-productivo: un proyecto que reconoce el carácter heterogéneo y abigarrado (Zavaleta, 1986) del territorio boliviano, articula al Estado central con las economías regionales y locales mediante una geometría variable, e incorpora a actores productivos, empresariado pyme, agroindustria, servicios, manufactura mediana, economía popular, que han operado históricamente en los márgenes o en franca tensión con el bloque tradicional.

El trabajo se organiza en seis secciones. Tras esta introducción, la sección II revisa críticamente la categoría de bloque histórico y la formulación zavaletiana de lo nacional-popular, identificando una zona ciega en el tratamiento de su base material. La sección III reconstruye, en clave de larga duración, la trayectoria del bloque histórico boliviano desde 1952, mostrando la centralidad del ciclo

extractivo en cada una de sus encarnaciones. La sección IV propone una anatomía detallada del Estado rentista durante el ciclo del Movimiento al Socialismo (MAS), desagregando los mecanismos cambiarios, tributarios, regulatorios, empresariales y simbólicos, de captura y distribución de la renta. La sección V examina la crisis del modelo y la disgregación del bloque tras el agotamiento de la bonanza gasífera. La sección VI propone los lineamientos teóricos y programáticos para la transición hacia lo nacional-regional-productivo. La sección VII concluye.

II. Bloque histórico, lo nacional-popular y la cuestión rentista: revisión crítica

2.1. La categoría gramsciana de bloque histórico

Antonio Gramsci (1935, 1971) elaboró la categoría de bloque histórico para designar la articulación orgánica entre estructura económica y superestructura ideológico-política, esto es, entre las fuerzas materiales de producción y las concepciones del mundo que las legitiman, organizan y movilizan. Un bloque histórico no es una mera alianza táctica entre sectores sociales, sino una formación que cristaliza cuando una fracción de clase logra imponer una hegemonía cultural y política sobre el conjunto de la sociedad, presentando sus intereses particulares como intereses universales y construyendo, a través del Estado y los aparatos privados de hegemonía, una cierta unidad orgánica entre proyecto político, modo de producción y sentido común.

Esta noción ha resultado especialmente productiva para el análisis de las sociedades latinoamericanas, en las que la convivencia de economías heterogéneas, temporalidades históricas distintas y formaciones culturales superpuestas plantea desafíos teóricos que las categorías clásicas del marxismo europeo difícilmente pueden resolver. Como ha mostrado Antezana (2009) en su lectura sistemática de la obra zavaletiana, la apropiación gramsciana en América Latina implicó una reformulación profunda: la noción de hegemonía debía pensarse no ya en el contexto de una sociedad relativamente homogeneizada

por el capitalismo industrial, sino en las formaciones sociales que el propio Zavaleta denominaría abigarradas.

2.2. Zavaleta Mercado y lo nacional-popular como problema teórico

La contribución más original de René Zavaleta Mercado al pensamiento social boliviano y latinoamericano consiste en haber desplegado, a lo largo de tres décadas de producción intelectual, un universo categorial específicamente diseñado para pensar la especificidad de las formaciones sociales periféricas (Tapia, 2002). Conceptos como formación social abigarrada, momento constitutivo, ecuación social, autodeterminación de las masas y, centralmente para nuestros propósitos, lo nacional-popular, constituyen un aparato analítico cuya potencia reside en su capacidad de capturar la simultaneidad no sincrónica de las temporalidades históricas que coexisten en sociedades como la boliviana.

En su elaboración madura, expuesta en *Lo nacional-popular en Bolivia* (1986), Zavaleta caracteriza al sujeto nacional-popular como una pluralidad contradictoria cuya cohesión no deriva de una identidad de clase unívoca, sino de la convergencia, en momentos de crisis nacional general, en torno a demandas de soberanía, redistribución y reconocimiento estatal. Lo nacional-popular, en esta formulación, expresa la potencia política de los sectores subalternos, pero solo se realiza políticamente a través de su articulación con –y, simultáneamente, contra– el aparato del Estado. La paradoja constitutiva del sujeto nacional-popular boliviano consiste, así, en que su existencia política depende de su capacidad de interpelar al Estado, lo que lo coloca en una relación estructuralmente ambivalente con la institucionalidad estatal: necesita del Estado para realizarse y, al mismo tiempo, el Estado tiende a capturarlo, neutralizarlo y subordinarlo.

Esta tensión, identificada con notable agudeza por Zavaleta, ha sido productivamente continuada por Tapia (2011). La cuestión que ha quedado, sin embargo, relativamente desatendida en este corpus es la siguiente: ¿cuál es el sustrato material y económico que hace posible –o imposible– la durabilidad del bloque nacional-popular?

2.3. La zona ciega del análisis: economía política del rentismo

Aquí entra en juego un cuerpo teórico distinto, originado en los estudios sobre la maldición de los recursos naturales y el Estado rentista. Desde los trabajos pioneros de Beblawi y Luciani (2015 [1987]) sobre los petro-Estados del Medio Oriente, hasta las elaboraciones de Karl (1997) sobre Venezuela y de Ross (2012) sobre la economía política del petróleo, esta tradición ha mostrado de manera consistente que las economías estructuralmente dependientes de la exportación de un recurso natural no renovable tienden a desarrollar configuraciones institucionales y políticas específicas: una hipertrofia del Estado distribuidor en detrimento de su capacidad extractiva fiscal, una atrofia de los sectores productivos transables, una propensión al gasto procíclico, y una lógica de legitimación política basada en la redistribución selectiva del excedente antes que en la generación de bienes públicos.

Auty (1994), Sachs y Warner (1995) y Ross (1999, 2001) han documentado empíricamente la correlación entre dependencia de recursos naturales y peor desempeño económico, institucional y democrático en el largo plazo. Aplicada al caso boliviano, esta literatura ha sido movilizadora por autores como Laserna, Gordillo y Komadina (2006) en su obra elocuentemente titulada *La trampa del rentismo*, y, más recientemente, por Wanderley (2013), quien ha mostrado de manera sistemática cómo los sucesivos modelos de desarrollo implementados en Bolivia desde 1952 –capitalismo de Estado, neoliberalismo, postneoliberalismo– han fracasado, todos ellos, en construir un proceso sostenido de transformación productiva y diversificación de la matriz exportadora.

El argumento central de este trabajo consiste, entonces, en proponer una articulación productiva entre ambas tradiciones. Sostenemos que lo nacional-popular boliviano no puede ser analíticamente separado de la economía rentista que lo financia: el carácter heterogéneo y contradictorio del bloque, su recurrente vocación redistributiva, su tendencia caudillista, su fragilidad ante los ciclos descendentes de precios internacionales, y su actual disgregación, constituyen rasgos que solo se vuelven inteligibles cuando se los lee a la luz de la

materialidad rentista que les sirve de sustento. En Bolivia, el control sobre los recursos y rentas es central en los acuerdos de élite y en la propia construcción del Estado-nación.

El análisis que sigue se organiza, por tanto, bajo una premisa teórica unificada: estudiar lo nacional-popular boliviano significa estudiar simultáneamente sus dimensiones política, simbólica y económica, reconociendo que la separación analítica entre ellas oscurece más de lo que revela.

III. Trayectorias del bloque histórico boliviano: ciclo extractivo y cohesión política (1952-2025)

3.1. La Revolución de 1952 y el primer momento constitutivo

La Revolución Nacional de abril de 1952 es, en la periodización zavaletiana, el momento constitutivo por excelencia de la Bolivia contemporánea. Conducida políticamente por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), pero impulsada en su base material por el levantamiento de los trabajadores mineros y la participación campesina, la Revolución produjo, en el plazo de pocos años, un conjunto de transformaciones de envergadura: el sufragio universal (julio de 1952), la nacionalización de las minas de los tres barones del estaño –Patiño, Hochschild y Aramayo– y la creación de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) el 31 de octubre de 1952, y la reforma agraria de agosto de 1953 (Dunkerley, 1984; Anria, 2018).

Lo que aquí interesa destacar es la economía política subyacente. La nacionalización del estaño no fue meramente un acto de soberanía; fue, simultáneamente, la captura por parte del Estado del principal flujo de renta de exportación de la economía boliviana y el fundamento material sobre el cual se construyó el cogobierno MNR-COB (Central Obrera Boliviana), que articuló al bloque histórico nacional-popular en su primera encarnación. Las divisas generadas por el estaño financiaron la expansión del aparato estatal, las transferencias hacia el campesinado beneficiado por la reforma agraria, los programas de educación y salud y, no menos importante, las redes clientelares

y militantes del propio MNR. La fragilidad estructural del modelo se reveló rápidamente: la crisis de la productividad de Comibol, la caída de los precios internacionales del estaño en los años subsiguientes, y la dependencia financiera respecto de la asistencia estadounidense terminaron por minar las bases del proyecto, allanando el camino al golpe militar de noviembre de 1964.

La lección que se desprende de este primer ciclo es de notable significación heurística: el bloque nacional-popular boliviano nació atado al estaño y se fracturó cuando el estaño dejó de financiar la coalición. Este patrón –que se repetirá con asombrosa regularidad– configura lo que podría denominarse la paradoja rentista de lo nacional-popular boliviano.

3.2. La Asamblea Popular de 1971 y el ciclo democrático fallido (1982-1985)

La segunda gran encarnación del bloque histórico tuvo lugar durante el efímero gobierno de Juan José Torres y la experiencia de la Asamblea Popular de junio-julio de 1971, cuando la COB, bajo el liderazgo de Juan Lechín Oquendo, intentó construir un órgano de poder dual frente al Estado. La represión militar inaugurada por el golpe de Hugo Banzer en agosto de ese año cerró brutalmente esta posibilidad. Una nueva oportunidad de articulación nacional-popular se abrió con la transición democrática y el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) entre 1982 y 1985, que terminó disgregándose en medio de una hiperinflación devastadora –que llegó a superar el 23.000% anual– y una crisis fiscal terminal.

El cierre de este segundo ciclo, mediante el Decreto Supremo 21.060 de agosto de 1985 que inauguró el ajuste neoliberal y la denominada nueva política económica, marcó el inicio de dos décadas de hegemonía del proyecto liberal-exportador. La capitalización de las empresas estratégicas –YPFB, Entel, ENDE, LAB, ENFE– en los años noventa del siglo XX, conducida por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, transfirió al capital transnacional el control efectivo de los hidrocarburos y las telecomunicaciones, sentando las condiciones materiales para los conflictos de la Guerra del Agua (Cochabamba,

2000) y la Guerra del Gas (El Alto, 2003), que rearmaron al bloque nacional-popular.

3.3. El ciclo del MAS (2006-2019): apogeo y mutación del bloque

La elección de Evo Morales en diciembre de 2005, con el 53,74% de los votos, constituye el tercer y más ambicioso momento constitutivo de lo nacional-popular boliviano. El nuevo bloque articulaba al campesinado cocalero del Chapare, al movimiento indígena aymara y quechua del Altiplano, a sectores de los trabajadores urbanos, a las clases medias empobrecidas, y a una amplia constelación de organizaciones sociales unificadas en el “Pacto de Unidad”. La nacionalización de los hidrocarburos por el Decreto Supremo 28701 Héroes del Chaco del 1 de mayo de 2006 –que renegoció los contratos con las empresas transnacionales y elevó la participación estatal en la renta gasífera– fue el equivalente funcional de la nacionalización de las minas de 1952.

La coyuntura externa fue extraordinariamente favorable. Los precios internacionales de los hidrocarburos y los minerales mantuvieron una trayectoria ascendente entre 2005 y 2014, generando un flujo de divisas sin precedente en la historia económica boliviana. Según datos del Ministerio de Hidrocarburos y Energías de Bolivia, entre 2006 y 2021 el país percibió aproximadamente 60.000 millones de dólares por concepto de renta petrolera, distribuidos entre el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), regalías, participaciones del Tesoro General del Estado y los mismos Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) renacionalizados. Este flujo financió la expansión de las transferencias condicionadas (Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad), la inversión pública en infraestructura y la consolidación política del proyecto.

La elaboración de la nueva Constitución Política del Estado (2007-2009) y la refundación del país como Estado Plurinacional en febrero de 2009 dotaron al proyecto de una arquitectura institucional que parecía inaugurar una era postneoliberal y descolonizadora. En esta línea el modelo postulaba un Estado fuerte que obtenía los excedentes del sector extractivo industrial para transferirlos al ámbito

comunitario y promovía, de manera gradual, una transformación productiva diversificada.

La promesa, sin embargo, no se cumplió. Como han mostrado de manera convergente Wanderley (2013) y Wanderley y Peres-Cajías (2019), el proceso del MAS reprodujo –y en muchos sentidos profundizó– la dependencia estructural respecto del sector extractivo. La inversión pública se concentró abrumadoramente en sectores intensivos en capital y bajos en empleo (hidrocarburos, minería, grandes obras), mientras que los sectores generadores de empleo formal –manufactura, agroindustria diversificada, servicios productivos– recibieron atención marginal. La lógica nacional-popular se desplazó progresivamente hacia una lógica nacional-rentista en la que la captura y distribución del excedente extractivo se convirtió en el eje articulador del proyecto, desplazando al objetivo declarado de transformación de la matriz productiva.

IV. Anatomía del Estado rentista: mecanismos de captura y distribución del excedente

La transición de lo nacional-popular hacia lo nacional-rentista durante el ciclo del MAS no fue un proceso unívoco ni puramente discursivo. Adoptó formas concretas y diversificadas de apropiación del excedente económico que es necesario desagregar analíticamente para captar la especificidad boliviana. Las dimensiones siguientes no se presentan en orden de magnitud –que varía según los años–, sino como categorías analíticas que, en conjunto, configuran la arquitectura del Estado rentista.

4.1. La renta cambiaria: el subsidio implícito a la importación

La primera y, en términos macroeconómicos, una de las más significativas formas de apropiación fue de naturaleza cambiaria. El mantenimiento sostenido –desde 2011 hasta el inicio de la crisis cambiaria en febrero de 2023– de un tipo de cambio fijo en el rango de 6,86-6,96 bolivianos por dólar, en un contexto de inflación

interna acumulada y deterioro progresivo de los términos de intercambio, generó una sobrevaluación creciente de la moneda local. Esta sobrevaluación operó como un subsidio implícito a las importaciones y, simultáneamente, como un impuesto encubierto a los exportadores no extractivos y a los productores nacionales que competían con bienes importados.

La consecuencia distributiva es de la mayor importancia y rara vez ha sido suficientemente subrayada: el régimen cambiario transfirió poder adquisitivo desde los sectores productivos transables –agroindustria, manufactura, servicios exportables– hacia los importadores, intermediarios y consumidores urbanos con acceso al mercado formal de divisas. Aunque políticamente funcional para sostener la estabilidad de precios, contener la inflación importada y asegurar la lealtad de los sectores medios urbanos, este mecanismo constituyó una forma de redistribución regresiva de largo plazo al penalizar precisamente a los sectores que podían sostener una transformación productiva. La crisis cambiaria de 2023, caracterizada por la escasez crónica de dólares y la formación de un mercado paralelo, no es sino la manifestación tardía de la insostenibilidad de este esquema una vez agotada la bonanza gasífera.

4.2. La renta minera y la captura cooperativista

La estructura tributaria aplicada al sector minero cooperativista –caracterizada por una carga fiscal comparativamente reducida en términos internacionales y regímenes de excepción negociados con operadores privados y, sobre todo, con cooperativistas mineros– permitió la retención privada de una porción sustancial de la renta minera, en un contexto de precios internacionales excepcionalmente favorables durante el superciclo de *commodities*. El sector cooperativo minero, en particular, adquirió una dimensión política propia: con su masa de aproximadamente 130.000 trabajadores agrupados en la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (Fencomin), se constituyó en un actor con poder de veto, cuya lealtad política fue administrada mediante concesiones fiscales, áreas de explotación y acceso preferencial a yacimientos.

La paradoja de este arreglo es notable: bajo el discurso de la nacionalización de los recursos naturales, una porción considerable de la renta minera se canalizó hacia un sector privado de pequeña y mediana escala con baja productividad, alta informalidad laboral y elevados costos ambientales y sociales. Como han mostrado los trabajos sobre la economía política de la extracción en Bolivia, el sector cooperativo minero ilustra de manera ejemplar cómo la lógica rentista puede convivir, e incluso expandirse, bajo la retórica del control estatal.

4.3. La economía de la coca y la tolerancia regulatoria

A estos mecanismos formales se sumó la economía de la hoja de coca, cuya renta –difícilmente cuantificable en su totalidad, pero estructuralmente relevante en regiones específicas– operó como un sistema paralelo de generación y distribución de excedentes, con implicaciones tanto en la base social del movimiento como en las dinámicas territoriales del Chapare cochabambino y los Yungas paceños. La tolerancia regulatoria hacia la expansión de los cultivos de coca, formalizada en parte mediante el cato por afiliado y los acuerdos con las federaciones cocaleras, constituyó una forma de política social no declarada cuyo costo fiscal era cero para el Estado, pero cuya retribución política para el bloque era alta. Este mecanismo, además, contribuyó a consolidar al sindicalismo cocalero como columna vertebral organizativa del MAS, asegurando una base social leal en territorios estratégicos.

4.4. La redistribución territorial mediante el IDH

La redistribución de rentas hacia los gobiernos subnacionales –departamentos y municipios– mediante las transferencias del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) configuró un eje fundamental de la arquitectura rentista. Este mecanismo generó lealtades territoriales y financió la expansión del gasto público a nivel regional, pero también reprodujo lógicas clientelares y fragmentó la planificación del desarrollo en múltiples centros de gasto descoordinados.

La paradoja del IDH ilustra una tensión estructural del proyecto nacional-popular boliviano: por una parte, la redistribución territorial

respondió a demandas legítimas de descentralización fiscal y atendió las disparidades históricas entre departamentos productores y no productores; por otra parte, al estar atada a la renta hidrocarburífera y no a la generación de capacidades fiscales propias, configuró una descentralización rentista en la que las gobernaciones y municipios se constituyeron en gestores de transferencias antes que en agentes de desarrollo productivo. Cuando los precios del gas comenzaron a caer y los volúmenes exportados a Argentina y Brasil se contrajeron, el efecto contractivo se transmitió mecánicamente a las finanzas subnacionales, evidenciando la vulnerabilidad del esquema.

Este punto es de particular importancia porque revela una limitación profunda del proceso autonómico boliviano. Aunque la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” (Ley 031 de julio de 2010) consagró cuatro niveles autonómicos –departamental, regional, municipal e indígena originario campesino–, no avanzó hacia un verdadero federalismo fiscal. El llamado pacto fiscal, repetidamente postergado, ilustra este desafío. La autonomía boliviana ha sido, predominantemente, una autonomía de gasto sobre rentas centralmente capturadas y centralmente distribuidas, no una autonomía fiscal con capacidad efectiva de generar y administrar recursos propios. Tal asimetría entre autonomía política formal y dependencia fiscal real constituye uno de los nudos centrales que el proyecto nacional-regional-productivo deberá desatar.

4.5. Las empresas públicas como espacios de reproducción patrimonial

La dimensión rentista del Estado no se agotó en la distribución de ingresos. Adoptó del mismo modo formas no monetarias de apropiación, igualmente estructurantes del orden político. El control de las empresas públicas y estatales –YPFB y sus filiales, Entel, Boliviana de Aviación (BOA), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH), entre otras– no fue solo un instrumento de política económica, sino un mecanismo de asignación de posiciones, contratos, empleos y recursos discrecionales entre las redes de lealtad política del bloque gobernante. Las

empresas estatales se convirtieron, en no pocos casos, en espacios de reproducción patrimonial del proyecto político antes que en vehículos de acumulación productiva nacional.

Los proyectos emblemáticos de industrialización del gas –la Planta Separadora de Líquidos de Río Grande (2013), la Planta de Gran Chaco (2015), la Planta de Amoniaco y Urea de Buló Buló (2017), la Planta de Gas Natural Licuado de Río Grande (2016)– ilustran de manera elocuente esta tensión. Concebidos como pivotes de la estrategia de generación de valor agregado, se enfrentaron a problemas de diseño, sobrecostos, baja utilización de capacidad instalada y dificultades de mercado que, en muchos casos, comprometieron su rentabilidad financiera y su impacto agregado sobre la matriz productiva. La inversión pública priorizó proyectos de gran escala con alto impacto sobre el producto interno bruto (PIB), pero bajo encaadenamiento productivo y escasa generación de empleo formal de calidad, reproduciendo –en una nueva clave estatal– las características clásicas de las economías extractivas.

4.6. El control institucional y la gestión simbólica

A los mecanismos económicos descritos se añadió el control de los espacios institucionales de poder –el aparato judicial, los órganos electorales, las fuerzas del orden, el sistema mediático– y, quizás con igual o mayor eficacia, el control simbólico: la gestión de los relatos de identidad, memoria e interpelación nacional que dotaban de legitimidad al proyecto y definían las fronteras entre el pueblo y sus adversarios. La construcción discursiva del proceso de cambio como ruptura civilizatoria, la articulación de una narrativa anticolonial y antiimperialista, la centralidad simbólica de la figura presidencial, conformaron un dispositivo hegemónico de notable eficacia durante el período expansivo.

En conjunto, esta anatomía revela un sistema altamente funcional en el corto plazo –en tanto distribuía beneficios tangibles e intangibles a una amplia constelación de actores–, pero estructuralmente frágil al estar enteramente supeditado a la continuidad del ciclo extractivo. Cuando ese ciclo se invirtió, no solo colapsaron

las transferencias: se desintegró el cemento político que mantenía cohesionado al bloque.

V. Crisis del modelo y disgregación del bloque (2014-2025)

La inflexión cuantitativa del ciclo puede datarse con precisión. Desde 2014 los precios internacionales del gas natural –indexados, en los contratos bolivianos con Argentina y Brasil, a una canasta de hidrocarburos líquidos– iniciaron un descenso sostenido. A esto se sumó, de manera acumulativa, una caída sistemática en los volúmenes producidos: la falta de inversión exploratoria durante el ciclo expansivo –en el que la prioridad política fue maximizar la captura de la renta antes que reponer reservas– dejó al país sin nuevos descubrimientos significativos durante más de una década. La producción de gas comenzó a contraerse de manera exponencial. El descenso de la extracción de petróleo y gas alcanzó cifras de dos dígitos en años recientes, mientras que las exportaciones hidrocarburíferas se redujeron a una fracción de los niveles de 2014.

Bolivia, que durante una década había sido percibida como una potencia gasífera regional, transitó en pocos años a una posición de importadora neta de combustibles, con todas las implicaciones macroeconómicas que esto conlleva: presión sobre las reservas internacionales netas, déficit comercial estructural, deterioro del tipo de cambio paralelo, escasez de divisas para importaciones esenciales y deterioro fiscal. La crisis cambiaria que afecta al país desde 2023, la escasez crónica de combustibles y la aceleración inflacionaria, son las manifestaciones tardías y acumulativas de un modelo cuya insostenibilidad estructural había sido advertida durante años por sectores académicos sin que esas advertencias generaran ajustes oportunos en la conducción económica.

El colapso de la bonanza desencadenó una crisis de legitimidad de proporciones estructurales. Al desaparecer el elemento material que sostenía las lealtades políticas –la renta gasífera redistribuida–, el proyecto quedó desprovisto de su columna vertebral económica, revelando la fragilidad de una cohesión construida más sobre la

redistribución del excedente que sobre la generación endógena de riqueza. El resultado fue una disgregación acelerada del bloque, cuya expresión más visible fue la escisión entre las facciones evista y arcista al interior del propio Movimiento al Socialismo durante el período 2021-2025, una fractura que combina diferencias generacionales, regionales, ideológicas y, no menos importante, disputas por el control de los recursos de poder en un contexto de escasez.

No obstante, sería un error analítico reducir lo nacional-popular a su crisis coyuntural. Como toda formación histórica de larga duración, este bloque posee una capacidad de recomposición que no debe subestimarse. Sus raíces culturales, organizativas y simbólicas permanecen activas en el tejido social boliviano, particularmente en el campesinado sindicalizado, en las organizaciones de mujeres rurales, en los gremios urbanos y en amplios segmentos de la economía popular. La hidra populista, para usar una imagen ilustrativa, tiene múltiples cabezas: la amputación de una no garantiza la desaparición del organismo. La pregunta pertinente, entonces, no es si lo nacional-popular reaparecerá –que lo hará, en formas que pueden ser progresistas o regresivas–, sino bajo qué contenido programático lo hará y, sobre todo, qué sustrato material podrá sostenerlo en un horizonte donde la renta extractiva difícilmente volverá a alcanzar las magnitudes del ciclo 2006-2014.

VI. Hacia lo nacional-regional-productivo: lineamientos de un nuevo bloque histórico

6.1. La superación creativa de lo nacional-popular

La construcción de un proyecto nacional-regional-productivo no puede concebirse como una mera reforma interna del bloque histórico tradicional, ni como la simple sustitución de la lógica rentista por una retórica desarrollista. Implica, en sentido más profundo, una superación dialéctica en el doble registro hegeliano del término: conservar la vocación inclusiva, redistributiva y solidaria de lo nacional-popular y, simultáneamente, trascender su limitación estructural –la dependencia respecto del ciclo extractivo– mediante la reorientación de la

lógica de acumulación hacia la generación endógena de riqueza y el aumento de la productividad.

Esta apertura no es un gesto táctico ni una concesión ideológica al campo opositor. Es una necesidad estructural derivada del diagnóstico que hemos desarrollado en las secciones anteriores. Una coalición política que aspire a sostenerse sin depender del flujo cíclico de las rentas extractivas debe necesariamente ampliar su base material, lo que supone incorporar a actores económicos cuyas lógicas productivas operan con horizontes temporales largos, requieren reglas institucionales predecibles y generan empleo formal de calidad.

6.2. La articulación con el empresariado productivo y la economía popular

Concretamente, la construcción del bloque nacional-regional-productivo exige la articulación de al menos cinco constelaciones de actores económicos. En primer lugar, el sector agroindustrial del oriente –particularmente el complejo sojero, oleaginoso, ganadero y forestal de Santa Cruz–, que constituye hoy el principal polo no tradicional del país y, simultáneamente, el principal generador de divisas no fósiles. En segundo lugar, la manufactura mediana –textiles, cuero, madera, metalmecánica, alimentos– concentrada predominantemente en La Paz, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz, con potencial de encadenamiento subregional. Aquí se incluye la minería moderna de Oruro y Potosí. En tercer lugar, las economías regionales con vocación exportadora específica: la quinua del Altiplano sur, la castaña amazónica, los lácteos del valle alto, los vinos de altura del Valle Central tarijeño, el cacao del Beni. En cuarto lugar, el empresariado pyme de las ciudades intermedias, frecuentemente informal en términos laborales, pero con capacidades productivas reales y arraigo territorial. Aquí también se incluye el sector de servicios, en especial turismo y gastronomía. Y, en quinto lugar, los emprendedores de la economía popular –comerciantes, transportistas, talleristas, productores artesanales urbanos– que han acumulado, al margen del sistema formal, capacidades organizativas, redes de proveedores y conocimiento de mercados que constituyen un activo nacional infrautilizado.

Cada una de estas constelaciones porta una racionalidad económica específica –orientada a la inversión, la productividad, la gestión del riesgo y la generación de empleo– que difiere sustancialmente de la racionalidad redistributiva y rentista que ha dominado el ciclo anterior. Lo nacional-productivo, como proyecto político viable, debe ser capaz de interpelar y articular esas racionalidades diversas sin disolverlas en una lógica única, reconociendo que la pluralidad de actores económicos no es un obstáculo para el desarrollo nacional, sino su condición de posibilidad. Esta tesis, defendida con consistencia por autores como Wanderley (2013) en su trabajo sobre economía plural, implica abandonar la dicotomía improductiva entre Estado y mercado que ha paralizado el debate económico boliviano durante décadas.

6.3. La dimensión regional y la cuestión del federalismo fiscal

El segundo elemento constitutivo del proyecto que aquí se propone –y por el cual hemos preferido la denominación nacional-regional-productivo, antes que simplemente nacional-productivo– es su anclaje territorial. Lo nacional-popular boliviano ha tenido históricamente una vocación centralista, en tanto la captura y redistribución de las rentas extractivas operó desde el poder ejecutivo central, que ha sido el agente que define las condiciones de transferencia hacia regiones y sectores. Esta lógica ha entrado, recurrentemente, en colisión con los movimientos autonomistas a lo largo de la historia económica, social y política de Bolivia, precisamente porque la autonomía implica el desplazamiento de la renta y del poder político hacia las regiones.

Esta tensión, lejos de resolverse, sigue siendo uno de los nudos no procesados de la transición democrática y plurinacional. Aunque la arquitectura constitucional de 2009 y la Ley Marco de Autonomías de 2010 consagraron formalmente el régimen autonómico, no avanzaron hacia un auténtico federalismo fiscal. La actual oferta gubernamental de 50% de los ingresos –ya tensada por la caída de las rentas hidrocarburíferas– no constituye, por sí sola, federalismo fiscal. El federalismo fiscal implica, además de la transferencia de recursos, una concepción distinta del desarrollo económico: una concepción en la que lo local emerge con fuerza

como espacio legítimo de toma de decisiones, lo que rompe con la lógica nacional-popular centralista.

La construcción del proyecto nacional-regional-productivo pasa, por tanto, por acercar el Estado a las regiones, lo que implica articular el desarrollo local de cada una de ellas tanto en la perspectiva de las gobernaciones departamentales como de los gobiernos municipales y de las autonomías indígena originario campesinas. Esto supone que lo nacional se articula con lo regional de manera heterogénea, mediante una geometría variable que reconozca las distintas capacidades, vocaciones productivas y configuraciones sociopolíticas de cada territorio. Santa Cruz, La Paz, Cochabamba, Tarija, Potosí, Chuquisaca, Beni, Pando y Oruro no son réplicas a escala del proyecto nacional: son economías políticas diferenciadas cuya articulación no puede sino ser asimétrica y negociada.

6.4. El rol del Estado y la complementariedad activa

Lo dicho hasta aquí podría sugerir, equivocadamente, una posición promercado en el sentido neoclásico convencional. No es ese el argumento. El Estado retiene un rol estratégico insustituible en la provisión de bienes públicos, la regulación de los mercados con fallas, la corrección de las asimetrías estructurales y la orientación de la inversión hacia sectores con alto potencial de encadenamiento productivo. Pero ese rol no puede ejercerse en contraposición sistemática al sector privado –ni mucho menos sustituirlo en su función económica básica–, sino en una relación de complementariedad activa, donde los incentivos, las reglas del juego y los horizontes de planificación sean suficientemente estables como para movilizar inversión privada de largo plazo.

La experiencia comparada de los países que han logrado superar la maldición de los recursos –desde los nórdicos hasta Chile en sus períodos virtuosos– sugiere que la diferencia decisiva no reside en la propiedad estatal o privada de los recursos extractivos, sino en la calidad institucional que regula la relación entre Estado, mercado y sociedad civil, en la transparencia de los marcos fiscales, en la consistencia intertemporal de las políticas, y en la existencia de fondos

soberanos que disocien el gasto fiscal del ciclo de precios. Bolivia, lamentablemente, ha avanzado poco en estas dimensiones.

