

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA
PLAN EXCEPCIONAL DE TITULACIÓN
PARA ANTIGUOS ESTUDIANTES NO GRADUADOS – PETAENG



TRABAJO DIRIGIDO

LAS AUTONOMIAS EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
(Estudio de caso: Experiencias en la elaboración del Estatuto
Autonómico del Departamento de Pando)

Postulante: Stevens Rodrigo Quinallata Laura
Tutor: M.Sc. Fidel C. Criales Ticona

La Paz - Bolivia
2021

Contenido

AGRADECIMIENTO	4
DEDICATORIA	5
PRESENTACION	6
INTRODUCCION	8
Capítulo I	11
DISEÑO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.3. VARIANTES DEL MODO DE ESTADO COMPUESTO	17
1.4. LAS NORMAS SUBBANCIONALES FUNDAMENTALES, COMO ENTENDER EL FENOMENO DE LOS ESTATUTOS Y LA UNIDAD DEL ESTADO	18
1.5. TIPOS DE AUTONOMIA RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO PLURINACIONAL	19
1.6. PREGUNTAS DE INVESTIGACION	21
1.6.1. PREGUNTA PRINCIPAL	21
1.6.2. PREGUNTAS ESPECÍFICAS	21
1.7. OBJETIVOS	21
1.7.1. OBJETIVO GENERAL	21
1.7.2. OBJETIVO ESPECIFICO	21
1.8. CONTEXTO	22
1.9. ESTRATEGIA METODOLOGICA	23
Capítulo II	26
LA CONSTRUCCION TERORICA DE LA AUTONOMIA Y LOS ESTUATOS DEPARTAMENTALES	26
2.1. LA TEORIA DEL DESARROLLO Y LAS AUTONOMIAS	26
2.2. LA TEORIA DE LA AUTONOMIA EN BOLIVIA	29
2.3. CONCEPTO DE AUTONOMIA	39
2.4. QUE SE ENTIENDE POR DESCENTRALIZACION	41
2.5. LA TEORIA DE LOS ESTATUTOS DEPARTAMENTALES	44
CAPITULO III	48
EL MARCO JURIDICO Y CONSTITUCIONAL DE LAS AUTONOMIAS EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	48
3.1. MODELO DE ESTADO DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL (ESTADO SIMPLE o ESTADO COMPUESTO)	48

3.2. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TIPOS DE AUTONOMIA Y CARACTERISTICAS	50
3.3. JERARQUIA NORMATIVA Y ESTATUTOS AUTONOMICOS DEPARTAMENTALES	53
	56
Fuente: Elaboración Propia	56
3.4. MARCO JURIDICO PARA LA ELABORACION DE LOS ESTATUTOS AUTONOMICOS DEPARTAMENTALES	56
<i>CAPITULO IV</i>	62
<i>LA EXPERIENCIA EN LA ELABORACION DEL ESTATUTO AUTONOMICO DEL DEPARTAMENTO DE PANDO</i>	62
4.1. PANDO Y SU ROL HISTORICO PARA EL PAIS	62
4.2. PANDO Y LA VISION AUTONOMICA DE LA CONSULTA POPULAR DE 2006	69
4.3- LOS PASOS DE LA FORMULACION DEL ESTATUTO AUTONOMICO DEL DEPARTAMENTO DE PANDO	73
4.4. LA PRIMERA ETAPA: DENOMINADO MEMENTO PREPARATORIO CONSTITUTIVO DE LA AUTONOMIA DEPARTAMENTAL DE PANDO	77
4.5. LA SEGUNDA ETAPA: SEGUNDA ADECUACION DEL ESTAUTO DEPARTAMENTAL AL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL	81
4.6. LA TERCERA ETAPA: READECUACION Y APROBACION PRIMARIA DEL ESTATUTO DE PANDO	85
4.7. LA CUARTA ETAPA: DE CONTROL DE CONSTITUCIONAL Y PUESTA EN VIGENCIA DEL ESTATUTO AUTONOMICO DE PANDO	88
4.8. LA VERSION FINAL DEL ESTAUTO DEL DEPARTAMENTO DE PANDO Y LOS EJES CENTRALES	106
<i>Bibliografía</i>	114

AGRADECIMIENTO

A mi tutor Lic. Fidel Críales, por la colaboración y comprensión en la elaboración del presente trabajo, así también al ex Prefecto del Departamento de Pando Alnte. Rafael Bandejas y a un entrañable amigo hermano, Johny Benito que fueron los artífices para que mi persona pueda transitar y experimentar este proceso autonómico del departamento de Pando.

DEDICATORIA

A Marina Laura mi Madre y en particular, a la memoria de mi Señor Padre Hugo Quinallata Huanca, que dejaron todo para lograr que me consolide como una persona de bien y ahora como un profesional. A mi hijo Hugo Rodrigo que desde su llegada a mi vida hizo feliz mis días.

PRESENTACION

Los clivajes sociales y políticos de nuestro país, a partir de los años 90, permiten avizorar una serie de ajustes tanto económicos, políticos, sociales y territoriales. Debido a una crisis de representatividad de la estatalidad para con sectores, si se quiere, descuidados u olvidados, algunos de estos clivajes se desarrollarán, bajo una tutela constitucional y otros se dilucidarán bajo la presión social.

Es así, que nuestra temática “las autonomías”, si bien en un inicio en Bolivia salen a la luz a través de presiones sociales (especialmente del oriente) tendrán un blindaje constitucional a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado, producto de un pacto social a través de una Asamblea Constituyente.

Dentro del presente trabajo, el proceso autonómico, la elaboración y el proceso de adecuación de la norma básica del Departamento de Pando tomará, si se quiere, tres “etapas”, es en este sentido que se puede señalar como la primera etapa, el de la constitución de autonomías “defacto”, donde algunos departamentos, optan por empezar a diseñar sus normas básicas fundamentales, sin embargo, las mismas todavía no contaban con un marco constitucional, que les proporcione un blindaje legal constitucional, la segunda etapa es la de constitucionalización de las autonomías, a través de la inclusión y reconocimiento en el nuevo texto constitucional de cuatro tipos de autonomías; tres con cualidad gubernativa (departamental, municipal, indígena) y una diseñada como instancia de organización y planificación, sin cualidad gubernativa (regional), por último la tercera etapa, es lo que en este trabajo denominaremos “implementación aparente” de las autonomías, puesto que si bien las entidades territoriales autónomas, ya sean estas departamentales, municipales, indígenas, empiezan a ejercer cualidad gubernativa no es suficiente para consolidar su carácter autonómico debido a que no se puede lograr en Bolivia el tan anhelado *pacto fiscal* que permita a estas entidades generar sus recursos propios, o lo que se denomina en la teoría de la descentralización, como el principio de fiscalidad propia.

En ese contexto, el presente trabajo corresponde a las experiencias recogidas por los años 2009 a 2014, sobre la elaboración y adecuación del estatuto autonómico del Departamento de Pando, las experiencias recogidas durante este proceso y, por supuesto, las falencias que se presentan hoy en día en la aplicación de un modelo autonómico en nuestro país. El lector encontrará también, todo el marco teórico y metodológico que se conoce, sobre la teoría de la descentralización y las autonomías, que tiene que ver con toda la ingeniería y categorías conceptuales que son necesarias para diseñar y demarcar un modelo territorial. Se analizará y señalará, los errores por los cuales el modelo autonómico Boliviano, a partir de la teoría del desarrollo humano, no consolida el buen funcionamiento de las entidades territoriales autónomas.

Asimismo, describiremos cuales fueron las tareas desarrolladas por la entidad territorial autónoma de Pando en cada una de las tres etapas señaladas, cuáles fueron sus principales virtudes y, desde luego también, cuales fueron sus principales problemas (políticos, sociales, culturales, económicos)

INTRODUCCIÓN

Desde la época de la Grecia antigua, los pensadores clásicos como Platón, Aristóteles se preocuparon por la participación del ciudadano en el Estado. Es así que, para Platón, el hombre es un ser social que solo alcanza su plenitud como tal, en la ciudad o en lo que los griegos denominaban la polis o ciudad estado, es en consecuencia que solo esta instancia puede armonizar y dar sustento a las virtudes individuales.

Para Aristóteles, el Estado es necesario para los ciudadanos, en la medida en que constituye el único elemento político para alcanzar la felicidad.

Y así, podemos citar también a Marx, que señala que el Estado es la instancia que administra los negocios comunes de la clase burguesa y por ende esta clase burguesa está compuesta por ciudadanos.

Para Weber tiene como principal característica el monopolio de la violencia y esta a su vez puede ser ejercida hacia el ciudadano.

Entonces, podemos observar que siempre existió una preocupación sobre la relación Estado-Ciudadano, donde cada autor nos presenta respuesta según su percepción social e ideológica.

Esta relación en el caso de nuestro país, sufrió sus quiebres o clivajes históricos, como por ejemplo la revolución de 1952 donde percibimos un corte circuito entre esta relación Ciudadano-Estado, en efecto, en el 52 existía muchas demandas de ciudadanos que no se encontraban reflejados en la construcción teoría y fáctica del modelo estatal boliviano, por ello la necesidad de incorporar en la ingeniería del mismo, al campesino, con reivindicaciones como por ejemplo, el derecho al voto y en conclusión la eliminación del voto calificado, la otorgación de tierras (la tierra es para quien la trabaja), la reforma agraria.

Este solo un ejemplo, para poder dar cuenta de la necesidad de adecuar el modelo de ingeniería estatal en algún momento histórico donde las demandas de los ciudadanos ya no pueden ser tomadas como desapercibidas, porque como sostiene Platón el ciudadano solo alcanza plenitud siendo considerado como parte de la Ciudad-Estado, entonces son en estos clivajes históricos donde precisamente el ciudadano no encuentra esa plenitud.

Es así, que algo similar sucede en la Bolivia de finales de la década de los 90, donde los ciudadanos presentan su descontento con el diseño del Estado o parafraseando a Platón no encuentran su plenitud en el modelo de Estado de esa época, en ese enfoque para el año 2004 el departamento de Santa Cruz pide su autonomía, constituyéndose en una de las unidades territoriales, pionera en reclamar esta nueva configuración estatal.

Pero no será hasta el año 2006 donde se realizará en nuestro país el Referéndum por las autonomías, dicha consulta popular estará más centrada en la decisión de cuatro departamentos; Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando; sin embargo, las consultas populares mencionadas no contaron con el beneplácito del gobierno de turno, a la cabeza del ex Presidente del Estado Plurinacional. En este contexto es que se traza un nuevo horizonte para el nuevo pacto territorial en Bolivia.

Para el año 2009 con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado se dibuja un nuevo reto, en la construcción de las autonomías en Bolivia, la cual se denominó, el proceso de adecuación de las normas básicas de estos cuatro departamentos, que optaron por dar inicio a su ruta autonómica y para los restantes cinco departamentos de nuestro país, la responsabilidad de ingresar a este modelo autonómico, esta vez constitucional, a través de la elaboración de sus normas básicas fundamentales, para cada entidad territorial autónoma.

Este es el escenario que trataremos de describir y en particular las experiencias desarrolladas en el proceso de elaboración y adecuación del estatuto departamental del departamento de Pando.

Es en este contexto el Capítulo I del presente trabajo, tendrá como principal objetivo abordar la temática concerniente al diseño metodológico.

El Capítulo II nos permitirá entender las claves técnicas para realizar cualquier diseño territorial, pero también, cual la construcción metodológica y teórica de la autonomía y los estatutos departamentales, vale decir las herramientas técnicas teóricas para poder entender el proceso autonómico en Bolivia de manera adecuada.

En el Capítulo III, veremos el marco jurídico y constitucional de las autonomías en el Estado Plurinacional de Bolivia.

El Capítulo IV, veremos la experiencia en la elaboración del Estatuto Autonómico de Pando y la etapas y procesos que siguieron la misma.

Capítulo I

DISEÑO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1. 1. JUSTIFICACION

Un gran salto cualitativo se da el año 1994 con la Ley 1551¹, escenario en el cual se “municipaliza” el país y en consecuencia se inicia un proceso de descentralización en el país que buscaba, de alguna forma, la socialización de los recursos públicos, acabar con las asimetrías presupuestarias de algunos municipios con relación a otros, acercar el Estado al ciudadano.

En efecto, por los años 90 Bolivia transitaba por una necesidad de visualización de reivindicaciones, que se desarrollaban tanto de occidente como del oriente de nuestro país, se percibía un descontento por la formas en las que estaba funcionando la república, muestra de ello, es una de las principales reivindicaciones que se originaba del occidente y que esencialmente solicitaba el reconocimiento de sus prácticas societales (o lo que se denominó sus usos y costumbres) y su implementación en la nueva configuración de la estatalidad. A la par, desde el oriente esencialmente desde Santa Cruz surgían demandas que interpelaban el actuar y la configuración de la republica que tenía como característica intrínseca un unitarismo centralista exacerbado, es en este contexto que aparece la demanda y necesidad de implementar una manera en la cual puedan ser visualizados territorios que no contaban con la atención de parte del gobierno (Ayo Saucedo, 2009, pág. 6)

Un dato alarmante de esta década de los 90 es, por ejemplo, Bolivia tenía 186 municipios en los que se elegía autoridades, pero solo 24 administraban recursos económicos con ingresos superiores a 1.000 dólares. Esto se debía a que la Ley 843 de

¹ Ley No 1551 de Participación Popular

Reforma Tributaria que había sido aprobada por 1986 establecía una coparticipación a favor de los municipios disponiendo que las obligaciones fiscales se realicen en el domicilio legal del contribuyente. Es decir, si se compraba un litro de gasolina en Guayaramerin, el impuesto se pagaba en la Ciudad de La Paz, porque ahí se encontraba la oficina principal de Yacimientos, por tanto, era el municipio de La Paz el que terminaba beneficiado.

Para el año 2004 se realiza el proceso electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente y Parlamento Nacional, donde el principal debate fue precisamente la implementación de este tipo de “descentralización profunda” que se denomina AUTONOMIAS.

Escenario donde se podía fácilmente distinguir entre quienes apostaban por esta nueva reconfiguración del Estado con autonomías y quienes la rechazaban, por considerar que afectaban a la unidad territorial del estado, estas últimas signando a los pro autonomistas, como sediciosos que auspiciaban la fragmentación territorial de Bolivia.

Desde 2005 a 2009 podemos denominar el largo proceso de alumbramiento de la nueva Constitución Política del Estado, también es cierto que el mencionado proceso tuvo muchos obstáculos que sopesar. Pero también no es menos cierto, que el principal debate político se centraba en este dilema AUTONOMISTAS vs CONSERVADORES UNITARISTAS, o que es lo mismo Estado simple vs Estado compuesto (Barrios Suvelza, 2008, págs. 9,10) y de esta manera poder facilitar un nuevo pacto territorial en Bolivia.

Para el 2007 aparece a partir del empuje de algunos departamentos la redacción de normas básicas fundamentales² del nivel meso de la República de Bolivia, aunque estos hubiesen interrumpido de forma “de facto” en el debate nacional.

² Se conoce como ESTATUTOS DEPARTAMENTALES

Ya para 2009 posterior a un proceso tortuoso se promulga la nueva Constitución Política del Estado la cual reconfigura Bolivia, bajo un nuevo paradigma de organización estatal. Pasando de una Republica de carácter unitario con descentralización (Estado Simple) a un Estado Plurinacional con autonomías (Estado Compuesto).

Es por estos antecedentes que es necesario realizar un balance, si se quiere, del desenvolvimiento y la buena salud del nuevo pacto territorial en nuestro país. Dar cuenta si las autonomías (Art.269, Constitución Política del Estado,2009) dentro del marco del nuevo modelo estatal (Estado Plurinacional) cumplieron los roles y objetivos para los cuales fueron diseñados.

La importancia de dar cuenta de estos aspectos, permitiría realizar, si el caso amerita, un posible reacomodo o redefinición de escenarios para la óptima aplicación del modelo autonómico, señalar de forma clara y específica los avances y retrocesos de la aplicación del nuevo pacto territorial en nuestro país.

Hoy por hoy, se percibe nuevas demandas societales, que fijan su discurso bajo la premisa de *federalismo*³, en consecuencia ante en este escenario es fundamental preguntarse si para avanzar a un modelo de descentralización mucho más profundo, será que Bolivia logro consolidar esa nueva forma de organización estatal y territorial?

En este enfoque, la presente investigación tiene como propósito dar cuenta de los avances y consolidación de la norma básica fundamental de la entidad territorial autónoma del Departamento de Pando, de forma específica, y a partir de ello diagnosticar el avance de las demás entidades territoriales autónomas en el avance de la consolidación de sus estatutos autonómicos, como así también, en la aplicación de los mismos; de la misma forma establecer, definir cuales los principales obstáculos, si el diagnostico así lo refleja,

³ Se entiende como un proceso profundo de descentralización en el marco de la unidad del Estado.

para consolidar una autonomía plena en los niveles meso del Estado Boliviano y, en particular en el nivel departamental.

Habiendo logrado estos objetivos, se constituyen en aporte a la Ciencia Política, en el sentido de teorizar por ejemplo en qué medida algunos Estados transitan de manera gradual de un modo simple de Estado a un modo de Estado compuesto, cuales sus consecuencias sociales y políticas; y a su vez, en qué medida, los Estados que pasan de ser Estados simples a Estados compuestos de forma “abrupta”, logran consolidar pactos territoriales de manera eficiente y las posibles consecuencias que ellas conlleven. En resumen la presente investigación permitirá establecer insumos, para investigaciones posteriores, en el sentido de cuan optima es la aplicación de modelos descentralizadores en países como Bolivia y cuales los obstáculos con los cuales tropiezan y en qué medida es posible transitar de forma directa a procesos descentralizadores mucho más agresivos, si vale el termino, como el federalismo.

1.2. EJES TEMATICOS BASICOS DE CUALQUIER ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Desde un punto de vista general, afirma Groppali, las diversas formas de Estado pueden reducirse a dos fundamentales. El Estado puede ser simple o compuesto o complejo, como también se le llama. Estado simple o unitario, es aquel en el que la soberanía se ejercita directamente sobre un mismo pueblo, que se encuentra en un mismo territorio. Estado compuesto, complejo o Federal o Confederado, es el formado de una u otra manera por la unión de dos o más Estados, es el que se encuentra constituido por otros Estados o que comprende dentro de sí, como elementos constitutivos diversas entidades políticas menores. Un ejemplo de Estado compuesto es el Estado Federal, que es un Estado que comprende dentro de sí los llamados Estados miembros de la Federación. En el Estado unitario, los poderes de la división clásica, Legislativo, Ejecutivo y judicial, son únicos.

En la Federación, cada Estado miembro tiene esos poderes en relación con su territorio, y además de los poderes locales, existen las Poderes Federales, con atribuciones propias.

Entonces, generalmente un Estado debe ordenarse bajo seis preguntas claves y según estas repuestas se puede determinar o dar cuenta si un Estado es SIMPLE o se constituye como un Estado COMPUESTO.

La primera cuestión tiene que ver con LO ESTRUCTURAL, con los cimientos del ordenamiento territorial, son parte de este eje la cuestión sobre el modo de Estado queremos diseñar si es simple o si es un estado compuesto, pero también con que niveles territoriales coexisten, la integración del tema indígena a la malla territorial del Estado, la asimetría estructural y las características de relación vertical entre los niveles territoriales del Estado. La definición estructural sobre el modo de Estado se suele reducir convencionalmente al anuncio de si el país será (unitario o federal) esta definición por lo general siempre se encontrará en los primeros artículos constitucionales.

El segundo eje temático es el del SISTEMA POLITICO SUBNACIONAL dentro de este eje se ordenarán las decisiones sobre las modalidades de conformación de los órganos de gobierno político (ejecutivo) de los de deliberación y que pueden ser, además, legislativos, en caso de que el modo de estado sea compuesto, en este eje se puede encontrar también decisiones relativas a los mecanismos de revocatoria, censura, sucesión de autoridades, etc. Dentro de este segundo eje se puede señalar que están las normas básicas fundamentales de cada entidad territorial autónoma⁴ (estatutos orgánicos departamentales).

El tercer eje es lo ORGANICO INSTITUCIONAL y agrupa las decisiones que se refieren a la situación de una variedad de agencias, organismos independientes,

⁴ En este estudio hacemos referencias al estudio de la norma básica fundamental de la entidad territorial autonómica del Departamento de Pando.

instituciones territoriales que no son parte del poder ejecutivo subnacional, pero que, junto a este, acaban conformando la tupida red de la estatalidad subnacional. Parte de este tercer eje temático es la norma dedicada a aclarar cómo se designa a las cabezas de estas agencias e instituciones. Un asunto especialmente delicado en este eje es el de la modalidad con la cual se territorializa el poder judicial o el sistema de contraloría estatal. Otro asunto relevante es saber si, a lado de las autoridades subnacionales electas, el nivel nacional o central designara sus propios representantes.

Estos tres ejes -estructura, sistema político subnacional y organicidad subnacional- tienen en común su carácter de normativa institucional, mientras que el cuarto eje, que introducimos seguidamente se ocupa de la *provisión estatal* propiamente dicha: es el eje relativo a la ASIGNACION COMPETENCIAL. Como se verá, el tema de las competencias requiere un cúmulo apreciable de técnicas delicadas, pues su adecuado gerenciamiento es decisivo para explotar convenientemente los beneficios de la descentralización. Es en esta área en la que tendrá que decidirse ¿Quién? y ¿Cómo?, asume materias como “tierra” o “educación”.

El quinto eje es siamés respecto al eje competencial y se refiere al SISTEMA DE FISCALIDAD TERRITORIAL del Estado, está claro, que el elemento más relevante debe ser la definición de *dominios tributarios* del Estado.

El sexto eje reúne a las decisiones sobre las VALVULAS DE CIERRE del sistema, se trata de disposiciones que regulan los casos extraordinarios o las situaciones imprevistas. Su función es “cerrar” las eventuales “fugas” que el funcionamiento del Estado pudiera tener. Una de las clásicas válvulas de cierre es la definición entorno a la llamada “cláusula residual” que tiene que ver con ¿Quién se hace cargo de lo que no está específicamente mencionado en el catálogo competencial? Otra llave de cierre es la “cláusula de colisión” que prevé una solución para las contradicciones entre las normas nacionales y las normas subnacionales” (Barrios Suvelza, 2008, págs. 15,16,17)

1.3. VARIANTES DEL MODO DE ESTADO COMPUESTO

Al decir consenso, se hace referencia al convencimiento de partida que había para transitar hacia un modelo de descentralización compuesto. Se entiende por variantes de este modelo compuesto, a las modalidades de descentralización que estaban en juego. Podemos citar las siguientes variantes:

- De descentralización tenue o, para ser más precisos, de descentralización radical con el denominativo de “autonomía” pero sin las capacidades de legislar y, a lo sumo, con capacidad de normar desde las prefecturas vía decretos reglamentarios. Creemos que esta variante puede estar más cerca de la opción: “el liderazgo debe ser del gobierno central”.
- De descentralización cuasi federal o bisegmentada departamental que contemple un peso mayor de los gobiernos departamentales en relación a los municipales como sucede en regímenes federales que se caracterizan por marcar una relación de jerarquía frente a los municipios con el nivel “meso” en el vértice mayor de la relación. En esta variante posiblemente domine la opción: “las autonomías departamentales deben liderar la descentralización”.
- De descentralización bisegmentada municipal que se oriente a priorizar una (casi) hegemonía municipal a despecho del nivel intermedio. En este caso, la opción más cercana es: “las autonomías municipales deben liderar la descentralización”.
- De descentralización triterritorial que tenga como propósito respetar la equivalencia constitucional de los tres niveles territoriales, todos ellos con capacidad legislativa. La variante en este caso corresponde a

la opción: “el gobierno central junto con las autonomías departamentales y municipales deben tener el liderazgo de la descentralización”.

- De descentralización indígena o consociativa, cuyo propósito es convertir a las futuras autonomías indígenas en los adalides del proceso. Esta variante se puede asociar: “las autonomías indígenas deben tener el liderazgo de la descentralización”.
- De descentralización triterritorial asimétrica que tiene la misma lógica del modelo triterritorial antes expuesto, pero incluye la variable étnica. Lo que permite inferir que hay diferencias en una misma variante. Por ejemplo hay municipios indígenas, pero también hay municipios no indígenas. La opción sería: “el gobierno central junto con las autonomías departamentales, municipales e indígenas deben tener el liderazgo de la descentralización” (Ayo Saucedo, Democratizando la Democracia, 2009)

1.4. LAS NORMAS SUBNACIONALES FUNDAMENTALES, COMO ENTENDER EL FENOMENO DE LOS ESTATUTOS Y LA UNIDAD DEL ESTADO

Para comenzar, hay que decir que un Estatuto es una de las formas de manifestación de las que pueden llamarse *normas subnacionales fundamentales*. No se trata simplemente de una ley sobre el régimen territorial o la descentralización. Una norma subnacional fundamental, es un conjunto de disposiciones que regulan las relaciones de poder estatal existentes dentro de un ente territorial subnacional, y abarca desde los derechos fundamentales, pasando por la importantísima normativa sobre las modalidades de funcionamiento y gobierno de cada ente territorial, hasta la clarificación de las modalidades de reforma, así como también los estatutos contienen aspectos programáticos (salud, educación) y financieros. Por tanto, se parecen más a la constitución de un país

que a una norma sectorial nacional o a una ley de descentralización. Con todo, un *estatuto no es una constitución* y su posición dentro del sistema de normas de un país suele ser motivo de polémica. Las normas subnacionales fundamentalmente son parte del acervo de los estados compuestos (Barrios Suvelza, 2008, págs. 18-21)

1.5. TIPOS DE AUTONOMIA RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO PLURINACIONAL

En la Constitución Política del Estado de 2009, encontramos determinados elementos que definen un tipo particular de autonomía que puede explicarse en base a cinco elementos.

Primer elemento, la Constitución Política del Estado reconoce las autonomías departamentales y, con ello, transita de un modo de estado simple a un modo de estado compuesto. Ello significa que a nivel subnacional se tiene la capacidad de tener leyes propias.

El rasgo central del paso de un estado simple a otro compuesto (o de uno unitario a uno no unitario) es el quiebre del monopolio legislativo. La nueva Constitución Política del Estado reconoce esta facultad logrando este cambio histórico, desde un modo de estado centralista a otro semi federal.

Segundo elemento, la Constitución Política del Estado reconoce las autonomías indígenas, aunque de forma compartida con las otras autonomías y no necesariamente de forma hegemónica. Se reconocen las autonomías indígenas pero con determinadas restricciones que evitan un desequilibrio político demasiado avasallador a favor de los pueblos indígenas en tanto que exige a) compatibilidad con la carta orgánica municipal y, por ende, un pacto político intramunicipal, b) la realización de referendos aprobatorios de la autonomía indígena y c) el apego a una norma a ser aprobada por 2/3 en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Tercer elemento, referido a la condición triterritorial del modo de estado boliviano. Los municipios ya no son meros agregados desconcentrados si no auténticos niveles con “cualidad gubernativa” entendida como la capacidad de elegir autoridades directamente, recaudar ingresos propios, tener competencias diferenciadas, atenerse a una verificación constitucional y no a la imposición vertical desde el nivel territorial superior en caso de conflictos con otros niveles y, finalmente, poseer sus propias competencias con posibilidad de ser legisladas.

Cuarto elemento, la Constitución Política del Estado reconoce la existencia de las regiones (nivel territorial entre el departamento y el municipio) aunque no como niveles de gobierno si no como unidades de planificación. Realidad que posiblemente tienda a ser modificada gradualmente con una orientación hacia una virtual tetra territorialidad.

No fue así desde un principio. En realidad, la Constitución de diciembre de 2007 tendía a visualizar a la región como territorio y no como espacio o lo que en términos de Franz Barrios, se constituirían y denominarían como nodos espaciales. Vale decir, como un (casi) nivel adicional de gobierno y no como mera unidad desconcentrada del gobierno departamental, con lo que el modo de estado compuesto boliviano adquiriría un formato de “tetraterritorialidad” (cuatro niveles territoriales con capacidad de legislar). Hoy la región, es un órgano desconcentrado del Gobierno Departamental, pero no un nivel de gobierno adicional.

Quinto elemento, la Constitución Política del Estado define el carácter de discriminación positiva del molde institucional nacional y, con ello, reconoce la condición plurinacional, aunque con énfasis en las minorías indígenas, aproximando al diseño político hacia una democracia intercultural y/o de equilibrio más que a un sistema de democracia de mayoría indígena sobre la minoría no indígena. Este es un aspecto referido a la democracia sobre la que se desenvuelve el sistema autonómico (Ayo Saucedo, 2009, págs. 16-18)

1.6. PREGUNTAS DE INVESTIGACION

1.6.1. PREGUNTA PRINCIPAL

- ¿El modelo autonómico en Bolivia consolidó la autonomía en el Departamento de Pando con cualidad gubernativa para generar el desarrollo?

1.6.2. PREGUNTAS ESPECÍFICAS

- ¿Cómo se aplicó la cualidad gubernativa en el Estatuto departamental de Pando?
- ¿En qué medida está incluido lo indígena en la malla territorial del departamento de Pando?
- ¿El proceso autonómico, permitió al departamento de Pando generar condiciones de desarrollo como entidad territorial?
- ¿A partir del Estatuto autonómico de Pando cuanto mejoro la fiscalidad propia en el departamento de Pando?

1.7. OBJETIVOS

1.7.1. OBJETIVO GENERAL

- Analizar, describir el proceso de la adecuación del Estatuto Autonómico del Departamento de Pando, y los aspectos que permitieron generar desarrollo.

1.7.2. OBJETIVO ESPECIFICO

- Diagnosticar, el avance del modelo autonómico en el Departamento de Pando
- Comprender, si el proceso autonómico en Bolivia logro sus principales objetivos

- Evidenciar, en qué medida en el proceso de adecuación del Estatuto Autónomo de Pando, se incluyó el tema indígena y los niveles de participación del mismo.
- Diagnosticar, si a partir de la adecuación del estatuto departamental de Pando se generaron condiciones de desarrollo productivo y desarrollo humano en el departamento.
- Definir, si el departamento de Pando logro consolidar su fiscalidad propia en el sentido de poder generar sus propios recursos, ya sea con la generación de nuevos tributos o la solicitud de cambios de dominio tributario con relación al nivel central de gobierno.

1.8. CONTEXTO

Pando es uno de los nueve departamentos de conforman el estado plurinacional de Bolivia, su capital es cobija. Está ubicado en el extremo noroeste del país, limitando al norte con Brasil, al sur con Beni y La Paz, y al oeste con Perú. El departamento cuenta con una población de 110 436 habitantes según el censo oficial de 2012. La ciudad de cobija la más poblada con unos 55.692. Otros municipios con mayor cantidad de población son los siguientes: Puerto Rico, Porvenir, Sena y Santa Rosa de Abuná. A nivel nacional, Pando es el departamento menos poblado de Bolivia, tiene una densidad de 1,7 hab/km² (el menos densamente poblado).

El departamento se creó el 24 de septiembre de 1938 durante el gobierno del presidente Germán Busch Becerra con objetivos geopolíticos, fue denominado en reconocimiento y homenaje al ex presidente José Manuel Pando quien fuera uno de los primeros exploradores bolivianos en incursionar en la región, por entonces llamada “territorio nacional de colonias”. Pando tiene un relieve mayormente llano y posee una altitud media de 280 metros sobre el nivel del mar. Posee un clima tropical y está cubierto por la selva de la Amazonia y surcado por innumerables ríos. Los suelos bajos se caracterizan por frecuentes inundaciones que afectan gran parte de las tierras durante varios meses al año (Milenio, 2007, pág. 3).

El departamento de Pando, ubicado en la Amazonía de Bolivia, se caracteriza por presentar selvas amazónicas de altura poco estacional a muy estacional, bosques de arroyos de aguas claras, palmares amazónicos de arroyos y llanuras húmedas, temporalmente inundadas. En este entorno viven cinco pueblos indígenas: los Tacana, Cavineño, Esse Eja, Yaminahua y Machineri, los cuales están organizados, en la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonia de Pando (CIPOAP), Central Indígena de Mujeres de la Amazonia de Pando (CIMAP), y los Capitanes Grandes de cada pueblo y representantes de los Territorios Indígenas Multiétnicos I y II.