6.5. La cuestión de la ampliación democrática del bloque

La construcción del proyecto nacional-regional-productivo es, en última instancia, un desafío de arquitectura política tanto como económica. Requiere ampliar la base social del bloque histórico más allá de sus componentes tradicionales –el campesinado sindicalizado, el movimiento obrero, las clases medias empobrecidas, las organizaciones indígenas– para incorporar a actores empresariales, productivos y profesionales que comparten el interés en un Estado funcional, una economía diversificada y reglas institucionales predecibles.

Esta ampliación no implica la subordinación de los sectores populares a una lógica empresarial tradicional, sino la construcción de una hegemonía más compleja: una en la que la producción –y no solo la distribución de la renta– se convierte en el eje articulador del proyecto nacional. Una hegemonía, en el sentido pleno gramsciano, requiere precisamente esa capacidad de articular intereses diversos en torno a un proyecto que pueda ser percibido legítimamente como universal por una pluralidad de actores. Lo nacional-popular ha sabido articular las demandas de los subalternos, pero ha tenido históricamente dificultades para incorporar a los productores. Lo nacional-regional-productivo es la apuesta por una articulación más ancha, más democrática y, por ello mismo, más sostenible.

VII. Reflexiones finales

El gran desafío político e intelectual del presente boliviano no consiste en eliminar la fuerza social y política acumulada por lo nacional-popular a lo largo de más de siete décadas. La conquista de derechos sociales y políticos desde 1952, la reducción significativa de la pobreza extrema, el avance de la economía popular, la expansión del acceso a servicios básicos, la consolidación de derechos colectivos para los pueblos indígenas, la dignificación simbólica de identidades

históricamente excluidas, esas conquistas son patrimonio común y deben preservarse.

El desafío consiste, antes bien, en dotar a esa fuerza social de un nuevo horizonte programático que la libere de su dependencia estructural respecto del ciclo extractivo. Pasar de lo nacional-rentista a lo nacional-regional-productivo significa reorientar la lógica de acumulación económica desde la extracción y distribución pasiva del excedente hacia la construcción de capacidades productivas internas, el fortalecimiento de encadenamientos sectoriales, la generación de empleo formal de calidad, la diversificación efectiva de la base económica y la activación del desarrollo local en cada una de las regiones del país.

Esta transición no supone la negación de lo nacional-popular como fuerza histórica, sino su superación dialéctica: conservar su vocación redistributiva e igualitaria, inscribiéndola en una lógica de desarrollo que no perezca con los ciclos de precios internacionales de las materias primas. La inclusión social y económica como proyecto sostenible no puede seguir dependiendo de la renta extractiva; debe anclarse, definitivamente, en la producción, y la producción –en una geografía como la boliviana– remite necesariamente al desarrollo local y regional.

Bolivia se encuentra, en este aspecto, en un momento constitutivo –en el sentido zavaletiano del término–: un momento de crisis nacional general en el que las viejas certezas se desmoronan y se abren nuevas posibilidades de articulación política. De la calidad del debate intelectual, de la lucidez de los actores políticos, de la capacidad de las organizaciones sociales y empresariales para encontrar lenguajes comunes, dependerá si esa transición se procesa virtuosamente –reconfigurando el bloque histórico hacia un horizonte productivo, regional y democrático– o si, por el contrario, el país oscila entre restauraciones rentistas y crisis recurrentes hasta agotar el ciclo extractivo en sus magnitudes residuales.

La apuesta de este trabajo es que existe una vía. La riqueza acumulada por la tradición nacional-popular –su vocación democrática, su sensibilidad redistributiva, su capacidad de movilización– puede y debe ser puesta al servicio de un proyecto distinto en el que las rentas dejen de ser el cemento de la coalición y la producción diversificada,

anclada territorialmente, asuma ese rol. Construir ese proyecto exigirá, sin duda, un trabajo intelectual y político de envergadura. Este texto pretende ser una contribución a ese esfuerzo.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publishers.
- Anria, S. (2018). *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Antezana, L. H. (2009). Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: formación abigarrada y democracia como autodefinición. En L. Olivé (ed.), *Pluralismo epistemológico*. Muela del Diablo Editores.
- Auty, R. M. (1994). Industrial Policy Reform in Six Large Newly Industrializing Countries: The Resource Curse Thesis. *World Development*, 22(1), 11-26.
- Beblawi, H., & Luciani, G. (Eds.). (2015 [1987]). *The Rentier State*. Routledge.
- Dunkerley, J. (1984). *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-1982*. Verso.
- Gramsci, A. (1935 & 1971). *Selections from the Prison Notebooks*. Q. Hoare & G. Nowell Smith (Eds. Trans.). International Publishers.
- Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press.
- Laserna, R., Gordillo, J. M. y Komadina, J. (2006). *La trampa del rentismo*. Fundación Milenio.
- Ross, M. L. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.
- Ross, M. L. (2001). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Ross, M. L. (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press.

- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. NBER Working Paper 5398. National Bureau of Economic Research.
- Tapia, L. (2002). *La producción del conocimiento local: historia y política en la obra de René Zavaleta*. Muela del Diablo Editores.
- Tapia, L. (2011). *El estado de derecho como tiranía*. Cides-UMSA/Auto-determinación.
- Wanderley, F. (2013). Economía política del desarrollo en Bolivia: entre la redistribución rentista y la diversificación productiva. *Umbral*. *Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*, 23, 11-42.
- Wanderley, F., Mokrani, L., & Guimaraes, A. (2012). The Socio-Economic Dynamics of Gas in Bolivia. O. Logan & J. A. McNeish (Eds.), *Flammable Societies: Studies on the Socio-Economics of Oil and Gas*. Pluto Press.
- Wanderley, F. y Peres-Cajías, J. (2019). *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI: diversificación, justicia social y sostenibilidad ambiental*. IISEC-UCB/Plural editores.
- Zavaleta Mercado, R. (1983). Las masas en noviembre. *Bolivia, hoy*, compilado por René Zavaleta Mercado. Siglo XXI Editores.
- Zavaleta Mercado, R. (1986). *Lo nacional-popular en Bolivia*. Siglo XXI Editores.
- Zavaleta Mercado, R. (2009). *La autodeterminación de las masas*. Clacso/Siglo del Hombre Editores.

Centralismo o autogobierno

El futuro de la administración pública boliviana

*Freddy Esteban Ortuño Cassón*¹

Resumen

Este trabajo examina las diferencias conceptuales entre las figuras de la descentralización y la autonomía, entendidas ambas como formas de organización estatal, presentes históricamente en el Estado boliviano y cuya vigencia fue reafirmada en la Constitución boliviana de 2009. Plantear las divergencias de fondo y forma existentes entre ambos institutos jurídicos permite visibilizar, a través del uso de métodos histórico-exegéticos, de revisión bibliográfica y de estudio casuístico del derecho comparado, el desarrollo de la normatividad autonómica de nuestro país y el comportamiento de los actores políticos encargados de aplicarla. Sustentados en la premisa de que las entidades descentralizadas son únicamente operadores técnicos del Gobierno central, mientras que los Gobiernos autónomos se conciben desde la ruptura con el Estado monocromático, asumiendo facultades legislativas y administrativas bajo un esquema de cogobierno, estamos en condiciones de afirmar que Bolivia experimenta un fenómeno de “autonomismo truncado”, ocasionado por un sistemático intervencionismo financiero, normativo y judicial por parte del nivel central, sumado al repliegue político de las propias autoridades autonómicas.

¹ Esteban Ortuño es máster en Derecho Autonómico y Desarrollo Local y doctor en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España).

Nuestro estudio concluye proyectando que la administración pública del Estado boliviano discurrirá entre la recentralización, el fortalecimiento autonómico y la opción federal, conjugando cada una de estas opciones en los escenarios jurídicos y políticos necesarios para su materialización.

I. Introducción

Bolivia es un Estado autonómico, pero no autonomizado. El centralismo está plenamente vigente en la administración del Estado boliviano. Esta aseveración no es una suposición o susceptibilidad que emerge del alto grado de intervención que el Gobierno nacional mantiene en competencias autonómicas relacionadas con la temática de salud, impuestos, planificación o economía, entre otras; al contrario, es una verdad jurídica asentada en el artículo primero de la Constitución Política del Estado (CPE), que admite la coexistencia de la descentralización, propia del Estado simple o centralista, y de la autonomía perteneciente a la forma Estado complejo o compuesto.

No negamos que el centralismo (descentralización) y el autogobierno (autonomía) sean capaces de existir en un mismo Estado, el derecho comparado nos enseña que esta situación es habitual en la administración pública, es decir, no hay Estados puramente centralistas o plenamente compuestos. Sin embargo, esta habitabilidad está condicionada por el cumplimiento del principio dispositivo que, en su efecto práctico más notable, parcela los territorios en los que se ejerce el autogobierno y en los que el Gobierno central administra con mayor amplitud, todo, desde luego, en el marco de la unidad del Estado.

En Bolivia, la autonomía y la descentralización administrativa no respetan linderos territoriales, entrelazándose en las fibras de la organización estatal y atrofiando el músculo de la administración pública. En consecuencia, el ejercicio competencial de los Gobiernos autónomos resulta intervenido por parámetros de control jurídico, económico y político propios del centralismo.

Habiéndose renovado el mapa y actores políticos en las recientes elecciones nacional y autonómicas, estamos convencidos de que ha

llegado el momento de asumir definiciones respecto a la forma de administrar el Estado. Debemos, entonces, sincerar los mecanismos de organización y control estatal, para lo cual es imprescindible hacer proyecciones sobre las cuales se planteen los posibles escenarios que marquen el futuro de la administración pública boliviana.

Desde nuestra perspectiva, son tres los caminos entre los cuales se decantará el futuro de la administración estatal boliviana. Serán, pues, la recentralización, el federalismo o el pacto autonómico las alternativas entre las cuales se defina la organización estatal, cuyos alcances y circunstancias estudiaremos en el presente artículo con la única intención de proponer, desde la academia, opciones reales y prácticas para mejorar la arquitectura estatal de Bolivia.

II. Autonomía y descentralización. Divergencias conceptuales y coexistencia constitucional

Llama significativamente la atención escuchar que actores políticos, sociales, e incluso académicos de Bolivia, utilicen como sinónimos los términos “autonomía” y “descentralización”, que, si bien pueden llegar a tener puntos de conexión de índole doctrinal, como el que sostiene que el principio de descentralización territorial es transversal al principio de autonomía y a los derechos que de él derivan, por ejemplo, la capacidad de autogestionar sus recursos (Contreras, 2021: 18), constitucionalmente no son lo mismo.

Confundir los términos de descentralización y autonomía no es solamente un error teórico o un bochornoso desconocimiento de la normativa que estructura las bases mismas de la organización y funcionamiento del Estado boliviano, sino que además puede llegar a constituir toda una declaración de intenciones, tendiente a reforzar medidas centralistas que creíamos disminuidas (nunca plenamente superadas) desde el año 2009.

Teniendo en cuenta que autonomía y descentralización son figuras diferentes, corresponde iniciar nuestro análisis prestando atención a la fuente de la que emana la descentralización, con el objetivo de lograr una mayor comprensión respecto a su funcionamiento.

Embarcados en semejante cometido, debemos ser enfáticos al sostener que centralismo y descentralización son, en esencia, lo mismo, ya que el segundo constituye un estado evolucionado del primero, estando ambos plenamente suscritos a los cánones teóricos y prácticos de los Estados simples o centralistas. En tal circunstancia, la descentralización lleva al centralismo a su frontera más lejana, pero no la cruza.

Empeñados en demostrar las similitudes que unen al centralismo y a la descentralización, resulta pertinente hacer una breve aproximación a sus fundamentos conceptuales. El Estado centralista, también llamado Estado simple, hace referencia a una forma de Estado en la que el nivel nacional ejerce el control absoluto sobre las unidades administrativas subnacionales, las cuales cumplen la función de ser agencias del Gobierno central (Delgado, 2003: 60).

En el Estado centralista clásico, el Gobierno nacional, encarnado por los tres poderes de Montesquieu (que en el actual diseño constitucional boliviano son los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral), ejerce un ámbito competencial pleno, es decir, en el marco de las funciones del Estado, solo él puede decidir (legislar) y aplicar (ejecutar) políticas públicas vinculantes en todo el territorio.

La división del poder político y administrativo entre los gobiernos subnacionales (departamentales, municipales, regionales e indígenas) y el Gobierno nacional que plantea el centralismo es desventajosa para la periferia, que se ve imposibilitada para decidir de manera autónoma y debe, en todo caso, ejecutar las políticas públicas aprobadas por el nivel central.

No es exagerado afirmar que el centralismo no acepta la posibilidad de que las administraciones subnacionales se conviertan en gobiernos territoriales con plena capacidad de emitir leyes formal y materialmente válidas, resolver controversias judiciales en todas sus instancias o diseñar y ejecutar planes de desarrollo propios. Permitir que instancias no centralistas tengan la posibilidad de intervenir en las altas cuestiones del Estado (aunque se circunscriban a una jurisdicción territorial específica) implica ceder poder político, económico e incluso social, lo cual, desde luego, resulta impensable bajo sus parámetros filosóficos.

En este punto, debemos destacar la omnipotente capacidad de decisión que el Gobierno nacional ejerce en el centralismo y que, a

efectos prácticos, se traduce en lo que la doctrina especializada en derecho autonómico denomina “monopolio legislativo”, por lo que, en la descentralización administrativa, solo el Estado central puede emitir leyes, dejando a las entidades territoriales la capacidad de ejecutar competencias sobre las cuales mantiene el poder político regulador y de tutela (Serra, 1977: 470).

Véase de esta manera: en un Estado democrático, las decisiones públicas de mayor rango se instrumentalizan a través de leyes, las cuales tienen carácter obligatorio y cuyo incumplimiento acarrea, en la mayoría de los casos, algún tipo de sanción. Esto deja en claro que se gobierna mediante la ley. Ahora bien, una de las bases fundamentales del centralismo consiste en que el Gobierno nacional no pierda el control de la producción legislativa del Estado. De ahí que el Órgano Legislativo nacional sea el único centro productor de leyes formales.

Podemos identificar al “monopolio legislativo” como la característica más destacada del Estado centralista. Esto se refleja en el hecho de que, en este modelo, es posible transferir o delegar atribuciones de carácter técnico administrativo (no privativas del Órgano Ejecutivo nacional) para que sean ejercidas por los Gobiernos subnacionales, sin embargo, bajo ningún concepto se permite que estos emitan su propia legislación, lo cual, a todos los efectos, no es otra cosa que descentralización administrativa, mas no política.

Otro ámbito diferenciador entre autonomía y descentralización radica en que la autonomía no asume funciones “dotadas” por el nivel central, sino que sus competencias le han sido reconocidas directamente por la Constitución. Este orden competencial es una característica distintiva del modelo autonómico, que no existe en el ejercicio descentralizador. Al respecto, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Declaración Constitucional Plurinacional 0008/2013, aclara el funcionamiento de este orden bajo tres elementos: *asignación competencial primaria* (las listas atribuidas por la Constitución a cada nivel de gobierno); *asignación secundaria o cláusula residual* (competencias no previstas que corresponden al nivel central, el cual debe reasignarlas mediante ley bajo el principio de subsidiariedad, conforme a los arts. 297.I de la CPE y 72 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización [LMAD]); y *movilidad competencial*

(procesos de delegación o transferencia de facultades entre niveles). Esta mecánica no podría aplicarse a un régimen de descentralización administrativa, ya que en dicho sistema las entidades subnacionales no gozan de facultades legislativas y dependen de atribuciones técnico administrativas cedidas por el Gobierno central.

Más allá de sus diferencias, no podemos negar que la coexistencia constitucional entre descentralización y autonomía es, sin duda, una de las notas más interesantes del modelo de organización administrativa y política vigente en Bolivia desde 2009, aunque es imperativo aclarar que, aunque ambas figuras comparten los principios y valores supremos del Estado, no existe una relación práctica o legal estrecha entre ellas. Mientras la descentralización implica la transferencia de funciones técnico administrativas desde el nivel central hacia entidades territoriales sin capacidad legislativa ni de autogobierno, la autonomía supone el ejercicio de facultades propias (legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva) sobre materias competenciales otorgadas por la Constitución, lo cual configura una práctica de “Gobierno compartido”. En otras palabras, la descentralización distribuye el poder administrativo, mientras que la autonomía fortalece el autogobierno y la participación democrática.

Al asumir a la descentralización como una figura diferenciada de los cánones autonómicos, tal y como la considera nuestra norma fundamental, nos surge la inquietud de estudiar su alcance y funcionamiento. Tarea que no resulta fácil, dado que la legislación boliviana no ha desarrollado un marco normativo que regule la descentralización administrativa como una forma de organización territorial subnacional.

Resulta llamativo que la Ley 031, descrita por la Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012 como la *norma vertebral del sistema*, no haya regulado apropiadamente el régimen de descentralización administrativa, limitándose a definirlo en su artículo 6.II.2 y a reconocer la vigencia de reglamentos de leyes ya abrogadas (como la Ley de Participación Popular o la de Descentralización Administrativa), lo cual constituye una ambigüedad jurídica notable en el caso de que un Gobierno subnacional, bajo el principio de voluntariedad (art. 5.2, LMAD), decida renunciar a su cualidad autónoma para convertirse en

una entidad descentralizada, posibilidad legal que, aunque remota, sigue estando vigente.

2.1. El centralismo boliviano. Origen, evolución y resiliencia

Daremos inicio a este epígrafe señalando que, al igual que en muchos otros países, el centralismo ha desempeñado un papel fundamental en la historia política y administrativa de Bolivia. Más allá de cualquier consideración teórica, es menester reconocer que nuestro Estado no sería el mismo sin la influencia del centralismo territorial.

El centralismo (encarnado en el Estado centralista clásico o en su versión más atenuada, la descentralización) no es el culpable de todos los problemas de Bolivia; es, simplemente, una forma de Estado que, política, territorial y administrativamente, ha quedado anacrónica, siendo incapaz de enfrentar los retos que plantea la actual coyuntura boliviana, en la cual el autogobierno, surgido de sus territorios, es un pilar fundamental. Esta crisis también fue experimentada en el resto de países latinoamericanos, en los cuales, sus administraciones centralistas empezaron a mostrar signos de debilitamiento en los años sesenta, propiciando la aparición de manifestaciones de reivindicación autonómica desde la periferia territorial de cada uno de estos Estados (Arocena, 2005: 26).

Haciendo un breve repaso histórico, podemos afirmar que la naturaleza eminentemente política del centralismo ha marcado la coyuntura institucional boliviana desde la fundación del país en 1825. El argumento principal para su implementación fue la necesidad de garantizar la unidad y cohesión del Estado, razonamiento que, visto en su contexto histórico, no carece de lógica en una época caracterizada por la construcción de Estados nacionales (Restrepo, 2024: 23-54); incluso se justificaba en la defensa de la integridad territorial en un momento en que los límites fronterizos entre las naciones recién independizadas aún no se consolidaban.

El centralismo clásico procuró consolidar el Estado boliviano mediante la homogeneización del poder. Sin embargo, al fortalecerse la identidad social boliviana, la justificación de un gobierno central omnipotente se debilitó, generando cuestionamiento social sobre su

eficacia, por lo que el sistema centralista mutó hacia versiones más atenuadas, como la descentralización administrativa (territorial, funcional o desconcentración), tipologías que no implican el traslado de capacidades políticas hacia las entidades subnacionales.

Con el transcurrir de las décadas, el Estado centralista se fortaleció bajo el argumento de facilitar la gestión y coordinación de recursos a nivel nacional. En este punto, las élites políticas comprendieron que la concentración del poder y la toma de decisiones en el gobierno nacional les permitía (y aún les permite) acceder a cuantiosos beneficios estatales que no están dispuestas a perder, al menos no de manera absoluta.

Este fuerte instinto de conservación ha dotado a las élites centralistas de una versatilidad digna de resaltar, haciendo que su péndulo político e ideológico oscile, sin ruborizarse, desde la derecha más reaccionaria hasta la más rancia de las izquierdas (o ninguna de las anteriores), asumiéndose incluso como abanderadas del autogobierno. Esto no es otra cosa que su capacidad de adaptación a los cambios políticos, en salvaguarda de la doctrina centralista revestida con los matices impuestos por los procesos históricos del país.

La historia política y administrativa de Bolivia nos plantea que “centralismo” y “Estado centralista” son lo mismo; no obstante, dicha premisa es técnicamente incorrecta, pues induce a un error de apreciación teórica que confunde la causa con la consecuencia. Corresponde aclarar que el Estado central no es más que el resultado estructural del centralismo; es decir, el Estado central operativiza los cánones, principios y formas de administración promovidos por el centralismo en la gestión pública.

El Estado, visto como una figura de organización política, jurídica y administrativa, se desarrolla a través de complejas interacciones de las cuales emergen criterios de ejercicio del poder con una fuerte carga ideológica. Por ello, es pertinente plantear la posibilidad de entender al centralismo como una ideología política, e incluso filosófica, que sostiene que la organización estatal debe estar sujeta al control de una única instancia gubernamental. Esto explica por qué las élites políticas bolivianas, más allá de sus matices, nunca han dejado de ser esencialmente centralistas.

Consecuentemente, esta carga ideológica se filtra en las estructuras del Estado democrático a través del accionar de los partidos políticos que, por su naturaleza, se desarrollan bajo una lógica de acaparamiento y jerarquización del poder. Como señala Alejandro Dorna:

Los partidos políticos [...] surgen en los tiempos modernos como una necesidad de homogeneizar las fuerzas tras una determinada doctrina y un programa. Sus estructuras organizativas tendieron poco a poco a subrayar los poderes, jerarquizándolos a través de estamentos internos... La armazón jerárquica y el poder vertical se impusieron como una economía de esfuerzo, una mayor eficiencia y celeridad de ejecución. (1978: 123)

El centralismo boliviano, transformado en ideología, nace de la necesidad de controlar el poder estatal, evitando compartirlo con liderazgos o élites surgidas desde la periferia. Esta tensión es evidente en la interacción entre autoridades nacionales y subnacionales, las cuales, sin importar su adscripción ideológica, terminan siempre en una discusión de reivindicación económica y competencial.

Desde principios de la década de 2000, la tensión centro/periferia (Bonifaz, 2012: 350) se ha constituido en uno de los factores de cambio normativo más importantes del país, lo que demuestra la persistencia del centralismo en las estructuras institucionales bolivianas, entendiendo además que dicha conflictividad ha sido generada, en la mayoría de los casos, por la redistribución de los ingresos del Estado, provocando una tirante relación entre los departamentos y el Gobierno nacional (Juste, 2017: 178).

Queda claro que Bolivia presenta una tendencia muy fuerte al centralismo debido a que la definición de la forma de Estado se ha convertido en un conflicto territorial e ideológico. Desde nuestro análisis, podemos sostener que la crispación centro/periferia no solo se mantendrá vigente, sino que será el impulso de profundos cambios institucionales, cuyo contenido (centralista o de autogobierno) dependerá de qué tan fortalecidas se encuentren ambas visiones de país al momento de contraponerse.

Bolivia no ha terminado de definir su estructura político administrativa. El hecho de que el centralismo deba imponerse aún hoy a

través de fórmulas atenuadas (como medidas descentralizadoras en territorios autonómicos) permite vislumbrar que la discusión por el autogobierno se renovará en el corto plazo. Esta vez el énfasis estará en la consolidación del Gobierno compartido, ya sea autonómico o federal, que se revela como el ejercicio del poder del Estado en igualdad de condiciones entre el Gobierno nacional y los subnacionales, eliminando controles que interrumpen el ejercicio pleno de las competencias constitucionales de estos últimos.

2.2. La experiencia descentralizadora de la República de Bolivia

El registro histórico de la administración pública boliviana muestra que el centralismo clásico nunca fue aceptado del todo por las bolivianas y los bolivianos. De esto pueden dar fe las variadas rebeliones y revoluciones ocurridas desde la creación de la República, entre las cuales podemos nombrar: la Guerra Federal, surgida en el departamento de La Paz (1898-1899); la Revolución de los Domingos, realizada en el departamento de Santa Cruz (1891); o la Revolución Federal, nacida de los “igualitarios” cruceños liderados por Andrés Ibáñez (1876-1877).

Ante los magros resultados obtenidos por estas revoluciones, la persistente necesidad de autogestión en los territorios bolivianos fue canalizada paulatinamente a través de reformas legales. Estas empezaron a esbozar un Estado descentralizado que, si bien por su naturaleza no puede considerarse un avance autonómico o de autogobierno propiamente dicho, sí logró flexibilizar el centralismo clásico en el ámbito administrativo.

La descentralización administrativa boliviana tiene como hito fundacional el referéndum de 1931 en el que se aprobaron reformas legales como la autonomía universitaria, la implementación del habeas corpus, la ampliación de las atribuciones del Congreso, la prohibición de la reelección presidencial, la creación de la Contraloría General (Mansilla, 2013), o la descentralización administrativa estatal, la cual fue vetada por el poder central (vid. Ortuño, 2017: 49-50 y Decreto Ley de 23 de febrero de 1931). Más adelante, la década de los ochenta fue testigo de un resurgimiento del planteamiento descentralizador,

impulsado esta vez por los Comités Cívicos Departamentales que reivindicaron la necesidad de flexibilizar el régimen de la administración pública, enfrentándose incluso a los remanentes dictatoriales que habían dominado gran parte de la década de los setenta.

Recuperada la democracia y bajo el impulso cívico, el 20 de abril de 1994 se aprobó la emblemática Ley 1551 de Participación Popular que, sin lugar a dudas, marca un referente jurídico al consolidar la descentralización administrativa en nuestro país y plantear de manera inédita la municipalización del Estado, promoviendo a los municipios como los actores principales de la administración territorial en su esfera subnacional (Ortuño, 2017: 52-53).

Si bien es cierto que la municipalización emergente de dicha ley no supuso la derrota del centralismo político, logró incorporar parámetros de gestión institucional que aminoraron el estricto control de la administración pública ejercido por el Gobierno nacional, permitiendo a los gobiernos municipales cierto margen de decisión en la definición del gasto y la obra pública. No se puede negar, entonces, que la Ley 1551 fue un instrumento que buscó profundizar la cobertura democrática en la planificación del Estado, incorporando a organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo local (Blanes, 1996: 189-190),

Dentro de la lógica descentralizadora de finales de los noventa, el 28 de julio de 1995 se aprobó la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, en un intento de replicar en los departamentos los logros administrativos alcanzados por los municipios. Sin embargo, al no plantear novedades en cuanto al autogobierno, la Ley 1654 no posibilitó una apertura competencial real para los departamentos. Al contrario, reafirmó su escasa vocación autonómica al dejar claro que las administraciones departamentales se limitarían a ejercer funciones “técnico-administrativas”, es decir, a ejecutar las políticas públicas impuestas desde el nivel central (art. 1.º, Ley 1654).

La Ley 1654 introdujo una estructura bicéfala a las Prefecturas departamentales, compuesta por un Ejecutivo departamental, designado y removido por el presidente del Estado, y un Consejo Departamental sin capacidad legislativa, con muy poca incidencia fiscalizadora y nula legitimidad democrática directa, dado que sus miembros no eran electos por voto popular.

Como hemos referido, el período de descentralización administrativa no trajo cambios de corte autonómico, lo cual es previsible si comprendemos que la descentralización administrativa es, en esencia, un centralismo atenuado. Ni la Ley 1551 ni la Ley 1654 rompieron el monopolio legislativo del Estado, concentrándose únicamente en la gestión de políticas cuyos pilares emergieron del Gobierno nacional. En todo caso, no se puede negar la importancia de esta etapa en la construcción del ideal autonómico en nuestro país.

III. La variedad conceptual emergente del régimen autonómico y su injerencia en la gestión administrativa y política del Estado

Habiendo analizado el centralismo y su variante atenuada, la descentralización administrativa, resulta oportuno completar el examen de las formas de Estado haciendo una breve referencia a los alcances del Estado compuesto. Esta figura académica se presenta como un modelo de organización que promueve la distribución del poder institucional público y se sustenta en el ejercicio del autogobierno, practicado tanto en el autonomismo como en el federalismo. Tal lógica marca una nueva forma de entender el funcionamiento estatal, basado en el surgimiento de una diversidad de instituciones político administrativas y ordenamientos jurídicos. En definitiva, el Estado compuesto es aquel en donde el texto constitucional ha dotado a unidades territoriales subnacionales de un cierto grado de autogobierno, en virtud del cual ejercen facultades legislativas, reglamentarias, ejecutivas y de fiscalización respecto a materias competenciales definidas por la misma norma suprema (Ortuño, 2017: 280-281).

Partiendo de los fundamentos teóricos del concepto de Estado compuesto, presentado en el párrafo precedente, debemos considerar que la amplitud terminológica que rodea al desarrollo práctico del autonomismo suele inducir a confusiones semánticas. Más allá de la rigurosidad científica, estas imprecisiones implican un funcionamiento inadecuado del sistema de gobierno, pues la variedad conceptual subyacente del Estado compuesto tiene una injerencia directa en la realidad administrativa y política. Bajo esta consideración, es preciso

tener en cuenta (aunque sea de manera referencial) el alcance del armazón doctrinal perteneciente al autonomismo, lo cual resulta imprescindible para su correcta aplicación. Esto permite evitar desaciertos como utilizar los términos “autonomía” y “descentralización” como sinónimos.

La complejidad institucional y normativa que supone el funcionamiento del Estado compuesto genera la necesidad de consolidar una Constitución Política de naturaleza integradora. En ella deben definirse los linderos sobre los cuales se desarrollarán las actividades administrativas de las entidades territoriales que gobiernen el Estado, operativizando de esta manera el ejercicio de un gobierno compartido² que, en sus especificaciones técnicas, evidencie el interés de evitar que “lo nacional” sea un ámbito de interés homogéneo y, por lo tanto, centralista. Al respecto, y con el fin de no incurrir en ambigüedades conceptuales, es pertinente indicar que una primera aproximación al alcance definitorio del término “Gobierno compartido” lo sitúa como la medida en que las unidades subnacionales pueden participar en las decisiones que conciernen a toda la comunidad política y no solo a su región (Mueller, 2022). El gobierno compartido es, entonces, un concepto que hace énfasis en el aspecto político del Estado compuesto, pues plantea de manera directa el reparto del poder estatal entre el Gobierno central y los gobiernos periféricos desde una perspectiva de igualdad, diferenciada únicamente por la jurisdicción y competencia de ambos niveles. Es así que los términos “Gobierno compartido” y “autogobierno” se amalgaman para forjar regímenes con identidades compuestas, llamados por autores como Ferrán Requejo: “pluralismo de valores multinacional o plurinacional” (Burgess, 2024: 23).

2 “Un buen ejemplo de esto es la segunda cámara alemana, el *Bundesrat*, en la que cada uno de los 16 gobiernos de los *Länder* está directamente representado y cuyo consentimiento es necesario para la legislación nacional que afecta a los *Länder*. Los gobiernos territoriales tienen así la posibilidad de vetar formalmente las decisiones nacionales si consideran que sus intereses no se tienen suficientemente en cuenta. El ‘otro’, en este caso, es la comunidad nacional, y el poder se comparte con una mayoría simple o calificada de diferentes regiones” (Mueller, 2017).