Los pueblos indígenas de Pando han logrado el reconocimiento de sus derechos como el territorio y sus recursos naturales que les permite resguardar sus valores de identidad cultural, pero el saneamiento de sus tierras es insuficiente. También son preocupantes las amenazas de despojos por personas ligadas a ex madereros que aún explotan, de manera ilegal, los recursos naturales de los indígenas, con ellos los comerciantes intermediarios, colonizadores y otros. A pesar de que existen normas que prohíben el avasallamiento de sus tierras, éstas deben implementarse para garantizar el control de los territorios indígenas. Asimismo, las autoridades indígenas deben fortalecer su capacidad política para asumir responsabilidades en el control de sus territorios y establecer mecanismos de exigibilidad (Bolivia U. , 2015)

1.9. ESTRATEGIA METODOLOGICA

Se utilizará el método analítico que se aplicará a partir del análisis de los documentos legales que aperturaron el camino del régimen autonómico para el Estado Plurinacional de Bolivia como ser la ley 1551⁵, la Ley 1664⁶. Asimismo los documentos que a partir del año 2006 permitieron la consolidación de este régimen autonómico como ser la Ley No 031 de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, primeramente a través de referéndums para dar lugar a la elaboración del Estatuto departamental de Pando y

⁵ Ley de Participación Popular

⁶ Ley de Descentralización Administrativa

posteriormente a partir del año 2009, el proceso de adecuación de este Estatuto a la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Así como también, los documentos generados en el Departamento de Pando, a partir de su proceso de adecuación de su norma básica fundamental.

El método descriptivo se aplicará a través de las vivencias obtenidas especialmente en el proceso de adecuación del estatuto autonómico de pando, el proceso de redacción socialización y aprobación por instancias representativas del departamento como así también el momento donde se remite la norma básica de Pando a control de constitucionalidad.

Para el mejor manejo de datos y descripción del proceso autonómico del departamento de pando, dividiremos en dos etapas o momentos.

La primera etapa, la denominare momento constitutivo, donde se lleva adelante el referéndum por las autonomías donde el Departamento de Pando opta por este vía (2006-2009).

La segunda etapa, se denominará la de adecuación al nuevo orden constitucional (2009-2019) donde me concentrare en describir, analizar todo el proceso que conllevó la adecuación de la norma básica de pando, hasta el momento de la sentencia constitucional que señala la culminación de ese proceso de adecuación que concluye con el respectivo control de constitucionalidad.

a. METODO

- Analítico Descriptivo

b. TECNICAS

- Observación

Se realizaron seguimiento a todo el proceso autonómico como a documentos que se pudiese haber generado en este proceso 2009-2019

- **Análisis documental**

Obtener acceso a los principales documentos que permitieron la elaboración del estatuto autonómico del departamento de pando. Como ser las hojas de trabajo para la redacción y socialización del estatuto así como también, el referéndum del año 2006 (primera etapa). Asimismo dar cuenta a graves del análisis documental como se llevó adelante el proceso de adecuación del estatuto departamental de Pando al nuevo orden constitucional en el país.

c. INSTRUMENTOS

- Guías de observación
- Análisis de contenido

d. FUENTES

- **Primarias**
- Documentos tanto del ministerio de autonomía, como la Constitución Política del Estado, Ley No 031 (Ley marco de autonomías y descentralización). También, documentos originados por la secretaria de autonomía y descentralización de la prefectura del departamento de pando.
- **Secundarias**
- Notas de prensa, artículos, entrevistas a ex autoridades.
- **Experiencias adquiridas en el desarrollo del trabajo**
- Como ex funcionario de la Secretaria de Autonomías y Descentralización y Técnico de Autonomías del Consejo departamental de la Prefectura de Pando, describir las debilidades y fortalezas, especialmente en el proceso de adecuación de la norma básica del departamento de pando.

Capítulo II

LA CONSTRUCCION TERORICA DE LA AUTONOMIA Y LOS ESTUATOS DEPARTAMENTALES

2.1. LA TEORIA DEL DESARROLLO Y LAS AUTONOMIAS

Para delimitar de forma efectiva nuestro marco teórico, es necesario remitirnos en un principio, a las teorías del desarrollo, entendidas en su sentido actual, las teorías del desarrollo pretenden identificar las condiciones socioeconómicas y las estructuras económicas necesarias para hallar una senda de desarrollo humano y el crecimiento económico sostenido (productivo o no). Habitualmente, el campo no se refiere al análisis de países desarrollados, sino que se estudian directamente las economías de los subdesarrollados. Sin embargo, no debe olvidarse que algunos economistas ortodoxos

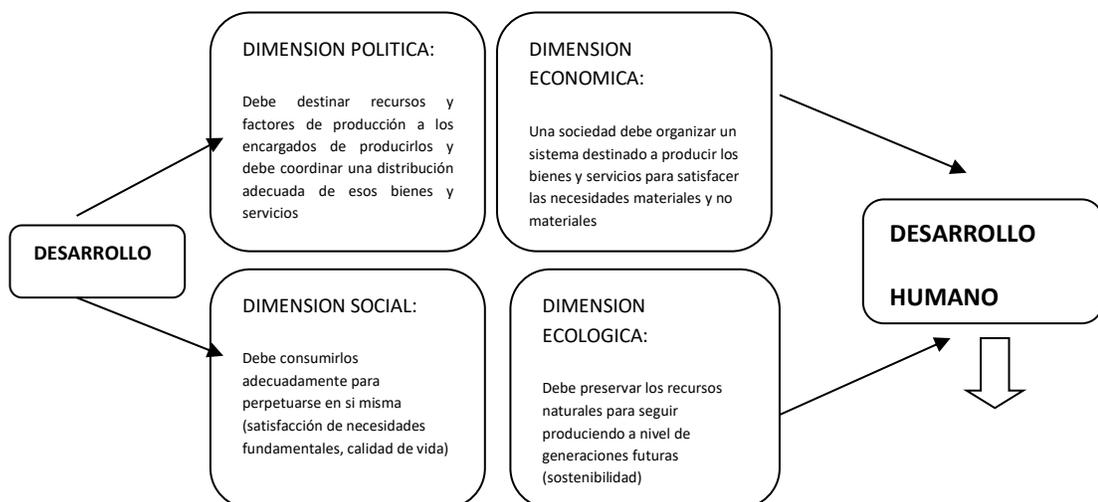
actuales en ocasiones también consideran a los modelos neoclásicos y keynesianos de crecimiento del Norte como teorías de desarrollo.

En las últimas décadas el desarrollo humano ha experimentado significativos avances en todo el mundo. Han mejorado, especialmente, los indicadores estadísticos de bienestar en salud, educación e ingresos. Sin embargo estos logros no siempre han resultado suficientes. Internacionalmente, las desigualdades entre países y entre diferentes grupos sociales han persistido y en algunos casos se han acentuado, debido sobre todo a los altos niveles de concentración de ingresos y exclusión social. La situación actual de cambio e incertidumbre, vinculada a la crisis global, tiende a producir nuevas desigualdades incluso en países desarrollados. En 2010, por ejemplo, el 0,6% de la población mundial adulta propietaria de un patrimonio neto de un millón de dólares o más, poseía el 39,3% de la riqueza mundial, mientras el 69,3% de la población mundial adulta, con un patrimonio neto inferior a diez mil dólares, poseía solo el 3,3% de la riqueza mundial. Esto requiere encontrar nuevas perspectivas y políticas que combinen las opciones nacionales con la política global, que consideren los altos niveles de interdependencia asimétrica que tienen los fenómenos de cambio e incertidumbre. En todo el mundo, las numerosas demandas de las protestas sociales están subrayando asuntos de desarrollo vinculados con la dignidad, los derechos humanos y la paz, así como la búsqueda de perspectivas que trascienden las respuestas instrumentales, institucionales y económicas a los problemas vigentes. La crisis en sus múltiples dimensiones, está provocando el surgimiento de nuevas demandas, críticas, conflictos y protestas por dignidad y derechos humanos en numerosas sociedades y culturas. La crisis combina protestas en el nivel local, nacional, regional y global, las cuales —además de expresar las quejas— buscan nuevos modos de vida social y, en última instancia, cambios políticos y culturales en las experiencias de desarrollo de los últimos treinta años (Fernando, 2017, pág. 75)

La concepción Cepalina (1930) plantea la sustitución de importaciones para la industrialización, en una época en que las naciones sometidas y atrasadas económicamente toman conciencia de su situación de subdesarrollo, de la desigualdad del intercambio

internacional en su perjuicio y de la necesidad de desarrollo independiente en base a sus propios recursos y voluntades, etapa marcadamente economicista y mecánica en cuanto a su limitada visión sobre la “teoría de la independencia” la cual fue paulatinamente superada como consecuencia de la estructuración de los cambios en el contexto económico, social y político mundial y el surgimiento de nuevas miradas respecto de un “desarrollo escala del hombre”, al punto de que el desarrollo mismo, hasta entonces considerado desde una óptica economicista como fin último de la sociedad, paso a entenderse como un medio para lograr “otro desarrollo”, armonioso, humano, integral y sostenible. Es decir, se impuso una concepción holística que vino a coincidir con los nuevos escenarios de cambio y la búsqueda de nuevos horizontes de bienestar material, social y cultural (Crales Ticona, El municipalismo en la perspectiva del desarrollo humano en Bolivia, 2006, pág. 35).

Pero el desarrollo en la dimensión humana, no es solo económico (recursos de capital) y social (capital social) sino también política al expresarse como la voluntad de transformación estructural de la sociedad, lo que implica situarse en el proceso de modernización como elemento subyacente al desarrollo, complementada con la dimensión ecológica. En otras palabras, la idea de desarrollo implica la idea de modernización económica, por medio de cuatro dimensiones fundamentales como indica A. Touraine (1980:11); como el desarrollo económico, social, político y ecológico, lo que tiene consecuencias en la organización social y política, es decir que este modelo es lo real en términos de estructura y articulación sistémica (Crales Ticona, El municipalismo en la perspectiva del desarrollo humano en Bolivia, 2006, pág. 36)



FUENTE: Críales Ticona Fidel; El municipalismo en la perspectiva del desarrollo humano en Bolivia, pág. 37

Podemos concluir en que las autonomías tienen como origen, la teoría del desarrollo; puesto que abarca tres dimensiones del desarrollo; la dimensión política, la dimensión económica y la dimensión social.

La dimensión política se centra en la consolidación de las Entidades territoriales autónomas como unidades de gestión y planificación y, aún más, considerando que las mismas poseen cualidad gubernativa.

En la dimensión económica, busca el desarrollo económico de las entidades territoriales autónomas a través de la generación de políticas públicas que faciliten este objetivo, todo ello se puede resumir en lo que se denomina fiscalidad propia de los niveles autónomos.

La dimensión social, puesto que busca consolidar desarrollo en el sentido de lograr la participación efectiva de sectores sociales, si vale el término, olvidados en el anterior diseño territorial, por ejemplo, en el diseño de elección y participación de las naciones y pueblos indígenas manteniendo sus formas ancestrales de elección (si es que así lo determina la norma básica de la entidad territorial autónoma).

2.2. LA TEORIA DE LA AUTONOMIA EN BOLIVIA

La idea de autonomía es central para la filosofía práctica moderna, así como para la filosofía jurídica y para el Derecho. Proporciona un fundamento normativo para el Estado constitucional, en particular, a través de las ideas de autonomía política, de autonomía individual o personal y de dignidad humana. También es crucial para el tema de la diversidad y la unidad en el Derecho y la moral.

La diversidad es posible porque, de acuerdo con la idea de autonomía, las normas no están determinadas por estándares ya dados, sino que dependen, en cambio, de los juicios normativos de los individuos o de las comunidades morales o jurídicas. Por otra parte, la autonomía es la única idea que puede crear unidad entre las diversas concepciones normativas del Derecho o de la moral, ya que sólo una concepción autónoma de la validez normativa puede lograr la aceptación de agentes que se consideran a sí mismos autónomos, como al menos harán algunos agentes. Es sólo la idea de autonomía, por tanto, la que permite articular una concepción comprensiva del razonamiento normativo. Las concepciones normativas basadas en la autonomía plantean, sin embargo, un dilema.

Literalmente, autonomía significa auto-legislación, lo que implica que la validez de una norma depende de que sus destinatarios decidan hacerla válida. Ahora bien, si una norma es válida sólo a causa de la decisión de sus destinatarios, cabría decir entonces que no puede ser vinculante para ellos ni, por tanto, ser válida en un sentido normativo.

Hasta acá la teoría general de la autonomía, ahora nos centraremos y esforcaremos por trazar algunos de los referentes inmediatos del proceso autonómico en Bolivia a través de legislaciones y pactos políticos de los procesos de descentralización que vivieron en el país, de hecho, estos procesos descentralizadores entendidos en etapas o de “maceración” de las mismas.

En este entendido y con esta contextualización no podemos dejar pasar, y detenernos en dar cuenta de los antecedentes históricos de las dos normas que aportaron a ese proceso de descentralización, estas dos leyes son la 1551 de Participación Popular (enfocada en los gobiernos municipales) y la Ley 1664 de Descentralización Administrativa (enfocada en los gobiernos departamentales). Tomamos en cuenta a estas dos normas, porque se constituyen, si se quiere, en el proceso de “maceración” de los procesos descentralizadores, que se llevarán más adelante en el país; en consecuencia, no podemos describir el modelo autonómico actual sin mencionar estas normas, por una simple razón y es que ellas se constituyeron en antecedentes normativos e históricos para el modelo autonómico que hoy transita Bolivia.

En ese contexto, para dar cuenta del proceso de construcción teórica de la autonomía en Bolivia, me remito a la cuestionante frecuente que se presenta en la Ciencia Política, que tiene que ver, en cómo se podría acercar más el Estado al ciudadano.

Bajo esta línea por ejemplo, en el Estado de 1952 nuestro país se encontraba muy alejado del ciudadano, tanto así, que el estado no tomaba en cuenta algunos aspectos como por ejemplo el derecho al acceso o titularidad de las tierras o el derecho al voto, por ejemplo, provocando de esta manera asimetrías entre ciudadanos y por ende causando un mal funcionamiento de la estatalidad y a su vez generando descontento de los ciudadanos que no eran tomados en cuenta en la conformación del estado Boliviano. En esta última descripción podemos señalar que el Estado estaba muy alejado del ciudadano por ende era casi imposible que sus demandas sus requerimientos sean atendidos de forma oportuna y eficazmente.

Si se quiere, podríamos señalar que esta fue la herencia que nos dejó el Estado Nacional de 1952. La República en ese entonces daba cuenta de 22 proyectos de Ley, presentados previamente ante el parlamento durante al menos 12 años de debate sobre descentralización administrativa y los primeros intentos legislativos para hacer que este “defecto” sea resuelto, se da después de 42 años con la promulgación de normas que su principal objetivo tenga que ver con resolver el dilema de acercar el Estado al ciudadano de manera efectiva.

La Ley No 1551, sin lugar a dudas, dio lugar a lo que se conoce como la municipalización del país, reconfigurando de esta manera también, el poder, la transferencia de recursos públicos a los municipios, pero también reconfigurando el territorio. Donde entre sus aspectos más importantes podemos señalar; reconoce la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base urbanas y rurales (otb), delimita la jurisdicción territorial de los municipios amplia competencias e incrementa recursos a favor de los mismos y les transfiere la estructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla. Pero también establece un principio de distribución igualitaria por habitante

de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los departamentos a través de los municipios y universidades correspondientes buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales.

Otra Ley que permitió este acercamiento ciudadano-Estado, fue la Ley No 1654 de descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995, donde el principal objeto de esta norma son los gobiernos departamentales a través de sus formas de organización y de gobierno, tales como su ejecutivo (el prefecto y sus secretarías) su legislativo (su consejo departamental) y la transferencia de recursos y las competencias que son asignadas a estas, claro está, que no sean privativas del nivel central de gobierno.

En ese marco, se puede definir este proceso de “maceración histórica” de los procesos descentralizadores, como factores de activación de necesidades y sentimientos que finalizarán en la construcción de teorías primero descentralizadoras y que posteriormente se convertirán en teorías autonómicas; vale decir que existe un correlato entre la construcción teórica del proceso de municipalización con la construcción teórica autonómica. En consecuencia sería imposible dar cuenta de una sin mencionar a la otra.

Entonces, en este proceso de construcción teórica de la autonomía y los estatutos departamentales, en una dimensión institucional podemos señalar que se encuentran tres dimensiones, en vista que los gobiernos departamentales, elevados a la calidad de autónomos, se enfrentan al desafío de definir su estructura institucional en sintonía con las particularidades naturales y sociales de su jurisdicción.

Por ello, resulta útil recordar que el perfil actual de los dispositivos y sistemas administrativos es una resultante de al menos tres fases históricas: Autonomía departamental: lento inicio nacional:

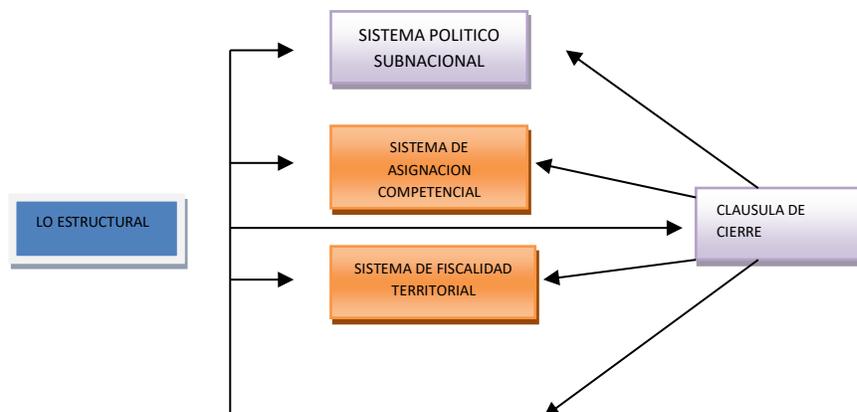
- a) 1995 a 2005, década en la que la institucionalidad se delineó en función de la descentralización administrativa. La máxima autoridad ejecutiva (Prefecto) era designada desde el nivel central, acompañada del Concejo Departamental, cuyos miembros eran nominados por los gobiernos municipales. A partir de 1999 se

organizan los Servicios Departamentales, en el marco de un modelo de desconcentración de la administración departamental.

- b) 2006 a 2009, continúa la matriz de la descentralización administrativa y de los Servicios Departamentales, pero el Prefecto o Prefecta pasa a ser elegido(a) por voto popular. En esta fase, los cuatro departamentos que hoy esperan la adecuación de sus Estatutos dieron los primeros pasos en dirección a la autonomía, impulsados por los referendos de 2006 y 2008.
- c) 2010 en adelante, etapa de construcción del Estado Plurinacional con autonomías y del Gobierno Autónomo Departamental en cada una de las nueve unidades territoriales intermedias del país, con gobernadores y asambleístas electos.

Ahora bien, podemos señalar que todo este proceso histórico y de práctica legislativa que buscaba la descentralización profunda de nuestro país, se constituye en parte constitutiva de la construcción de la teoría de la autonomía en Bolivia, puesto que sin estas leyes no se podría entender la necesidad de construir una nueva malla territorial en el país para los primeros años del 2000, la necesidad de incluir por ejemplo a la malla territorial y configuración del nuevo pacto territorial de lo indígena, por ejemplo. La necesidad de desmonopolizar la facultad legislativa del nivel central y transferirla hacia las entidades territoriales autónomas.

En el presente trabajo entenderemos la construcción teórica en Bolivia bajo el siguiente gráfico.





Fuente: Franz Barrios Suvelza

Lo estructural, tiene que ver cómo está configurado el Estado, si se constituye en un Estado simple o en un Estado compuesto, vale decir, se trata de otorgar un nombre a la criatura, que por lo general está plasmado en los primeros artículos de las constituciones⁷.

En el caso de Bolivia el Artículo 1 de su constitución señala “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado, y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico del proceso integrador del país”⁸. Entonces podemos concluir que, con la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia el año 2009 Bolivia paso de ser un estado simple a constituirse en un estado compuesto estableciendo los respectivos niveles territoriales correspondientes.

Sistema político subnacional, tiene directa relación con la organización de las entidades territoriales autónomas del nivel meso, por ejemplo, como se organizan tanto sus legislativos y sus ejecutivos las autonomías municipales, las autonomías departamentales, las autonomías regionales y las autonomías indígenas. Como se diseña las normas básicas en caso de los municipios, sus cartas orgánicas, en caso de departamentos y regiones sus estatutos y en el caso de las autonomías indígenas se tendrá que tomar en cuenta las tres vías que contempla la constitución para su consolidación como autonomías⁹, por lo general en esta parte se debe considerar detalles como por ejemplo los mecanismos de

⁷ Esto fue así en Sudáfrica o en España, países cuyas constituciones evitan formulaciones tan directas sobre el modo de estado, simple o compuesto

⁸ Constitución Política del Estado de Bolivia, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, pág. 7

⁹ El artículo 291 de la constitución política del Estado señala tres vías de acceso a su autonomía para las comunidades indígenas originario campesinas; como territorio indígena originario campesino, municipio y regiones.

revocatoria de las autoridades de las entidades territoriales, incorporación de lo indígena en el diseño territorial, censura, sucesión de autoridades.

Lo orgánico institucional, se constituye como una asignatura pendiente en nuestra construcción teórica de la autonomía en Bolivia, puesto que esta parte del diseño territorial tiene que ver con la normativa dedicada a aclarar cómo se designa las cabezas de estas agencias, como por ejemplo como se territorializa el poder judicial o el sistema de contraloría estatal, es evidente que en el caso Boliviano, existe un vacío en cuanto a este aspecto puesto que la Ley de deslinde jurisdiccional de justicia a la fecha no surte efectos, más aún, tomando en cuenta que nuestra constitución contempla la justicia comunitaria por ejemplo.

En este contexto es incierta la posibilidad de poder establecer agencias de control estatal del manejo de recursos públicos, dentro de los cuatro tipos de autonomías que nos señala nuestra constitución, sin lugar a dudas se constituye como una tarea pendiente en la construcción del proceso autonómico en el país, situación que en algún momento generaría cortes circuitos en el funcionamiento eficiente de las autonomías.

Sistema de asignación competencial tiene que ver con la provisión estatal en el caso de nuestro país esta detallada en la Ley No 031, que en el presente proyecto desglosaremos más adelante.

El sistema de fiscalidad territorial, es siamés al eje de sistema de asignación competencial, es decir, están estrechamente ligadas una competencia con la fuente de financiamiento para ejercer de forma adecuada dicha competencia.

La cláusula de cierre, tiene que ver con aquellas materias o competencias que fueron olvidadas o no tomadas en cuenta en el catalogo competencial (Un Catálogo Competencial lo que hace es clasificar las competencias de entes descentralizados de un Estado, por nivel de gobierno. Una competencia tiene usualmente atribuciones y funciones, las que se sub clasifican, en nuestro caso, el catalogo competencial, se subdivide en cuatro partes o tipos de competencias: privativas, exclusivas, concurrentes, compartidas) y por ende en

quien se hace cargo de estas “fugas” en el diseño territorial, en el caso de nuestra constitución esta cláusula residual se encuentra señalada en el art. 297 párrafo II, donde indica que toda competencia que no esté incluida en la Constitución, será atribuida al nivel central del Estado. Pero también encontramos referencias en cuanto al eje de cláusula residual en la Ley Marco de Autonomías en su artículo 72.

Estos son los cinco ejes que nos permitirán entender de manera adecuada la construcción teórica de la autonomía, en el caso específico de Bolivia. Bajo estas directrices podemos concluir que dentro de una visión teórica; autonomía implica el manejo minucioso y delicado de estos ejes que confluirán en una construcción territorial estatal que tendrá como eje articulador la capacidad de descentralizar las capacidades legislativas, elección propia de autoridades y fiscalidad propia, entre las más primordiales.

Como se podrá evidenciar se trata del manejo de cierta técnicas y ejes bajo un estricto control, si se quiere, de calidad. Puesto que si solo una de estas funciona mal o en su génesis se encuentra mal planteada producirá un efecto negativo en la consolidación de procesos descentralizadores profundos.

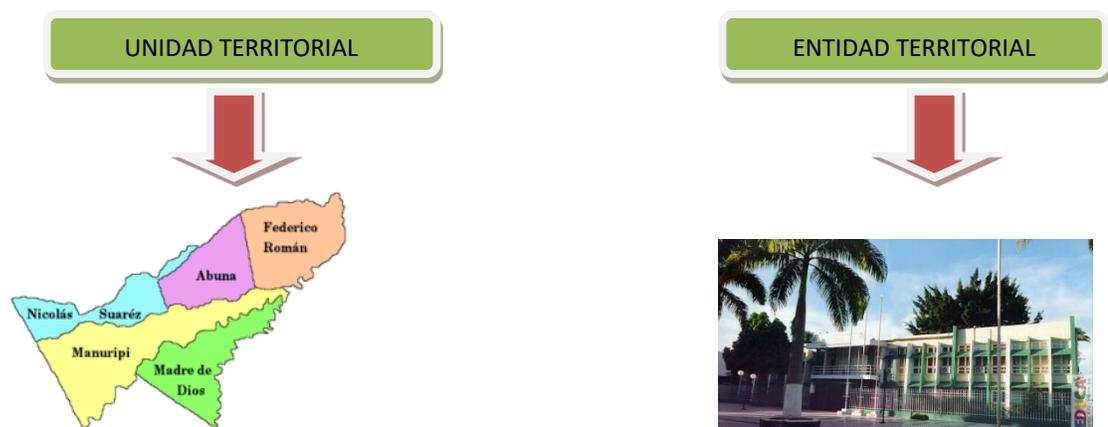
En todo caso toda esta construcción teórica nos permite concluir, que autonomía es una palabra polisémica, en el sentido que se le puede dar muchos significados o conceptos, pero en el presente estudio entenderemos la autonomía bajo dos ejes que entre si no sufren colisión; el primero constitucional y el segundo epistemológico. El constitucional se enmarca en lo que señala el Art. 272 de la Constitución Política del Estado, donde nos indica que autonomía implica elección directa de autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones. El epistemológico debemos entender la autonomía como un proceso de descentralización profunda. Si revisamos con detenimiento en el Art, 272 de nuestra constitución se encuentra plasmada de manera condensada, si se quiere, los 5 ejes que planteamos con anterioridad, del trabajo teórico de Franz Barrios.

Entonces, podemos señalar que dentro de esta construcción teórica de las autonomías en Bolivia deviene de forma directa como normas subnacionales la construcción de la teoría de los Estatutos Departamentales. En ese sentido debemos entender esta construcción, como un proceso asimétrico entre las nueve unidades territoriales que tenemos en nuestro país.

En efecto, cada unidad territorial departamental contendrá sus propias características, sus propias formas de gobierno, como también sus propias formas de elección de autoridades, sus propias formas inclusión en la malla territorial departamental del tema indígena su forma de participación y los porcentajes o escaños con los cuales participe en la conformación de la entidad territorial.

En este aspecto también es necesario definir las diferencias entre unidad territorial y entidad territorial.

Unidad territorial es un espacio geográfico para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino. Entidad territorial es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la Ley.



Fuente: Elaboración Propia

En esta construcción teórica de la autonomía y los Estatutos Departamentales, es necesario realizar un énfasis primordial del tipo de competencias que admite nuestro modelo autonómico Boliviano.

El artículo 6 parágrafos II de la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, Ley No 031 establece la competencia, como la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la Ley.

En ese sentido podemos decir, que una competencia es un rol o una responsabilidad del Estado sobre una materia. Al mismo tiempo las competencias contemplan tres cualidades; legislación, reglamentación, ejecución.

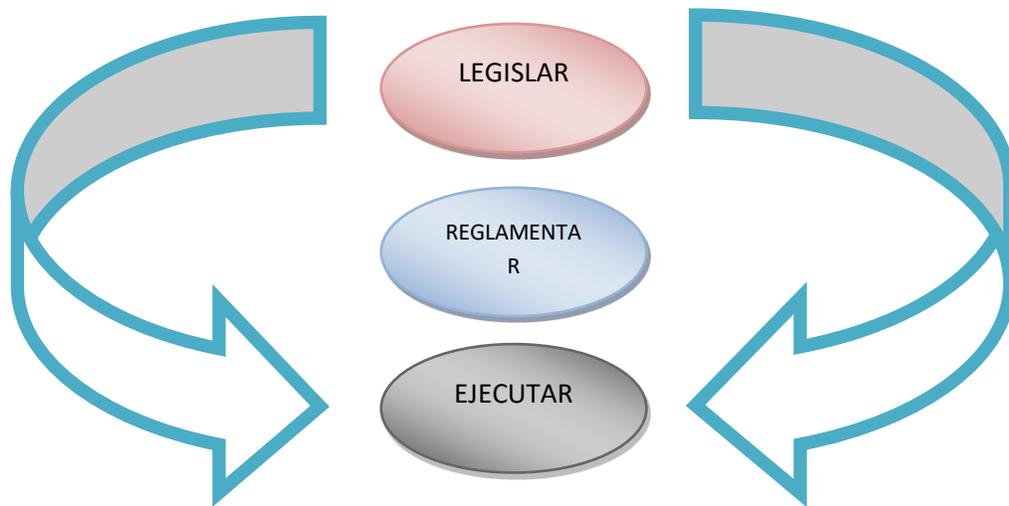
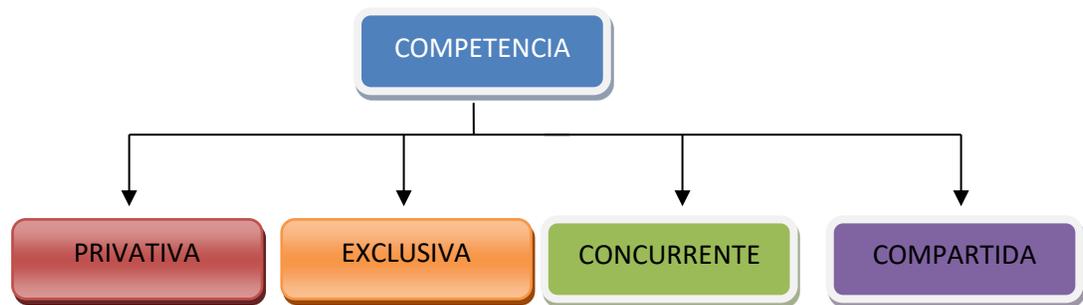
Existen cuatro tipos de competencias establecidas constitucionalmente; privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.

Competencias privativas.- son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se delega ni transfiere puesto que están reservadas para el nivel central del Estado.

Competencias Exclusivas.- aquellas en que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia la facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir estas dos últimas.

Competencias Concurrentes.- son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias y ejecutivas.

Competencias Compartidas.- son aquellas que están sujetas a una legislación básica de la asamblea legislativa plurinacional y cuya legislación de desarrollo pertenece a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las unidades territoriales autónomas.



Fuente: Elaboración Propia

Podemos concluir, que el proceso de construcción teórica de la autonomía en Bolivia, pasa por desentrañar los procesos históricos y políticos que tienen que ver con la capacidad de parte del Estado de desconcentrar y desmonopolizar la capacidad legislativa, y la otorgación de recursos o fiscalidad propia, hacia las entidades territoriales autónomas, para la ejecución de las materias o competencias que sean transferidas.

2.3. CONCEPTO DE AUTONOMIA

Efectivamente, la Autonomía es uno de los puntos más neurálgicos de la modernidad que proclama y busca la autonomía de los individuos y, también, de los grupos sociales.

Se presenta siempre como el “gran mito contemporáneo”, que encaja e interacciona con otras ideas que son la autodeterminación, la crítica, la tolerancia, la democracia, la decisión pública, pero es, a la par, uno de los aspectos centrales de cierta postmodernidad. (Martínez Muñoz, 2007, pág. 716)

El primer problema de la idea de autonomía proviene de la ambigüedad del término. Lo que interesa aquí es la noción de auto-legislación, por cuanto indica que los propios agentes establecen las normas que son vinculantes para ellos. Tenemos que distinguir tajantemente esa noción de la noción de autodeterminación, de la capacidad y el derecho de efectuar los propios juicios morales, y de la noción de libre albedrío. Autodeterminación significa guiar la propia conducta de acuerdo con los objetivos, normas o máximas que uno mismo elige, lo que incluye decidir por uno mismo si seguir la ley moral o no. La autodeterminación no equivale a la auto-legislación, puesto que aquélla es compatible con la existencia de una ley moral predeterminada que sea vinculante para los individuos, pero no hecha por ellos.