Continuando con el análisis, corresponde atender las particularidades conceptuales de los términos “autonomía”, “autogobierno” y “derecho autonómico”. Si bien estas definiciones son próximas y complementarias entre sí, cada una posee un sentido propio. El autogobierno es un valor restringido, en cuanto forma parte de otro valor más amplio, la libertad, mientras que la autonomía es el principio que lo limita y concreta (Caño, 2007: 567-568). Por su parte, el derecho autonómico es el instrumento jurídico que materializa tanto el autogobierno como la autonomía.

Aunque la configuración principista de la autonomía es de carácter restrictivo (ya que limita el autogobierno), en el caso boliviano observamos cierta amplitud de dicho principio, en tanto arropa a diversos sujetos institucionales (Núñez, 2008: 556 y ss.). No es común encontrar un modelo de Estado compuesto que reconozca tanta variedad en la tipología autonómica como el planteado en la Constitución boliviana, que permite la coexistencia, incluso territorial, de la autonomía departamental, municipal, regional e indígena originaria campesina, las cuales, si bien asumen el autogobierno en diferentes grados y territorios, no dejan de ser actores institucionales dentro del plano gubernativo del Estado.

En un sentido *lato sensu*, podríamos decir que el autogobierno constituye los lineamientos jurídicos y políticos que fundamentan la capacidad de los habitantes de un territorio para decidir sobre su propia administración sin intervención externa. En tal sentido, el debate del autogobierno se circunscribe en definir cómo la propia comunidad puede gobernarse sin que una voluntad ajena se imponga sobre sus miembros, ya sea por una degeneración interna del equilibrio social o por un dominio foráneo (Cueva, 2011: 46-47).

La Constitución boliviana adscribe al autogobierno como base ideológica de su modelo de administración (art. 270), desarrollándolo como el derecho que tiene la ciudadanía a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa territorial y a elegir directamente a sus autoridades, en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución (art. 5.6, LMAD). Resulta destacable el alcance del autogobierno planteado por el Tribunal Constitucional Plurinacional en su Declaración 009/2013, que establece textualmente:

En este caso se aplica el principio de autogobierno en un sentido extensivo, incluyendo todas las áreas funcionales del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial), más el conjunto de órganos de gobierno que se ocupan de ellas (Entidad Territorial Autónoma, ETA), que ejercen fracciones del poder público por delegación del soberano/pueblo a través del proceso de asignación primario (proceso electoral)...

Hubiera sido técnicamente más apropiado que la redacción constitucional boliviana antepusiera el principio autonómico al del autogobierno. Este último puede configurarse como un valor o fin para la integración política, mientras que la autonomía es el principio que (como se ha dicho) limita y concreta el autogobierno, sin restar la aptitud que tienen los Gobiernos autónomos para ejecutar decisiones políticas propias, diferenciadas de las del nivel central.

Como podemos apreciar, resulta prioritario poseer profundos conocimientos teóricos para dominar la práctica de la gestión pública en Estados compuestos. Por dicho motivo el derecho autonómico refiere a un concepto técnico jurídico mediante el cual las entidades territoriales autónomas desarrollan su propia personalidad institucional, administrativa y política, dentro del marco de la unidad constitucional y territorial del Estado, por lo que el derecho autonómico no está desconectado del contexto jurídico nacional, quedando su desarrollo y aplicación íntimamente relacionados con el derecho estatal.

Finalmente, estamos en condiciones de mencionar que el derecho autonómico es el mecanismo mediante el cual se ejerce el derecho a la autonomía territorial, al regular las relaciones administrativas y políticas entre el nivel central y las entidades autónomas bajo el régimen competencial establecido. El ejercicio práctico del autonomismo sobrepasa la barrera de lo teórico e incide directamente en la realidad administrativa. Por ello, no se puede pasar por alto declaraciones de autoridades o referentes políticos que confunden “autonomía” con “independentismo” o “descentralización” con “autonomía”. Si bien no se pretende que los gobernantes dominen los entretelones doctrinales de tan complejo tema, sí es exigible una mayor responsabilidad semántica en el manejo de conceptos legales, cuya aplicación repercute directamente en la calidad de vida de las personas.

IV. Bolivia, un Estado autonómico, pero no autonomizado. Tensiones centro/periferia

Dentro del ámbito de nuestra investigación, es prudente referir que la formulación del primer artículo de la CPE determina que Bolivia es un Estado *descentralizado con autonomías*. Bajo dicha premisa, el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional configura esta forma como un “modelo de Estado” complejo de comprender desde la perspectiva tradicional de la teoría del Estado y del derecho, llegando a conceptualizarla como 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” (Declaración Constitucional Plurinacional 0009/2013). Se trata, sin duda, de un enunciado conceptual cuyo entendimiento exige un esfuerzo intelectual considerable, ya que posee una variedad de elementos innegables que invitan al análisis.

Enfocados en la jurisprudencia constitucional citada, debemos analizar la naturaleza del Estado autonómico boliviano como punto prioritario de este estudio. Es así que resulta pertinente remarcar que uno de los efectos generados por la cualidad autonómica, reconocida por virtud constitucional a la administración pública desarrollada en los márgenes del Gobierno central, ha sido la configuración de mecanismos legales que, al menos en el marco de la redacción legislativa, buscan superar la anacrónica visión centralista aún vigente.

No obstante, más allá de la formalidad de la redacción constitucional, Bolivia es un Estado autonómico que no se ha “autonomizado”. Refrendamos esta afirmación en el hecho de que el nivel central del Estado nunca ha dejado de intervenir en las prerrogativas de los Gobiernos subnacionales. Esto ha ocasionado que el centralismo se especialice en desnaturalizar el derecho colectivo al autogobierno que corresponde a los bolivianos, mermando cada vez más la capacidad decisoria de los entes autonómicos (Ortuño, 2022).

El referido intervencionismo nacional se ha manifestado de diversas maneras. Se observa en la aprobación de más de cien normas

nacionales (decretos supremos y leyes) que regulan directamente actividades de competencia autonómica (Ortuño, 2019: 230 y ss.). También se encarna en un excesivo control financiero sobre las entidades territoriales (véanse arts. 101 al 116, LMAD) o, directamente, a través de resoluciones constitucionales. Entre estas últimas destaca la Sentencia Constitucional Plurinacional 0004/2025, de 23 de abril, que niega la capacidad de autoorganización de los Gobiernos autónomos, además de desconocer, sin mayor argumentación o justificación, la efectividad plena de la supletoriedad consagrada en el artículo 11 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD).

Tampoco podemos soslayar la falta de espíritu autonomista de muchas autoridades locales que, ya sea por desconocimiento del marco competencial, comodidad administrativa o conveniencia política, permiten y hasta cierto punto son cómplices del intervencionismo estatal. Después de más de dieciséis años de haberse formalizado la autonomía en la Constitución, existen autoridades que no se han liberado de complejos centralistas arrastrados desde la época de la descentralización administrativa. Esto impide que se asuma, más allá de los eslóganes publicitarios, una actitud auténticamente autonomista en la conducción de municipios y departamentos. Para consolidar un verdadero proceso autonómico, será necesario contar con autoridades autonomistas, y no simplemente autónomas (Ortuño, 2018).

V. Recentralización, federalismo o autonomía. Proyecciones del modelo de administración pública y de gobierno en Bolivia

Habiendo dimensionado la realidad jurídica de los regímenes de organización política y administrativa vigentes en la República de Bolivia (véanse las referencias a la naturaleza republicana de Bolivia en los arts. 11, 146, 202.2.7, 238.3, 339 y la Disposición Transitoria Primera de la CPE), estamos en condiciones de realizar proyecciones sobre el futuro del autogobierno en nuestro país.

Está de más decir que tales perspectivas son variables en lo específico, pero constantes en lo general. Hacemos esta afirmación

entendiendo que la proyección del autogobierno boliviano puede variar específicamente en el grado o calidad de la gobernanza, es decir, en el ámbito funcional e instrumental de gobierno (Aguilar, 2024: 7) ejercido por las entidades subnacionales. No obstante, estas deberán transitar indefectiblemente a través de un régimen inclinado hacia el autogobierno o el centralismo, en cualquiera de sus variables.

La disyuntiva es clara, autogobierno o centralismo. No debemos caer en el error de pensar que esta dicotomía es inédita, al contrario, como ya se dijo, la tensión entre el centralismo y el autogobierno ha sido, durante décadas, uno de los motores sociales que ha impulsado los mayores cambios jurídicos, institucionales y políticos en Bolivia.

Resulta interesante plantear la premisa de que la organización política y administrativa del Estado continuará pivotando sobre demandas de autogestión territorial insatisfechas, frente a un persistente centralismo que se resiste a perder el poder, controversia que debería haber sido zanjada con la aprobación de la Constitución de 2009, lo cual, a todas luces, no pasó.

Podría creerse que, tras la reconfiguración del mapa político derivado de las elecciones generales de 2025, por la cual se puso fin a un ciclo de casi veinte años de un Gobierno nacional de marcado sesgo centralista, el fortalecimiento del autogobierno sería un hecho asegurado, especialmente al emerger nuevas autoridades centrales provenientes de Gobiernos autonómicos. Sin embargo, hasta el momento no se han observado muestras claras de apertura hacia un modelo de gobierno abierto. Esta variable debe ser considerada con cautela, pues no resultaría extraño que el país se convierta en un renovado escenario de lucha política que reedite el enfrentamiento entre centralistas y autonomistas.

Sería paradójico, aunque no inusual, que los “autonomistas de ayer” se conviertan en los “centralistas de hoy” por el simple hecho de haber accedido a la administración central del Estado. Esto describiría perfectamente la tesis del “Estado autonómico, pero no autonomizado”, en la que el interés político por acaparar el poder y los recursos suele ser más fuerte que las convicciones y valores que, en otro tiempo, los llevaron a enarbolar las banderas de la autonomía.

5.1. La recentralización del Estado y la complejidad competencial del 50/50

Asumiendo una postura pesimista, aunque estrictamente anclada en la realidad, no podemos descartar que el modelo de organización política y administrativa de nuestro país experimente un proceso involutivo. Este retroceso se manifiesta en el refuerzo de mecanismos de intervención centralista sobre las entidades territoriales autónomas (ETA), anteponiendo prácticas institucionales de carácter centralizador en evidente desmedro de las facultades autonómicas.

En este horizonte prospectivo, la descentralización es instrumentalizada con el fin último de “recentralizar” el Estado. Se entiende este fenómeno como una serie de cambios institucionales y políticos orientados a revertir las reformas de expansión autonómica subnacional, eliminando, a tal efecto, las limitaciones administrativas del Gobierno nacional (Armesto y Olmeda, 2017: 112-113) que se imponen bajo el amparo de un Estado compuesto funcional. Bajo este esquema, el nivel central incrementa su control sobre el ejercicio competencial y la administración de los recursos regionales, sin necesidad de recurrir a una reforma constitucional que modifique o transmute la forma de Estado vigente.

La recentralización es un fenómeno intervencionista desligado de cualquier razonamiento constitucional y que se ejerce mediante la fuerza política, económica, legislativa e incluso judicial del nivel central del Estado, en desmedro del autogobierno de las ETA. No obstante, semejante acto de intervencionismo debe estar precedido de un proceso institucional y normativo de desnaturalización del modelo autonómico, que, en el caso boliviano, tiene como una de sus herramientas más peligrosas la pauperización de los Gobiernos subnacionales, los cuales, al padecer de escasa robustez económica, aceptan con resignación las imposiciones del centralismo con la esperanza de conseguir algún tipo de financiamiento del Gobierno nacional.

Pese a que la reforma constitucional de 2009 establecía cambios de corte autonomista, la acción del Gobierno nacional obstaculizó la implementación de tales avances, aplicando, para dicho fin, medidas como la exigencia de que los presupuestos autonómicos deban ser

aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional (Cravacuore, 2014: 39), pudiendo estos ser modificados sin mayor justificación que la plasmada en el criterio técnico de funcionarios subalternos de la administración central.

El modelo autonómico boliviano es especialmente vulnerable a la recentralización debido a su propia génesis, por lo que bien podríamos definirlo como un autogobierno con defectos de origen, del cual heredamos una autonomía intrínsecamente limitada en la que el poder de autogobierno, otorgado a la periferia por virtud constitucional, vuelve al centro en la práctica institucional. Este escenario se constituye en el marco perfecto para que un proceso de recentralización estatal se desarrolle sin mayores contratiempos.

El almacén constitucional que sostiene el modelo autonómico boliviano, presente sobre todo en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, ha sido sistemáticamente deslegitimado con el objetivo específico de que el Gobierno nacional acapare el ejercicio del poder estatal. A dicho afán se ha prestado incluso el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, que en su momento llegó a negar la naturaleza autonómica del Estado. Concretamente, nos referimos a la Declaración Constitucional Plurinacional 001/2013, de 12 de marzo, que señala:

La configuración de un modelo autonómico en esos términos hubiera sido imposible para el Estado Plurinacional de Bolivia, que diseñó y gestionó su administración sobre la base de la municipalización, cuestión por la cual la Norma Suprema reconoce la misma jerarquía a todas las entidades territoriales autónomas y, por tanto, constituye un Estado Plurinacional con autonomías y no así un Estado autonómico en sí.

Como podemos advertir, el *gen* de la recentralización del Estado, presente en el modelo de organización política y administrativa boliviano, termina siendo un mecanismo de imposición de la autoridad nacional frente a las regiones, contradiciendo la esencia misma del autogobierno, el cual no admite jerarquías gubernativas, sino una relación de complementariedad y coordinación entre niveles que conforman un solo Estado. Dado el debilitamiento político, normativo y económico ejercido contra los Gobiernos autónomos desde

2010, no resulta exagerado afirmar que ya habitamos un proceso de recentralización.

Bajo este poco alentador escenario surge la propuesta del “50/50” presentada como estandarte electoral de Rodrigo Paz Pereira (Partido Demócrata Cristiano [PDC]), vencedor de los comicios generales de 2025, quien, al tener un pasado municipalista (fue concejal y posteriormente alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Tarija), generaba cierta confianza ciudadana en la seriedad autonómica de su oferta. Sin embargo, esta propuesta fue planteada con un alto grado de ambigüedad, en tanto no definía con claridad la fuente de recursos a la que se adscribiría ni los procedimientos administrativos y/o legislativos requeridos para su aplicación.

La lógica más elemental indicaba que, habiendo finalizado la etapa electoral, la nueva administración central se embarcaría en un proceso de desarrollo de la propuesta del “50/50” a efectos de su aplicación inmediata, situación que, hasta la fecha de redacción de este artículo, no se ha concretado. La falta de agilidad en la construcción e implementación de dicha propuesta ha sido acompañada por declaraciones públicas variopintas e incluso contradictorias del presidente del Estado, ministros y viceministros, quienes han reforzado el halo de ambigüedad que rodea los alcances, la fuente de financiamiento e incluso la viabilidad legal del “50/50”.

Ahora bien, más allá del ámbito declarativo o de las especulaciones que puedan surgir, corresponde esbozar un análisis en el marco de las escasas certezas disponibles respecto al “50/50”, prestando atención incluso a los silencios en los que incurren reiteradamente sus proponentes.

Iniciaremos este análisis desde un enfoque eminentemente competencial, dado que la única idea que no ha sido objeto de contradicciones por parte del Ejecutivo nacional es que los recursos del “50/50” estarían destinados a las materias de salud y educación. Corresponde, entonces, analizar el alcance de dichas competencias.

Salud y educación, presentadas de manera genérica en la propuesta del “50/50”, constituyen en realidad materias competenciales complejas, cuya aplicación responde a una doble acepción: políticas de salud y educación, por un lado, y gestión del sistema de salud y

educación, por otro. Estas categorías son distintas, aunque complementarias. Simplificar su alcance constituye un error que evidencia un conocimiento insuficiente del régimen competencial boliviano.

La materia de política de salud y educación está constitucionalmente catalogada como competencia exclusiva del nivel central del Estado (art. 298.II.17, CPE), lo que implica que las facultades legislativa, reglamentaria, ejecutiva y de fiscalización le corresponden al Gobierno central, el cual, eventualmente, puede permitir que los Gobiernos subnacionales asuman funciones de reglamentación y ejecución (art. 297.I.2, CPE).

Se hace interesante constatar que la naturaleza constitucional de la materia de política de salud y educación nos evoca la época de la descentralización administrativa, cuando el Gobierno nacional otorgaba a las Prefecturas departamentales la capacidad de ejercer ciertas atribuciones técnico administrativas. Queda entonces claro que las competencias inscritas en la redacción constitucional como competencias exclusivas del nivel central del Estado se operativizan, en relación a los Gobiernos autónomos, con los parámetros técnicos descentralizadores y no autonómicos, pues el único que ejerce la facultad legislativa sobre dicho catálogo es el Gobierno nacional, que en todo caso tiene la opción de permitir, o no, la intervención meramente operativa de los Gobiernos autónomos en tales competencias.

Al respecto, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha modulado la naturaleza y el ejercicio de la competencia de política de salud y educación, teniendo el cuidado de remarcar que la emisión de la legislación que regula esta temática es de exclusiva tuición de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Declaración Constitucional Plurinacional 0047/2015 y Sentencia Constitucional 2055/2012).

Tampoco resulta de menor importancia tener presente que el ejercicio de la competencia exclusiva de política de salud y educación, en virtud de la repartición primaria de competencias, hace que el Gobierno central ostente el domino de todos los ciclos emergentes de la política pública referida justamente a salud y educación. En este sentido, el Tribunal Constitucional Plurinacional deja clara constancia, en su Declaración Constitucional Plurinacional 009/2013 de 25 de abril, el desarrollo y ejercicio de las políticas públicas al indicar que:

las políticas públicas, entendidas estas como un ciclo de acción pública que contempla al menos tres fases: una fase decisoria, de definición de “cursos de acción gubernativa”, una fase de ejecución o gestión de las políticas determinadas inicialmente, generalmente plasmada en productos y servicios públicos y una fase final de evaluación de la misma.

El hecho de que la política de salud y educación sea una competencia exclusiva nacional implica, a efectos prácticos y jurídicos, que el nivel central del Estado asume el control de todas las fases de desarrollo del ciclo de acción que contempla la política pública de dicha materia competencial, condicionando de manera evidente la calidad autonómica de la participación de los Gobiernos subnacionales. Situación, en todo caso, que no es de extrañar, pues la misma configuración constitucional de este tipo competencial (ya sean que pertenezca al nivel Central o al nivel Autonómico) establece el alto grado de control que tienen las entidades de gobierno sobre sus competencias exclusivas, quedando dicho razonamiento plasmado en la Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012 que de manera textual establece:

las competencias exclusivas son 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. Lo precedentemente definido por la Constitución, supone que un nivel de gobierno, ya sea el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas, tienen la titularidad de todas las facultades: legislativa, ejecutiva y reglamentaria, es decir, elabora la ley (órgano deliberativo), reglamenta la ley (órgano ejecutivo) y ejecuta la competencia (órgano ejecutivo), pudiendo transferir o delegar la reglamentación y la ejecución a otro nivel de gobierno.

Por su parte, la gestión del sistema de salud y educación está configurada como competencia concurrente (art. 299.II.2, CPE), en la que la emisión de la legislación básica le corresponde al nivel central, mientras que la reglamentación, ejecución y una eventual legislación de desarrollo (siempre y cuando no contradiga la legislación nacional) recaen en los Gobiernos autónomos (art. 297.I.3, CPE).

Al igual que en las competencias de política de salud y educación, la capacidad legislativa que se aplica en la competencia de gestión del sistema de salud y educación recae sobre el nivel central del Estado, lo cual consigna a que la toma de decisiones respecto a esta temática no sea parte del ámbito facultativo de los Gobiernos periféricos, que como mucho podrán emitir una ley de desarrollo en la medida y parámetros que la legislación nacional básica se lo permita.

Queda claro que el marco competencial relacionado con la salud y educación en Bolivia no puede ser catalogado como competencias autonómicas, en virtud de que la legislación aplicada es expresamente nacional. El hecho de que constitucionalmente se permita que los Gobiernos periféricos realicen actos administrativos de reglamentación y ejecución, en el marco de lo dispuesto por la ley nacional, no insufla un halo del autogobierno a este tipo de competencias, que en todo caso se revelan como de mera gestión descentralizadora.

Por otra parte, uno de los silencios más relevantes de la propuesta del “50/50” es la falta de definición clara sobre la fuente de su financiamiento. Conforme a la normativa vigente, es probable que la propuesta busque reconfigurar la distribución de los recursos de coparticipación tributaria, actualmente estructurada en una relación 75/20/5 entre el nivel central, los municipios y las universidades públicas, respectivamente.

Cabe destacar que cualquier fuente de financiamiento autonómico, sin importar su porcentaje, está destinada a cubrir la totalidad de las competencias de los Gobiernos autónomos y no únicamente las vinculadas a salud y educación, que, como ya hemos demostrado, no son competencias exclusivamente autonómicas.

En este sentido, obligar a las entidades subnacionales a destinar una proporción significativa de sus recursos para financiar competencias de carácter nacional podría constituir una medida de condicionamiento económico que afecte la autonomía financiera (art. 120.2, LMAD).

Por ello, para evitar que el “50/50” se convierta en un instrumento de recentralización, la propuesta debería diseñarse sin condicionamientos, permitiendo que la redistribución de recursos se destine al ejercicio de competencias exclusivas de los Gobiernos autónomos y

no al financiamiento de obligaciones del Gobierno nacional. Solo así podría constituirse en una reforma estructural significativa dentro del modelo autonómico boliviano.

En este contexto, el riesgo de que la oferta del “50/50” funcione como un caballo de Troya por el cual se consolide la recentralización, mediante mecanismos de descentralización administrativa, es un riesgo real. No obstante, este análisis no es concluyente, dado el alto grado de ambigüedad que aún rodea la propuesta.

5.2. La opción federal. Alcances y etapa preparatoria

El requerimiento de federalizar Bolivia no es nuevo, al contrario, podemos rastrearlo hasta épocas anteriores incluso a los movimientos autonomistas o descentralizadores ya referidos en este mismo documento. Históricamente, el departamento de Potosí ha enarbolado con mayor persistencia la causa federal, la cual se ha visto renovada (aunque sea solo discursivamente), hace algunos años, desde el departamento de Santa Cruz. En todo caso, y sin prestar mayor atención a su movilidad geográfica, podemos afirmar que la opción federal no es nueva ni inédita en nuestro país, lo cual la dota de una interesante base de conocimiento popular cuando no de aceptación, que sería fundamental en procura de su eventual aplicación.

Como ya habíamos mencionado, el federalismo y el autonomismo son parte de la familia de los Estados compuestos, cuya esencia responde a un criterio básico: el reconocimiento de las asimetrías presentes en los Estados plurinacionales mediante el ejercicio de una serie de competencias sobre las cuales, y por virtud constitucional, los Gobiernos subnacionales o periféricos ejercen facultades legislativas, deliberativas, reglamentarias, ejecutivas y de fiscalización.

Al ser de la misma especie, el autonomismo y el federalismo son complementarios, y, no obstante, responden a ciertas particularidades. De tal manera que temas como planificación, organización institucional, generación y administración de recursos, hacen el interés principal del modelo autonómico, mientras que el sistema federal se enfoca en aplicar criterios de autogobierno en actividades judiciales. Dicho de una manera más clara, la autonomía descentraliza política

y administrativamente las actividades de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, mientras que el federalismo se ocupa principalmente de ejercer una lógica similar en las funciones del Órgano Judicial, sin dejar de hacerlo en el ámbito legislativo y administrativo, claro está.

El sistema federal y el autonómico tienen como punto de divergencia la administración de justicia. Así, mientras que el federalismo implica la disolución del centralismo judicial, el autonomismo lo mantiene. Asumir la esencia eminentemente judicial del sistema federal es muy importante para analizar los recientes pedidos de federalización en nuestro país, pues aporta seriedad doctrinal a dicha discusión. De ahí que justificar el federalismo como un instrumento que permite mejorar la generación y administración de recursos de los Gobiernos subnacionales es un error en sí mismo, ya que en materia económico financiera, no hay nada que el autonomismo no pueda hacer y el federalismo sí. No vamos a negar el grado de autogobierno del Estado federal, pero si el problema de la autonomía boliviana pasa por la falta de recursos económicos, migrar al federalismo no es la solución adecuada.

No obstante, y manteniéndonos en el marco de la opción federal, no podemos negar la necesidad de encauzar las demandas federalistas hacia el objetivo de romper el monopolio estatal en el ejercicio de las competencias de administración de justicia, de codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, laboral, comercial, penal, etc., lo cual estaría en sintonía con la verdadera esencia del sistema federal, ampliando, desde luego, los márgenes del autogobierno boliviano.

La base del autogobierno federal se sustenta en la soberanía del territorio federado, de ahí que mantener una justicia dependiente del Gobierno central implica un riesgo muy alto de anulación o desvalorización de dicha soberanía (Álvarez, 2010: 340-341). Queda claro que la preservación del autogobierno federal está íntimamente relacionada con la efectividad de las disposiciones de gobierno (leyes, decretos, resoluciones, etc.) emitidas por la administración federal que, al tener el control judicial de su territorio, evita en gran medida que el Gobierno central anule judicialmente sus decisiones.

Nótese que el federalismo no concentra su capacidad de autogestión en ampliar las facultades legislativas o de administración, sino

que refuerza su capacidad de defenderlas, entendiendo que de nada sirve crear normativa o ejecutar acciones administrativas propias, si estas pueden ser intervenidas judicialmente por el Gobierno central. Justamente, la desnaturalización judicial del autogobierno ha sido uno de los principales problemas que padece la autonomía boliviana, que podría encontrar su solución en el sistema federal.

En un escenario de desarrollo autonómico ideal, la tensión centro/periferia debería circunscribirse a disputas competenciales, consistentes en desacuerdos sobre la compatibilidad constitucional de las normas aprobadas en el ejercicio de atribuciones reputadas como propias, y por ello resolubles ante el máximo custodio de la Constitución Política del Estado, como sucede en el caso español (Solozábal, 2000: 19). En esta lógica surge la interrogante respecto a la necesidad de adoptar el sistema federal para optimizar los mecanismos de defensa judicial del autogobierno y sus instituciones en nuestro país, planteamiento que no deja de ser sensato, en el entendido de que uno de los puntos más débiles del modelo autonómico boliviano ha sido precisamente el alto grado de indefensión en el que se encuentran las medidas dictadas por los Gobiernos autonómicos frente a los embates judiciales del Gobierno central.

Debemos ser conscientes de que el tránsito hacia el federalismo de ninguna manera debe ser fruto de un cambio normativo abrupto, pues se incurriría en los mismos errores cometidos al pasar de la descentralización al modelo autonómico. Será, pues, necesario generar condiciones institucionales, financieras e incluso judiciales que hagan posible su pleno desarrollo.

Al igual que preparar el terreno para que germine la cosecha, la opción federal necesita condiciones institucionales mínimas para prosperar. De ahí que resulte ineludible iniciar un período o etapa “prefederal” que se constituya como la génesis del modelo federal a ser implementado en Bolivia. Es en esta etapa cuando deberán desarrollarse las variables definitorias de la cualidad del autogobierno del futuro federalismo, definiendo para dicho efecto la naturaleza jurídica de sus institutos y los márgenes competenciales a los que se suscribirán.

Ahora bien, la etapa prefederal también supone un componente de ejercicio autonómico, lo cual implica priorizar el ejercicio efectivo

del marco competencial que constitucionalmente ha sido reconocido a favor de los Gobiernos autónomos bolivianos. Se perfila, entonces, un período de intensa actividad autonómica, no solo en el ejercicio de competencias, sino también en la defensa de dichas prerrogativas frente al abuso e intervención del nivel central del Estado.

Como ya habíamos mencionado, desde finales de 2021 referentes políticos y líderes institucionales del departamento de Santa Cruz reavivaron las demandas federalistas, aunque lo hicieron de manera poco metódica y sin claridad sobre su implementación, reduciendo la propuesta a una exaltación política sin mayores dimensiones técnicas o teóricas. Ante esta falta de contenido, en el año 2022 Esteban Ortuño planteó la necesidad de elaborar una agenda prefederal en la que se definan objetivos o hitos orientados a asegurar que el eventual federalismo boliviano esté provisto de altos niveles de autogobierno y de mecanismos adecuados de defensa frente a cualquier intento de intervención del Gobierno central (Ortuño, 2022).

La implementación de esta etapa prefederal requiere la elaboración de una agenda que contemple, entre otros, los siguientes objetivos:

- 1) **Departamentalización de la justicia.** La administración de justicia boliviana se ha convertido en un mecanismo de intervención centralista, llegando incluso a desnaturalizar la calidad del autogobierno inscrito en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, tergiversando la noción misma del modelo autonómico boliviano.

Es parte del interés de nuestro análisis revisar las bases competenciales sobre las cuales ha hecho metástasis el problema de la inequidad centralista de la justicia boliviana, para lo cual miraremos a la justicia como una materia competencial constitucionalmente asignada a un nivel de gobierno. Es así que nos enfocaremos en la competencia de administración de justicia, la cual es ponderada por nuestra norma fundamental como exclusiva del nivel central del Estado (art. 298. II. 24, CPE). En consecuencia, la competencia exclusiva de administración de justicia cuenta con habilitación legal para generar un proceso

de asignación secundaria de competencias, permitiendo sobre la base de la legislación emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional que los Gobiernos autónomos puedan reglamentarla y ejecutarla

La departamentalización de la justicia requiere ser entendida como una asignación secundaria de competencias por la cual el nivel central del Estado posibilite que, bajo el resguardo de una Ley Nacional, las Asambleas Legislativas de los Gobiernos Autónomos Departamentales reglamenten y ejecuten el proceso de preselección de ternas de candidatos a las Altas Magistraturas Judiciales, para que, posteriormente, las listas de postulantes emanados de dicha selectividad sean ratificadas por el Órgano Legislativo Nacional en resguardo del artículo 158. 5 de la Constitución Política del Estado, a efectos de su remisión al Órgano Electoral para la organización del proceso electoral correspondiente. El hecho de que los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia y el resto de las Altas Magistraturas, sean preseleccionados por las Asambleas Legislativas Departamentales se constituye en garantía de que el proceso federal, y/o el principio de autogobierno boliviano, nunca más serán desvalorizados desde el ámbito jurisdiccional.

- 2) **Autonomización impositiva.** Busca dar solución al que sin duda es el problema más áspero al que se han tenido que enfrentar los Gobiernos autónomos bolivianos. Sin recursos no hay autogobierno y eso lo sabe muy bien el centralismo, por lo que se ha empeñado en controlar y limitar las fuentes de generación de recursos autonómicos, en especial los que asisten a los Gobiernos departamentales. Desde luego no es posible pensar en un federalismo pleno sin haber superado el asfixiante centralismo económico vigente en el diseño estatal boliviano.