La capacidad y el derecho de efectuar los propios juicios morales tampoco equivalen a la auto-legislación, puesto que ambos son compatibles con una concepción de la moral que entienda que la ley moral es independiente de su reconocimiento por parte de los individuos. El problema del libre albedrío suscita la cuestión de si las decisiones o juicios morales están determinados por factores causales y empíricos, o bien deben entenderse en otros términos, distintos de los de la causalidad empírica. Esta idea, con ser una preocupación principal de la filosofía kantiana, así como de la filosofía práctica en general, tampoco tiene ninguna conexión conceptual con la idea de auto-legislación, pues la independencia respecto de factores empíricos ni implica ni presupone que las normas sean establecidas por sus propios destinatarios. (Jan, 2008, pág. 467)

Entonces tomando estos antecedentes teóricos, podemos ubicar la palabra “Autonomía” como un concepto polisémico, no es seguro que cualquier empleo del mismo implique un cambio estructural. Cuando autonomía significa un proceso de

autoadministración creciente es menos ambiciosa que cuando conlleva auto legislación (Barrios Suvelza, 2008, pág. 22)

2.4. QUE SE ENTIENDE POR DESCENTRALIZACION

La descentralización es una ideología política que consiste en transferir responsabilidades y autonomía desde el gobierno central hacia otras autoridades. La descentralización busca entregar las responsabilidades de producción, asignación y tareas a unidades locales que estén más familiarizadas con el entorno en el cual se debe trabajar. Con la descentralización el gobierno central inyecta recursos a diferentes ministerios, organismos, instituciones, corporaciones, organizaciones regionales, funcionales o privados para que se encarguen de la planificación, administración, obtención, y asignación de dichos recursos (www.significados.com/descentralizacion, 2018)

La descentralización, como instrumento generador de desarrollo regional, irrumpió en los países latinoamericanos en la década de 1980, constituyéndose en un reto para que los gobiernos centrales y nacionales pudieran resolver asuntos medulares como la prestación de servicios con equidad, disponibilidad, acceso y calidad (Jaramillo Cardona, La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California, 2010)

La descentralización es un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. En términos generales, y como lo explica Finot (2001), se define como un proceso de transferencia organizada y ordenada del gobierno nacional o central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática.

Desde esta mirada, emprender una descentralización obliga a los gobiernos locales a establecer alianzas entre los demás ámbitos gubernamentales enfocados a satisfacer las demandas políticas localizadas. En este sentido, como lo propone (Parsons 2007, 37), las "políticas" se ocupan de las esferas consideradas como "públicas", lo que hace que la idea de las políticas públicas presuponga la existencia de una parte de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva, aspecto que contribuye a disminuir la brecha de inequidad territorial y social prevaleciente.

En este sentido, la descentralización se orienta a mejorar la planeación local, para solucionar las necesidades reales de las poblaciones, buscando la corresponsabilidad de la sociedad civil con una participación dirigida tanto a apoyar las decisiones de los gobiernos en programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida, como a la elaboración de propuestas para perfeccionarlos. Por ende, es necesario que los gobiernos estatales, municipales y centrales, den a la descentralización, el peso que tiene en la planeación y diseño de políticas públicas con la colaboración social, lo que sólo se logra manejando relaciones intergubernamentales que permitan una acción coordinada.

El análisis de la lógica y consecuencias de la descentralización es complejo, debido a la variedad de conceptos que comprende una reforma de este tipo. De acuerdo con Rondinelli, Nellis y Cheema (1984), la descentralización puede definirse como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos del gobierno central y sus organismos a sus mismas unidades de campo, de agencias, unidades o subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales u organizaciones no gubernamentales (ONG) privadas y voluntarias.

En general, la literatura (Rondinelli et al. 1984; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL 1993; Di Gropello y Cominetti 1998; Finot 2001) distingue tres formas principales de ver la descentralización, cuyas diferencias más significativas

radican en el grado de autonomía de la toma de decisiones de las unidades subnacionales en relación con el gobierno central y en el alcance de las responsabilidades trasferidas:

- a) desconcentración de responsabilidades en las esferas menores, por parte de los ministerios o agencias del gobierno central con poder de decisión limitado;
- b) delegación de la gestión —de ciertas funciones específicamente definidas— a organizaciones públicas, que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática del gobierno central (corporaciones, empresas privadas reguladas públicamente, autoridades de desarrollo de áreas y planificación regional y otras), por lo general con autoridad semiindependiente para ejecutar las tareas y
- c) devolución, de la gestión a las unidades subnacionales (gobiernos locales, sectores administrativos) o a unidades públicas en general, que deben percibirse como entidades independientes sobre las cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir, que tengan autonomía para ejecutar sus actividades.

Sin embargo, en la práctica es difícil identificar las experiencias reales de descentralización con alguna de estas tres formas organizacionales, porque la mayoría corresponde a tipos híbridos que combinan elementos de por lo menos dos. Por ejemplo, es común encontrar que una descentralización con entrega de responsabilidades amplias a los gobiernos locales se combine con limitaciones de la autonomía en la toma de decisiones, lo que la hace más similar a una desconcentración o delegación que a una devolución. Por el contrario, las corporaciones públicas y las autoridades especiales creadas en el contexto de un proceso de delegación pueden tener un grado importante de autonomía, mucho mayor que el usual en tales formas de descentralización.

Además, el alcance de las responsabilidades y la autoridad discrecional de los gobiernos subnacionales variará con frecuencia según la función involucrada (recolección de impuestos, construcción y mantenimiento de infraestructura, implantación de esquemas

de desarrollo rural, provisión de servicios de educación y salud, etcétera) (Jaramillo Cardona, 2010, pág. 2)

2.5. LA TEORIA DE LOS ESTATUTOS DEPARTAMENTALES

Empezaremos por conocer algunos aspectos fundamentales para poder entender lo dificultoso que puede constituirse encontrar un marco teórico de los Estatutos Departamentales. Puesto que muchos autores, estudiosos del tema, se enfocan básicamente en el desarrollo de los procesos legales e históricos de estas normas básicas, descuidando la construcción teórica de las mismas.

Es conocido por todos que la Constitución Política del Estado fue promulgada al finalizar la primera semana del mes de febrero de 2009, iniciándose con ella la construcción del Estado Plurinacional, con autonomías en Bolivia. Dos vías fueron abiertas por la Ley Fundamental para la consolidación del régimen autonómico en el nivel departamental: la ruta especial, a través de la adecuación de los Estatutos de Autonomía Departamental de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, avalada por el dictamen de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Plurinacional, por un lado, y la vía ordinaria, que pasa por el referéndum autonómico, la elaboración del proyecto de Estatuto, el control de constitucionalidad y la ratificación del documento en consulta popular, aplicable a La Paz, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca y Oruro, según las regulaciones de la propia Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Borth Irahola, 2012, pág. 13)

Dentro del molde de los estatutos departamentales en Bolivia Los departamentos de oriente, sur y norte amazónico de Bolivia como Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, que protagonizaron la lucha por la autonomía a principios de siglo, cuentan con Estatutos aprobados en Referéndum en sus departamentos, sin embargo, como fueron elaborados antes de la aprobación de la nueva Constitución, requieren un proceso de adecuación al nuevo marco constitucional. De estos departamentos, solo Pando y Tarija finalizaron esta fase de ajustes. En el otro bloque, los estatutos de los cinco departamentos de occidente (Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí) fueron elaborados recientemente y

sometidos a referéndum (en septiembre de 2015), ocasión en la que fueron rechazados por la ciudadanía, por lo que deben reformularse para ser sometidos a una nueva consulta.

Para dar cuenta de este aspecto es menester hacer mención a un interesante dato del año 2009 donde se realiza una especie de sondeo donde se trata de medir a través de encuestas el rol de las prefecturas en el proceso descentralizador que se llevaba en nuestro país, el resultado que se da es que en los nueve departamentos ante la cuestionante que si está de acuerdo o no en que el gobierno central y las prefecturas deben liderizar la descentralización en Bolivia? En La Paz el 64% está de acuerdo en que el gobierno central y las prefecturas deberían liderizar el proceso descentralizador en el país; Santa Cruz el 91% está de acuerdo con dicho enunciado y así sucesivamente, Cochabamba el 64%, Tarija el 65%, Oruro el 77%, Potosí el 75%, Chuquisaca el 85%, Beni el 91% y finalmente Pando el 65%. (Ayo Saucedo, Democratizando la Democracia, una mirada a la participación popular en los albores de la Bolivia de las autonomías, 2009).

Según estos datos la entidad territorial “prefectura” juega un rol preponderante como actores incuestionables de la descentralización en Bolivia.

Siguiendo esta línea teóricamente, debemos entender los Estatutos Autonómicos Departamentales, como un cuerpo normativo de los niveles meso del Estado, estos tienen que ver, a su vez, dentro de los ejes teóricos que mencionamos, con anterioridad, del sistema político subnacional. En otras palabras, podemos entender como concepto los Estatutos Autonómicos, como normas básicas que regulan el accionar del individuo dentro de la unidad territorial, constituyéndose en una especie de constituciones pequeñas de cada unidad, que a su vez contienen la descripción clásica de una constitución que debe contener una parte orgánica como una parte dogmática.

Es en este sentido, es muy importante describir una visión de la construcción teórica de los Estatutos Departamentales, en el entendido que se constituyen, si se quiere, como los certificados de nacimiento, de las unidades territoriales, y por ende de las entidades territoriales autónomas.

Ahora bien, deteniéndonos en los ejes teóricos, que, con anterioridad, planteamos para entender la construcción de un diseño territorial y por ende un profundo proceso de descentralización que son las autonomías, centraremos en este punto en lo que se denomina el eje del sistema político subnacional.

En efecto, están inmersas dentro de este eje la constitución o redacción de los estatutos departamentales sus formas de diseño de cada norma básica de la entidad territorial que tendrá su efecto y aplicación en toda la unidad territorial asignada.

Se podría concluir que este proceso de construcción teórica y fáctica de los estatutos departamentales tienen dos fases: la fase censitaria; que empieza con los intentos de acercamiento del estado hacia el ciudadano y que tendrá su punto de llegada hasta más o menos el año 2008 donde todavía tenemos en el escenario político del país con buena salud y buen funcionamiento a las nueve unidades territoriales departamentales, a través de sus entidades territoriales que vinieron a ser las prefecturas.

Acá es necesario hacer mención a un aspecto importante, que, en el presente trabajo, denominamos fase censitaria de la construcción de los estatutos autonómicos departamentales, el no poco llamativo cambio de método de elección de prefectos puesto que antes del año 2005 estos eran primeramente seleccionados y posteriormente elegidos por el presidente de la República, pero a partir del año 2005 los prefectos son elegidos mediante voto popular en procesos electorarios competitivos. La otra fase denominamos la fase constitutiva de la construcción teórica de los estatutos, en esencia esta fase se inicia con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, producto de una Asamblea Constituyente donde se diseña el nuevo modelo de Estado y su configuración territorial, precisamente todo lo detallado permite que las autonomías departamentales entren en plena vigencia previa elaboración y aprobación de sus normas básicas fundamentales o lo que es lo mismo sus Estatutos Departamentales.

Dentro de este proceso de construcción teórica de los estatutos departamentales, también es necesario mencionar que, de las nueve piezas de unidades territoriales en

nuestro país, no todas ingresaron a este proceso de construcción de la teoría de los estatutos departamentales de forma conjunta, sino más bien se generaron procesos asimétricos entre las nueve unidades territoriales, puesto que algunas ejecutaron sus estatutos departamentales o normas básicas sin el paraguas constitucional.

CAPITULO III

EL MARCO JURIDICO Y CONSTITUCIONAL DE LAS AUTONOMIAS EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

3.1. MODELO DE ESTADO DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL (ESTADO SIMPLE o ESTADO COMPUESTO)

El modelo o tipo de Estado, por lo general se puede descifrar en los primeros artículos de una constitución, se podría decir que es una forma de “bautizar a la nueva criatura” y suele ser su principal punto de debate, el descifrar si el estado será unitario o federal .Es cierto también que esta regla no se cumple perse, en todos los casos es así que los casos de las constituciones de España o Sudáfrica, donde evitan formulaciones sobre el modo de Estado.

En el caso particular de nuestro país, este aspecto que se refiere al modo de estado, se devela en el artículo 1 de la misma, la cual señala:

“... Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país...”¹⁰

Tomando en cuenta y haciendo uso de todas las herramientas teóricas descentralizadoras y autonómicas, podemos continuar bajo la siguiente óptica.

Primero, definamos si somos un Estado unitario o federal; es cierto que Bolivia se constituye en un Estado con autonomías, pero también señala que nos constituimos como un Estado unitario y, por si fuera poco, señalan que somos un Estado descentralizado. En

¹⁰ Constitución Política del Estado Plurinacional, Gaceta oficial del Estado, 2009

este escenario confuso de términos, que nos denotan diferentes caminos es que debemos de tratar de encontrar la explicación racional en cuanto a la forma de Estado que adoptó la Asamblea Constituyente para nuestro país. Entonces, podemos aterrizar en la idea de que Bolivia se constituye en un estado unitario, descentralizado y con autonomías, por lo tanto el caso del modelo constitucional de nuestro país, rompe de alguna manera con la lógica teórica descentralizadora; puesto que se puede inferir que si bien no somos un estado federal, pero avanzamos un poco más, para ser considerados como un estado unitario, en el sentido que nuestra constitución no se queda solo mencionando que nos constituimos como un Estado unitario, si no que le suma a este categoría dos elementos (descentralizado y autonomías) muy propios de modos de estado que contienen avanzados modelos descentralizadores.

Entonces, podemos discernir, que el modo de Estado que adopta nuestro país, es híbrido pues no se encuadra en la categoría del federalismo, pero tampoco se apega completamente a la categoría del unitarismo y más bien profundiza y complejiza la forma de entender el unitarismo, agregándole elementos “nuevos” como lo son la descentralización y las autonomías.

Segundo, que se puede decir es siamés a la primera interrogante pues están estrechamente ligados una con la otra, ¿es si Bolivia se constituye en un Estado simple o en un estado compuesto? Para responder esta interrogante es necesario recurrir a nuestra constitución que señala lo siguiente; “...Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos...”¹¹ , pero también nos dice “...las regiones formaran parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la Ley...”.

Con este escenario constitucional señalado, no tenemos lugar a dudas de señalar que Bolivia por su diseño territorial y por la implementación de la cualidad gubernativa para los subniveles nacionales, paso de ser un estado simple a un estado compuesto, bajo un

¹¹ Constitución Política del Estado, Art, 269, Gaceta Oficial de Bolivia, 2009

molde tetraterritorial, puesto que se contemplan 4 dimensiones que conforman la territorialidad de Bolivia, estas son los departamentos, los municipios, las naciones indígenas originario campesinas y por último las regiones.

3.2. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TIPOS DE AUTONOMIA Y CARACTERISTICAS

Producto de consensos y el resultado del trabajo de una Asamblea Constituyente, es que el año 2009 se promulga la Constitución Política del Estado, estableciendo una nueva reconfiguración estatal y así mismo el ingreso a un modelo autonómico en el país sin dejar de lado el unitarismo.

En ese nuevo modelo Bolivia se constituye en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Pero también, para tener un panorama mucho más claro en este punto, es necesario entender que se entiende por autonomía en nuestra Constitución Política del Estado, en este horizonte autonomía estriba en la elección directa de autoridades, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativas, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva¹².

Así mismo, las bases del régimen de autonomías tienen como fin, distribuir las funciones político-administrativas, del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país¹³.

Así mismo, los gobiernos autónomos como depositarios de la confianza ciudadana en su jurisdicción y al servicio de la misma, tienen los siguientes fines ; concretar el carácter plurinacional y autonómico del Estado en su estructura organizativa territorial; promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a

¹² Constitución Política del Estado, art.272, Gaceta Oficial de Bolivia, 2009

¹³ Ley No 031, Art.7, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional, 2010

través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional; garantizar el bienestar social y la seguridad de la población boliviana; reafirmar y consolidar la unidad del país, respetando la diversidad cultural; promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones y municipios y territorio indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma; mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, éticos y cívicos de las personas, naciones, pueblos y las comunidades en su jurisdicción; favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a la educación, la salud y al trabajo, respetando su diversidad, sin discriminación y explotación, con plena justicia social y promoviendo la descolonización; promover la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución Política del Estado y la Ley¹⁴

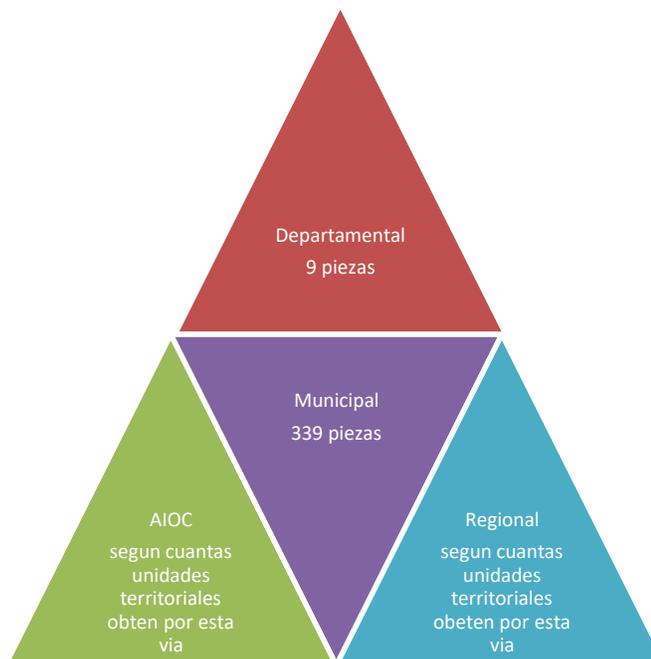
Ahora bien, teniendo todos estos elementos me ocupare en detallar los tipos de autonomía y sus características de acuerdo a nuestra Constitución Política del Estado.

Empecemos indicando que producto del nuevo pacto territorial, fruto de un acuerdo y pacto social, establecido a través de la Asamblea Constituyente, se establece cuatro tipos de autonomías, tres que pueden ejercer cualidad gubernativa y uno que se constituye como una espacio de planificación, que también puede ser considerado, tal como nos señala Franz Barrios, como un nodo espacial que es una categoría que es frecuentemente utilizada para diseños territoriales de cualquier Estado, un ejemplo de nodo espacial, en el molde anterior a la constitución de 2009, es las mancomunidades municipales, que si bien existían como instancias de organización y planificación, no se constituían en espacios territoriales reconocidos, si se quiere, por la constitución, pero aun así funcionaban. En la actualidad un claro ejemplo de nodo espacial con un signo peculiar son las regiones que

¹⁴ Ley No 031, Art.7 párrafo II, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional, 2010

no tienen cualidad gubernativa y se constituyen solo como instancias de planificación y organización¹⁵.

Entonces se concluye en que nuestra constitución reconoce en síntesis 4 tipos de autonomías, con la variante que arriba explico y, esas son las autonomías Departamentales, Municipales, Indígenas Originarios Campesinas, Regional. En cada nivel estarán compuestas por piezas, por ejemplo en la autonomía departamental tendremos nueve piezas, en las autonomías municipales tendremos 339 piezas y en los otros tipos de autonomías las piezas se irán sumando según cuantas unidades territoriales obtén por esa vía.



Fuente: Elaboración Propia

¹⁵ Un nodo espacial, no necesariamente necesita el reconocimiento de la estatalidad y su funcionamiento puede estar inclusive al margen de esta.



Fuente: Elaboración Propia

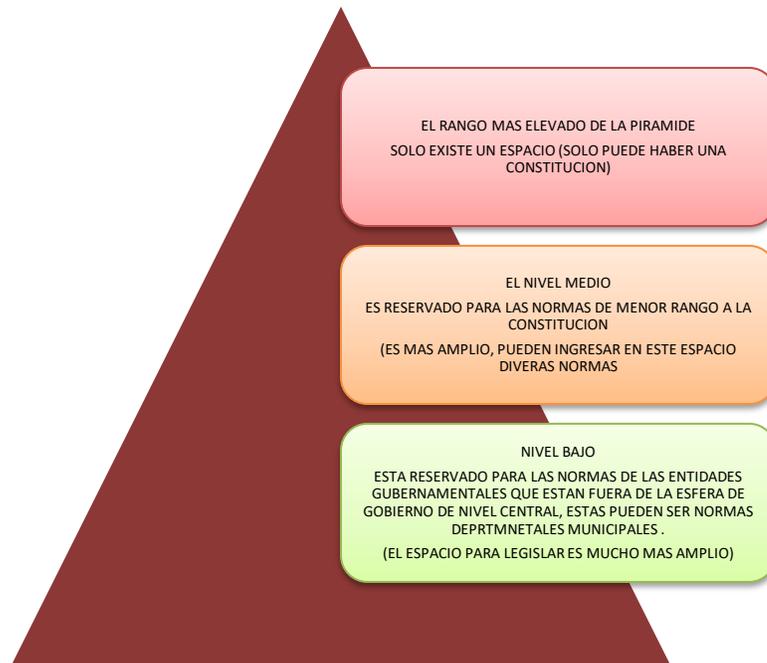
3.3. JERARQUIA NORMATIVA Y ESTATUTOS AUTONOMICOS DEPARTAMENTALES

El concepto mismo de pirámide, no es de Kelsen sino de Kerl, entendida como jerarquía normativa. Aunque hay autores que insisten en poner a Kelsen como el creador de la pirámide, entendiendo que en su Teoría Pura del Derecho sostuvo, un orden de prelación en las normas jurídicas, poniendo unas por encima de otras, a la hora de su aplicación. Otros autores, sostienen que la jerarquía normativa, va direccionada a un sistema de normas. La teoría sistémica fue expuesta por varios autores Bertalanffy, Mirabelli, Gonzales. La más común en tiempos actuales ha sido la del principio de proporcionalidad, que hace referencia tangencial a la jerarquía normativa desde el punto de vista constitucional.

En la misma línea, la interpretación constitucional, requiere de ciertos procedimientos, que se basan en la validez de la Ley y en la consistencia de la misma. Es sistémico, porque

la jerarquía normativa o pirámide kelseniana representa gráficamente la idea de sistema jurídico escalonado. De acuerdo con Kelsen, el sistema no es otra cosa que la forma en que se relacionan un conjunto de normas jurídicas y la principal forma de relacionarse éstas, dentro de un sistema, es sobre la base del principio de jerarquía. La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa, es también un método jurídico estricto, mediante el cual quiere eliminar toda influencia psicológica, sociológica y teológica en la construcción jurídica, y acotar la misión de la ciencia del derecho al estudio exclusivo de las formas normativas posibles y a las conexiones esenciales entre las mismas.

La jerarquía normativa o pirámide kelsiana, es categorizar las diferentes clases de normas ubicándolas en una forma fácil de distinguir cual predomina sobre las demás, ej. Constitución, ley, decreto ley, ordenanza etc. Incluso en términos del derecho comparado, se puede señalar que esta jerarquía normativa se respeta en varios países de Latinoamérica, sino en todos. Cuanto más nos acercamos a la base de la pirámide, el escalón es más ancho, es decir, hay un mayor número de normas jurídicas. Así, el escalón superior es muy pequeño, pues Constitución sólo hay una, el escalón por debajo es más ancho (porque hay más leyes que “constituciones”), el siguiente más ancho que el anterior (porque hay más reglamentos que leyes) y así sucesivamente. Ahora bien, por encima de la Constitución y, por ende, fuera de la pirámide, se encontraría la Grundnorm (norma básica o fundamental) La pirámide sirve para reflejar la idea de validez (cada escalón es una especie de eslabón de la cadena de validez) dentro del sistema, pero quien otorga validez al sistema en sí es la norma fundamental. Ésta no es una norma positiva, sino una norma hipotética (Mario, 2018, págs. 126-148)



Fuente: Elaboración Propia

Se puede concluir que bajo este posicionamiento jurídico de jerarquía normativa los Estatutos departamentales son tomados en cuenta e ingresan dentro de la pirámide constitucional. El ordenamiento jurídico, bajo el modelo Constitucional según el artículo 410 está configurado de la siguiente manera:

- a) Constitución Política del Estado,
- b) Los Tratados Internacionales,
- c) Las Leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental municipal e indígena,
- d) Los decretos, reglamentos y demás resoluciones de los órganos ejecutivos correspondientes.



Fuente: Elaboración Propia

3.4. MARCO JURIDICO PARA LA ELABORACION DE LOS ESTATUTOS AUTONOMICOS DEPARTAMENTALES

Los Estatutos autonómicos son instrumentos normativos y constituyen herramientas relevantes para la implementación de las autonomías. En la Constitución Política del Estado, adoptando e criterio doctrinal dominante en el constitucionalismo autonómico se los define como norma básica institucional, dado que representan las disposiciones que regulan la conformación del autogobierno de las entidades autonómicas (Autonomia, 2009, pág. 3)

Tenemos dos normas que enmarcan el proceso y elaboración de los estatutos autonómicos departamentales, el primero es nuestra Constitución Política del Estado y por otro lado la Ley No 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La Constitución nos indica que cada órgano deliberativo de las entidades territoriales tendrá que elaborar de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de su cuerpo legislativo y previo control de

constitucionalidad entrara en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referéndum aprobatorio en su jurisdicción¹⁶.

En se sentido el flujo que nos señala la Constitución sería la siguiente:



Fuente: Elaboración Propia

La Ley No 031 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización) dentro del paraguas de la Constitución, establece también aspectos mucho más específicos en cuanto al marco jurídico para la elaboración y aprobación de las Normas Básicas fundamentales y, en lo

¹⁶ Constitución Política del Estado, Art.275, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional, 2009

que corresponde a nuestro estudio en específico los Estatutos Autonómicos Departamentales.

Aspectos como, por ejemplo, quienes solicitan la necesidad de llevar a referéndum la norma básica dentro de la jurisdicción de la entidad territorial, pero también que se requiere para la aprobación (mayoría simple, mayoría absoluta) y que sucedería si alguna norma básica fuese rechazada en el referéndum y que plazos de espera deben cumplir para activar un nuevo referéndum y lo que considero central en este acápite que son los contenidos mínimos que debe tener cada norma básica.

En lo que corresponde a la interrogante de quien activa el proceso de elaboración de un Estatuto Autonómico Departamental la Ley No 031, establece que se da a través de iniciativa popular ya sea por la sociedad y/o el órgano deliberativo de la entidad territorial¹⁷. Ahora bien, una vez elaborado la norma básica de forma participativa con participación de la sociedad civil, el encargado de aprobarla el proyecto de Estatuto Departamental requiriendo la aprobación 2/3 de votos a favor del cuerpo deliberativo¹⁸; en el caso cuando se activan iniciativas populares o referéndums se puede decir que tenemos dos momentos, el primer momento es cuando se realiza al soberano la consulta por la autonomía y el segundo momento, es cuando ya se tiene elaborado o redactado el Estatuto Autonómico Departamental¹⁹.

En cuanto al primer momento la Ley No 031 señala que si es rechazado el referéndum por autonomías no se podrá llevar otro referéndum por el lapso de tiempo equivalente a un periodo constitucional; en cuanto al segundo aspecto, la Ley No 031 señala que si resulta del referéndum rechazado el Estatuto Autonómico Departamental, se llevara un nuevo referéndum dentro de 120 días de emitida la declaración.

¹⁷ Ley No 031, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional, art. 49, 2010

¹⁸ Ley No 031, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional, art. 53, párrafo I, 2010

¹⁹ Para el caso primero véase el Art. 52, párrafos I y II y para el segundo caso el Art.54, párrafo V y VI de la Ley No 031



ELABORACION DE ESTATUTO AUTONOMICO POR EL
ORGANO DELIBERATIVO



EL ORGANO DELIBERATIVO APRUEBA POR 2/3 DE SUS
MIEMBROS, EL ESTAUTO DEPARTAMENTAL



SE ENVIA AL TRIBUNAL CONSITUCIONAL EL PROYECTO DE
ESTATUTO PARA SU CONTROL DE CONSTICUIIONALIDAD



ACTIVACION DE LA CONSULTA POPULAR O REFERENDUM
PARA LA APROBACION DEL ESTATUTO DEPARTAMENTAL

Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, en cuanto a los contenidos en sí, de los Estatutos Departamentales, que no son otra cosa que las normas básica de la entidad territorial, la Ley No 031 indica que son 2 tipos de contenidos; los contenidos mínimos y por otro lado los contenidos potestativos (Bolivia E. P., Ley de Autonomías, 2010, págs. 51-53).

Como contenidos mínimos que debe tomarse en cuenta en la redacción de los estatutos esta.

1. Declaración de sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes.
2. Identidad de la entidad autónoma.
3. Ubicación de su jurisdicción territorial.
4. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades.
5. Forma de organización del órgano legislativo o deliberativo.
6. Facultades y atribuciones de las autoridades, asegurando las funciones ejecutiva, legislativa, y deliberativa; su organización, funcionamiento, procedimiento de elección, requisitos, periodo de mandato.

7. Disposiciones generales sobre planificación, administración de su patrimonio y régimen financiero, así como establecer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales.
8. Previsiones para desconcentrarse administrativamente en caso de necesidad.
9. Mecanismos y formas de participación y control social.
10. El régimen para minorías ya sea pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos o quienes no son parte de ellas, que habiten en su jurisdicción.
11. Régimen de igualdad de género, generacional y de personas en situación de discapacidad.
12. Relaciones institucionales de la entidad autónoma.
13. Procedimiento de reforma del estatuto o carta orgánica total o parcial.
14. Disposiciones que regulen la transición hacia la aplicación plena del estatuto autonómico o carta orgánica, en correspondencia con lo establecido en la presente Ley.

Los contenidos potestativos son;

1. Idiomas oficiales
2. Además de los símbolos del Estado Plurinacional de uso obligatorio, sus símbolos propios.
3. Mecanismos y sistemas administrativos.
4. En el caso de los estatutos departamentales, las competencias exclusivas que se convierten en concurrentes con otras entidades territoriales autónomas del departamento.
5. Previsiones respecto a la conformación de regiones
6. Otros que emerjan de su naturaleza o en función de sus competencias.

Estos elementos se deben tomar en cuenta dentro del marco jurídico para la elaboración de las normas básicas fundamentales, en este caso, de la unidad territorial de las autonomías departamentales. Si no, como más adelante veremos en el estudio de caso

específico del Departamento de Pando, existen otros elementos como por ejemplo los mecanismo y activación de la figura de revocatoria de mandato de las autoridades pertenecientes a la entidad territorial, pero estos y otros aspectos desarrollare más adelante en la experiencia como tal de la adecuación y elaboración de la norma básica fundamental del Departamento Autónomo de Pando.

CAPITULO IV

LA EXPERIENCIA EN LA ELABORACION DEL ESTATUTO AUTONOMICO DEL DEPARTAMENTO DE PANDO

4.1. PANDO Y SU ROL HISTORICO PARA EL PAIS

El departamento de Pando se halla situado al norte del Estado Plurinacional de Bolivia, entre 9° 40' y 12° 30' de latitud austral y entre los 65° 26' y 69° 33' de longitud Oeste del Meridiano de Greenwich. Posee una extensión de 63.827 Km² que equivalen a 6% del territorio nacional (Pando, POA 2015, 2015, pág. 8). Pando es una región definida geográficamente como amazónica. Está situado al Norte de Bolivia y colinda al Noreste con la República del Brasil, al Sur con los departamentos de La Paz y Beni y al Oeste con la República del Perú.

Se encuentra a una altura promedio de 200 metros sobre el nivel del mar y presenta una temperatura promedio anual de 25° centígrados. Políticamente está dividido en cinco provincias y quince municipios y representa el 13% respecto a la región amazónica nacional. Su superficie territorial es extensa y relativamente poco poblada, una densidad de población de 1,73 habitantes por kilómetro cuadrado (Bolivia E. P., Censo 2012, 2012).