Debemos iniciar nuestra breve referencia respecto a la autonomización impositiva advirtiendo que esta figura no pretende crear nuevos dominios tributarios o aumentar de alguna manera la presión impositiva que recae sobre las personas naturales y jurídicas. No hace al espíritu de este objetivo crear impuestos,

tasas o contribuciones especiales, más allá de las que ya existen. Nuestro campo de acción se centra en mejorar la eficiencia de la administración de los recursos generados en los territorios departamentales, en lugar de crear mayores cargas fiscales.

El régimen impositivo boliviano es eminentemente centralista, y si bien es cierto que los Gobiernos autónomos departamentales y municipales tienen reconocida la competencia exclusiva de generar impuestos en sus respectivas jurisdicciones (art. 300.I.22 y art. 302.I.19, CPE), no es menos evidente que la redacción constitucional otorga al Gobierno nacional la capacidad de ejercer un férreo control sobre la generación y regulación de impuestos autonómicos, esto en virtud de los artículos 298.I.19, 22; 298.II.23; 299.II.7 y 323.IV de la Constitución Política del Estado.

La autonomización impositiva pretende reclasificar, mediante la modificación parcial de la Ley Nacional 154 de 14 de julio de 2011, la definición de dominios impositivos, a través de la cual tributos como el impuesto al valor agregado (IVA), impuesto a las utilidades de empresas (IUE) y el impuesto a las transacciones (IT), entre otros, pasen a ser dominio y administración de los Gobiernos departamentales, consolidando además cambios normativos que aseguren una gestión tributaria municipal autónoma, exenta de permisos y autorizaciones burocráticas del Gobierno central.

La redefinición impositiva planteada es un tema complejo que, además de ser analizado desde un prisma competencial, también debe ser ponderado por criterios económicos, pero, aun así, estamos convencidos de que la base teórica y jurídica expresada en esta redacción es fundamental para operativizar una eventual asunción federal en nuestro país.

- 3) **Suprimir la condicionalidad económica financiera.** Abrogar toda normativa nacional que obligue a los Gobiernos autónomos a destinar sus recursos para financiar competencias exclusivas del Gobierno central.

Pese a que en nuestro país se ha asumido un modelo de Estado compuesto de variante autonómica, en la práctica administrativa se puede observar la presencia de fenómenos que son eminentemente contrarios al autogobierno consagrado en la CPE. Una de estas manifestaciones centralistas es la llamada condicionalidad económica financiera que, como ya adelantamos, se presenta como un mecanismo de control mediante el cual el nivel central del Estado direcciona el gasto de los Gobiernos autónomos hacia sectores específicos, referidos a planes, programas y proyectos, priorizados sectorialmente (salud, educación, seguridad ciudadana, entre otros), con el fin de garantizar el cumplimiento de políticas públicas implementadas por el Gobierno central (Ortuño, 2019: 156).

Tradicionalmente, la condicionalidad económica financiera ha afectado las principales fuentes de financiación de los Gobiernos autónomos. Así, en el caso de los Gobiernos departamentales, se ha cernido sobre el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) y las regalías (hidrocarburíferas, mineras y forestales) (Ortuño, 2019: 157-159). En el caso de los Gobiernos Autónomos Municipales, se calcula que la condicionalidad afecta a aproximadamente el 19% de los recursos de coparticipación tributaria, además de un 32% de los recursos provenientes del IDH (Ortuño, 2019: 160-163), lo cual erosiona su autonomía política, convirtiéndolos en meros agentes ejecutores de la agenda centralista en lugar de gobiernos con autodeterminación financiera.

La condicionalidad económica financiera ha generado una “deuda centralista” que el Gobierno nacional está obligado a cubrir. De ahí que se hace imprescindible que, en la etapa preautonómica, se generen los mecanismos institucionales encargados de cuantificar los recursos que el Gobierno nacional debe reintegrar a los Gobiernos autónomos por concepto del financiamiento de competencias nacionales con recursos autonómicos realizados desde el año 2009.

- 4) **Erradicación de la invasión competencial.** Abrogar o derogar toda la normatividad emitida por el nivel central del Estado que invada competencias autonómicas.

Actualmente existen aproximadamente 138 normas nacionales (leyes y decretos) que invaden competencias que, por virtud constitucional, le corresponden a los Gobiernos autónomos (*vid.* Ortuño, 2019: 225-321). Este fenómeno se origina en dos vertientes. Por un lado, el centralismo existente en nuestro país y, por otro, la falta de desarrollo legislativo en la que incurren los miembros de los entes legislativos departamentales y municipales que no han aplicado de manera adecuada la facultad legislativa que constitucionalmente les corresponde.

Estudios realizados por Esteban Ortuño estiman que, de las 36 competencias exclusivas departamentales, alrededor del 67% (24 competencias de 36) están reguladas por normativa pre y postconstitucional emitida por el Gobierno central, siendo las competencias departamentales más intervenidas aquellas relacionadas al presupuesto, sobre la cual se advierte 37 intervenciones normativas del Estado central. La segunda competencia departamental exclusiva más afectada con el ejercicio competencial apócrifo es la competencia de planificación del desarrollo departamental (Ortuño, 2019: 229 y 230). En el caso de los Gobiernos Autónomos Municipales, el 79% de sus 43 competencias exclusivas (34 competencias de 43) ha sido regulado por normas nacionales que incluyen temáticas como transporte, basura, presupuesto, planificación u ordenamiento territorial (Ortuño, 2019: 228).

Cabe aclarar que la invasión competencial que denunciarnos no se encuentra dentro de los márgenes de aplicación de la norma supletoria (art. II, LMAD, y Sentencia Constitucional 2055/2012 de 16 de octubre), sino que se presenta como un arbitrario acto de intervencionismo del Gobierno central que, sin mayor justificación legal, regula competencias que legalmente le corresponden a los Gobiernos autónomos.

Bajo este contexto, la etapa prefederal será el escenario en donde se busque la derogación o abrogación de la normativa interventora

nacional, así como el fortalecimiento de la capacidad legislativa subnacional para evitar la aplicación indebida de la norma supletoria. Finalmente, es importante remarcar que la implementación de la agenda prefederal no requiere una reforma constitucional en los términos del artículo 411 de la Constitución Política del Estado. Su implementación puede realizarse mediante legislación nacional y autonómica, lo que permite avanzar gradualmente hacia un modelo federal sin alterar el orden constitucional vigente.

5.3. El pacto autonómico, “api para todos”

El modelo de Estado autonómico boliviano no carece de defectos técnicos y conceptuales. Muchas veces, en lugar de dar certezas en la gestión del autogobierno, genera contradicciones e imbricaciones competenciales que se han convertido en sus características más relevantes. Incluso el Tribunal Constitucional Plurinacional reconoce esta situación justificándola con el curioso argumento de que se trata de una “técnica de distribución mucho más compleja que un mero reparto de materias, por la cual el nivel de gobierno titular deberá circunscribir sus actuaciones o su ejercicio competencial” (ver Declaración Constitucional Plurinacional 0029/2015).

Más allá de todas las críticas que se pueda hacer al régimen autonómico boliviano, no podemos negar que su inclusión en el texto constitucional ha sido una victoria muy importante en el desarrollo del autogobierno de nuestro país. Logro que ha estado sistemáticamente bajo el ataque intervencionista del centralismo, que ha procurado por medios políticos, normativos, económicos e incluso jurisprudenciales, devaluar el sentido y el alcance de la autonomía boliviana.

No obstante los defectos de nuestra autonomía, no sería correcto sentenciar su absoluto fracaso y plantear su descarte. En todo caso, desahuciar un modelo de organización administrativa y política por no haber satisfecho de manera plena las expectativas que sobre él se tenía es repetir un patrón nada beneficioso en la gestión del Estado.

La autonomía boliviana se puede salvar. Justificamos la contundencia de nuestra afirmación en el hecho de que su estructura

constitucional es tan general que, haciendo algunos ajustes en la normatividad de desarrollo autonómico, es posible restablecer de manera plena el autogobierno. Es así que, desde un enfoque eminentemente técnico, los hitos de la agenda prefederal expuestos en el epígrafe que precede se constituyen en herramientas idóneas para fortalecer el actual modelo autonómico, ya que, en su afán de preparar el camino al federalismo, corrige el centralismo económico, la desnaturalización judicial y la intervención normativa y competencial, defectos a los que está sujeto el régimen autonómico boliviano.

Consolidar un sistema autonómico, *verdaderamente autonómico*, no discurre por emprender una profunda reforma constitucional o modificaciones legislativas de indiscutible carácter autonomista, por lo menos no de manera inicial. Sin tener la intención de quitar mérito o importancia al elemento técnico reflejado en el marco normativo autonómico, la experiencia en la gestión del autogobierno, vivida en nuestro país desde el año 2009, nos enseña que la funcionabilidad del modelo requiere de estar arropada por consensos políticos que la promuevan.

El derecho autonómico no es una especialidad jurídica común, ya que posee, como característica distintiva, una carga política muy fuerte, dado que su práctica es el pivote de las tensiones generadas por el reparto de poder del Estado que se da entre el Gobierno central y los autonómicos. No vaya a creer el lector que dicha situación es de exclusividad de nuestro país, al contrario, es sistemática y recurrente en todos los Estados compuestos, sin importar si son autonómicos, federales o regionales.

La autonomía no se agota en la redacción constitucional, sino que requiere de acuerdos políticos continuos en los cuales se sustente la actualización del reparto del poder que supone la transición de un Estado simple a uno compuesto. La experiencia española nos enseña que recurrir a compromisos institucionales como instrumentos de ingeniería constitucional es imprescindible para dotar de funcionabilidad al autogobierno emergente del sistema autonómico. Es así que, en 1981 y 1992, las fuerzas políticas españolas suscribieron los “pactos autonómicos” a través de los cuales se comprometían a dotar de operatividad al sistema autonómico, mediante la negociación y coordinación institucional, además de un proceso de armonización

competencial necesario para superar las imbricaciones del sistema, a diferencia de nuestro país, en donde, de manera sorprendente, la sobreposición competencial ha sido justificada por la jurisprudencia constitucional, según ya hemos estudiado.

Conocidos coloquialmente como “el café para todos”, los pactos autonómicos son esencialmente acuerdos políticos extraconstitucionales que, de manera específica, permiten universalizar el modelo autonómico a todos los territorios españoles (Magaldi, 2024: 574 y 575), en función de una armonización estrictamente vigilada por el Tribunal Constitucional español, también en la línea de estos acuerdos a través de un fuerte espíritu autonomista (se recomienda estudiar la Sentencia Constitucional española 73/1983 de 30 de julio), además de capacitar profundamente a las administraciones autónomas en el ejercicio de competencias tan sensibles como las relacionadas a la prestación de servicios básicos.

La clase política boliviana no ha tenido la madurez para asumir un acuerdo nacional que permita progresar al autogobierno, llegando a asumir al proceso autonómico como un escenario de lucha, en lugar de un espacio de concertación (Ortuño, 2017: 126), lo cual, sin ninguna duda, es el principal y más difícil problema que debe superar el régimen autonómico boliviano en procura de su funcionalidad.

En cualquier Estado que transite del centralismo al autogobierno, los pactos autonómicos representan el triunfo del consenso político, ya que permiten avanzar a un sistema de gobernanza multinivel, garantizando un régimen autonómico negociado y dotado de seguridad jurídica. Siendo, entonces, que el proceso autonómico boliviano no está basado en acuerdos políticos, urge que, emulando “el café para todos”, la clase política de nuestro país construya *el api para todos*, un lugar de encuentro en donde el complejo centralista de los actores que construyen institucionalidad sea por fin derrotado.

VI. Reflexiones finales

Como epílogo de este breve artículo, queda por hacer ciertas reflexiones respecto al rumbo que en el corto plazo tomará el modelo de

Estado autonómico boliviano. Esta proyección resulta compleja, en función de la volatilidad de la coyuntura de nuestro país que pasa de la calma a la convulsión social, y viceversa, con una facilidad a la que podríamos catalogar como fascinante.

En no pocos momentos de nuestra historia la confrontación entre autogobierno y centralismo (en cualquiera de sus variables y presentaciones) ha sido el hecho generador de graves episodios de conflictividad que derivaron en revoluciones regionales e incluso una guerra civil.

La tensión centro/periferia ha sido y será parte de la dinámica de construcción del Estado boliviano, por lo que se requiere generar instrumentos institucionales que proyecten el cumplimiento del principio de lealtad institucional (art. 270, CPE, y art. 5.15, LMAD) en la relación administrativa y política del Gobierno central y los Gobiernos autonómicos.

El ámbito discursivo, entendido como un factor condicionante en las fluctuaciones térmicas de los escenarios de conflictividad nacional, como es el caso del autonómico, se ha visto colmado de declaraciones de las más altas autoridades del Estado que confunden descentralización con autonomía, categorías jurídicas diferentes y cuyo uso como sinónimos puede llegar a develar una intención de centralizar el Estado y, por lo tanto, abrir un frente de conflicto social y político tan evitable como innecesario. En este caso la prudencia debe ser conjugada con la mínima certeza técnica, a efectos de evitar la chispa que desate un incendio social y político en nuestro país.

La reciente elección de las nuevas autoridades nacionales y autonómicas se constituye en una oportunidad para proyectar el futuro de la organización administrativa y el autogobierno del Estado boliviano. Porvenir que, a nuestro parecer, plantea tres opciones: la recentralización, la opción federal o la suscripción de pactos autonómicos para encauzar el actual proceso autonómico. Tres opciones que, en todo caso, harán que la tensión que genera la distribución del poder del Estado siga siendo el motor que impulse los cambios políticos e institucionales de mayor relevancia en nuestro país.

Por último, solo nos queda decir que nuevamente Bolivia se encuentra en una coyuntura en la que tendrá que definir el rumbo

de su forma de Estado, optando por el autogobierno (autonomía/federalismo) o el centralismo (descentralización administrativa) en un contexto territorial tradicionalmente difícil, en donde el Estado nunca ha sido homogéneo y en el que la razón, en no pocas ocasiones, ha sucumbido a la radicalidad. Será imprescindible entonces la acción de los actores políticos para generar escenarios de consenso y diálogo en la construcción de un Estado que, liberado de máscaras y complejos, se asuma como autonómico, federal o centralista.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532024000100101&script=sci_arttext
- Aja, E. (2003). *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial.
- Álvarez Montero, J. L. (2010). Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial. *Justicia Electoral*, 1(5).
- Armesto, A. y Olmeda, J. (2017). La descentralización política en México: Un recuento de sus pasos y desvíos. *Foro Internacional*. <https://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v57n1/0185-013X-fi-57-01-00109.pdf>
- Arocena, J. (2025). *El Modelo Territorial Centralista: su modo de funcionamiento, su crisis y la emergencia de alternativas* [Archivo PDF]. <https://repo.funde.org/425/1/APD-92-III.pdf>
- Ayo, D. (2010). *La autonomía maniatada: El régimen autonómico en la nueva Constitución Política del Estado*. Fundación Vicente Pazos Kanki.
- Ayo, D. (2012). *La post-autonomía*. Fundación Vicente Pazos Kanki.
- Blanes Jiménez, J. (s.f.). *Descentralización en Bolivia: avances y retos actuales* [Archivo PDF]. <https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/sfdesblanes.pdf>
- Burgess, M. (2014). Abriendo la caja de Pandora: proceso y paradoja en el federalismo de la identidad política. En A. López

- y L. Escadejo (eds.), *Caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico*. Instituto Vasco de la Administración Pública (IVAP). https://conciertoeconomico.org/wp-content/uploads/2024/07/IVAP-2014_AAVV_Caminos-del-federalismo-y-los-horizontes-del-E-autonomico.pdf
- Caño, J. (2007). Derecho Autonómico Vasco. Universidad de Deusto.
- Contreras Illera, G. (2021). Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre las entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano. *Doctrina Distrital*, 1(2).
- Cravacuore, D. (2007). El municipio en el sistema político argentino. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvtwx2xf.5>
- Cueva Fernández, R. (2011). Republicanismo y autogobierno. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, (154), 41-70. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3780076.pdf>
- Delgado de Cantú, G. (2003). México. Estructuras política, económica y social (2.ffi ed.). Pearson Educación.
- Dorna, A. (1978). Centralismo y partido. *Nueva Sociedad*, (34). https://static.nuso.org/media/articles/downloads/399_1.pdf
- García de Enterría, E. (1985). La organización territorial del Estado. Cívicas.
- Juste, S. M. (2017). La condición de doble periferia en unidades subestatales. *Interações, Campo Grande*, 18(4). <https://www.scielo.br/j/inter/a/KLsZwGmqBb7jnDqXppXnNvd/?format=pdf&lang=es>
- Magaldi, A. (2024). Manuel Clavero y la transición democrática: Centrisimo y regionalismo, en tiempos de cambio. *Historia Autónoma*, (25).
- Mansilla, H. C. F. (12 de marzo de 2013). El referéndum de 1931 y las autonomías regionales. *Eju.tv*. <https://eju.tv/2013/03/el-referndum-de-1931-y-las-autonomas-regionales/>
- Mueller, S. (2017). Self-Rule and Shared Rule. 50 Shades of Federalism. <http://50shadesoffederalism.com/theory/self-rule-shared-rule/>
- Muñoz Machado, S. (1982). Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Ed. Iustel.

- Núñez Rivero, C. (2009). El principio autonómico en el texto constitucional boliviano de 2008. *Teoría y Realidad Constitucional*, (24), 565-584. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/teoria-realidad/article/viewFile/22892/20448>
- Ortuño Cassón, F. E. (2017). Organización autonómica de la República de Bolivia: visión de futuro y propuesta de Constitutio Ferenda. Universidad Católica Boliviana.
- Ortuño Cassón, F. E. (2018). ¿Somos realmente autónomos? Yumpu. <https://www.yumpu.com/es/document/view/58498770/realmente-somos-autonomos->
- Ortuño Cassón, F. E. (dir.). (2019). Balance del Estado Autonómico Boliviano. Servicio Estatal de Autonomías.
- Ortuño Cassón, F. E. (23 de noviembre de 2022). El periodo pre-federal: importancia y objetivos. *El País*. https://elpais.bo/opinion/20221123_el-periodo-pre-federal-importancia-y-objetivos.html
- Peña Claros, C. (ed.). (2012). Ensayos sobre la autonomía en Bolivia. Ministerio de Autonomías/Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Restrepo, D. y Cárdenas, R. (2004). Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia. *Cuadernos del Cendes*, (57). https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000300003
- Serra Rojas, A. (1977). *Derecho Administrativo*, vol. 1 (8.ª ed.). Ed. Porrúa.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2000). El Estado autonómico como Estado compuesto. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, (110).
- Vélez Restrepo, G. (2005). *El Derecho Administrativo y los Entes Territoriales*. Universidad Nacional de Colombia.
- Watts, R. (2006). *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons.
- Zuazo, M., Faguet, J. P. y Bonifaz, G. (eds.). (2012). *Descentralización y democratización en Bolivia: La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. Friedrich-Ebert-Stiftung. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/smart_territories/docs/descentralizaci%C3%B3n-y-democratizaci%C3%B3n-en-bolivia.pdf

Una reflexión sobre el 50/50 y la descentralización política en la Bolivia de 2026

Diego Ayo¹

Resumen

El ensayo analiza la descentralización en Bolivia no como una medida técnica de gestión pública aislada, sino como un mecanismo eminentemente político de control y contención social. A través de un recorrido histórico, el texto examina cómo las reformas de 1994 (Participación Popular) y de 2009 (Constitución Política del Estado) fueron utilizadas por los gobiernos de turno para fragmentar la cohesión y frenar el ímpetu de poder del departamento de Santa Cruz.

En el contexto de la Bolivia de 2026, el análisis se centra en la encrucijada del presidente Rodrigo Paz Pereira, quien se encuentra atrapado en su propia y vehemente promesa electoral del reparto fiscal “50/50” y el impulso hacia un modelo federal. El ensayo utiliza el marco teórico de Samuel Huntington y de Tulia Falletti para explicar que la institucionalidad boliviana actual ha quedado obsoleta frente

1 Diego Ayo Saucedo es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Fue viceministro de Participación Popular, consultor senior de USAID en su programa de descentralización, asesor de la Fundación Multipartidaria y director de la Fundación Pazos Kanki. Es profesor titular de la Universidad Mayor de San Andrés desde el año 2000. Publicó diversos libros, como *Democratizando la democracia, una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las autonomías* (PNUD, 2010), *Confesiones políticas de un no-político* (UMSA, 2021); o las novelas *En la Cumbre* (3600, 2015) o *Ya pronto te encontraré* (3600, 2021).

a una sociedad civil que ha crecido y se ha complejizado (pasando de ser predominantemente rural a un 80% urbana).

El núcleo del debate actual radica en el enfrentamiento y la necesaria convivencia de dos grandes estructuras de poder socioeconómico configuradas en las últimas cuatro décadas: el polo oriental, de cuño agroindustrial y liberal, que exige una hiperpolitización descentralizadora inmediata para captar recursos; el polo occidental, históricamente estatista, pero hoy dominado por un “microfaccionismo extractivista” e informal que desafía los moldes fijos del Estado.

Concluimos que la descentralización y el eslogan del “50/50” ya no son opciones voluntarias, sino el único mecanismo institucional capaz de generar un “aquietamiento social” y amalgamar pacíficamente a estas dos Bolivias antagónicas que hoy coexisten en el mercado y las ciudades. Sin embargo, advierte sobre el peligro de una parálisis política debido a la postura ambivalente del primer mandatario, quien intenta complacer simultáneamente a sectores radicalmente opuestos (moros y cristianos).

Es preciso entender, antes de abocarnos al menudeo técnico del debate, que la descentralización es una medida política. Este ensayo abordará los “detalles” que rodean a esa impronta política. Tengamos en cuenta que la descentralización “ayudó” a sofrenar el impetuoso avance de la estructura de poder cruceña en 1994. Recordemos: la élite de este departamento exigía un respeto incuestionable al mandato de la Constitución de 1967 que reconocía la descentralización departamental. A su vez, los acuerdos políticos logrados en 1991 y 1992 avizoraban la venida de esta provocadora reforma junto a otras medidas acordadas como la aprobación de una ley de partidos, la creación de una corte electoral transparente y meritocrática, el impulso al avance judicial dotándolo de un Tribunal Constitucional y un Consejo de la Magistratura. ¿Qué sucedió? Todos los acuerdos se cumplieron, con una única excepción: la descentralización departamental. La lógica era contundente: “mejor quebramos la potencial cohesión de nueve departamentos con sus respectivos ‘presidentes-prefectos’ y les generamos 314 celdas”.² Por ende,

2 Información confidencial de un alto dirigente del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

lo que entró en juego ya en 1994 fue ciertamente la descentralización, aunque acabó por mutar de departamental a municipal. Se bautizó a esta reforma como “participación popular”. Se rumoreaba que el mismísimo Víctor Paz Estenssoro había “aconsejado” a su delfín Gonzalo Sánchez de Lozada, presidente de 1993 a 1997, seguir esta ruta para evitar el embate departamental.

Sucedió lo propio de 2006 a 2009 durante la Asamblea Constituyente. La Constitución fue redactada gracias a la oportuna intervención de un “Congreso Constituyente” con un sello político incuestionable en torno al tipo de descentralización que cabía aprobar. ¡Había que romper la unidad departamental que era el pilar de la descentralización exigida! La intención era debilitar al “enemigo” del masismo reflejado en el poder departamental cruceño. Para lograrlo, se creó un modelo de descentralización de inobjetable dificultad práctica que reconocía cuatro niveles: la descentralización departamental, municipal, regional e indígena. ¿Cuál fue el propósito? Como me contó una asambleísta del Movimiento al Socialismo (MAS): “hay que bloquear el deseo cruceño o nos parten el país, ¡mejor les creamos instituciones en su propio territorio para partirlas!”.³ Los elementos técnicos no fueron jamás la guía de la descentralización constitucionalizada. Todo lo contrario, en la Comisión de Descentralización de este magno evento se discutieron fascinantes propuestas como la “descentralización en tres”: la región altiplánica, la región valluna, la región de los llanos; la descentralización en “territorios sincrónicos” que ofrecía 36 territorios (por ejemplo, en La Paz se tenía los territorios valluno, yungueño, amazónico, altiplánico y urbano, o en Cochabamba, los territorios de Valle Alto, Valle Bajo, andinos, trópico/“chapareño”, además de la región metropolitana); la descentralización en 32 municipios para el país en su conjunto, entre otras propuestas que generaban un debate notable e interminable. Nada se tomó en cuenta más que el criterio político: cómo paralizar el clamor cruceño.

Por tanto, la descentralización nunca fue un regalo de gestión pública de contenido político aséptico. Una vez más fue al contrario: sirvió como mecanismo para restar brío político a Santa Cruz. Por

3 Representante del MAS en la Asamblea Constituyente.

lo tanto, no es casual que el candidato electoral presidencial Rodrigo Paz Pereira se haya atrevido a prometer un nuevo escenario de descentralización: aquel del famoso reparto fiscal del “50/50” que hacía soñar a los departamentos con un cambio radical al sello centralista estampado durante dos décadas de masismo. Y no hay duda alguna de que la apuesta del candidato emerge con vehemencia hoy en día.

Recordemos que Paz prometió iniciar este proceso al día siguiente de asumir como primer mandatario. Una vez trepado al cargo presidencial, se retractó sin pudor afirmando que se requieren “al menos 60 leyes y 40 decretos para echar a andar la descentralización” (Quiroz, 2026). ¿Es posible que pueda recular sobre una promesa electoral? Lo dudo, y ese es precisamente el propósito de este ensayo: entender cuál es la posibilidad de poner en marcha este proceso y quiénes se beneficiarían.

No me basta la emoción altisonante sobre el “aporte democrático” de la descentralización. No es correcto. No es un axioma irrefutable. Al contrario, la descentralización, como lo recordé volteando la mirada hacia nuestra historia, hace ganar y hace perder capital político. ¿Quiénes, pues, ganan y quiénes pierden de propiciarse esta reforma política con mayores recursos? Hay que responderlo. Y no solo eso. Resta comprender que es el gobierno quien tiene una dosis enorme en la resolución de esta disyuntiva. Tengamos presente que en 1994 fue el gobierno de turno el que echó por la borda la descentralización departamental e inauguró un nuevo formato descentralizador: el municipal. Reitero: fue el gobierno de turno el que solidificó la ruta subnacional. Luego, durante el gobierno de Evo Morales fue nuevamente el gobierno el que tumbó las pretensiones descentralizadoras demandadas promoviendo una Constitución Política del Estado (CPE) de innegable contención al ímpetu departamental. ¿Cómo será en esta ocasión?

Si siguiésemos la historia, no tendríamos razón para dudar y sabríamos que el mismo gobierno puede refrenar la escalada descentralizadora departamental. Empero, esta vez es el propio gobierno el que se entrampó en la succulenta promesa del 50/50. ¡El presidente Paz se atrevió a sugerir un formato federal! No fueron los usuales demandantes cruceños quienes esgrimieron este cambio de fortalecimiento

subnacional. ¡Fue el propio Paz! Goni fue la voz que contrarrestaba ese fervor descentralizador. Evo emuló esa conducta y fue quien enfrió el aplomo institucional descentralizador en curso. Esta vez es diferente. Es el presidente Paz el que enfiló la propuesta descentralizadora del 50/50; la cual podemos evaluar como una actitud de esquizofrenia política indisimulable que puede congelar su capacidad decisoria. Precisamente ese doble humor será lo que analice en el primer acápite.

En un segundo acápite, haré una revisión histórica del manejo del poder de 1985 a 2025, tratando de mostrar lo imprescindible: de 1985 a 2005 el poder se asentó en el oriente y la Media Luna, y de 2006 a 2025 este aterrizó en el occidente y los Andes. En ese primer período, el poder fue hegemonícamente liberal y cruceño, y en el segundo, ese poder fue hegemonícamente estatal y alteño. Las dos regiones arrojaron estructuras de poder distintas, paralelas e incluso enfrentadas: mineros medianos, agroindustriales, tecnocracias estatales, aliados estadounidenses y europeos frente a cooperativistas, campesinos, burguesías burocracias (cocaleras), aliados chinos y rusos. ¿Por quién debe jugarse el presidente Paz? Trataremos de dar una respuesta. En todo caso, este armazón sociocultural es y debe ser la base de la política descentralizadora.

En el tercer acápite buscaremos comprender cómo es que un gobierno busca “acallar” a los potenciales actores desestabilizadores en una coyuntura específica. Me baso en el clásico de la ciencia política escrito por el profesor Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*. Veremos, con esta radiografía teórica, cómo es que el área rural era vista en 1994 como ese potencial actor desestabilizador. ¿Qué se hizo? Se copó el andamiaje municipal con recursos públicos. Fue un mecanismo institucional de absorción de los “actores conflictivos”. La descentralización jugó ese papel. Ya con Evo Morales en el gobierno desde enero de 2006, se requería encontrar a ese díscolo actor y atarlo a la plataforma institucional del Estado. Considero que ese rol fue cumplido perfectamente con el abultamiento del sector público en los distintos niveles gubernamentales. El “aquietador” social fue ese mismo Estado del 94, solo que en una versión ampliada. Se amarró estatal/institucionalmente a esa pléyade de “revolucionarios”.

¿Y qué es lo que vemos hoy, o, para preguntarlo de otro modo, a quién conviene “atar”? Por ende, la pregunta que debemos hacernos hoy en día es sobre ese potencial actor conflictivo. La respuesta apunta al actor departamental como el más sobresaliente, junto al “actor marginal/indígena y campesino” aupado durante dos décadas de masismo. Vale decir, volvemos al acápite previo solo que partiendo de la certeza de que este doblete actoral histórico, oriente/occidente, debe encontrar un mecanismo de calado institucional ideal. ¡Un mecanismo de aquietamiento social! Considero que esta es y debe ser la base de esa descentralización que el mismo presidente puso sobre el cielo, no solo con la promesa del 50/50, sino con su convicción federal. Rodrigo Paz Pereira es el primer presidente de nuestra historia que, ya desde su mensaje presidencial una vez asumido en el cargo, prometió impulsar el federalismo.

Hasta acá hemos observado el congelamiento dual presidencial. También hemos analizado la razón de esa sudoración acelerada del primer mandatario haciendo un examen de poder de nuestra historia democrática. ¿Qué vimos? Una historia dotada de dos momentos antagónicos como reflejo de dos estructuras de poder no menos antagónicas: el poder oriental y el poder occidental. Posteriormente, he tratado de dejar en claro que la forma de “tranquilizar” a esos polos conflictivos debe darse impulsando una institucionalidad acorde a esa dualidad territorial, vale decir, motivando el formato descentralizador. Teniendo presente estas consideraciones, es necesario comprender, en un cuarto acápite, la forma en que el oriente va a exigir/demandar esa descentralización. Es una vía atronadoramente política. No es sencillo lidiar contra esa vorágine departamental que tendré la oportunidad de explicar.

En un quinto acápite haré lo propio, pero con la mirada en el occidente. Trataré de mostrar que si en el oriente la exigencia descentralizadora es contundente, en occidente es aún mayor. Los actores del “proceso de cambio” ya no son pueblos indígenas, campesinos, juntas vecinales, cooperativistas y demás en un sentido general. Todo lo contrario: son actores que denomino como promotores de un microfaccionismo extractivista, poco propensos a moldes institucionales estatales (fijos). Por el contrario, son agentes informales e ilegales que, más que

subirse a un modelo estatal específico –el modelo de descentralización–, van a intentar acorralar y doblegar a ese Estado. Este escenario sitúa al gobierno de Paz entre la hiperpolitización descentralizadora desde el oriente y la hiperpolitización antiestatal desde occidente.

I. El presidente moro y cristiano

Ser presidente no es un concurso de popularidad eterna, sino un ejercicio de gestión de prioridades. Intentar quedar bien con todo el mundo no solo es imposible, sino que suele ser la receta perfecta para la parálisis política. ¿Por qué lo digo? Por lo que viene haciendo nuestro presidente Rodrigo Paz Pereira, empeñado en complacer a los diversos bandos en juego.

En una democracia siempre existen intereses contrapuestos. Si beneficias al sector industrial con una desregulación, probablemente te enfrentas a los grupos ambientalistas. Si aumentas el gasto social, podrías chocar con los defensores de la austeridad fiscal. En nuestro caso, si das más a Santa Cruz, chocas contra El Alto, y si te decantas por complacer más a El Alto, te enfrentas a Santa Cruz. Un presidente que intenta quedar bien con todos termina siendo percibido como tibio, sin rumbo, o carente de convicciones. Al final, nadie se siente representado. Gobernar es, por el contrario, elegir, y elegir es, inevitablemente, excluir o incomodar a alguien. No se trata de “chocar por chocar”, sino de entender que el conflicto es una herramienta de cohesión y claridad política. Tener un rival claro ayuda a definir quién eres y qué defiendes. No se puede ser del Barcelona y del Real Madrid al mismo tiempo, o, para decirlo en versión boliviana, no se puede estar afiliado al Bolívar y al Strongest a la vez. Hay que dar la cara y jugarte por “tu” actor.

¿Significa que el presidente Paz debe jugarse por el oriente, o la Media Luna, y chocar contra El Alto? O, a la inversa, ¿significa que debe continuar los pasos del masismo y defender a occidente como su principal aliado en desmedro de ese oriente y esa Media Luna? Ni una ni otra. El presidente debe jugarse por una descentralización que beneficie a ambas o, al menos, genere la sensación de que se busca beneficiar a ambas. Entonces, ¿en

qué queda la necesidad de tener un rival contra quien chocar? Necesito responder a esa interrogante, aunque antes es preciso entender que ese tenor –que implica incluso alentar el conflicto– tiene un fundamento irresistible: avanzar y chocar. En momentos de reforma el choque es inevitable. Las grandes transformaciones de la historia nunca ocurrieron pidiendo permiso a todos los sectores. La proclamación de los derechos civiles en Estados Unidos corrió a partir de la pérdida del gran Martin Luther King; la independencia de América experimentó dieciséis años de cruenta guerra civil; y el memorable Decreto Supremo 21060 despertó un alud de críticas, improperios, maldiciones. Los ejemplos de cambio abundan con el mismo sello de dificultad, temor y violencia que los distinguió.

A pesar de lo dicho, un presidente que vive en guerra constante termina bloqueado. El Legislativo puede obstruir sus leyes y la inversión privada puede huir ante la inestabilidad. Precisamente fue lo que ocurrió con Evo Morales en su afán por perpetuarse: el conflicto se volvió la única señal de avance y el fraude se volvió ineludible. Tengamos en cuenta que, con un porcentaje que rondaba el 50% en la elección presidencial de 2019, Morales pudo pactar y erigirse en presidente. ¿Por qué no lo hizo? Hizo que su gestión girara en torno al conflicto. Y este acabó por asentarse como el único mecanismo de eliminación de rivales, devenidos en auténticos enemigos. ¿Qué quiero decir? No es posible quedar bien con todos, pero tampoco es inteligente pelear todas las batallas al mismo tiempo. Un presidente eficaz debe saber con quién chocar para avanzar con su agenda y con quién negociar para mantener la gobernabilidad.

¿Lo sabe Rodrigo? No podemos tener esa certeza, pero podemos afirmar que si Evo chocó con el país en su conjunto quedando relegado en su último reducto del Chapare, la versión opuesta, carente de rivalidad, tampoco parece saludable. Rodrigo coquetea con los dos polos acercándose al punto de arranque de esta reflexión: un presidente que busca satisfacer a moros y cristianos está condenado a perder lealtades. Ya lo veíamos a finales de febrero:

Necesito entender lo que está haciendo Rodrigo Paz Pereira. Se alinea a dos moldes antagónicos al mismo tiempo: asistirá a la Cumbre de

Miami, convocada por el presidente Trump, el 7 de marzo, y mantiene a la estructura del MAS casi intacta en los ministerios, embajadas y empresas públicas. ¿Cómo podemos calificar este desconcertante amague que va a la izquierda y a la derecha al mismo tiempo con envidiable destreza? No es fácil ser un trumpista masista o un masista trumpizado. No lo es, pero debería serlo, a pesar del riesgo que supone jugarse a dos líneas, *a priori*, contradictorias. ¿Por qué considero que no es fácil, pero debería serlo? La razón salta a la vista: en marzo son las elecciones municipales y Rodrigo Paz debe pasar de la batalla presidencial a la batalla por “las bases”. No hacerlo podría privarlo de pasar del veinteañero modelo masista hacia un nuevo modelo, condenándolo a un estado de quietud histórica apabullante. Un estado de transición inacabable. Una transición eterna. Conviene tener en cuenta este punto de partida: no puedes prescindir de Trump, quien te daría la maraña de créditos que necesita el país para sobrevivir, pero tampoco puedes prescindir del electorado masista debidamente apiñado en las diversas oficinas públicas señaladas, al menos ¡hasta la conclusión de las elecciones municipales! Tengamos en cuenta que hay un desafío mayúsculo en juego: derrotar al modelo masista. (Ayo, 2026)

¿Qué es lo que veía ante los albores de la elección subnacional de marzo de 2026? Había que ser cauteloso, teniendo la certeza de que, al acabar las elecciones, Paz Pereira comenzaría su derrotero político verdadero. ¿Sucedió? No, no lo hizo, y la posición dual se mantiene inalterable.

¿Qué lectura podemos dar a este problema? La necesidad de jugarse por un modelo que acople a ambos actores o los neutralice a ambos aupando a un nuevo actor o a nuevos actores, ese es el meollo. La imposibilidad de Paz de jugarse por un actor claro, intentado complacer a ambas estructuras de poder, lo ha llevado a un estado de paralización inminente. Pero, repito, ¿puede jugarse por el polo oriental sin recibir el rechazo occidental o, viceversa, puede jugarse por el polo occidental sin ser defenestrado inmediatamente por el frente oriental? No, no puede. Está en ese momento en el que acoplas a ambos actores en el podio hegemónico de la política de un modo que evite un estado de congelamiento político al que estaría sujeto, o creas un “tercer actor” y subordinas a ese dueto político dominante

las últimas cuatro décadas a un lugar no ajeno al “bloque en el poder”, aunque tampoco como el dominador de este bloque. ¿Se puede?

II. Los polos “descentralizables” en conflicto

¿Qué es, pues, lo que posiblemente estaba sucediendo? Es preciso ir hasta 1985 y observar que dos décadas de neoliberalismo dejaron una impronta de “minoría beneficiada”: una minoría “blanca” dominante. Y el período histórico de 2006 a 2020 dibujó una ruta inversa signada por la impronta de una “mayoría beneficiada”: una mayoría indígena-mestiza. ¡Pasamos de una minoría criolla beneficiada a una mayoría indio-mestiza beneficiada! Tratemos de explicarlo.

Recurro a la notable profesora Amy Chua, quien escribió el libro *El mundo en llamas*, para dar una respuesta al asunto. ¿Qué enseña esta profesora? Un fenómeno que ha venido ocurriendo en todo el planeta: el mercado ha beneficiado durante décadas a grupos sociales minoritarios, pero ese dominio ha llegado a su fin. ¡Esas minorías hoy se ven amenazadas! Vamos a los casos: atestigüemos la hegemonía de minorías chinas en los mercados filipinos, malayos, indonesios. No más de un 2 al 5% de la población china de esos países, Filipinas, Malasia, Indonesia, tenía el manejo del 70 al 80% de aquellas economías. Los filipinos, malayos, indonesios, eran los pobres por excelencia. Sucedió lo propio con los blancos asentados en Sudáfrica, que con una población menor a la quinta parte controlaban casi el 70% de la economía sudafricana; o con los croatas en Yugoslavia y/o los tutsis en Ruanda, minorías étnicas que controlaban la mayor porción de la economía.

¿Qué podemos argüir de este fenómeno? ¡Conglomerados étnicos minoritarios detentaban el poder económico de forma abrumadora! ¿Qué sucedió? ¡Lo dejaron de detentar! Chinos fueron masacrados y sus negocios expropiados en Filipinas; negros estuvieron a pocos pasos de enfrentarse belicosamente contra el gobierno blanco sudafricano. Croatas y tutsis fueron victimizados en sendos genocidios por sus compatriotas serbios y hutus, respectivamente; eran numéricamente mayores, pero de condiciones económicas inferiores. ¿Cómo ocurrió

este desenlace? ¡El mercado subvirtió a los mayoritarios-pobres! El mercado los convirtió en mayorías descontentas y, en más de una ocasión, violentas. Por ende, de un momento de hegemonía étnica de mercado de una minoría pasamos, en todos los casos citados, a la búsqueda de la hegemonía étnica de mercado de una (o unas) mayoría(s) étnica(s).

¿Vemos similitudes con nuestro país? Sí. Recordemos que el neoliberalismo actuó protegiendo a los chinos en estos países, a los blancos promotores del apartheid en Sudáfrica y a los croatas y tutsis. ¿Hubo respuesta de los oprimidos? Sí: la contrahistoria es el estallido de mayorías empobrecidas (o, al menos, menos favorecidas) que buscaron cobrar revancha. Y lo hicieron: expulsando a chinos de Filipinas, auspiciando la migración lenta, pero segura, de blancos de Sudáfrica hacia otros confines territoriales, y/o promoviendo la masacre liderada por serbios y hutus. ¿Y en nuestro caso? ¡Esa contrahistoria quedó marcada por el triunfo del MAS!

¿Cómo sucedió? La fabulosa institucionalidad del país de 1985 a 2005 y, en especial, de 1994 a 2005, no logró reducir la pobreza de las grandes mayorías. En ese último año electoral que catapultó a Evo Morales, el 60% de la población vivía en la pobreza y más de un tercio en pobreza extrema. ¿Qué pasó entonces? Nos convertimos en filipinos/malasios/indonesios, en negros sudafricanos, en serbios y en hutus, posibilitando el triunfo del MAS en las urnas. ¿Síntesis? A pesar de las diferencias, incluso enormes, el fenómeno es el mismo: de un constructo étnico de mercado minoritario dominante de 1985 a 2005, azuzado por la famosa capitalización, pasamos a un constructo étnico de mercado mayoritario dominante de 2005 a 2025.

No debemos ver este cambio solo deteniéndonos en la proliferación de empresas públicas, sino en la amplitud de la economía cocalera ligada al narcotráfico, el contrabando, la minería del oro, la deforestación, la informalidad económica urbana. Eso significó el paso de una hegemonía mercantil étnica criolla/transnacional a una hegemonía mercantil étnica mestiza/indígena nacionalizada. Son los dos momentos neoliberales de nuestra historia. Dos rostros del triunfo del mercado, antagónicos, pero atenazados. La etnificación criolla, sustituida desde 2006 por una etnificación mestizo-indígena,

estuvo, pues, inexpugnablemente ligada al mercado. Las ensoñaciones académicas sobre la “economía del ayllu”, “el don y la reciprocidad indígena”, “la Pachamama”, no son más que sofismas alejados del mundo real. La verdadera disputa no fue entre criollos e indígenas; fue entre criollos que controlaban el mercado e indígenas que querían controlar o, al menos, tener una porción de ese mercado.

Esto significa que, en este período de “empate histórico de mercado”, los tradicionales dominadores criollos empezaron a perder peso y ciudadanos de piel morena, con los bolsillos llenos, o la aspiración de tener esos bolsillos llenos, terminaron jadeándolos en la nuca. El mercado igualó estableciendo un *ring* de burguesías agroindustriales como el actor predominante de aquel lado del país y burguesías “cholas” de este lado del país. Faltaba convertir aquel poder político y económico en poder social, insertándolo en universidades, barrios de élite, fiestas populares (estilo el Gran Poder, pero en Santa Cruz), matrimonios mixtos, colegios urbanos de prestigio y demás. ¡Lo vienen haciendo! Y lo vienen haciendo despertando el desdén de los viejos “poseedores”.

¿Qué significa esta dualidad en ciernes? No se puede ya gobernar alejando a alguno de estos polos del bloque en el poder mencionado. Son actores de una Bolivia compuesta ya, guste o no, por ambas estructuras de poder. No podemos acallar una porción sociopolítica para permitir el progreso de su antípoda. No podemos ser cambas anticollas ni podemos ser collas anticambas. Ya todos están acá. La complejidad del tejido sociopolítico y cultural boliviano ya es evidente. Ya no estamos en el período neoliberal, ya no estamos en el período del “proceso de cambio”. Hay que configurar un nuevo diseño. La descentralización, o un tipo de descentralización, es el norte.

III. El control político a través de la institucionalidad descentralizadora

En este tercer acápite conviene entender cuáles fueron *las estrategias de control social* que se pusieron en marcha desde 1985. Me valgo del marco teórico clásico de la ciencia política propuesto por Samuel

Huntington (1990), quien intentó comprender en qué medida las instituciones se amoldan y se renuevan para contener el flujo social o, en su defecto, reflexionar sobre lo que sucede cuando la variable institucional no es tomada en cuenta y la impronta social se “independiza”. Siguiendo a este encomiable profesor, podemos creer que la institución es el cuarto donde se aloja el huésped social. Si ese huésped, a lo largo del tiempo, se casa, tiene cuatro hijos y un automóvil, el cuarto ya no le es suficiente. Exactamente ese fenómeno ocurre en diversas sociedades cuya plataforma institucional no logra abastecer la complejidad social naciente. En ese sentido, necesitamos saber si el cuarto institucional vigente es suficientemente grande como para reclutar a las estructuras de poder en juego. La respuesta es, y solo puede ser, no. Un rotundo no que pone sobre el tapete de partida esta certeza: las instituciones nacionales, dicho de modo didáctico, miden un metro, la sociedad civil o las sociedades civiles en juego miden dos. Ergo: la institucionalidad vigente es paupérrima para aplacar al sujeto social a “punto de estallar”. Recordemos que el formato institucional es como un chaleco de fuerza para calmar al paciente. Sin ese chaleco, el paciente puede volverse un reo suelto. Ese es el estado de Bolivia a efectos de lo analizado hasta este momento: hay dos reos sueltos en el país y es preciso, sastre estatal de por medio, el traje institucional a medida. ¿Cuál puede ser este?

Vayamos un poco más atrás y situémonos en los albores de la década de los noventa. El país había girado en torno a las ciudades y lo rural era un “escollo” que había que contener. Ya el Decreto 21060 tomó una elección: despedir a veinte mil mineros de su sustento laboral diario. ¿Pudo haberse ahorrado los millones de dólares que exigía mantener a esa tropa de mineros despidiendo a veinte mil burócratas repartidos por el país sólidamente asentados en las ciudades? Seguramente sí. Sin embargo, la lógica no fue solo numérica-cuantitativa. Había que deconstruir al sujeto político por excelencia, el minero, y la mejor forma de hacerlo era generando una disyuntiva mediática alucinante: “o ellos o Bolivia”. Y Bolivia optó por relegarlos al norte del país, “mimados” por el calor de aquella región. Ese tenor antirrural o, al menos, notoriamente favorable al ámbito urbano, debía removerse. Se lo hizo durante la gestión de Víctor Paz Estenssoro, el primer

gobierno de mercado de nuestra historia, con la creación del Fondo de Inversión Social (FIS) que iba destinado a comunidades rurales, buscando compensar el golpe propinado por el advenimiento neoliberal. Lo propio se hizo durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, solo que con un temple institucional más firme: si el FIS se plantaba frente al 21060, la Participación Popular hacía lo propio con la capitalización. ¿El resultado? La municipalización era un escudo institucional protector de notable solidez. Era una institución ya inmodificable a diferencia de un FIS creado para amainar la tormenta.

En 2006, al inicio de la gestión de Morales, la situación era diferente, aunque preservando esa *necesidad política de control*. ¿A quién había que controlar? El MAS supuso el avance de miles y millones de bolivianos a las ciudades. Si el período neoliberal “quiso” retener a la población rural en su espacio promoviendo leyes como la Participación Popular, la Ley INRA o la Ley de Medio Ambiente, aquellos habitantes utilizaron este andamiaje normativo para empoderarse e ir desplazándose hacia las ciudades. De una población que en el Censo 2001 vivía en un 62% en áreas rurales, hoy “estaríamos hablando de aproximadamente un 80% asentado en las ciudades”.⁴ Ese 18% de diferencia con la Bolivia de principios de milenio ronda los dos millones de personas. El país es, pues, más urbano con una cifra nada despreciable. Hay aproximadamente dos millones de bolivianos de cuño rural habitando las ciudades. El gobierno del MAS dio un impulso a esta magna migración pactando con transportistas, gremiales, la Central Obrera Boliviana (COB, un articulador de empleados públicos fundamentalmente urbanos) y una numerosa gama de individuos contratados por el mismo gobierno. La institucionalidad funcionó “atrapando” a esos potenciales agentes del conflicto antes de que osaran enfrentarse al gobierno: los estatizó y, de ese modo patrimonial, consiguió amoldar el diseño institucional tradicional al tejido social en apronte. Matrimonió lo social con lo institucional de un modo tétrico para el erario público, pero con la suficiente prestancia como para calmar los ánimos.

¿Qué sucede hoy en día? Me parece que existe la necesidad de revertir el “paceñismo” burocrático como instrumento institucional

4 Observación del experto en análisis económico Jimmy Osorio.

privilegiado y reconocer la variopinta condición sociocultural boliviana. Me parece que la descentralización es el potencial nuevo mecanismo institucional para aparejar la disonancia entre lo institucional y lo social. Me parece que Huntington vería esta nueva modalidad institucional, capaz de rescatar la pluridiversidad regional e indígena existente, con buenos ojos.

En ese caso, la demanda por la descentralización se acopla como fórmula institucional a este estallido social del presente que sigue vagando desconectado por nuestras ciudades. Hay un nuevo divorcio en curso entre el vigor social y la “vejez” institucional. Precisamente ese es el desafío: matrimoniar a esa dupla hasta hoy desconectada. El MAS logró un enlace patrimonial institucional/social eficaz, pero ya fuera del poder la crisis hizo que ese entronque estallara. Lo que hoy vive Bolivia no es solo un asunto de personajes perversos encargados de hacer y deshacer la historia. En realidad, son solo expresiones de desajustes reales entre actores que demandan inclusión e instituciones incapaces de efectivizar esa inclusión por su innegable envejecimiento.

El famoso “50/50” prometido por Paz no es un hecho casual. Es un eslogan de campaña que se inmiscuye en ese divorcio tratando de encontrar un canal de resolución.

IV. La bomba de tiempo y la politización regional

Si tenemos el anterior punto de partida claro y tendemos a buscar esa nueva institucionalidad con posibilidad de acoplarse a la *sociedad política* vigente, debemos recordar, como veíamos en el segundo acápite, las dos estructuras del bloque en el poder. Ambas exigen su respectiva cuota de autoridad como componentes fundamentales de ese bloque. Ya vimos que la primera estructura de poder gira en torno a aquel eje regional centrado básicamente en Santa Cruz. Este eje, fuera del radio institucional vigente —el que todavía destila el “masismo-zombie”—, lograría acoplarse de procederse a una descentralización eficaz basada en el 50/50. El propósito es que Santa Cruz se acople al formato institucional boliviano, más que este al formato regional del departamento.

He ahí el dilema del incipiente modelo de descentralización. ¿Cómo debería ser ese modelo? Antes de responder a esa interrogante me limito a responder cómo tiende a perfilarse ese modelo de acuerdo a la exigencia inmediateista del 50/50: “mañana queremos nuestro 50 por ciento”. ¿Estamos cerca de esa exigencia que tendería a promover una descentralización ajena al destino patrio? Sí.

Tengamos en cuenta el marco teórico propuesto por Tulia Falletti (2010) para explicar la razón de nuestra suspicacia. Su modelo tiene dos vías.⁵ De un lado, el modelo de descentralización pactada que marca el siguiente derrotero: primero se concierta la distribución de las competencias (lo administrativo), luego se define cuánto y cuándo se desconcentrarán los recursos (lo fiscal) y, finalmente, se procede a descentralizar con el concurso de una norma democráticamente concertada (lo político).

lo administrativo $\Rightarrow$ lo fiscal $\Rightarrow$ lo político

¿Qué se consigue con ese molde institucional? La ligazón perfecta de lo social y lo institucional. El matrimonio se consagra. Sin embargo, hay un segundo escenario que va en sentido inverso: primero se exige una descentralización moldeada por la propia administración desconcentrada –llámese gobernación–, luego se procede a “pellizcar” los recursos fiscales que se consideren el derecho territorial indiscutible (no precisamente lo que necesitan), y solo después se procede a transferir ciertas obligaciones competenciales.

lo político $\Rightarrow$ lo fiscal $\Rightarrow$ lo administrativo

¿Qué se consigue con este segundo molde institucional? La ligazón imperfecta de lo social y lo institucional. El divorcio se consagra. Podemos creer que esa es la ruta a la que podríamos arribar tras las elecciones a gobernadores y alcaldes de abril de 2026. Las nuevas autoridades van a iniciar su presión sobre el gobierno exigiendo la

⁵ En realidad, el modelo es un tanto más complejo, pero, a efectos de lo analizado acá, me circunscribo a esa potencial dualidad.

inmediata desconcentración del 50/50. Ya el exgobernador Luis Fernando Camacho lo expresó claramente: “queremos que Paz cumpla y nos entregue los recursos que nos corresponden”. ¡El 50/50 ya!

Expliquemos mejor. En el primer escenario, las condiciones de la descentralización pactada son propicias, partiendo de una interrogante esbozada desde el nivel central: “¿qué es lo que pueden y necesitan gestionar desde la gestión descentralizada?”. Una vez que se responde esta pregunta se hacen los costos fiscales respectivos: “vamos a manejar estas 25 competencias y necesitamos un monto de 1000”, argumenta la gobernación, y el gobierno central responde: “aceptamos que manejes los cinco años inaugurales 15 competencias y te damos 815 como presupuesto”. ¿Qué significa este proceder y diseño? Una descentralización ordenada bajo un molde de compromiso mutuo. Un diseño eficaz de unificación y solidez estatal.

El día de hoy el panorama refleja una posición opuesta bajo la siguiente interrogante esbozada desde el nivel regional: “¿qué es lo que voy a informarte respecto a los recursos que manejo autónomamente de acuerdo a mis estatutos?”. Es un razonamiento diametralmente antagónico a la línea pactista, en el cual el 50/50 se perfila como un mecanismo eficaz de quiebre estatal. En suma, tenemos dos escenarios:

1. de cumplimiento a mediano y largo plazo del 50/50: ligazón de lo social/departamental y lo institucional.
2. de cumplimiento a corto plazo del 50/50: desvinculación de lo social/departamental y lo institucional.

V. La bomba de tiempo y la politización étnica/marginal

En la otra vereda tenemos la otra estructura de poder en juego, aquella marginal/indígena. Esta no quiere apoderarse del formato descentralizador como sí quiere hacer la estructura de poder regional/departamental que acabamos de analizar. ¡Quiere apartarse y seguir su ruta autonómica de facto! ¿Quiénes son estos actores?

Son mineros, campesinos, maestros, dirigentes de la COB, etcétera, vale decir, la estructura de poder que emergió de 2005 a 2025. Defienden el discurso revolucionario de principios del milenio, lo que obliga a creer que estamos hablando de los mismos actores. ¡No lo son! Aquellos marchaban con una ilusión, estos se han convertido en burguesías ilegales/microfacciones extractivistas. Son actores diferentes, aunque todavía sean denominados con los mismos nombres. Repito: aquellos actores de 2000-2005 tenían sueños, estos de 2026 tienen negocios privados.

Veinte años no pasaron en vano: el MAS no fracasó, vive entre nosotros de un modo que sus propios precursores jamás hubieran imaginado. Vive encaramado en microfacciones extractivistas que vienen adueñándose de los recursos públicos y naturales de Bolivia bajo el mantra ideológico del MAS: “los recursos naturales son nuestros”. ¿Quiénes se adhieren a ese discurso? Avasalladores, contrabandistas, cocaleros/cocaineros, mineros ilegales, deforestadores, maestros sectarios, sindicatos estatales del Pacto de Unidad y la COB. Son la continuación de la ideología del masismo de principios de milenio. Sí, es difícil de creer, pero lo que predomina es un microextractivismo de rapiña como continuación real del empoderamiento ideológico masista previo. Por ende, la ideología no murió, tan solo se despojó de la retórica altisonante para convertirse en una expedita praxis de saqueo. Una praxis que utiliza el bloqueo reafirmando su derecho al despojo. Hemos pasado, pues, de la política de la esperanza esbozada desde el año 2000, y puesta en marcha desde 2006, a la política de la rapiña de 2026.

Preservan su retórica identitaria. La identidad fue el baluarte ideológico del masismo. Sin embargo, esa identidad ya no es la plataforma del derecho indígena, sino la ruta que legitima el derecho al expolio. La narrativa del MAS se basó en la devolución del poder a los sectores históricamente excluidos. En la fase de abundancia del gas, ese poder fue simbólico y estatal. En esta fase de escasez que comanda Rodrigo Paz, el poder se ha traducido en el derecho soberano de cada facción a explotar su entorno. El Estado Plurinacional se ha atomizado en un Estado de plurisoberanías extractivas. Si antes el lema hablaba de “los recursos de los bolivianos”, hoy la verdad material es que los

recursos son de la junta vecinal, de la COB, de los cooperativistas, de los sindicatos... ¡y solo de ellos!

El discurso del MAS proporcionó la cobertura moral perfecta para iniciar este periplo. Al cuestionar la legalidad “republicana”/“neoliberal” como ajena y opresora, se abrió la puerta a una nueva legalidad de hecho: si la ley fue siempre colonial, hoy tienen el derecho a pedir un incremento del 20% al salario (mejorando la vida del 15% de la población trabajadora), quemar la tierra en nombre de la “pequeña propiedad” que es ¡solo suya!, dragar el río que es ¡suyo desde hace miles de años!, y más, ¡mucho más! ¿Qué significa esta conclusión? Significa que *todo vale*. Ese “todo vale” no es una falta de valores, sino el nuevo valor supremo de esa sociedad bloqueadora. ¿Cuál es este valor? La autodeterminación capitalista para continuar, a regalada gana, con la acumulación rápida de capital. ¿Y el saldo? La democratización de variadas y bloqueadoras burguesías de rapiña. Microempresarios de lo ilegal. Clanes de lo suyo, y solo suyo, debidamente legitimados por el discurso de lo plurinacional. ¿Síntesis? Han privatizado el país, aunque en sus voces solo se escuchen altivas proclamas revolucionarias.

¿Se puede llegar a acuerdos con esta variada gama de actores? Sí y no. Gubernaciones como la de Cochabamba pueden amoldar la institucionalidad departamental a ese tejido potencialmente ilegal. Vale decir, pueden llegar a un acuerdo, pero de promoción de esta ilegalidad innegablemente empoderada. Vaya paradoja: el molde social-delictivo podría agazaparse bajo este molde institucional haciéndolo propio. Volvemos pues a Falleti, constatando que estos actores buscarán poseer el formato descentralizador para aupar sus intereses ilegales. Vale decir, se repite, desde otro contorno regional y social, la peor combinación posible:

lo político $\Rightarrow$ lo fiscal $\Rightarrow$ lo administrativo

¿Qué es lo que dicen? “Tenemos derecho al despojo y además a ¡los recursos del 50/50!”. Ese es el cierre perfecto del divorcio de lo social e institucional nacional. Es una gobernación al servicio de esta estructura de poder.

En suma, tenemos nuevamente dos escenarios:

1. de cumplimiento a mediano y largo plazo del 50/50: ligazón de lo social/étnico y lo institucional.
2. de cumplimiento a corto plazo del 50/50: desvinculación de lo social/étnico y lo institucional.

El gobierno tiene la necesidad de apurar el diseño para evitar la permanencia de este quiebre socio-institucional. Y no solo apurarlo, sino tener los elementos centrales para que el nuevo controlador político sea eficaz y el divorcio entre lo social y lo institucional no se mantenga.

Bibliografía

- Ayo, D. (25 de febrero de 2026). ¿El presidente del MAS y de Trump? *Brújula Digital*. <https://brujuladigital.net/opinion/el-presidente-del-mas-y-de-trump>
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Huntington, S. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós.
- Quiroz, M. (5 de marzo de 2026). Paz debe “eliminar 60 leyes y 40 decretos” para el 50/50; crece la presión regional. *El Deber*. https://eldeber.com.bo/pais/paz-debe-eliminar-60-leyes-40-decretos-50-50-crece-presion-regional_1772706677

Desafíos del gobierno autónomo departamental de Santa Cruz

José Luis Andia Fernández¹

Resumen

En el presente artículo analizamos la **evolución histórica y los desafíos políticos** del departamento de Santa Cruz en su búsqueda por la descentralización y las autonomías. El trabajo destaca el **sentimiento anticentralista cruceño** como motor de momentos históricos fundamentales, tales como la lucha por las regalías petroleras y la posterior consolidación del **proceso autonómico en la Constitución**. También advertimos sobre el fenómeno de **recentralización estatal** durante los últimos gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS) y ofrecemos una visión crítica de la falta de claridad en propuestas alternativas como el federalismo, al no haberse profundizado la autonomía real.

Para el futuro, identificamos tareas en diferentes prioridades temporales, destacando la necesidad de un *nuevo pacto fiscal*, una

¹ José Luis Andia es licenciado en Sociología y Derecho, especialista en Investigación Científica e Historia, máster en Políticas de Desarrollo (CIDES-UMSA) y en Ciencias Políticas (UBA) y doctor en Ciencias Sociales con mención en Política Latinoamericana (UAGRM). Es autor de varios libros y artículos en revistas científicas, conferencista internacional, asesor de entidades públicas nacionales y locales, profesor de varias universidades, y actualmente profesor de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM).

planificación sólida para el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la institucionalidad regional para superar la dependencia económica del nivel central. Finalmente, se plantea la urgencia de renovar los *liderazgos políticos y la transparencia administrativa* para consolidar un sistema democrático departamental moderno y eficiente.