Con una población de 110.436 habitantes, representa el 1.10% del total nacional. Su población está compuesta en un 54,25% por varones y 45,75% por mujeres. El área rural concentra la mayor parte de la población del departamento con el 57,95% y el restante 42,05% en el único centro urbano, que es su capital.

La totalidad del territorio se encuentra en la región amazónica, entre los 200 a 250 msnm., gran parte del territorio está cubierto con bosques de alta biodiversidad y por su belleza paisajística, el Departamento es ideal para actividades turísticas. Posee dos áreas protegidas, la primera de nivel nacional denominada “Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi” ubicada al Suroeste del departamento, la segunda de nivel

departamental, localizada al Noreste, en la frontera con la República del Brasil, denominada “Reserva Forestal Bruno Racua” (Pando, POA 2015, 2015, pág. 9).

La superficie de Pando está cubierta en un 88% por especies maderables y no maderables, principalmente mara, tumi y cedro colorado, almendrillo y otros, así como castaña, cacao, copuazu y variedades de palmas. Pando es una región de vocación agroforestal, por lo tanto, sus recursos naturales son los más importantes para la economía del departamento.

La recolección de la castaña y la madera se constituyen en los principales recursos forestales generadores de ingresos y en menor proporción la ganadería y la agricultura. Su capital es la ciudad de Cobija, fundada el 9 de febrero de 1906 y declarada capital del departamento el 29 de septiembre de 1945, se encuentra a 235 msnm., en la frontera con al vecino país del Brasil y se encuentra a 11° 02’ de latitud Sur y 68° 44’ de longitud oeste.

En lo demográfico en el periodo 2001-2012, el departamento experimentó un crecimiento poblacional acelerado de 6,63. La tasa de migración neta observada en el departamento fue de 25.65% (25.763 migrantes) sin embargo este crecimiento no fue acompañando por una adecuada planificación urbana.

La baja densidad demográfica del Departamento, 1,73 habitantes por Km 2, menor al promedio nacional de 9,13 habitantes por Km2 constituye una limitante para una adecuada cobertura y provisión de servicios básicos sociales. De acuerdo a los resultados del Censo 2012, el departamento de Pando cuenta con 110.436 habitantes, 59.911 habitantes de sexo masculinos y 50.524 habitantes de sexo femenino.

Políticamente el departamento de Pando, se halla dividido en cinco provincias y quince municipios:

<i>PROVINCIA</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>No DE SECCION</i>	<i>SUPERFICIE</i>	<i>POBLACION</i>
Nicolás Suarez	Porvenir	4	9.819	60.297
Manuripi	Puerto Rico	3	9.558	14.986
Madre de Dios	Gonzalo Moreno	3	10.531	24.070
Abuna	Santa Rosa	2	3.391	4.049
Federico Román	Fortaleza	3	1.875	7.034
TOTAL		15	35.174	110.436

Los límites del Departamento de Pando son; limita al norte con la República Federativa del Brasil; al sur con el Departamento de La Paz; al este con el Departamento de Beni y la República Federativa del Brasil; y al oeste con la República del Perú. b. Suelos Sus suelos en su totalidad son llanuras con ligeras ondulaciones proyectadas paralela y longitudinalmente de occidente a oriente. El territorio de Pando tiene algunas plataformas intermedias de poca elevación. Los suelos de Pando son pobres en nutrientes debido a la naturaleza de la litología subyacente, la meteorización química fuerte (causada por altas temperaturas y elevada humedad) y un lavado de nutrientes por la alta precipitación durante gran parte del año. Por la abundante cobertura vegetal del bosque tropical, existe un aporte constante de materia orgánica, mayormente en forma de hojarasca que posteriormente es transformada en humus. c. Hidrografía Sus ríos, pertenecen en su integridad a la cuenca del Amazonas, siendo los principales el rio Acre, Orthon, Madre de Dios, Buyumanu, Karamanu, Mapiri o Manu, Manurime, Genechiquia, Chipamanu, Abuna y Madera (Pando, POA 2015, 2015, pág. 21).

Su clima tiene una temperatura media de 26.6 grados -centígrados una precipitación pluvial promedio de 1.800 mm/año. La duración de la época seca varía desde tres meses, en el Oeste, hasta cinco meses. La mayoría de los arboles tropicales de la región están adaptados a esta condición. Sus vías de comunicación con el interior y exterior del país se la realizan mediante vía aérea, terrestre y fluvial. En las vías fluviales, el principal rio navegable del Departamento es el Rio Madre de Dios, especialmente en la época de mayor

caudal durante los meses de noviembre a mayo. El río Beni, en el límite interdepartamental entre Pando y Beni, es navegable, pero con una serie de limitaciones, debido a la presencia de cachuelas ocasionadas por afloramientos rocosos el Escudo Precámbrico o Escudo Brasileiro en el Oriente de Pando. Los ríos Manuripi, Tahuamanu y Orthon, son navegables mayormente en épocas de grandes crecidas. En el periodo de estiaje, solo transitan embarcaciones pequeñas.

Sus principales actividades productivas son, la Extracción de los Productos del Bosque. La actividad económica más importante es la recolección de castaña, la cual se realiza en todo el Departamento, con excepción de las llanuras aluviales, donde no se encuentra árboles de esta especie. La extracción de la goma, otra principal actividad económica, perdió importancia debido a la fuerte caída de los precios en la década de los años 50, así como a la supresión de la subvención que otorgaba el Brasil hasta el año 1985. Actualmente esta actividad persiste en casi todo el Departamento pero a menor escala. La extracción de palmito de Asaí es una actividad económica itinerante y de carácter depredatorio del bosque, sin planes de manejo, que se realiza en el Departamento, concentrada en zonas cercanas a dos de las principales poblaciones (Porvenir y Puerto Rico).

Otra actividad productiva importante es la explotación selectiva de la madera (mara, cedro, y tumi), existiendo concesiones forestales de larga duración y contratos de aprovechamiento único, otorgados para la conversión de tierras boscosas en aéreas agropecuarias. Además existe la explotación por pequeños productores mediante contratos de corte y la explotación ilegal. Las actividades madereras han sido desarrolladas más intensivamente a lo largo de los caminos y ríos. Otra actividad extractiva es la caza y pesca, que se practica en todo el Departamento. Los animales silvestres son cazados en gran escala por el autoconsumo y fines comerciales. Otra actividad es la recolección de huevos de tortuga. En las localidades de Porvenir y Puerto Rico la pesca es una actividad comercial.

La agricultura es de tipo tradicional y migratorio, con bajo nivel de productividad, destinada principalmente al autoconsumo, los cultivos principales son: arroz, maíz, plátano, yuca o mandioca y en menor escala cultivos perenes como cacao y frutas tropicales. La Ganadería es la actividad que ha cobrado importancia en los últimos años, no obstante los efectos negativos que ocasionan la transformación del uso de suelo (desbosque). Se estima que exista un hato ganadero de alrededor de 80.000 cabezas de ganado bovino. La minería se ha establecido la presencia de interesantes recursos mineralógicos tales como el oro aluvional, cinabrio, ilmenita, bauxita, piedras preciosas y semipreciosas. La Flora de Estrato Superior Con predominio del árbol de la castaña (el más alto de los árboles de la flora amazónica), la siringa o látex, matamatas, ochoo, etc. Flora del Estrato Medio Predominan el laurel, la masaranduba, la itauba, isigo, nuí, mara (caoba americana), piraquina, cedros, etc. Flora del Sotobosque o Estrato Inferior Con abundancia de helechos, gramíneas, patujú, lianas, bejucos, etc.

La fauna departamental es muy variada se destacan: el anta o tapir, jaguar o tigre americano, puma o león americano, taitetú o jabalí americano, varias especies de cérvidos: capihuara, tamandúa u oso hormiguero, tejón, agutí o coatí, gato montés, zarigüeya, iguanas, varias especies de simios, lagartos de río: caimán, serpientes y boas constrictoras como la sicuri o anaconda: tortugas de tierra y acuáticas, ciento de variedades de aves. Los ríos son habitad de una gran variedad de peces como el pacú, surubí, dorado, palometa, sábalo, bagre y blanquillo. Los pueblos indígenas originarios existentes que se encuentran representados por la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonia Pandina, son: Cavineño, Esse Ejja, Machieneri, Tacana y Yaminahua. Estos pueblos indígenas llegan a formar los Territorios Indígenas Multiétnicos (TIM I y TIM II y otras TCO's), el TIM I conformado por los pueblos Yaminahua y Machieneri ubicados sobre la superficie de 25.675 ha, y el TIM II alberga a los pueblos Tacana, Cavineño y Esse Ejja delimitado por una superficie de 289.470 ha. (Pando, POA 2015, 2015, pág. 25)

La mayoría de la población indígena, practica los sistemas de producción extractiva y agricultura de subsistencia migratoria, misma que se practica a través de una rosa y tumba,

utilizando la mano de obra familiar, donde la siembra se efectúa manualmente con punzones y sembradoras limitándose a cultivos anuales de yuca, plátano y arroz. La caza y pesca son actividades realizadas por las familias indígenas, con el único fin de proveerse de proteína animal para autoconsumo familiar, de esta manera satisfacen sus necesidades de consumo de carne. En los territorios indígenas existen lagunas aptas para la piscicultura y sus subproductos (escamas, aceites y charque), así como también existe un alto potencial de palmeras. Este territorio tiene un potencial frutícola amazónico (Cacao, Asaí, Copoazú y otros), en su mayoría posee especies forestales maderables y no maderables.

En Bolivia, las fronteras orientales con Brasil siempre tuvieron una posición paradójica: pertenecieron al espacio ideal de Bolivia, pero no fueron ocupadas por el Estado; aunque sirvió para la construcción del espacio imaginario de la nación. En el norte amazónico, el auge del caucho hizo que Bolivia pierda 191.000 km² de territorio a favor de Brasil, en 1903. Esa historia dejó en la memoria colectiva boliviana la idea de que la frontera norte tenía que ser fortalecida y defendida; porque esa frontera no ha sido una barrera sino un puente. Sin embargo, a principios de los años noventa, con motivo de apertura de la carretera a Cobija se da la oleada de migración desde el Occidente hacia el Noreste del país, cambiando el contexto fronterizo, porque los migrantes infunden sentimientos nacionalistas en procura de establecer barreras capaces de garantizar la soberanía del país.

Paralelamente, el contexto institucional cambió de manera compleja, donde las elites locales tratan de mantener su poder acogiéndose en las autonomías departamentales, pero al mismo tiempo la elección de Evo Morales significó el regreso de un Estado fuerte que busca sentar la soberanía territorial en las fronteras, afectando justamente a esos poderes locales. Así, en función del juego de los actores, el ambiente de frontera cambia totalmente: el puente puede volverse barrera (ADEMAF, 2011)

El Departamento de Pando en un inicio no tenía el reconocimiento de la estatalidad como parte del todo del Estado boliviano puesto que por falta de integración caminera era de difícil acceso, entonces este elemento, en un inicio, se constituye en una debilidad como

departamento y como resultado de este vacío de presencia fáctica del Estado es que se tiene la pérdidas territoriales, en su momento, como por ejemplo la parte del Acre que con anterioridad pertenecía a territorio Boliviano, en suma en este elemento que se explica y por esta falta de presencia e integración caminera Bolivia pierde un total de 191,000 km a través de lo que es conocido como el Tratado de Petrópolis.

Posterior a lo señalado se produce un fenómeno migratorio, que por lo general venían de occidente hacia la amazonia boliviana, en busca de mejores oportunidades y también de contar con la fortuna de que estas tierras calurosas, les diera la oportunidad de contar con la titularidad, sobre tierras pero especialmente para tener la oportunidad de trabajar en el cultivo de frutas y demás productos agrícolas por lo bondad y fertilidad que tiene el departamento. En esencia el Estado genero condiciones oportunas para estas migraciones otorgando tierras a gente que quiera trabajarla y así poder sembrar en estos confines patrios una especie de nacionalismo que permita consolidar y precautelar la integridad territorial, venida a menos hasta ese entonces.

En la actualidad se trata de consolidar esta situación con la presencia de un Estado fuerte en la amazonia boliviana, debido a la fuerte fluctuación de súbditos brasileros hacia territorio boliviano, ya sea por motivos comerciales y de negocios o por simple hecho de haber generado lazos de parentesco con familias bolivianas asentadas tiempo atrás, esto debido que la separación entre ambos países, simplemente está supeditado a un puente denominado el puente de la amistad. En efecto el Departamento de Pando y la República Federativa de Brasil están prácticamente unidas, por la cercanía de sus ciudades de Cobija, por lado boliviano y Eptaciolandia, por el lado Brasilerero.

Entonces, en ese sentido es de vital importancia propiciar esa transformación de Pando como departamento puente a departamento barrera que pueda generar sus propias condiciones de desarrollo sin necesidad de ir tras una copia o réplica del desarrollo generado en lado brasilerero, debemos entender que los aspectos de contrabando y tráfico ilícito de sustancias controladas se constituyen en un aspecto que genera pérdidas y daño social al Departamento de Pando y es por esa necesidad, el constituir al departamento de

Pando como un departamento de repela estos detalles negativos mencionados y se constituya en un departamento custodio de nuestra patria como el departamento crisol de la nacionalidad.

4.2. PANDO Y LA VISION AUTONOMICA DE LA CONSULTA POPULAR DE 2006

Bolivia a partir del año 1994 inicialmente con la Ley de participación Popular y posteriormente 1995 con la Ley de Descentralización Administrativa trazan el destino de la ruta autonómica en el país.

El proceso autonómico boliviano surge en un contexto histórico muy particular, que determina en gran medida la filosofía que lo sustenta y sus características básicas. Si bien el ordenamiento autonómico responde a dos reivindicaciones que hunden sus raíces en procesos históricos de largo alcance (la lucha de los pueblos indígenas y la lucha regional cruceña, fundamentalmente), éste se cristaliza en el periodo 2006 – 2010 como parte de la reconstrucción del Estado boliviano a través de la Asamblea Constituyente, que termina también sellando un nuevo pacto social alrededor de un horizonte de época hegemónico. Este horizonte de época está sustentado en tres pilares: Estado plurinacional, régimen autonómico, industrialización de los recursos naturales al interior de una economía plural (Peña, 2012, págs. 7-10).

Pero también es necesario mencionar, que estos procesos donde se condensan nuevas ideas de modelos de configuración del Estado en una mirada amplia, podremos decir que se inician ya desde los años 2000 con los movimientos y revueltas que se dan en Cochabamba en la denominada la lucha por el agua y será en este contexto donde se pondrá en debate las dos visiones de país que surgen en la lucha por la hegemonía política y de poder en nuestro país; por una lado estará el movimiento al socialismo y por otro, los sectores conservadores que de alguna forma habían dejado de ser parte de las estructuras de poder de manera relativa, en vista que todavía tenían representación política.

Es así que hasta más o menos septiembre de 2008 asistiremos a un proceso donde conviven dos visiones enfrentadas de país, que se manifiestan concretamente por un lado con la agenda de octubre de 2003, que exige la nacionalización de los hidrocarburos y la realización de la Asamblea Constituyente; y por otro lado la agenda de enero de 2004, promovida por la elite cruceña fundamentalmente. Ambas visiones se vieron continuamente confrontadas entre 2003 y 2008. De este modo, por ejemplo, en diciembre de 2005 la elección de Presidente se da junto a la elección de prefectos a nivel departamental; y en 2006 son elegidos los representantes constituyentes al mismo tiempo que se realiza un referéndum por autonomías departamentales.

Es así que en un inicio el Movimiento al Socialismo en la visión ampliada del proceso de condensación del modelo autonómico en Bolivia, representaba y era parte constitutiva de los movimientos del occidente y por ende enarbolaba la lucha por la nacionalización de los recursos naturales y la generación de una Asamblea Constituyente y de forma rotunda rechazaba la visión que venía del oriente en cuanto a la puesta en marcha en Bolivia un modelo autonómico por considerarlo, de forma por demás equivocada, como un factor de desmembración territorial y que podría generar la fragmentación del territorio boliviano y acusando a los principales exponentes de esta nueva visión, como divisionistas y como factores de desestabilización del nuevo Estado Plurinacional.