I. Introducción

El presente trabajo es un análisis detallado que explora la trayectoria histórica, los fundamentos jurídicos y los retos actuales de la autonomía en el departamento de Santa Cruz. Iniciamos con una descripción del contexto histórico y las raíces del anticentralismo cruceño. Establecemos que el sentimiento *anticentralista* de Santa Cruz no es reciente, sino que se ha forjado desde los inicios de la República, debido al aislamiento geográfico y la lejanía de los centros de poder económico y político. Esta marginación llevó a la región a desarrollar un discurso de reivindicación marcado por hitos como el Memorándum de 1902 y la creación de un robusto sistema cooperativo (Cotas, CRE, Saguapac) en los años sesenta, con el cual la propia sociedad civil asumió la dotación de servicios públicos que el Estado no proveía.

En lo conceptual, definimos autonomía como el atributo de una entidad política para gobernarse por sus propias leyes dentro del Estado, diferenciándola claramente de la soberanía.

Describimos a la autonomía como un *logro político regional* impulsado por movilizaciones masivas, como el Cabildo del Millón en 2006. Analizamos la tensión de la época con el Gobierno central, señalando que, a pesar de la constitucionalización de las autonomías en 2009, el proceso ha enfrentado intentos de recentralización mediante leyes nacionales que limitan las competencias departamentales. También hablamos de la compleja transición del Estatuto Autonómico de 2008 hasta su adecuación constitucional y aprobación final en 2018.

Analizamos la coyuntura actual partiendo del intento fallido del último gobernador Luis Fernando Camacho de introducir el

federalismo en la agenda política nacional, describiendo la autonomía como una estrategia política que no logró profundizar efectivamente. También abordamos la relevancia del pacto fiscal y las propuestas de redistribución de recursos (como la fórmula 50-50) que han cobrado fuerza en el debate electoral nacional y subnacional en 2025 y 2026.

Finalmente, identificamos una serie de desafíos pendientes para consolidar la autonomía cruceña, como el fortalecimiento institucional, la planificación territorial, la transparencia y la ética en los gobiernos autonómicos, la necesidad de madurar el escenario político regional y la necesidad de una generación orgánica de nuevos liderazgos departamentales y locales, entre otros.

En resumen, el documento presenta la autonomía no solo como un modelo administrativo, sino como un proceso heterogéneo y complejo que responde a la identidad histórica de Santa Cruz y que requiere reformas profundas para ser efectivo.

II. Santa Cruz y el anticentralismo

Uno de los temas por el que es conocido a nivel nacional el departamento de Santa Cruz, entre otros, es por su persistente anticentralismo político, dirigido especialmente al Gobierno nacional, pero que eventualmente se amplía hacia un distanciamiento con La Paz, a veces generalizado al occidente de Bolivia. Históricamente, desde los inicios de la República, este sentimiento se ha ido forjando debido a la lejanía de la región de los principales centros de poder económicos y políticos del país.

En el siglo XIX la región estaba unida al eje económico político Sucre-Potosí a través de un débil comercio desplazado por senderos pequeños, difíciles y peligrosos. Con la Revolución Federal de 1898 y el cambio de eje de poder al norte, es decir, a La Paz y Oruro, las precarias condiciones de conexión de Santa Cruz con el centro de poder pasaron a ser inexistentes, lo que dejó a la región aún más aislada y con serias limitaciones económicas por resolver. Así, a partir

de inicios del siglo XX, se empezó a desarrollar un discurso, frente al Estado central y lejano, de reivindicación regional, especialmente por mayor atención a la región y, como terminó expresando el histórico Memorándum de 1902 elaborado por ilustres cruceños de la época, mayor integración a la vida nacional.

No obstante, Santa Cruz de la Sierra continuó aislada del occidente del país, pues el nuevo eje político se consolidó en La Paz y las rutas de comunicación siguieron privilegiando al Altiplano. La vinculación hacia occidente fue lenta y desigual, recién a mediados del siglo XX, con la Revolución Nacional y las políticas de integración, se impulsaron proyectos que conectaron de manera más efectiva al oriente con el resto de Bolivia.

Hacia mediados de siglo, estas luchas ya tenían institución local y temas específicos por los que luchar. La fundación del Comité pro Santa Cruz en 1950, aunque con dificultades al principio, dirigió las luchas por las regalías petroleras (11%), lo que no significaba otra cosa que el cumplimiento efectivo de la Ley Busch, que se terminó logrando en 1959. Otra reivindicación importante de la época fue la construcción del ferrocarril al occidente bajo la consigna “ferrocarril o nada”, que buscaba vincular comercialmente a los centros económicos del país.

En esa misma época también se dio la creación, funcionamiento y crecimiento de las cooperativas de servicio cruceñas: la Cooperativa de Teléfonos Automáticos de Santa Cruz (Cotas) en 1960, la primera cooperativa de ahorro y crédito La Merced en 1961, la Cooperativa Rural de Electrificación (CRE) en 1962 y la cooperativa de agua potable Saguapac en 1971. Todos estos esfuerzos dotaron a la población de servicios públicos que debería dar el Estado, y se hizo con la cooperación de la propia sociedad.

En este período de tiempo se cimienta la idea de una posición regional anticentralista, y/o, más bien, de una relación tensa con el Gobierno central, de reivindicación permanente y eventualmente necesaria, con la creencia de que existía un Estado en deuda con la región y la conciencia de que todo lo que se había conseguido había requerido protestas y luchas regionales.

III. Autonomía

3.1. Noción

Etimológicamente, el término “autonomía” deriva de dos vocablos griegos, *auto*, que significa ‘por sí mismo’, y *nomos*, ‘norma’ o ‘ley’. Es el atributo de una entidad política para “gobernarse por sus propias normas”, o la facultad que posee para “gobernarse por sus propias leyes”.

Hay que aclarar que, si bien la autonomía otorga un derecho de autogobierno y de toma de decisiones propias, también tiene un límite dentro del Estado que conceptualmente se puede definir como soberanía (del latín *supremus* o ‘señor supremo’), significando esta última el poder superior o la voluntad política que posee una persona, soberano, o un pueblo o comunidad humana, al tener la titularidad colectiva de la facultad o el derecho a autodeterminarse y tomar decisiones con plena independencia de otros poderes externos.

3.2. Autonomía en el derecho

Consideramos que dos menciones, una doctrinal y otra de derecho positivo, serán suficientes para perfilar el concepto que de autonomía se manejaba en la doctrina política y jurídica. La autonomía es

[la] [p]otestad de que, dentro del Estado, puedan gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. En este sentido, la autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política que no debe confundirse con lo que en un Estado federal representan las Provincias o Estados miembros, que no son autónomos sino independientes, salvo en las facultades a las que hayan renunciado para delegarlas en el Estado Federal. (Ossorio, 1994)

Nuestra Constitución Política del Estado de 1938, sobre las autonomías, decía:

La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de personal administrativo, la fijación de sus estatutos, la aprobación de sus presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones, la celebración de contratos y obligaciones para realizar sus fines. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

El tema de las autonomías ha tomado impulso en la región, donde Bolivia ha iniciado este camino entre los primeros países, junto a Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, Guatemala y República Dominicana, todos con reconocimientos formales de sus autonomías en sus Constituciones respectivas, aunque con un nivel aún medio o bajo de efectividad real, tal como se puede ver en el siguiente cuadro. De todas maneras, estas experiencias han superado los conceptos generales y antiguos de autonomía.

Tabla comparativa de autonomías en la región

País	Descentralización fiscal	Transferencias	Recaudación propia	Planificación territorial	Participación ciudadana
Bolivia	Limitada	Alta dependencia	Baja	Constitucionalizada	Formal, limitada
Brasil	Alta	Moderada	Alta	Avanzada	Formal y real
México	Media	Alta	Baja	Media	Formal, limitada
Colombia	Alta	Alta	Media	Avanzada	Formal y real
Perú	Media	Alta	Baja	Media	Formal
Ecuador	Media	Alta	Media	Avanzada	Formal
Guatemala	Baja	Alta	Baja	Formal	Formal
República Dominicana	Baja	Alta	Baja	Media	Formal

Fuente: Elaboración propia

Nuestros regímenes autonómicos se identifican por algunos elementos fundamentales, políticos y jurídicos, que les dan una identidad precisa.

Los regímenes autonómicos desarrollados particularmente en la región se caracterizan por la presencia de ciertos elementos fundamentales, como los siguientes:

Autonomía electiva: que consiste en la libre elección de sus propias autoridades para su estructura orgánica y niveles territoriales.

Potestad normativa: que permite a las entidades autónomas formular sus propias normas que son vinculantes en el territorio bajo su jurisdicción.

Autonomía en las decisiones: equivale al poder para gobernarse a sí mismos en todo lo relativo a la gobernanza de las atribuciones y competencias con que los faculta la Constitución Política del Estado.

Los gobiernos locales o regionales tienen capacidad delegada para tomar decisiones de manera independiente, así como para elegir a sus propias autoridades y/o representantes mediante voto directo. Este tipo de autonomías busca reducir la concentración histórica del poder en el Estado nacional, permitiendo que las autoridades subnacionales tengan mando sobre la gestión de políticas públicas y fortalezcan el control social y la rendición de cuentas ante sus ciudadanos (Hernández-Bonivento, Grin & Cossani, 2025).

3.3. Administración de recursos

Se refiere a la libertad de gestión en captación, programación, aplicación y aprovechamiento de sus recursos naturales y financieros, en coordinación con los planes y programas nacionales.

Consiste en la potestad de los gobiernos subnacionales para tomar decisiones propias sobre sus finanzas, incluyendo la creación y recaudación de ingresos propios. La autonomía fiscal es considerada un pilar de la eficiencia del Estado, ya que permite ajustar las tarifas tributarias y la provisión de bienes públicos a las preferencias y necesidades específicas de la población local (Espitia, 2004: 214).

3.3.1. Potestades ejecutiva y fiscalizadora

Titularidad para el ejercicio de la gestión y el control de las políticas, acciones, proyectos y programas en los ámbitos de su competencia.

3.3.2. Potestad y dominio tributario

Capacidad para crear sus propios regímenes de impuestos, tasas y contribuciones especiales, no similares a los del ámbito nacional, con la atribución propia para su recaudación y aplicación.

3.3.3. Cumplimiento competencial

Asumir la responsabilidad del cumplimiento eficiente y oportuno de las competencias que les sean atribuidas o delegadas en el marco constitucional y legal del Estado.

Finalmente, una figura novedosa es la autonomía enraizada, que vincula los atributos organizativos y burocráticos del Estado con sus conexiones políticas y relaciones sociales, así se puede ser más efectivo al no actuar de forma aislada, sino a través de vínculos de cooperación con actores sociales, económicos y políticos.

IV. Las autonomías como logro político regional

4.1. Antecedentes inmediatos del proceso autonómico

La demanda descentralizadora, que otrora tuvo otros protagonistas y departamentos en la historia boliviana (Potosí, La Paz), a fines del siglo XX vuelve a tomar fuerza, impulsada particularmente desde Santa Cruz, básicamente con el apoyo de organizaciones cívicas con amplia representación. Dichas demandas, que asumen la forma de propuestas de una ley de descentralización, fueron poco atendidas por los partidos políticos que gestionaban el poder, que más bien optaron por aprobar, en 1993, una Ley de Participación Popular que, si bien fue positiva para rescatar el rol de los municipios y su participación en la renta fiscal con base en el tamaño de su población, no reflejó las aspiraciones de participación y desarrollo de las regiones, especialmente de Santa Cruz. Se logró, sin embargo, neutralizar momentáneamente la presión, al punto que desde el centralismo se consideraba cumplido el objetivo de la descentralización, pero desde las regiones se miraba como un mero paliativo en un área de gestión muy limitada. Así, en los siguientes años el proyecto de una ley de descentralización vuelve a tomar vigencia y se llega a consolidar en la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, que incorporó algunas potestades para las regiones, entre ellas, una elección primaria de los prefectos de departamento, manteniéndose, no obstante, su nominación efectiva, con base en las propuestas regionales, en el Gobierno central, persistiendo el control a nivel nacional.

La demanda de descentralización administrativa gradualmente se fue ampliando desde lo simplemente administrativo hacia planteamientos que incluían aspectos políticos, como la designación independiente de autoridades y el manejo de recursos propios. El momento relevante para estas nuevas luchas regionales, especialmente desde Santa Cruz, se suscitó a principios del siglo XXI, con la proclamación del Memorando del Movimiento Autonomista Nación Camba, y fue cobrando fuerza con otras interpelaciones como la denominada “Agenda de enero”, que dio lugar a un proceso de recolección de firmas en pro de la autonomía convertida en el nuevo paradigma regional, activado, a su vez, por marchas, huelgas de hambre y una presión que se concretó exitosamente mediante las reformas parciales en la Constitución Política del Estado (CPE) en 2004, y se materializó en la elección de autoridades departamentales por voto directo, por primera vez en la historia, en las elecciones nacionales en diciembre del 2005, y luego en 2006 con la realización de un referéndum vinculante para la Asamblea Constituyente sobre las autonomías.

La estrategia por autonomías significó un giro en la estrategia regional, pasando de la simple presión departamental por la descentralización a una estrategia que, siguiendo procedimientos constitucionales, recaudaba firmas para el tratamiento parlamentario del tema de las autonomías bajo la figura de iniciativa ciudadana. Así, los parlamentarios en general, y los de la región en particular, debían pronunciarse por la correspondencia del tratamiento de esta y, dado el caso, su posición específica sobre las autonomías departamentales.

En diciembre de 2006 se produjo una gran concentración en Santa Cruz que se recuerda como el Cabildo del Millón, de este modo

la demanda se sostenía con convicción, capacidad de convocatoria y bajo el principio de libertad que está en la sangre de los cruceños y que se logró contagiar a Pando, Beni, Tarija, Chuquisaca e incluso Cochabamba en ese momento... La autonomía que enarbolaba Santa Cruz planteaba administración de recursos y la posibilidad de definir presupuestos de cerca con la ciudadanía; proponía que el currículo educativo se defina desde las regiones para valorizar la propia historia, [...] proponía [también] una policía departamental, que actúe en función de los intereses de la región y no como brazo operativo del poder político de turno. (El Deber, 2022)

Así, la bandera de las autonomías se convirtió en la punta de lanza de resistencia política contra el entonces gobierno del Movimiento al Socialismo, particularmente durante su primera gestión, cuando claramente expresaba un rechazo al pedido de la mayoría de las regiones para el establecimiento de gobiernos departamentales autónomos, por cuanto los municipios ya tenían ese carácter, por lo menos en materia fiscal, a través de dominios tributarios propios.

Marlene Choque y Eduardo Córdova, citando a Juan Carlos Urenda en su trabajo sobre autonomías departamentales de 1987, presentan la coyuntura preconstituyente relacionada con la reivindicación de las autonomías desde Santa Cruz de la siguiente manera:

La propuesta de autonomía departamental fue planteada desde Santa Cruz, como parte del debate de la descentralización, en la segunda mitad de los años ochenta. El movimiento cívico cruceño se fortaleció nacionalmente alrededor de la demanda autonómica y fue la vanguardia de los departamentos autonomistas. La oposición política confluyó con esa demanda y la dirigencia cívica constituyó de hecho la principal oposición al gobierno del Movimiento al Socialismo. Enlazado con la polarización que tuvo vigencia entre fines de 2006 y fines de 2008, el proceso de las autonomías departamentales fue afectado por hechos como la convulsión que se despertó en septiembre de 2008 y el llamado “caso Rózsa” –cuando un operativo policial en Santa Cruz desarticuló violentamente un grupo armado que se decía que iniciaría una guerra civil de secesión de los departamentos orientales– y por las disputas entre los partidos opositores.

A finales de 2007 el proyecto de estatuto autonómico elaborado por la Asamblea Provisional Autonómica se presentaba como la alternativa de cambio frente al proyecto de Constitución emitido por la Asamblea Constituyente. El estatuto revestía caracteres de reacción y afirmación regional y política frente a los cambios nacionales que se expresaron en la desintegración del sistema de partidos de la democracia pactada y en el vigor de los llamados movimientos sociales. Para una parte de la dirigencia cívica, la apuesta autonómica significaba una salvaguarda frente a la incertidumbre de la situación política nacional. Esta determinación política se desvaneció en el período que siguió a la promulgación de la

Constitución Política del Estado y la dimensión técnica (la definición de los alcances de las competencias y las condiciones para asumirlas) permaneció subordinada. (Choque y Córdova, 2012: 85)

Si bien la descentralización y las autonomías constituían demandas de política institucional, para su instrumentalización requerían necesariamente de reformas constitucionales, por cuanto el marco constitucional tradicionalmente se hallaba concebido política e institucionalmente con una visión esencialmente unitarista. Por esta razón, diferir la consideración de estos temas siempre fue la política adoptada por la mayor parte de los gobiernos de turno, que en mayor o menor medida consideraban el centralismo como un método de gobierno más cómodo y seguro al permitirles un amplio margen de discrecionalidad para sus decisiones. No obstante, la realidad concreta empezó a demostrar la saturación de las regiones al verse ajenas y sin participación en la búsqueda de soluciones para sus propios problemas. Esta progresiva insatisfacción fue expresándose frecuentemente en episodios de confrontación con los gobiernos, asumiendo formatos y discursos reivindicacionistas sobre el desarrollo de las regiones. Así, el ideario y la bandera de la autonomía fue explícitamente instrumentalizada para oponerse, en muchos casos radicalmente y en forma organizada entre las principales regiones del oriente y del sur del país (Media Luna), y neutralizar los cambios emprendidos por el gobierno de Evo Morales.

Esta situación generó enfrentamientos, inestabilidad y radicalidad por ambas partes, siendo calificada por el vicepresidente del gobierno Álvaro García Linera, en varias conferencias y publicaciones, como un “empate catastrófico”, llegando en algunos casos a acciones de fuerza y enfrentamiento (Pando y Santa Cruz) y a la instauración de reacciones de represión y persecución política. Creado este contexto, en determinado momento se tornó muy difícil para la viabilidad del Gobierno nacional.

El Gobierno finalmente cambió de estrategia y asumió la autonomía incorporándola en la agenda de la Asamblea Constituyente. Así, sin embargo, el tema perdió vigor en tanto dispositivo de articulación movilizadora. Claramente la estrategia estaba orientada al congelamiento de un tema políticamente difícil.

Quizás, por esa razón, a pesar de su consagración constitucional, la causa autonomista tuvo un avance mínimo, especialmente en los aspectos de instrumentación de las competencias de los gobiernos subnacionales por decretos “recentralizadores” dictados por el Gobierno y por la falta de dotación de los recursos financieros necesarios, cuya solución, a criterio de las regiones, pasa por el imperativo de un debate nacional que exprese soluciones de equidad distributiva de los ingresos a través de un nuevo pacto fiscal.

El Dr. Juan Carlos Urenda menciona este proceso de recentralización entre otros más: la planificación centralizada, las regalías reguladas, los ingresos y gastos públicos centralizados, etc. (2023: 16-21).

Por esta razón, para el departamento de Santa Cruz, no solo las autonomías quedaron insuficientes y frenadas en su implementación, sino que en muchos casos sufrieron retrocesos recentralizadores. De allí que una parte de la población y algunos políticos locales dieron como clausurada esta vía para los objetivos departamentales y comenzaron a apoyar una nueva reivindicación federal.

Urenda sostiene que además de existir candados constitucionales —que para avanzar en la autonomía deberían reformarse en el futuro— hay leyes que, desde la promulgación de la Constitución, el 7 de febrero de 2009, han contribuido decisivamente a la centralización radical del país, en muchos casos de manera inconstitucional:

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

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

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

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

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

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

Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos No. 154 14 de julio 2011

Ley General de Telecomunicaciones No. 164 8 agosto 2011

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana No. 264 31 julio 2012

Sentencia Constitucional 1714/2012 que ratifica centralismo en educación 1 octubre 2012

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No. 482 9 enero 2014

Ley de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 No. 650 15 enero 2015

Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera No. 767 11 diciembre 2015

Ley de Planificación Integral del Estado No. 777 21 de enero 2016

Ley Nacional del Deporte No. 804 11 de mayo 2016

Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social No. 1407 10 de noviembre 2021 (2023: 25 y 26)

Como se puede ver, la construcción autonómica es un proceso heterogéneo y complejo porque responde a temporalidades y espacios regionales diversos, signados por la impronta de su historia y por configuraciones sociopolíticas y culturales particulares. Si bien en la nueva Constitución Política del Estado contamos con un marco normativo general que señala el horizonte de una Bolivia autonómica, la aplicación efectiva y el funcionamiento de este marco están condicionadas por las múltiples interacciones entre realidades regionales, actores, imaginarios e intersubjetividades, que en definitiva establecen sus alcances, límites y su propia dinámica.

V. El estatuto orgánico departamental cruceño

Si bien en fecha 4 de mayo del 2008 se realizó un referéndum departamental para aprobar el estatuto autonómico de Santa Cruz, siendo impulsado y organizado por la Prefectura-Gobernación en ese

momento, su realización estuvo marcada por una fuerte tensión entre el Gobierno nacional, presidido por Evo Morales Ayma, y la Prefectura departamental presidida por Rubén Costas.

Los resultados finales de ese controvertido referéndum fueron de 85,6% de votos aprobando las autonomías, con una abstención del 37,9% producto de un llamado del Movimiento al Socialismo a boicotear la votación.²

Adicionalmente se generó un debate sobre la participación de los pueblos indígenas del departamento. Por un lado, se llamó a su abstención en la votación del referéndum, y por otro, se criticó, por parte del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, que mandó observadores para la ocasión, que el estatuto en cuestión promovía y permitía la servidumbre en el departamento. Debate que quedó en nada después de la declaración de ilegalidad del mencionado referéndum.

Con la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en referéndum el 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año, y la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, aprobada el 19 de julio de 2010 y en la cual, entre otras cosas, se define el procedimiento legal para la aprobación de los estatutos autonómicos, Santa Cruz quedó con la difícil tarea, aunque no imposible, de adecuar sus estatutos a la Constitución, paso que se debía seguir ineludiblemente, siendo el primer requisito a cumplir previo a su referéndum aprobatorio.

El artículo 54 de la Ley 031, denominado de “Aprobación del Estatuto Autonómico y Carta Orgánica”, dice:

II. El órgano deliberativo correspondiente que aprobó el proyecto de estatuto autonómico o carta orgánica solicitará al Órgano Electoral Plurinacional la convocatoria a referendo en la jurisdicción respectiva para su aprobación, siendo requisitos para ello:

2 Estos datos estuvieron publicados oficialmente en la página de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz hasta que el Tribunal Electoral Nacional los declaró ilegales.

1. Contar con declaración de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la constitucionalidad del proyecto de estatuto o carta orgánica.

En realidad, el proceso que acabamos de describir respondía más a una estrategia política de oposición al Gobierno nacional, a la cabeza del departamento de Santa Cruz y sus principales dirigentes, que a una búsqueda por incorporar en la agenda nacional el tema autonómico llegando al proceso constituyente con respaldo y, además, con posiciones y decisiones legítimas, aunque no necesariamente legales, como fue el referéndum de 2008 en Santa Cruz.

Sin embargo, después de haber constituido la vanguardia de las luchas autonómicas, Santa Cruz se estancó largo tiempo en el avance de su adecuación estatutaria. Esto ocurrió básicamente por dos dificultades: 1. porque en la Asamblea Legislativa se necesitaba dos tercios para la aprobación del nuevo proyecto de estatuto, y 2. porque los propios impulsores del primer estatuto autonómico de 2008 consideraban la adecuación de este a la Constitución una derrota política, puesto que iría en contra de la voluntad legítima de la población que con su voto ya había aprobado el primer texto.

El entonces asambleísta Javier Limpías, citado por Choque y Córdova, decía:

... la aprobación y vigencia del estatuto modificado entrañará una *factura política* que los asambleístas tratan de evitar. Como el estatuto de 2008 fue abanderado como expresión de la autonomía departamental, adecuarlo a la Constitución puede ser visto como un retroceso. Desde el punto de vista de la asamblea el problema podría presentarse de dos maneras: la admisión de que las expectativas del estatuto de 2008 eran excesivas y que parte del contenido se había redactado como un elemento de presión hacia el gobierno central, por un lado, y por el otro, la capitulación frente al centralismo a pesar de que el estatuto se presentaba como perfectamente representativo y justo. (2012: 86)

El propio Gobierno departamental de Santa Cruz también hacía mediciones políticas sobre este tema. Freddy Otero, en esa época director jurídico de la Asamblea, citado por los autores mencionados, decía:

Los asambleístas van a tener que explicar bastante y asumir esa responsabilidad de modificar, de reformar el estatuto a raíz de una constitución que fue rechazada por el 65% de la población. Entonces como que resulta bastante difícil, van a tener que decir: “Estamos haciendo esto [...] porque es un mandato constitucional y porque necesitamos tener un estatuto” [...]. Cuando salió la Ley Marco de Autonomías que disponía que ya no estaban vigentes los estatutos de los cuatro departamentos que ya eran autónomos, surgieron los reclamos de toda la gente [...]. La gente muy molesta decía que los paros, las marchas, la huelga, los grandes cabildos, el cabildo del millón no sirvieron para nada.

En la actualidad se ha retomado el tema a través de dos comisiones: la Comisión de Desarrollo Autónomo y la Comisión de Constitución, que están realizando ya la adecuación y estudio de toda la normativa del Estatuto Autónomo comparado con la Constitución Política del Estado. Para eso se ha requerido de profesionales de todas las áreas, habiéndose llegado hasta el momento a un avance de un 85% del trabajo. Concluido este trabajo de comisiones, presentadas las conclusiones y recomendaciones, serán elevadas al conocimiento del plenario. Va a ser esta instancia la que en su momento defina mediante una ley departamental o un reglamento, dependiendo de lo que definan dos tercios de los asambleístas, definir el procedimiento a seguir hasta concluir con la adecuación del Estatuto a la Constitución Política del Estado. (en Choque y Córdova, 2012: 86 y 87)

En resumen, no se pudo avanzar con la adecuación del estatuto de Santa Cruz por una posición del Gobierno nacional que obligaba a subordinarse a la nueva Constitución, claramente normado en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”. Por otro lado, también se debió el cálculo político de “desgaste” por parte de líderes regionales de esa época al avanzar en este proceso.

Finalmente, en una nueva gestión, aunque con el mismo gobernador, Rubén Costas, pero en una coyuntura diferente, con asambleístas mucho más prácticos y con mejor correlación de fuerzas, el Estatuto Autónomo de Santa Cruz fue aprobado el 30 de enero de 2018, con lo cual se abre el capítulo actual de las autonomías en Santa Cruz.

VI. El federalismo camachista y el abandono de las autonomías

Luis Fernando Camacho asume la Gobernación de Santa Cruz el 3 de mayo de 2021; en diciembre de 2022 su gestión es parcialmente interrumpida por su detención. Sin embargo, desde la Asamblea Legislativa Departamental se sostuvo su titularidad en la gestión argumentando que no existía razón legal para que lo sustituyera el subgobernador. Luego, el 26 de enero de 2024, la Sala Constitucional Tercera del Tribunal Departamental ordenó a la Asamblea Legislativa Departamental la posesión del vicegobernador como gobernador en ejercicio.

Durante la primera parte de su gestión, antes de ser detenido, en los casi dos años bajo su mando no pudo iniciar exitosamente políticas ni obras importantes en el departamento, además, fue duramente criticado por una baja ejecución presupuestaria durante ese tiempo. Las críticas se popularizaban cada vez más no solo desde su oposición natural que era el Movimiento al Socialismo, sino también por periodistas reconocidos, líderes de opinión y la propia sociedad civil que lo había apoyado.

En ese contexto, el 22 de noviembre de 2021, el gobernador Camacho decidió, como parte de su estrategia política para recuperar popularidad regional y proyectarla a nivel nacional, introducir un tema al debate nacional y proponer el federalismo para Bolivia.

La propuesta del federalismo camachista buscaba:

Plantear un modelo alternativo al propuesto por el Movimiento al Socialismo.

Revertir la creciente centralización del Estado impulsada por el gobierno, a través de lo que llamó “leyes arbitrarias”.

Pasar de la resistencia a una solución de fondo. (Que No Me Pierda, 2021)

El anuncio venía con un plan de socialización que encabezaría el propio gobernador, explicando la propuesta en otros departamentos, comités cívicos, sectores, municipios, universidades, etc. Lo que significaba claramente una campaña nacional encabezada por él, intentando liderizar una idea de transformación del país.

Estaba claro que Luis Fernando Camacho no estaba interesado en ampliar ni profundizar el tema autonómico, debido a que era un tema de otros actores clave que lucharon y lograron su implementación en otra coyuntura, y Camacho quería ser la cabeza de una transformación diferente y, según creía, más profunda. Adicionalmente, parece que los asesores que le armaron esta estrategia no sopesaron la dimensión de líder que hay que tener para desarrollarla, como tampoco leyeron bien el contexto histórico en que iniciaban esta aventura.

Así, Camacho no estuvo a la altura para dar esa primera conferencia de anuncio del “federalismo para Bolivia”. No solo tuvo problemas en la lectura del discurso, sino que también el contenido de este incluía términos como “poder dual”, “lucha firme, estratégica e histórica”, que no parecían salidos del léxico normal del gobernador. La propuesta de fondo nunca la explicó claramente, y sus argumentos con respecto al proyecto navegaban entre frases generales como: mayor libertad de los departamentos, una reivindicación que ya se hizo en otros momentos en la historia, mayor democracia, mejor economía, estrategias diferentes de desarrollo, etc.

Después de algunas visitas a municipios amigos, al Comité pro Santa Cruz, a alguna universidad privada amiga, este plan se fue desvaneciendo en medio de crecientes críticas a problemas no resueltos en el departamento, la falta de gestión de la Gobernación y una regular gestión administrativa de la institución, lo que terminó desgastando fuertemente al mencionado gobernador.

La gestión del gobernador Luis Fernando Camacho no desarrolló ninguna política seria de avance, ampliación o profundización de la autonomía departamental, básicamente por su estrategia de saltar al debate federal.

VII. Elecciones nacionales 2025 y autonómicas 2026. El retorno a las autonomías

Las elecciones nacionales en Bolivia en 2025 estuvieron marcadas por sorpresas inesperadas y por una excesiva dispersión de candidatos, que otrora fueran políticos de oposición al Movimiento al Socialismo.

Entre las sorpresas más relevantes estuvo la ausencia de Evo Morales como candidato a presidente, la división del masismo en al menos tres opciones, la disolución del llamado “bloque de unidad de la oposición” y finalmente la amplia diferencia entre lo que mostraron las encuestas previas a la primera vuelta y los resultados reales, con la sorpresiva llegada a la segunda vuelta del binomio Paz-Lara.

En lo referente a las autonomías y o el federalismo, sorprendentemente fueron temas de los que se habló muy poco, o fueron abordados con poca profundidad. Un solo tema fue discutido clara y directamente, el de los recursos que deberían ir a las regiones en un futuro “pacto fiscal”, puesto que era un tema claramente pendiente desde la aprobación de las autonomías y postergado por los anteriores gobiernos.

El actual presidente Rodrigo Paz planteó en campaña que “el sistema de autonomías debía fortalecerse, pero bajo un esquema de coordinación nacional que evitara la fragmentación del Estado” (Lejtman, 2025). Básicamente esto se daría avanzando en las siguientes áreas: mayor poder de decisión de las regiones, desarrollo de una complementariedad con el Gobierno central, desarrollo de reglas claras para una mayor responsabilidad fiscal, y que las regiones desarrollen proyectos de inclusión social, dentro del marco general de su propuesta de “capitalismo para todos” (Rivas Molina, 2025).

Pero la propuesta que calaría más en los votantes, especialmente en la parte de la población con expectativas en el tema autonómico, sería la distribución de recursos 50% para el Estado y 50% para las regiones. Rodrigo Paz lo decía así: “...para acabar con el Estado centralista, el Estado tranca, 50-50 es la solución [...] el modelo 50-50 busca asegurar corresponsabilidad entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales” (Pat Bolivia Tv, 2026).

Jorge Tuto Quiroga, por su parte, con respecto a las autonomías proponía: “Autonomía total, con la fórmula 68% para los gobiernos regionales y locales y 32% para el centralismo, transfiriendo responsabilidades también en salud y educación” (Roger Rosas, 2025).

Este año (2026), en las elecciones autonómicas departamentales, los principales candidatos a gobernadores, Juan Pablo Velasco, Otto Richter y Luis Fernando Camacho, se limitaron a dar por hecho el 50-50 prometido por el presidente Rodrigo Paz.

Luis Fernando Camacho argumentó que esa distribución sería el inicio del camino hacia la Bolivia federal; Juan Pablo Velasco, ya incorporando ese cálculo de ingresos a la Gobernación, justificaba sus inversiones, además de un plan de ingreso por futura venta de bonos de carbono. Otto Richter propuso apoyar y luchar por el 50-50, pero con la creación de la Agencia Tributaria Cruceña, establecida en el estatuto departamental, para que se recauden los impuestos nacionales en Santa Cruz y luego, más bien, se mande el otro 50% a La Paz, desconfiando, entre líneas, de la transparencia en la aplicación del Gobierno de esa política. También planteaba la creación de regalías mineras, controlando ambientalmente esta explotación en el departamento, además de la creación del impuesto al vicio, una de sus propuestas centrales de campaña, asegurando que también debía pensarse en ingresos propios y no solamente depender de recursos del centralismo.

En general, tanto nuestros candidatos a la presidencia como los candidatos a la Gobernación, se quedaron cortos y en la superficie sobre la explicación económica del futuro funcionamiento de la autonomía, sin muchas luces, y esperando que el actual presidente del Estado cumpla su propuesta de campaña electoral.

VIII. Recuperación de las autonomías y sus desafíos

Siguiendo la idea de Juan Carlos Urenda, que decía: vivimos en el país, y especialmente en el departamento de Santa Cruz, dos posiciones, refiriéndose a la autonómica y a la federal, que tienen diferencias en lo teórico, y parecen diferentes en lo político, pero “no necesariamente son excluyentes una de la otra” (Urenda, 2023), consideramos, por los avances y la constitucionalización de las autonomías, que es el mejor camino a seguir para un avance realista y efectivo en el actual momento.

Por otro lado, la alternativa del federalismo, propuesta por Luis Fernando Camacho desde la Gobernación de Santa Cruz, además de haber sido una estrategia política del momento, sin un avance claro, resultó poco apreciada en el resto del país, a pesar de los esfuerzos

iniciales de la mencionada autoridad de promocionarla en diversos escenarios sociales y particularmente en algunos departamentos donde fue a exponerla.

Es necesario aclarar que, en esa coyuntura política, nunca se discutió a fondo y con la seriedad que el caso ameritaba estas opciones, con la excepción del ya citado Urenda.

En este sentido, creemos que aún no se ha podido lograr un funcionamiento efectivo ni los resultados esperados. A pesar de los ya mencionados avances que han sido también significativos –su sola incorporación en la CPE ya significa mucho camino recorrido–, debemos separar al menos tres niveles de acción para el futuro:

- Primero, hay que identificar los retrocesos que han significado las leyes creadas por el gobierno del Movimiento al Socialismo, que apuntaron a cercenar y/o frenar las atribuciones autonómicas logradas en la Constitución y la ley.
- Segundo, marcar un camino crítico en el mediano plazo, es decir, durante la actual gestión gubernamental, de avances significativos en el campo autonómico, que deben ser generados en consensos políticos, traducidos en acuerdos posteriores y refrendados por leyes específicas.
- Tercero, definir horizontes deseables de las autonomías departamentales en Bolivia dentro de un mundo que está viviendo cambios concretos en las relaciones entre las regiones y los espacios metropolitanos y el comercio mundial, y entre estos y los desafíos globales actuales, como la energía, el cuidado del medio ambiente y la alimentación de las sociedades, dentro de un escenario de multipolaridad global. Estos horizontes deben empezarse a debatir entre intelectuales, inicialmente en la región, y luego en encuentros nacionales dentro del marco de planificación estratégica regional y nacional.

En el primer nivel de acción ya existe un punto de partida propuesto por Urenda, que dice que, para lograr avanzar en este campo, existe la necesidad de modificar nueve artículos de nuestra Constitución Política del Estado, en la parte referida a las competencias

autonómicas, además de otras leyes específicas que recentralizan estas competencias. El segundo y tercer nivel se inscriben entre los desafíos de mediano y largo plazo de las autonomías. El segundo nivel tiene varios desafíos concretos, intentaremos desarrollar algunos.

Uno de los mayores problemas y desafíos, al mismo tiempo, son las limitaciones presupuestarias que restringen la autonomía real. En el caso de Bolivia, los Gobiernos Autónomos Departamentales presentan una alta dependencia de transferencias nacionales, que en su mayoría son regalías hidrocarburíferas y mineras. Entre 2010 y 2012, las transferencias representaron más del 70% de sus ingresos totales, mientras que los recursos propios prácticamente no crecieron nada (Servicio Estatal de Autonomías, s.f.: 15).

Este tema también ha estado en la agenda político electoral reciente definido como el “pacto fiscal”, planteado de forma simplificada en porcentajes de repartición por los principales candidatos, siendo la de 50-50, tanto para el Estado nacional como para las regiones, la propuesta que quedó sobre la mesa, básicamente porque quienes la propusieron resultaron ganadores de la contienda electoral. Por lo tanto, a nivel nacional, se tiene como un tema eventualmente consolidado que en el corto plazo tendremos un reparto 50-50, aparentemente sin la necesidad de un pacto fiscal.

Quienes creen que la cosa es tan fácil y sencilla no tienen una idea clara de lo que significa un pacto fiscal y la complejidad que implica: reivindicaciones decientes de recursos, reivindicaciones históricas de temas pendientes a resolverse con recursos, problemáticas históricas regionales y locales que esperan esta definición como mecanismo de solución de sus problemas, posiciones de los diferentes departamentos con respecto a lo que merecen, necesitan e incluso lo que merecen los otros, y un largo etcétera de variables más que alimentan la complejidad del tema. Por lo tanto, no es un problema que se resuelve con una simple fórmula de repartición extremadamente útil en campaña (50-50 o 68-23) y demasiado simplificada para el trabajo de un pacto fiscal.

Sobre este punto, ya en el presente año, las elecciones autonómicas en Santa Cruz han encarado este debate nacional, siendo

necesaria la explicación de los candidatos sobre cómo financiarán sus propuestas. Incluso, en el debate final para las elecciones en segunda vuelta, el 11 de abril de 2026, una de las áreas específicas en que se centró el debate fue el tema del “pacto fiscal”, denotando así la importancia que le dieron los organizadores y la propia expectativa social sobre tema.

Las propuestas en tal sentido fueron diferentes. Por un lado, Otto Richter planteaba la necesidad de luchar para lograr el ya mencionado 50-50 comprometido en campaña por el Gobierno nacional, pero además proponía fuentes alternativas de ingresos, básicamente con la creación de nuevos impuestos.

Por su lado, JP Velasco cuantificaba ya los ingresos provenientes del 50-50 para financiar las obras que proponía. Es decir, ya estaba gastando ese dinero como si ya estuviera consolidado. También proponía alternativas de financiamiento básicamente con la venta de bonos de carbono.

El primer candidato, más práctico en términos de gestión, proponía fuentes de financiamiento concretas y rápidas de efectivizar, sin embargo, siempre con el costo político que implica para una campaña electoral anunciar la creación de nuevos impuestos. JP Velasco, más bien, estaba basando su financiamiento en realidades que no parecen que se puedan lograr en meses, por lo que tendría que postergar la mayoría de sus propuestas, esperando que variables políticas nacionales e internacionales, que no están en sus manos, le den el financiamiento que necesita.

Parece que el camino a seguir es pensar en una solución equitativa en la redistribución de impuestos nacionales, dando, por ejemplo, titularidad a los gobiernos autónomos de algunos impuestos que saldrían del ámbito nacional para ser transferidos a la competencia de entidades territoriales autónomas (ETA), como se ha visto en la experiencia de países vecinos que han solucionado el difícil problema de la distribución tributaria recurriendo al principio de la “fuente” o la diferenciación en la percepción de impuestos directos e indirectos, o fórmulas parecidas que permiten una mejor distribución de dominios tributarios.

8.1. Profundización de la institucionalidad

Lo que sí estará en manos del siguiente gobernador será desarrollar una institucionalidad más fuerte dentro de la Gobernación. Para el caso de su financiación, primero es necesario desarrollar un sistema financiero del gobierno autonómico, estudiando la economía departamental y la dirección que debería tomar institucionalmente, en función de la visión de la nueva autoridad... si la tiene. Sería, entonces, un sistema de financiamiento que no solo incorpore las regalías ya existentes y futuras y la participación del presupuesto nacional o su redistribución, sino que además genere economías futuras impulsadas desde la misma Gobernación e implique también ingresos futuros consistentes. Un sistema que no solamente cumpla condiciones de eficiencia y de reducción de la corrupción, sino que tenga un potente efecto redistribuidor, aumentando los ingresos del gobierno departamental.

El rediseño de los sistemas de financiamiento de las autonomías no es solo un tema de eficiencia, sino una condición para poder ir dejando atrás la dependencia del extractivismo. No solamente los ingresos de los gobiernos subnacionales dejarían de depender de los precios de las materias primas, sino que, con autonomía verdadera, podrían hacerse múltiples y diversos desarrollos locales.

8.2. Debilidad en la administración pública

Otro desafío importante es superar la debilidad regional en administración pública con la formación de personal calificado para esta. Las causas de este problema pueden estar en la poca cultura de administración pública que existe en regiones donde no se ha tenido instituciones estatales grandes, cultura que ahora se presenta como un desafío ante la reciente creación de gobiernos autónomos. En cualquier caso, esta es una tarea que debe encararse inmediatamente.

Hay una falta de modernidad administrativa que no condice con la modernidad económica del departamento; las limitaciones en recursos humanos formados para el campo público impactan negativamente en la eficiencia de la gestión, el reconocimiento y la confianza ciudadana y, finalmente, en la propia ejecución de políticas públicas.

Las universidades privadas y, sobre todo, la pública, y otras instituciones de formación académica, e incluso la propia Gobernación, deberían generar sinergia institucional con los gobiernos municipales y departamental para desarrollar programas educativos en administración pública, a nivel diplomado y especialidad, y así formar los recursos humanos actuales y futuros que trabajen en instancias públicas a nivel departamental.

8.3. Planificación para el desarrollo regional

La falta de planificación territorial que oriente el desarrollo regional, la inversión pública, la provisión de servicios, etc., deja sin rumbo en el mediano y largo plazo a los gobiernos autónomos, circunscribiéndolos solamente a problemas urgentes y coyunturales que, si bien pueden ser importantes, no cumplen con un rol clave de gobierno, que es darle direccionalidad, objetivos y metas al departamento. Esta deficiencia se agravó mucho más en el caso de la gestión 2021-2026, por el divorcio político entre gobernador y subgobernador, este último dedicado al desafío de la planificación, pero con poco apoyo y atención de la máxima autoridad ejecutiva.

En este caso, es necesario crear una Comisión de Desarrollo de Santa Cruz (Comdecruz) que convoque a las instituciones tradicionales cruceñas, a las organizaciones de la sociedad civil y a técnicos profesionales, a trabajar en diferentes subcomisiones en la planificación del desarrollo cruceño.

8.4. Coordinación intergubernamental

La coordinación o articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal es deficiente. El largo catálogo de competencias constitucionales de las autonomías en Bolivia, que a menudo no están bien definidas, existiendo superposiciones, duplicidad o vacíos en áreas clave, requiere de escenarios de coordinación intergubernamentales permanentes.

Urenda, sobre el particular, dice:

La Constitución en su artículo 297 establece que las competencias del Estado boliviano son de cuatro tipos: privativas del nivel central del Estado, exclusivas, concurrentes y compartidas. Asimismo, este artículo define lo que debe entenderse por cada una de ellas. Una primera dificultad radica en la sutil diferencia entre las competencias concurrentes y las compartidas. Resulta que en las concurrentes “...la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las funciones reglamentaria y ejecutiva”. En las compartidas también la legislación corresponde al nivel central del Estado, pero “...la reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas”. Nótese que la diferencia entre unas y otras radica en que en las concurrentes las funciones reglamentaria y ejecutiva se ejercen “simultáneamente” entre el nivel central y entidades territoriales autónomas, mientras que, en las compartidas, dichas funciones son ejercidas “exclusivamente” por estas últimas. Esta diferenciación constitucional resulta ociosa porque si en ambos casos es el nivel central quien dicta la norma general, este nivel está facultado para decidir el grado de participación de los niveles subnacionales para compartir “simultáneamente” o “exclusivamente” la labor de reglamentación y ejecución de esa competencia que está siendo normada por el nivel central. (2023: 14-15)

Las políticas públicas se diseñan de forma centralizada, a veces sin suficiente consulta a los gobiernos territoriales, aun existiendo el mecanismo idóneo para hacerlo, lo que debilita la coherencia e integridad de las acciones estatales.

En resumen, para una buena gobernanza multinivel se debe tener una coherente distribución de autoridad política, económica y administrativa, siendo más bien posibles en escenarios de cooperación, coordinación y responsabilidad (Leyton, 2024: 1).

8.5. Participación ciudadana y control social

Tanto en la participación ciudadana como en el control social en municipios o ciudades grandes, donde la capacidad de manejo económico de las instituciones es considerablemente extensa, se ha dado una relación clientelista y/o politizada con los diferentes representantes

de la sociedad civil. Así también los informes de rendimiento de cuentas han derivado en la presentación de amplios informes técnicos y resultados representados en parámetros estadísticos poco comprensibles para la sociedad en general, por lo que han resultado siendo más un acto de cumplimiento formal que un verdadero informe y sinceramiento de lo avanzado en la gestión.

Tampoco se han desarrollado procesos de capacitación de organizaciones sociales para mayor efectividad del control social ni se han desarrollado campañas de promoción de la cultura de la participación. Se han presentado portales *online*, pero demasiado limitados y sin información completa, oportuna y permanente. De esta manera se ha perdido el efecto real que perseguía el principio constitucional de ejercicio pleno de ciudadanía bajo la figura del control social efectivo.

Considero que se debe avanzar en nuevas formas de participación que tengan un carácter “microconsultivo” de la sociedad civil, y también de profesionales que acompañen una gestión pública participativa, e incluso intervengan en la planificación y evaluación de políticas públicas.

La participación de la sociedad civil podría organizarse desde un centro de recolección de información cualitativa; en el caso de los profesionales, podría organizarse una comisión, no burocrática ni permanente, sino transdisciplinaria de académicos e investigadores de la región que funcione más bien con la propuesta de proyectos de investigación y debate, con organizaciones preocupadas de la sociedad civil que ya vengán trabajando temas específicos y también expertos e investigadores independientes.

8.6. Transparencia y lucha contra la corrupción

Con respecto a la transparencia, si bien ya se han iniciado procesos de digitalización en la Gobernación, con portales digitales para el acceso ciudadano, hoy son poco usados y con información incompleta, lo que deja dudas entre los pocos ciudadanos que han querido entrar a revisar información institucional. De todas maneras, las nuevas autoridades han mostrado voluntad para avanzar en esa dirección, aunque debe haber mayor presión ciudadana para garantizar esas mejoras.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, no es suficiente crear una instancia administrativa que se ocupe del tema, como las secretarías de lucha contra la corrupción, las direcciones para lo mismo o incluso la designación de “zares” contra la corrupción, que hasta ahora no parecen haber funcionado bien, porque básicamente el problema no es de carácter administrativo, sino más bien de bases estructurales que deben encararse en dos diferentes planos.

- En los departamentos de nuestro país hemos desarrollado estructuras sociales, mal llamadas políticas u organizaciones sociales, que han heredado prácticas de partidos políticos tradicionales, ahora ya casi extintos, pero que han dejado su legado negativo en segmentos importantes de la sociedad. Me refiero a la cultura de corrupción que se ha impregnado y propagado en los diferentes espacios del campo político y que a manera de “estructuras políticas” de militancia flexible u organizaciones sociales poco democráticas, etc., encuentran la manera de participar de procesos electorales, brindando apoyo a determinados candidatos a cambio de pegas y dádivas posteriores. Esto es una especie de *clientelismos del siglo XXI*, sin partidos políticos, pero suficientemente flexibles para apoyar a cualquier candidato en buena posición en las encuestas, con buenas posibilidades de victoria o simplemente con amplia disponibilidad de recursos para la campaña.

Es necesario, por consiguiente, volver a las estructuras políticas reales, donde existan militancias organizadas y con proyecto político común (no personal), que luego, a partir de sus desempeños dentro de estas, de su participación en la construcción de proyectos y propuestas para los planes de gobierno, se desprenda su participación en los mismos.

También desde la institucionalidad del Estado se debe desarrollar un proceso de formación continua de leyes y procedimientos públicos, valores e integridad del servicio público –tal como ya viene haciendo tímidamente la Contraloría General del Estado a través del Cencap. El objetivo sería crear códigos de conducta para funcionarios y, en general, promocionar una nueva cultura política que parta del rechazo a la

corrupción y, para el caso de los funcionarios públicos, mecanismos de promoción y servicio público con respecto a lo técnico profesional.

- Pero no hay que quedarse solo con la idea de que la corrupción está en esa sociedad clientelar que ingresa a ser funcionaria de los distintos gobiernos, también hay que tener claro que la corrupción mayor de los gobiernos proviene de niveles jerárquicos, y tal vez de la cabeza misma de estos. Un tema delicado, pero que no podemos ocultar en nuestra realidad.

Para avanzar sobre este difícil tema se puede:

- Normar controles externos como auditorías especiales y otros similares, de tal manera que las autoridades no controlen sus propios actos.
- Sanciones efectivas con una justicia y procedimiento especializado en corrupción de alto nivel.
- Una efectiva recuperación de activos, a través de normas de confiscación de bienes obtenidos ilícitamente, acompañada de cooperación internacional para el rastreo de cuentas y propiedades en el extranjero.

En resumen, es necesario normar controles externos, desarrollar una justicia especializada en corrupción pública y lograr efectiva recuperación de activos para ir devolviendo la confianza ciudadana en los gobiernos y la administración pública en general.

8.7. Capacidad de negociación política

Para lograr avanzar en el campo de competencias regionales compartidas y concurrentes, los gobernantes departamentales y los funcionarios públicos de los gobiernos autónomos deben desarrollar habilidades de negociación, coordinación y trabajo en equipo con otros niveles de gobierno, entendiendo que una buena gestión compartida beneficia a todos, tanto ciudadanos como gobernantes.

8.8. Coordinación metropolitana desde la Gobernación

En este caso, el primer problema son las competencias diferentes, y a veces superpuestas, entre las gobernaciones y los municipios; también está la falta de coordinación y objetivos comunes, lo que puede generar duplicidad de esfuerzos. Para evitar estos problemas, se debe crear entidades metropolitanas representativas y eficaces políticamente.

La tarea es identificar servicios de interés común que requieran soluciones integrales, tales como: transporte, residuos, agua, energía, etc.

IX. Lo político

Santa Cruz, en términos económicos, se ha convertido en parte fundamental y, en algunos casos, central de la economía nacional, mientras que su participación efectiva en espacios de toma de decisiones también se ha ido incrementando desde el retorno a la democracia, por lo tanto, tiene mayor poder político. Sin embargo, aún no ha logrado generar un espacio político consistente y, peor aún, un sistema político propio. Por eso, es necesario desarrollar espacios y actores políticos especializados y propios. Para eso, se debe trabajar en:

- Mayores atribuciones para los Tribunales Electorales Departamentales y un trabajo más consistente y permanente en el desarrollo de la cultura democrática y política. Esto se logrará a través de estrategias con universidades, colegios profesionales y organizaciones interesadas en financiar la profundización de la cultura político democrática de la sociedad regional.
- Si bien la creación de agrupaciones ciudadanas para espacios subnacionales ha sido aprovechada en los últimos procesos electorales en el departamento de Santa Cruz y sus municipios, también han terminado sufriendo el mismo mal que los partidos políticos en nuestro país, es decir, constituirse en organizaciones que solo sirven como instrumentos de inscripción de candidatos y participación electoral.

Es necesario impulsar e iniciar un proceso de creación y desarrollo de organizaciones políticas departamentales que se incorporen al debate económico, político y social del departamento, de la misma manera que el Comité Cívico, las distintas federaciones de profesionales y otras organizaciones civiles del departamento. El objetivo sería desarrollar un *sistema partidario regional* que incorpore a nuestras prácticas sociales el espacio y debate político regional.

- La generación de liderazgo en Santa Cruz tuvo una primera etapa en los últimos 30 años del siglo XX en la Universidad Gabriel René Moreno, lo que provocó la cooptación de estos espacios de generación de líderes por intereses políticos partidarios nacionales que veían a la universidad como un espacio de presencia política de estas organizaciones y también de rebalse clientelar desde el gobierno. Desde el período de retorno a la democracia y hasta el presente, debido al reposicionamiento de las luchas regionales importantes a nivel nacional, como las autonomías, el Comité pro Santa Cruz se convirtió en ese nuevo espacio de generación de liderazgo, pero con un perfil de visión regionalizado, sacrificando la relación política regional nacional.

Por lo tanto, existe la urgente necesidad de generar espacios de formación de nuevos liderazgos regionales, donde desarrollen capacidades de liderazgo político y administración pública.

- Lograr, en el mediano y largo plazo, un sistema político funcional en el departamento que implique:
 - El funcionamiento moderno de las instituciones políticas, tales como el Ejecutivo Departamental, el Consejo Departamental, la administración pública y la administración de justicia.
 - Actores políticos formados para tal efecto, que tengan carácter permanente y enriquezcan el debate político regional, tales como partidos políticos departamentales, agrupaciones ciudadanas, plataformas ciudadanas permanentes, grupos de presión tradicionales y nuevos, y participación ciudadana colectiva en general.

- Normas y reglamentos que regulen la vida política y la paulatina democratización de sus organizaciones políticas e institucionales.
- Desarrollo de un ambiente ciudadano politizado en el buen sentido, desarrollando espacios de debate ideológico, cultural y de historia política.

En resumen, debemos iniciar y desarrollar un sistema político regional que impulse un funcionamiento moderno, institucionalizado y adecuado a las necesidades actuales.

X. Conclusiones

- El sentimiento autonómico de Santa Cruz es el resultado de un largo proceso histórico de *aislamiento geográfico y abandono estatal*. Esta situación obligó a la región a desarrollar su propia infraestructura y servicios a través de un *sistema cooperativo*, consolidando la idea de que el progreso regional depende más del esfuerzo local que del apoyo del Estado central, que ha quedado en deuda con la región.
- En la nueva Constitución Política del Estado contamos con un marco normativo general que señala el horizonte de una Bolivia autonómica. La aplicación efectiva y funcionamiento de este marco están condicionadas por las múltiples interacciones entre realidades regionales, actores, imaginarios e intersubjetividades, que en definitiva establecen sus alcances, límites y su propia dinámica.
- A pesar de que las autonomías están reconocidas en la Constitución Política del Estado, el Gobierno central ha implementado una serie de leyes y decretos *recentralizadores*. Estas normas han cercenado competencias departamentales en áreas como planificación, ingresos públicos y gestión de recursos, dejando a la autonomía en un estado de avance mínimo o estancamiento.
- La autonomía completa y eficiente es inviable sin una redistribución de recursos, por lo que es inevitable el camino hacia un nuevo pacto fiscal.

- Uno de los mayores obstáculos internos es la *debilidad de la administración pública departamental*. Existe una brecha entre la modernidad económica de Santa Cruz y su gestión institucional, la cual sufre de falta de personal calificado, procesos administrativos anticuados y la ausencia de una planificación territorial a largo plazo.

XI. Recomendaciones

- Es fundamental impulsar la reforma de algunos artículos específicos de la CPE referidos a las competencias autonómicas para evitar ambigüedades que el Gobierno central utiliza para recentralizar el poder.
- Es necesario identificar y trabajar en la modificación o derogación de las “leyes recentralizadoras” (Ley Marco de Autonomías, Ley de Planificación 777 y Ley 1407, entre otras), que limitan las atribuciones de las entidades territoriales autónomas.
- Se deben crear escenarios de coordinación permanente para definir con precisión las competencias compartidas y concurrentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y los vacíos legales.
- Se debe redistribuir los impuestos nacionales, dando, por ejemplo, titularidad a los gobiernos autónomos sobre algunos impuestos que saldrían del ámbito nacional para ser transferidos a la competencia departamental.
- Se debe desarrollar alternativas de generación de ingresos propios, ya sea con impuestos departamentales nuevos u otras opciones, disminuyendo así la dependencia hacia los recursos nacionales.
- Se debe crear una Comisión de Desarrollo de Santa Cruz (Com-decruz) que integre a instituciones tradicionales, sociedad civil y técnicos, para planificar el rumbo estratégico del departamento a largo plazo.
- Se debe generar sinergias con universidades y otras instituciones educativas para crear programas de *formación especializada*

(diplomados y especialidades) en gestión pública para el personal de la Gobernación y otras entidades públicas departamentales.

- Crear entidades metropolitanas eficaces para gestionar servicios comunes de manera integral, como transporte, agua, energía, residuos y otros.
- Se debe establecer *controles externos* (auditorías especiales), justicia especializada en corrupción de alto nivel y mecanismos de recuperación de activos.
- Es necesario transitar de grupos sociales prebendales y electoralistas hacia organizaciones políticas departamentales con proyectos sólidos y militancia organizada.
- Se debe avanzar en nuevas formas de participación que tengan un carácter “microconsultivo” en la sociedad civil, y también con profesionales que acompañen una gestión pública participativa, e incluso intervengan en la planificación y evaluación de políticas públicas.

Bibliografía

- Böhrt Iraola, C. (2010). *Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia*. IDEA.
- Choque Aldana, M. y Córdova Eguívar, E. (2012). El camino y el caminante se hacen al andar. Los proyectos de estatuto autonómico en los departamentos de Bolivia. En VV. AA., *El andar de la autonomía departamental en Bolivia: caminantes y senderos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- El Deber. (14 de diciembre de 2022). *A 16 años del Cabildo del Millón*. https://eldeber.com.bo/edicion-impres/a-16-anos-del-cabildo-del-millon_307665/
- Espitia, J. E. (2004). La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 22(46-1), 186-248.

- Hernández-Bonivento, J. E., Grin, E. & Cossani, C. (2025). *Subnational development, state capacities, and policy implementation: a comparative analysis of Brazil, Chile, and Colombia* [Archivo PDF]. https://www.researchgate.net/publication/392997277_Subnational_development_state_capacities_and_policy_implementation_a_comparative_analysis_of_Brazil_Chile_and_Colombia
- Lejtman, R. (28 de septiembre de 2025). Rodrigo Paz, candidato a presidente de Bolivia: “Voy a gobernar para todos, sin crisis económica y con plena vigencia de la justicia”. *Infobae*. https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/09/28/rodrigo-paz-candidato-a-presidente-de-bolivia-voy-a-gobernar-para-todos-sin-tesis-economica-y-con-plena-tesis-de-la-justicia/?utm_source=copilot.com
- Leyton, C. (2024). Gobernanza y capacidades de los gobiernos subnacionales. *Estudio de Políticas Públicas*, 10(2), 1-2.
- Ossorio, M. (1994). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta.
- Pat Bolivia Tv. (21 de enero de 2026). *Rodrigo Paz ratifica modelo presupuestario 50/50 para regiones* [Archivo de video]. YouTube. <https://youtu.be/2Mq5GgTBKRE?si=vCSsZM3Orgkopa>
- Peña Claros, C. (2012). *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia*. Ministerios de Autonomías.
- Porto, A., Pineda, C. y Eguino, H. (2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú* [Archivo PDF]. <https://doi.org/10.18235/0007187>
- Que No Me Pierda. (22 de noviembre de 2021). *Luis Fernando Camacho propone federalismo en Bolivia* [Archivo de video]. YouTube. <https://youtu.be/zU-wZDL5iVA?si=noLWY-gUbNBTo3o>
- Rivas Molina, F. (2025). Rodrigo Paz, el presidente inesperado que promete “capitalismo para todos”. *El País*. <https://elpais.com/america/2025-10-20/rodrigo-paz-el-presidente-inesperado-que-promete-capitalismo-para-todos.html>
- Roger Rosas. (1 de agosto de 2025). *Jorge Tuto Quiroga plantea autonomía total para Bolivia UNO* [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=i3qwgqVRFcQ>

- Servicio Estatal de Autonomías. s.f. *Estado de situación de las autonomías en Bolivia: Una mirada a tres años*. Ministerio de Autonomías. <https://www.bivica.org/files/autonomias-situacion.pdf>
- Urenda, J. C. (2017). *Las autonomías centralizadas*. Plural editores.
- Urenda, J. C. (2023). *Autonomías especiales. Propuesta sobre el mandato popular de la segunda pregunta del mayor cabildo de la historia de Bolivia*. Urenda Abogados LTDA.

Reterritorialización municipal en Bolivia:

Fundamentos, criterios y propuesta de fusión para una gestión subnacional eficiente

Franklin Pareja¹

Resumen

En 2025, Bolivia cuenta con 343 municipios, una cifra que se remonta a la explosión municipalista provocada por la Ley de Participación Popular de 1994. Si antes de esa norma el país reconocía apenas 24 gobiernos locales con financiamiento efectivo, hoy opera con un mapa territorial atomizado en el que al menos 266 unidades (el 78% del total) no reúnen condiciones mínimas de viabilidad fiscal, demográfica ni económica, según un estudio de la Fundación Jubileo (2025).

El resultado sistémico de esta fragmentación es perverso. Los recursos transferidos desde el nivel central se consumen mayoritariamente en sueldos y gastos de funcionamiento, dejando márgenes de

¹ Franklin Pareja es politólogo, máster en Administración de Empresas, candidato a doctor en Gestión del Desarrollo y Políticas Públicas y experto en Gestión Pública y Planificación Estratégica. Reconocido analista político nacional e internacional, disertante, conferencista y articulista en varios medios de comunicación, desarrolla trabajos de investigación en las áreas de ciencia política, economía y constitucionalismo. Catedrático titular en la Universidad Mayor de San Andrés en las carreras de Ciencias Políticas y Derecho, miembro titular del Instituto de Investigaciones en Ciencia Política (IINCIP) y del Instituto de Investigaciones Seminarios y Tesis (IIST), también es profesor de postgrado en diversas universidades nacionales e internacionales.

inversión pública que en los municipios más pequeños oscilan entre el 5% y el 15% del presupuesto total. En un país pobre, es simplemente inaceptable que los escasos recursos no lleguen a la ciudadanía en obras que mejoren la calidad de vida, y en lugar de eso, sean destinados a sueldos y otros gastos que en muchos casos suelen ser hasta cuestionables moralmente.

El presente artículo propone, con base en evidencia empírica del período 2000-2025 y en la experiencia comparada de El Salvador, Grecia y Dinamarca, una reforma de reterritorialización municipal que reduzca el número de municipios a un rango de entre 80 y 100 unidades, organizadas bajo criterios de continuidad geográfica, masa poblacional, viabilidad fiscal y continuidad vial.

Se pretende explorar el hecho de que esta reforma cree las condiciones institucionales para que el gasto público subnacional sea, por primera vez en décadas, genuina y primordialmente destinado a inversión.

I. Introducción: el problema de gobernar demasiado poco con demasiado costo

Hay algo profundamente contradictorio en la arquitectura municipal boliviana contemporánea. Existe un municipio (Yunguyo de Litoral, en el departamento de Oruro) que alberga 882 personas según el Censo de Población y Vivienda 2024 del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024). Ese municipio tiene alcalde, concejo municipal, secretarías, personal administrativo y recibe coparticipación tributaria del Estado central. La pregunta que cualquier planificador con sentido fiscal debería hacerse es inevitable: ¿cuánto cuesta ese municipio y cuánto les devuelve a sus 882 habitantes?

El caso de Yunguyo de Litoral no es una anomalía pintoresca, es el síntoma extremo de un problema estructural. Bolivia tiene hoy 343 municipios (incluyendo siete autonomías indígenas originario campesinas [GAIOC]) para una población de 11.312.620 habitantes, lo que arroja una media de 32.978 personas por municipio (INE, 2024). Sin embargo, esa media oculta una dispersión extrema, Santa Cruz de

la Sierra concentra 1.606.671 habitantes, mientras que en el extremo opuesto hay 11 municipios con menos de 1000 pobladores y 57 con menos de 5000 (INE, 2024; Fundación Jubileo, 2025).

Esta fragmentación territorial tiene consecuencias fiscales directas y cuantificables. Según el análisis del economista Julio Linares sobre datos del Sistema de Gestión Pública (Sigep) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, entre 2021 y 2024 el conjunto de municipios bolivianos gastó 41.000 millones de bolivianos, de los cuales apenas el 16% (6.600 millones de bolivianos) se dirigió a inversión pública en obras de infraestructura (Linares citado en El Diario, 2025). En contrapartida, en el municipio de Santa Cruz de la Sierra, la proporción de gasto corriente sobre el total ejecutado pasó del 42% en 2014 a 84% en 2022 (El Deber, 2025).

El presente artículo examina este problema desde la economía política de la gestión subnacional y propone una reterritorialización que fusione los 343 municipios en un mapa de entre 80 y 100 unidades viables, coherentes y eficientes.

El texto se organiza en ocho secciones. La segunda revisa el origen histórico del mapa municipal boliviano; la tercera presenta la evidencia empírica sobre viabilidad y gasto; la cuarta analiza experiencias internacionales comparadas; la quinta propone criterios y metodología de fusión; la sexta desarrolla los beneficios esperados; la séptima examina condiciones de éxito y riesgos; y la octava concluye con recomendaciones de política pública.

II. La explosión municipalista boliviana: génesis y deriva de un mapa fragmentado (1994-2025)

Para entender la situación actual del mapa municipal boliviano es necesario remontarse a abril de 1994, cuando el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó la Ley 1551 de Participación Popular. Antes de esa norma, Bolivia reconocía apenas 24 municipios con financiamiento efectivo, circunscritos a los radios urbanos de las ciudades más importantes. La Ley de Participación Popular territorializó el municipio, ampliándolo desde su radio urbano hasta los límites

de la sección de provincia, e incorporó al sistema municipal a 311 gobiernos locales con competencias y presupuestos (Cepad, 2023). Simultáneamente, la norma estableció la coparticipación tributaria del 20% de los ingresos nacionales, distribuidos a nivel per cápita entre los municipios como mecanismo de financiamiento automático (Decreto Supremo 23813, 1994).

Esta reforma de alto calado fue, en sus objetivos originales, un hito democratizador de primer orden: llevó el Estado al territorio, creó condiciones para la participación ciudadana y transfirió infraestructura de educación, salud y deportes a los gobiernos locales (Oxhorn, 2003).

Sin embargo, también inauguró una dinámica político-clientelar que con el tiempo se convertiría en un problema sistémico, dando paso a la creación de nuevos municipios como estrategia de captación de recursos. Como la coparticipación se distribuía en función de la población, fraccionar un municipio grande en dos o más unidades menores permitía a las élites locales constituir nuevos aparatos administrativos con financiamiento garantizado (sin considerar un mínimo sentido de responsabilidad) si la nueva unidad territorial era económicamente viable o demográficamente sostenible.

Entre 1994 y 2025, el número de municipios pasó de 311 a 343, con la mayor expansión registrada durante los gobiernos del Movimiento al Socialismo (2006-2019), cuando la lógica de lealtad territorial incentivó la creación de nuevas secciones municipales como mecanismo de recompensa política. A este proceso se sumó la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 031 de 2010, que estableció un umbral mínimo de 10.000 habitantes para la creación de nuevos municipios, pero que no contempló ningún mecanismo de fusión o redimensionamiento de los ya existentes.

El resultado de tres décadas de expansión municipal sin criterios de viabilidad es el que muestra el cuadro 1: un mapa fuertemente asimétrico donde 17 municipios concentran más de 100.000 habitantes cada uno (y entre ellos, más de la mitad de la población nacional), mientras que en el extremo opuesto subsiste una larga cola de municipios micro con capacidades institucionales mínimas, dependientes casi por completo de las transferencias del nivel central.

Cuadro 1
Distribución de municipios bolivianos por tramo poblacional (Censo 2024)

Tramo poblacional	N.º de municipios	% del total	Población total del tramo	% población
Menos de 1000 habs.	1	0,3%	882	0,0%
1001 – 5000 habs.	56	16,3%	140.000	1,2%
5001 – 10.000 habs.	91	26,5%	650.000	5,7%
10.001 – 23.000 habs.	118	34,4%	1.700.000	15,0%
23.001 – 100.000 habs.	60	17,5%	2.200.000	19,5%
Más de 100.000 habs.	17	5,0%	6.627.000	58,6%
TOTAL	343	100%	11.312.620	100%

Fuente: Elaboración propia con base en ine (2024) y Fundación Jubileo (2025)

III. El diagnóstico fiscal: cuando el Estado municipal trabaja para sí mismo

La consecuencia más grave de la fragmentación municipal no es estética ni simbólica, es en esencia fiscal y de desarrollo. Un municipio que no tiene escala suficiente para generar ingresos propios, que recibe transferencias per cápita exiguas por tener poca población, y que debe financiar con esos recursos a un alcalde, un concejo municipal, personal administrativo y servicios mínimos, inevitablemente termina destinando la mayor parte de su presupuesto a sobrevivir como institución antes que a invertir en su territorio.

El estudio de viabilidad municipal de la Fundación Jubileo (2025), elaborado sobre datos del INE, la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-ARLAT) y el Atlas Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Bolivia 2020, analizó los 343 municipios a partir de seis dimensiones: fiscal, administrativa, demográfica, económica, social y de capital humano.

Los hallazgos son contundentes, solo el 22% de los municipios (77) cumple el umbral demográfico mínimo de viabilidad. Más grave aún, apenas el 5% de los municipios (17) tiene viabilidad fiscal, entendida como la capacidad de generar al menos el 20% de sus ingresos mediante recaudación propia (Fundación Jubileo, 2025). Además, cerca del

68% de los municipios no califican como viables socialmente por sus indicadores de pobreza multidimensional y acceso a servicios básicos.

A nivel de calidad del gasto, los datos de ejecución presupuestaria del Sigep revelan una paradoja estructural: los municipios más grandes y con mayor capacidad institucional presentan ratios de gasto en personal sobre inversión preocupantes. En La Paz, por cada boliviano invertido en infraestructura se destinaron 2,14 bolivianos a sueldos entre 2021 y 2024. En Santa Cruz, 1,69. La situación es aún más crítica en los municipios pequeños, donde el costo de funcionamiento puede absorber hasta el 60% del presupuesto, dejando márgenes de inversión de alrededor del 10% (Fundación Jubileo, 2025; El Deber, 2025).

Cuadro 2
Estructura del gasto municipal en capitales departamentales, 2021-2024
(estimaciones en millones de bolivianos)

Municipio	Gasto total 2021-2024 (Bs mm)	% gasto en personal	Inversión pública (Bs mm)	% inversión sobre total	Ratio sueldos/ inversión
Santa Cruz	6.942	34,1%	1.403	20,2%	1,69
La Paz	6.340	37,4%	1.106	17,4%	2,14
El Alto	5.920	25,0%	1.337	22,6%	1,11
Cochabamba	4.210	25,0%	1.177	28,0%	0,89
Oruro	2.480	35,0%	595	24,0%	1,46
Sucre	2.120	31,0%	615	29,0%	1,07
Tarija	1.840	33,0%	496	27,0%	1,22
Potosí	1.520	36,0%	334	22,0%	1,64
Municipios peq. (<5000 habs.)	~1.600	~60,0%	~160	~10,0%	~6,00

Fuente: Elaboración propia con base en Linares (citado en El Diario, 2025); El Deber (2025); Sigep/ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2024). Los datos de municipios pequeños corresponden a estimaciones de Fundación Jubileo (2025)

Cuadro 3
Indicadores de viabilidad y fiscalidad municipal en Bolivia, 2000-2025

Indicador	2000	2005	2010	2015	2020	2024/2025
N.º de municipios	311	327	337	339	339	343
Municipios <10.000 habs. (%)	50%	52%	47%	45%	44%	43,1%

Indicador	2000	2005	2010	2015	2020	2024/2025
Municipios con viabilidad fiscal (%)	4%	5%	5%	5%	5%	5,0%
Transferencias centrales/ingreso mun. (%)	85%	88%	82%	80%	84%	~85%
Gasto corriente/gasto total mun. (%)	45%	48%	52%	55%	58%	~60%
Inversión pública mun./gasto total (%)	35%	33%	30%	27%	22%	~16–20%
Municipios con >60% ejec. pres. (%)	40%	55%	65%	70%	72%	>80%
Mun. que disminuyeron población (Censo 2024 vs. 2012)	–	–	–	–	–	92 (27,3%)

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024); Fundación Jubileo (2025); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2025); Udape (2023). Los datos de 2000-2020 son estimaciones con base en series de Udape

IV. Lecciones de la experiencia comparada: El Salvador, Grecia y Dinamarca

Bolivia no es el primer ni el único país que enfrenta el dilema de una estructura municipal sobredimensionada respecto de sus capacidades reales. La experiencia internacional ofrece casos de reforma territorial que permiten extraer criterios, instrumentos y también advertencias sobre los errores a evitar.

4.1. El Salvador: la reforma de Bukele (2023-2024)

El caso más cercano y reciente de reducción drástica de municipios en América Latina es el de El Salvador. El 13 de junio de 2023, la Asamblea Legislativa salvadoreña aprobó, con 67 de 84 votos, la Ley Especial para la Reestructuración Municipal impulsada por el presidente Nayib Bukele, que redujo el número de municipios de 262 a 44 (una contracción del 83,2%), con vigencia a partir del 1 de mayo de 2024.

Los 218 municipios eliminados no desaparecieron administrativamente, pasaron a ser distritos municipales integrados en las 44 nuevas alcaldías, organizadas sobre la base de los 14 departamentos mediante una lógica de agrupación territorial por cuadrante.

Los argumentos del Gobierno salvadoreño descansaron en cuatro pilares: (1) reducción de la burocracia, al pasar de 3000 ediles a 460; (2) ahorro fiscal proyectado entre 250 y 750 millones

de dólares anuales; (3) lucha contra la corrupción mediante mayor control del gasto; y (4) mejora de la solidaridad intermunicipal. El primer año de implementación, analizado por Flora Blandón de Grajeda (2025), directora de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), reveló resultados mixtos: la reforma se aprobó sin estudio técnico previo, dejando a los nuevos alcaldes sin orientación institucional; algunos incrementaron sus propios salarios argumentando mayor complejidad del cargo; y las 262 oficinas distritales continuaron operando, lo que relativizó el ahorro prometido. La reducción simultánea del Fondo de Desarrollo Económico y Social (Fodes) del 10% al 1,5% privó además a los nuevos municipios de capacidad de inversión (Blandón de Grajeda, 2025).

4.2. Grecia: el Plan Calícrates (2011)

El Plan Calícrates (denominado Nueva arquitectura de las autonomías y de la administración descentralizada) entró en vigor el 1 de enero de 2011, en el contexto de la crisis fiscal griega, y redujo el número de municipios de 1034 a 325 (una contracción del 68,6%) mediante fusiones obligatorias con criterio poblacional: ningún municipio debía tener menos de 25.000 habitantes en la zona metropolitana de Atenas, ni menos de 10.000 en el resto del país, con excepciones para zonas montañosas (umbral de 2000) e islas (MFA Grecia, 2013).

Los municipios fusionados conservaron su denominación histórica como “unidades municipales”, en un esquema análogo al de los distritos en El Salvador. La reforma fortaleció los municipios resultantes otorgándoles más competencias; y redujo simultáneamente las 57 prefecturas en 13 periferias y 74 unidades regionales (MFA Grecia, 2013).

4.3. Dinamarca: la reforma de estructuras locales (2007)

La reforma danesa de 2007 redujo el número de municipios de 271 a 98, y el de regiones de 14 a 5, constituyendo una de las reestructuraciones

más profundas de la administración local en Europa Occidental (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew, 2011).

El objetivo central fue lograr economías de escala administrativa que permitieran mejorar la calidad de los servicios locales (especialmente en salud y educación) sin aumentar el gasto corriente. La investigación académica posterior concluyó que, medido en costos administrativos, los municipios fusionados no realizaron las economías de escala esperadas en el corto plazo, aunque sí se verificó que los municipios más grandes presentaron eficiencias relativas cuando el análisis incluía todo el gasto de personal más los servicios descentralizados (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew, 2011).

La lección es clara: las economías de escala en la fusión municipal son reales, pero requieren tiempo (entre tres y cinco años de transición) y una reorganización efectiva de los procesos de gestión.

Cuadro 4
Experiencias internacionales de fusión o reestructuración municipal comparadas

País	Año	Mun. antes	Mun. después	Reducción (%)	Criterio principal	Ahorro estimado	Resultado verificado
El Salvador	2024	262	44	83,2%	Agrupación departamental por cuadrantes	250-750 \$us M/año	Parcial; sin est. técnico previo; problemas de transición
Grecia (Plan Calícrates)	2011	1034	325	68,6%	Poblacional (mín. 10.000 habs.)	No cuantif. ofic.	Reducción de ediles; economías de escala a mediano plazo
Dinamarca	2007	271	98	63,8%	Escala de servicios + poblacional	No cuantif. ofic.	Economías de escala parciales; mejora servicios en largo plazo
Bolivia (propuesta)	2027-2030	343	80-100	71-77%	Multicriterio (fiscal + demog. + geog. + productivo)	Por cuantificar	—

Fuente: Elaboración propia con base en DW (2023); Blandón de Grajeda (2025); MFA Grecia (2013); Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew (2011).

V. Propuesta de reterritorialización municipal: criterios, metodología y nueva estructura

Una reforma de reterritorialización municipal para Bolivia no puede diseñarse desde la lógica puramente política de la eliminación de cargos ni desde la lógica puramente contable del ahorro en planillas. Debe partir de una pregunta sustantiva: ¿cuál es el tamaño mínimo que necesita un municipio para ofrecer servicios de calidad, ejecutar inversión pública significativa y sostener una burocracia con capacidades técnicas adecuadas?

La respuesta a esa pregunta no es única para todo el territorio boliviano, dada su diversidad geográfica, ecológica y demográfica. Por eso, la propuesta que se desarrolla a continuación opera sobre un sistema de criterios ponderados, no sobre una regla única.

5.1. Criterios de fusión propuestos

Criterio 1. Umbral demográfico: Todo municipio con menos de 20.000 habitantes es candidato prioritario a fusión, salvo que cumpla los criterios 2 y 3. Este umbral es superior al mínimo legal de 10.000 establecido por la Ley 031, en línea con el umbral recomendado por Jubileo (2025) y con los estándares del Consejo de Europa.

Criterio 2. Viabilidad fiscal: Un municipio es fiscalmente viable si genera al menos el 20% de sus ingresos por recaudación propia. Dado que solo el 5% de los municipios actuales cumple este umbral (Fundación Jubileo, 2025), este criterio es prácticamente universal para los municipios pequeños.

Criterio 3. Masa económica territorial: El municipio debe contar con actividad productiva suficiente (medida por PIB municipal, actividad agroindustrial, minera o turística) para constituir una unidad coherente de planificación del desarrollo.

Criterio 4. Continuidad geográfica y conectividad vial: Los municipios candidatos a fusión deben ser geográficamente continuos y estar articulados por red vial, aunque sea básica. No es válida la fusión de municipios separados por grandes accidentes geográficos

sin conexión efectiva, pues crearía unidades administrativamente inmanejables.

Criterio 5. Coherencia ecorregional y cultural: La fusión debe respetar la pertenencia a una misma región ecológica (altiplano, valles, yungas, chaco, llanos) y, donde sea relevante, la identidad cultural de los pueblos indígenas, para no disolver autonomías indígenas originario campesinas (GAIOC).

Criterio 6. Núcleo articulador urbano: Todo municipio fusionado debe tener un centro urbano que funcione como cabecera de gestión, dotado de servicios básicos, conectividad digital y acceso a salud de segundo nivel.

5.2. Estructura propuesta: de 343 a 80-100 municipios

Aplicando estos criterios al mapa municipal actual, se estima que el número de municipios viables sería de entre 80 y 100 unidades. Esta estimación se basa en los 77 municipios con viabilidad demográfica identificados por Jubileo (2025), más aquellos de entre 10.000 y 23.000 habitantes con viabilidad fiscal o económica verificable. El cuadro 5 presenta la distribución departamental tentativa de la nueva estructura. Los municipios resultantes de la fusión conservarían las denominaciones históricas de sus componentes bajo la figura de “distritos municipales”, replicando el esquema utilizado tanto en El Salvador como en Grecia.

Los distritos contarían con subalcaldías o juntas distritales con funciones de desconcentración administrativa y participación ciudadana, pero sin burocracia propia duplicada.

Cuadro 5
Distribución estimada de municipios fusionados por departamento

Departamento	Municipios actuales (2025)	Municipios viables actuales (Jubileo, 2025)	Municipios postfusión (estim.)	Reducción (unidades)	Reducción (%)
La Paz	80	18	20-22	58-60	73-75%
Cochabamba	47	10	12-14	33-35	72-74%

Departamento	Municipios actuales (2025)	Municipios viables actuales (Jubileo, 2025)	Municipios postfusión (estim.)	Reducción (unidades)	Reducción (%)
Santa Cruz	56	16	15-17	39-41	71-73%
Potosí	38	9	9-11	27-29	74-76%
Oruro	35	7	8-10	25-27	74-77%
Chukisaca	29	6	7-9	20-22	72-76%
Tarija	11	5	5-6	5-6	45-55%
Beni	19	4	5-6	13-14	70-74%
Pando	7	2	3-4	3-4	43-57%
TOTAL	322	77	84-99	223-238	71-74%

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación Jubileo (2025); INE (2024); y criterios propuestos por el autor. Nota: el total de 322 municipios excluye los 21 Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOC) que requieren tratamiento diferenciado por su condición de autonomías indígenas.

VI. Beneficios esperados de la reterritorialización: evidencia, proyecciones y dimensiones

6.1. Beneficio fiscal: liberación de recursos para inversión

El beneficio más directamente cuantificable es la reducción del gasto corriente por eliminación de plantas burocráticas redundantes. Si se asume que la supresión de entre 223 y 238 municipios elimina, al menos, un alcalde, cinco concejales y quince funcionarios administrativos por unidad, con un costo promedio mensual de 120.000 bolivianos en municipios pequeños, el ahorro anual en funcionamiento directo oscilaría entre 321 y 343 millones de bolivianos (equivalente a entre 46 y 50 millones de dólares).

A esto se suma un efecto de segundo orden: los recursos de coparticipación tributaria e IDH, actualmente pulverizados entre 343 receptores, se concentrarían en unidades con mayor capacidad de gestión, lo que mejoraría significativamente la calidad del gasto.

Cuadro 6
Impacto proyectado de la reterritorialización
sobre la inversión pública municipal

Escenario	N.º municipios	Presupuesto mun. total estimado (Bs miles de mill./año)	% gasto corriente estimado	% inversión pública estimada	Inversión adicional anual vs. situación actual (Bs mm)
Situación actual (2024)	343	12	60%	18%	—
Escenario base postfusión	90	12	50%	28%	+1.200
Escenario óptimo postfusión	90	12	45%	33%	+1.800

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2024); Linares (en El Diario, 2025); Fundación Jubileo (2025).

6.2. Beneficio de desarrollo: planificación territorial a escala productiva

Los municipios pequeños no tienen la escala territorial suficiente para planificar el desarrollo más allá de sus límites administrativos. Un municipio de 3000 habitantes en el Altiplano potosino no puede, por sí solo, financiar un sistema de riego regional, construir un camino vecinal que articule varios cantones o sostener un hospital de segundo nivel. Estos bienes públicos requieren escala intermunicipal, que hoy no existe institucionalmente salvo a través de las mancomunidades (instancias de débil institucionalidad y financiamiento precario) o del nivel departamental, cuya capacidad de gestión territorial directa es también limitada.

Los municipios fusionados, al tener mayor masa territorial y demográfica, podrían planificar y ejecutar proyectos de infraestructura rural, riego, manejo de cuencas, desarrollo agroindustrial y turismo a escala regional que hoy son inviables para los municipios pequeños.

6.3. Beneficio institucional: capacidad técnica y transparencia

Los municipios con mayor capacidad técnica y profesional logran mejores niveles de ejecución presupuestaria, mayor proporción de inversión y menores márgenes de corrupción percibida. Los municipios

pequeños no pueden atraer ni sostener planificadores, ingenieros, contadores y especialistas en contrataciones porque sus salarios son bajos y sus perspectivas de carrera limitadas.

Un municipio fusionado con 30.000 o 40.000 habitantes puede ofrecer mejores condiciones laborales y sustentar equipos técnicos multidisciplinarios que eleven la calidad de la gestión. Paralelamente, la transparencia mejora con la escala: los municipios grandes son más vigilados por medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, mientras que los municipios de 800 o 1500 habitantes son prácticamente invisibles para cualquier mecanismo de rendición de cuentas externo.

6.4. Beneficio democrático: participación ciudadana real

Existe una objeción democrática frecuente a la fusión municipal: se argumenta que los municipios pequeños permiten una mayor proximidad entre el ciudadano y su gobierno local. Esta afirmación es empíricamente cuestionable cuando la proximidad se produce con un gobierno que no tiene recursos para responder a las demandas de su población.

Un alcalde de 800 habitantes puede ser muy accesible, pero si no puede construir ni una posta sanitaria básica, esa accesibilidad no se traduce en bienestar. La reforma propuesta no elimina los espacios de participación ciudadana, los reorganiza bajo la figura de las juntas distritales o subalcaldías, que mantienen la escala local de deliberación y control social, pero la articula a una estructura municipal con capacidad real de gestión.

VII. Condiciones de éxito, riesgos y ruta crítica

Ninguna reforma territorial de esta magnitud es técnicamente neutral ni políticamente sencilla. Bolivia es un país donde la creación de un nuevo municipio ha sido históricamente un instrumento de redistribución política y clientelar, y donde las identidades locales se expresan frecuentemente a través de la institucionalidad municipal.

Por tanto, una propuesta de fusión debe ser no solo técnicamente sólida, sino políticamente inteligente.

Las condiciones de éxito incluyen: (1) construir el proceso de reforma sobre estudios técnicos rigurosos y participativos, como el de Fundación Jubileo (2025); (2) establecer un período de transición de entre tres y cinco años con programas de asistencia técnica para los nuevos municipios; (3) garantizar que los exmunicipios convertidos en distritos mantengan una presencia institucional efectiva del Estado local en su territorio; (4) reformar simultáneamente el sistema de coparticipación tributaria para que la nueva distribución genere incentivos correctos; y (5) blindar la reforma de la dinámica electoral de corto plazo mediante una ley especial con mayoría calificada que establezca moratoria a la creación de nuevos municipios.

Los principales riesgos son: la resistencia de las élites políticas locales que perderían sus espacios de poder; la posibilidad de que los nuevos municipios grandes repliquen, a mayor escala, las ineficiencias de los actuales; y la tensión entre la fusión municipal y los derechos de las autonomías indígenas, que requieren un tratamiento constitucional diferenciado. El cuadro 7 sintetiza la comparación entre la situación actual y el escenario postfusión.

Cuadro 7
Bolivia actual vs. Bolivia con reterritorialización propuesta:
síntesis comparada

Dimensión	Bolivia actual (2025)	Bolivia postfusión (-2030)
N.º de municipios	343	80-100
Municipios viables (%)	22% (77 unidades)	80-90% (diseñados para viabilidad)
Municipios con viabilidad fiscal	5% (17 unidades)	>40% (economías de escala)
Gasto en personal/presup. total	60% promedio; >80% en peq.	40-50% estimado
Inversión pública/presup. total	18% promedio; <10% en peq.	>30% proyectado
Capacidad técnica institucional	Alta solo en capitales	Media-alta en todos los municipios
Planificación del desarrollo	Fragmentada en 343 planes	Articulada en 90 planes con coherencia regional
Rendición de cuentas	Nula/mínima en municipios pequeños	Mejorada por mayor visibilidad institucional
N.º de ediles y alcaldes	3500 concejales y 343 alcaldes	800 concejales y 90 alcaldes

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes citadas en el texto.

VIII. Conclusiones

Bolivia mantiene hoy 343 municipios que en su mayoría no tienen la escala demográfica, fiscal ni económica para cumplir las funciones que la Constitución y la Ley Marco de Autonomías les asignan. Solo 17 de ellos (5%) generan ingresos propios suficientes para no depender casi exclusivamente de las transferencias del nivel central; solo 77 (22%) superan el umbral demográfico mínimo de viabilidad; y el conjunto del gasto municipal destina alrededor del 60% al funcionamiento, dejando márgenes de inversión pública que en los municipios pequeños pueden no superar el 10% del presupuesto.

Este es el costo de operar con una estructura municipal cuyo diseño responde más a la lógica histórica de la distribución político-clientelar de recursos que a los principios de eficiencia, eficacia y equidad que deben guiar la gestión pública.

La reterritorialización municipal que se propone en este artículo no es una medida antiautonómica ni recentralizadora: es una condición para que las autonomías sean reales.

Una autonomía sin recursos para invertir, sin capacidad técnica para gestionar y sin escala para planificar el desarrollo, es solo una ficción institucional que consume burocracia y produce poco valor público. La fusión de municipios en unidades de entre 20.000 y 100.000 habitantes (organizada sobre criterios de continuidad geográfica, viabilidad fiscal, masa económica y coherencia cultural) crearía la condición de posibilidad para que los nuevos gobiernos subnacionales electos en marzo de 2026 puedan, por primera vez en décadas, gobernar con instrumentos proporcionales a sus responsabilidades.

La experiencia de El Salvador, Grecia y Dinamarca enseña que la reducción del número de municipios produce beneficios reales (ahorros fiscales, mejora de la calidad del gasto, mayor capacidad institucional), siempre y cuando la reforma esté acompañada de estudios técnicos rigurosos, un plan de transición institucional y mecanismos de participación ciudadana que no disuelvan la escala local de deliberación democrática.

Bolivia tiene hoy la oportunidad histórica de construir esa reforma, en un momento en que todos sus gobiernos subnacionales son

nuevos y el debate sobre la redistribución fiscal ha puesto la estructura territorial del Estado en el centro de la agenda pública.

El municipio no debería existir para sostenerse a sí mismo. Cuando el gasto corriente absorbe la mayoría de los recursos, el Estado local pierde razón de ser. Reducir la cantidad de municipios no es solo una exigencia de racionalidad fiscal y eficiencia administrativa: es, sobre todo, un imperativo de justicia con los ciudadanos que merecen más infraestructura, mejores servicios y, en definitiva, menos burocracia.

Bibliografía

- BBC Mundo. (14 de junio de 2023). *El Salvador reduce sus municipios de 262 a 44 en una polémica ley impulsada por Bukele*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c72pp4p3q800>
- Blandón de Grajeda, F. (30 de abril de 2025). *Un año de tener 44 municipios en lugar de 262*. Maestría en Desarrollo Territorial. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. <https://uca.edu.sv/mdt/blog/un-ano-de-tener-44-municipios-en-lugar-de-262/>
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2011). Administrative economies of scale in local government in Denmark: Sandy or sanded? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(2). <https://publicera.kb.se/sjpa/article/view/16195>
- Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (Cepad). (19 de abril de 2023). *La Participación Popular, el proceso de desarrollo más importante de Bolivia, cumple 29 años*. <https://cepad.org/la-participacion-popular>
- Deutsche Welle (DW). (14 de junio de 2023). *Aprobada la drástica reducción de municipios en El Salvador*. <https://www.dw.com/es/aprobada-la-dr%C3%A1stica-reducci%C3%B3n-de-municipios-en-el-salvador/a-65908224>
- Fundación Jubileo. (septiembre de 2025). *Viabilidad municipal en Bolivia y elementos para una nueva visión de la descentralización municipal en la era de la complejidad*. Serie Debate Público N.º 129. <https://jubileobolivia.com>

- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Resultados por departamento y municipio*. Censo de Población y Vivienda 2024. <https://cpv2024.ine.gob.bo>
- Linares, J. (febrero de 2025). Análisis del gasto municipal boliviano 2021-2024 [análisis publicado en redes sociales del autor, citado en El Día, 14 de febrero de 2025].
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Grecia (MFA). (2013). *La administración regional*. República Helénica. Grecia en España. <https://www.mfa.gr/spain/es/about-greece/government-and-politics/regional-administration.html>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2024). *Sistema de Gestión Pública (SIGEP): ejecución presupuestaria municipios 2024*. <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/ejecucion-presupuestaria>
- Oxhorn, P. (2003). *La construcción del Estado por la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prieto Rivero, R. (2025). *Indicadores de eficiencia en la gestión presupuestaria de los recursos transferidos a los municipios capitales de Bolivia*. [Memoria laboral, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA)]. Repositorio institucional, UMSA. <https://repositorio.umsa.bo/handle/123456789/40637>
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape). (2023). *Ingresos por IDH, IEHD, regalías, coparticipación y HIPC II, 2001-2022*. Dossier de Estadísticas. https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2023



ANALISIS
investigaciones