En este contexto se falsea el discurso de Enrique Ñigo, que señala que el proceso autonómico en Bolivia se hubiese iniciado con un elemento clave que vendría hacer las autonomías indígenas, cosa más alejada de la realidad, puesto que el movimiento al socialismo se encontraba en esa coyuntura lejos de favorecer esta tendencia, sino más bien se encontraba antagónica, a todo aquello que conlleve el concepto o la idea de autonomía, puesto que en esa lucha política por crear hegemonía bajo su lectura de las cosas, puesto que esto era equivalente a no poder controlar de forma total la estatalidad, claro está, que más adelante ya para el año 2006 cambian de estrategia y se acercan más al proceso autonómico sumando a esta visión un tipo de autonomía (muy peculiar en nuestra

constitución, que a diferencia de los otros tipos de autonomía tiene 3 vías de consolidación) que viene a ser la autonomía indígena.

Producto de la reforma constitucional del año 2004 donde se profundiza los mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones es que se agregan figuras de consulta popular como el Referéndum, en nuestro país hasta antes del año 2006 tuvimos dos experiencias plebiscitarias, la primera fue en julio de 2004 que tenía como objetivo el definir la política hidrocarburífera y el segundo sin lugar a dudas fue el referéndum por las autonomías departamentales.

En este contexto el Departamento de Pando por afinidad política, más que por una real convicción autonómica, en mi criterio, asiste al Referéndum para consolidar su autonomía departamental, es necesario no perder de vista también, para poder entender de manera mucho más adecuada, que el prefecto de ese entonces era el Sr. Leopoldo Fernández que estaba estrechamente ligado a la sigla PODEMOS y a su líder Jorge Quiroga Ramírez, situación que pone al Departamento de Pando en el sector que de alguna manera se identificaban las elites dominantes orientales que presuntamente para el movimiento al socialismo pretendían generar divisionismo territorial en el país.

Es así, que para el año 2006, Pando se constituye en uno de los cuatro departamentos en los cuales deciden optar por su autonomía departamental y el camino por la redacción de su Estatuto Autonómico empieza su camino y los retos de procesar la norma básica de la entidad territorial se dan más por una sensación de instinto más que por un apego a una concepción jurídica, si se quiere constitucional, en otras palabras, la ruta para el diseño de los Estatutos Departamentales y en el caso específico de Pando podían tener como principal peculiaridad el dibujo libre de los mismos, por no contar con un paraguas Constitucional adecuado.

La pregunta del referéndum del año 2006 fue; ¿Está usted de acuerdo en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de

la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos - financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes? El resultado fue donde 20.559 votos emitidos, 11.401 votos fueron por el SI y 8.362 votos fueron por el NO, de esta manera imponiéndose el SI en un porcentaje de 57.68 % frente al 42,31% del NO a la pregunta de la mencionada consulta popular.

Posterior e ello, producto de una natural lucha política por la hegemonía, en los departamentos se produce el referéndum revocatorio, sin lugar a dudas el escenario político de nuestro país, había pasado de una democracia representativa a una democracia exclusivamente plebiscitaria. Producto de este proceso electoral se reconfigura la estructura de poder en los nueve departamentos, pero en el caso específico del Departamento de Pando, el sector que representaba la vieja política neoliberal y conservadora es derrotada y el prefecto Leopoldo Fernández es destituido del cargo y en remplazo asume de forma interina el C. Almte. Rafael Bandeira Arze, de esta manera pierde el control político del departamento.

Propiciando de esta manera un terreno mucho más llano para que la fuerza oficialista, ya mejor posicionada con relación al discurso autonomista, de lugar a un proceso adecuado para que la norma básica ingrese sin ningún inconveniente al molde constitucional puesto que las condiciones políticas eran adecuadas y convenientes debido al cambio de configuración de las relaciones de poder en la unidad territorial. Posterior a todo lo detallado la Prefectura de Pando, tiene como principal tarea el adecuar su estructura administrativa creando de manera inmediata la Secretaria de Autonomía, Descentralización y Concurrencia instancia de la Prefectura Departamental, de ese entonces, que tenía como principal misión, después del referéndum por la autonomías y del proceso de redacción del estatuto entre los años 2006 y 2009, el de generar los flujos necesarios para iniciar el proceso de adecuación de la norma básica de este departamento.

Será en este lapso de tiempo donde a diferencia del año 2006 hasta 2009, que el Estatuto Departamental debe ser adecuado a nueva Constitución, promulgada el año 2009 y se inserta un nuevo requerimiento para poder consolidar el estatuto del departamento, el cual es que la norma básica debe ser socializada y adecuada de manera participativa con los sectores sociales grandes y pequeños del departamento generando entre ellos pactos y alianzas que tengan como objetivo mayor, el propiciar condiciones favorables para la elaboración y aceptación del Estatuto Departamental, situación que el proceso anterior del año 2006 no se había dado bajo esa lógica y se crea el Consejo Departamental Autónomo que estaba compuesto por autoridades prefecturales.

Es así que para el 17 de febrero de 2009 en coordinación con el nivel central de gobierno se conforma el Consejo Nacional de Autonomías que estaría compuesto en representación del Estado Plurinacional los prefectos de departamentos, representantes de municipios, las organizaciones de pueblos indígenas originario campesinos y ministros de estado, consejo nacional de autonomías que a su vez respaldó e impulso la creación de consejos departamentales, y para el departamento de Pando este consejo fue conformado por actores sociales fundamentales como la CIPOAP (Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonia de Pando), sindicatos de moto taxistas, gremiales, entre los más importantes y por otro lado actores políticos del departamento, donde la principal misión de este consejo fue el de canalizar demandas ciudadanas de inclusión y participación en la adecuación del Estatuto Departamental.

4.3- LOS PASOS DE LA FORMULACION DEL ESTATUTO AUTONOMICO DEL DEPARTAMENTO DE PANDO

Se podría decir que en lo técnico un adecuado proceso para la formulación de un Estatuto Autónomo Departamental, debe contener mínimamente las siguientes dimensiones; la dimensión del Consejo Departamental, la dimensión de trabajo con la ciudadanía y una dimensión que se dará en el ámbito del tribunal constitucional.

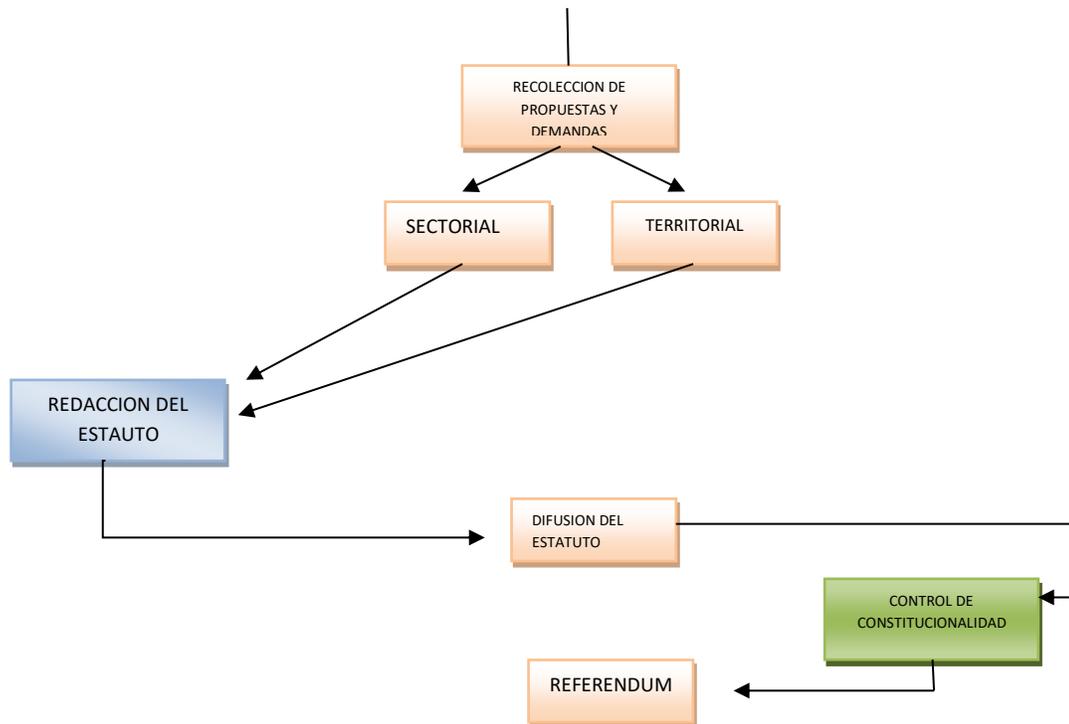
La dimensión de la Consejo Departamental, debería de tener dos tareas importantes, el primero el de reglamentación del proceso de elaboración del Estatuto y el proceso propiamente de elaboración del Estatuto Departamental; la dimensión de la Ciudadanía se daría las siguientes tareas, la difusión de la metodología, recolección de propuestas y demandas, otra tarea será de que estas propuestas o demandas se deberá dar la recolección por dos vías la sectorial y la territorial, también en esta dimensión se de dar el proceso de difusión del Estatuto y por ultimo estará en manos de la dimensión de la ciudadanía el referéndum; en la dimensión del tribunal constitucional se llevara adelante la misión de realizar de forma efectiva el control de constitucionalidad.

Todas estas dimensiones deberán tener estrecha relación y coordinación una con otra dentro de un enfoque sistémico, que permita establecer comunicaciones de flujo de información de ida y vuelta, situación que permitirá llegar a un buen producto que no será otra cosa que la óptima redacción, socialización y aprobación de una Norma Básica Fundamental.

Pero también es necesario mencionar que, en el caso del Departamento de Pando, por sus características propias se agregó algunas otras dimensiones o secciones para poder realizar la redacción de su Estatuto, situación que más adelante me abocare a señalar.

Pero sin embargo, si vale el termino, este paraguas que otorga estas tres dimensiones si se tomó en cuenta tanto en la etapa del 2006 y la etapa de adecuación del Estatuto Autónomo de Pando al nuevo orden constitucional que se inició el año 2009 y concluyó el año 2011 cuando se remitió al Tribunal Constitucional el Estatuto Departamental para su respectivo control de constitucionalidad. Él flujo de estas tres dimensiones se daría de la siguiente manera:





Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, el “procedimiento” que se llevó adelante, en el Departamento de Pando, tuvo sus significativas diferencias, primero porque ingresa a un modelo autonómico en un momento constitutivo de las autonomías, que se originó a partir del llamado a referéndum del año 2006, situación similar solo entre cuatro departamentos por lo tanto diferenciándose de los mismos.

Pando accede al régimen de Autonomías el año 2006 a través del referéndum, donde por temas netamente políticos se evidencia que este proceso tuvo la falencia de contar con el carácter participativo en la redacción de su norma básica. Dentro de este proceso tortuoso y con falencias para el año 2007 se presenta por parte de las instancias Prefecturales el Estatuto Autonómico Departamental, sin embargo debido a la falta de un paraguas Constitucional, puesto que para esa coyuntura política en el país se estaba desarrollando una ardua disputa política e ideológica para la consolidación de una hegemonía política en la Asamblea Constituyente, escenario que permitiría otorgar una

protección constitucional a los 4 departamentos que habían optado por tomar el rumbo autonómico con anticipación.

Ya para el año 2009 se da una ruptura en el mandato de autoridades en las entidades territoriales, debido a la activación del mecanismo de revocatoria de mandato donde el Prefecto del Departamento de Pando, Leopoldo Fernández es cesado en sus funciones por haber sido derrotado en el referéndum revocatorio y en consecuencia habiendo sido revocado su mandato. En ese contexto el gobierno del nivel central designa por el resto del mandato en la Prefectura de Pando al Alnte. Rafael Bandeira Arce, son el principal objetivo de llevar la riendas de desarrollo departamento pero en especial para asumir la tarea de adecuar el Estatuto Autonómico Departamental de forma participativa y con la premisa de que cuente con el blindaje constitucional que le proporcionará la nueva Constitución Política del Estado, que será producto de la Asamblea Constituyente que desarrollaba su trabajo de forma tortuosa en esa coyuntura.

En esta gestión en marzo de 2009 se crea el Consejo de Autonomía que estaba conformada por tres instituciones, la Prefectura el Consejo Departamental y organizaciones sociales. A la cabeza de este consejo autonómico, se lleva adelante un taller los primeros días de junio de 2009 donde como conclusión se da el primer estatuto adecuado a la constitución y aprobado “en grande”

El año 2010 por instancias del Consejo Departamental, a través de sus consejeros departamentales observan el producto del taller de educación de junio y por decisión unánime se solicita una nueva revisión, por considerar que todavía la norma básica contenía contradicciones y por contener temas polémicos que ameritan, a su entender, un tratamiento mucho más minucioso y técnico. Y se toma la decisión de encargar esa tarea a la comisión de autonomía del Consejo Departamental.

En definitiva y, ya con una Norma Básica elaborada de forma participativa y protegida por la Constitución Política del Estado, será la gestión departamental del Dr. Luis Adolfo Flores que llevara adelante la etapa de revisión y mejora, de los aspectos incongruentes y

que estaban fuera del marco de la constitución y la Ley No 031, de la norma estatutaria de Pando, por el año 2011

Definitivamente y como sostengo líneas arriba, el Departamento de Pando si bien se enmarco en la regla general de elaboración del Estatuto Departamental, también conto con aspectos propios, si se quiere, en la elaboración su norma básica, que en adelante detallo, para su mejor comprensión.

El proceso de elaboración, redacción, aprobación del Estatuto Autonómico Departamental de Pando conto con 4 etapas

- la primera etapa denominaremos PREPARATORIA O MOMENTO CONSTITUTIVO.
- la segunda la etapa de ADECUACION DEL ESTATUTO AUTONOMICO
- la tercera etapa de READUCACION Y APROBACION PRIMARIA.
- la cuarta etapa de CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y PUESTA EN VIGENCIA

4.4. LA PRIMERA ETAPA: DENOMINADO MEMENTO PREPARATORIO CONSTITUTIVO DE LA AUTONOMIA DEPARTAMENTAL DE PANDO

El tema de las autonomías es uno de los ejes de discusión más importantes de la reforma estatal en Bolivia, y con seguridad será objeto de confrontación de distintas posiciones en el escenario de la Asamblea Constituyente. Los resultados del Referéndum sobre las autonomías, realizado en julio de 2006, lejos de mostrar un país dividido en dos mitades —oriente y occidente— ha expresado básicamente dos cosas: en primer lugar, que el tema de las autonomías se ha instalado en el debate político boliviano como uno de los puntos centrales para una futura reforma del Estado, y, en segundo lugar, si bien los resultados electorales han sido mayoritariamente afines a las autonomías en cuatro departamentos y

de rechazo en los otros cinco, demuestran también votaciones importantes de la opción opuesta a la mayoritaria en esos mismos departamentos, salvo en casos excepcionales.

Más allá de los resultados de la consulta ciudadana, discursivamente articulados a la demanda regional, las autonomías no pueden ser concebidas de manera unívoca.

Las autonomías adquieren distintos significados y sentidos dependiendo de los sujetos que las enuncian y de su articulación a distintas posiciones ideológicas y políticas; así existe una gama muy amplia de acepciones ligadas a este concepto, desde aquellas referidas a la autonomía administrativa, política o de gestión, hasta las autonomías indígenas circunscritas a la autonomía como base de la autodeterminación.

Esta discusión, que hasta hace unos años se había restringido al ámbito académico-intelectual, actualmente se ha trasladado a las propuestas elaboradas por los movimientos sociales y políticos hacia la Constituyente (Zegarra Maria; Torres Yuri; Salinas Patricia, 2006, pág. 31)

El resultado de las elecciones presidenciales de 2005 cambió por completo la correlación de fuerzas políticas en Bolivia. La crisis partidaria afectó a los tres partidos más grandes que dominaron la escena desde 1982. Los resultados desplazaron a los líderes y partidos que fueron los principales actores por quince años. Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido creado por el difunto presidente Hugo Banzer Suárez, desaparece de la escena junto con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), de Jaime Paz Zamora. Solamente el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) logró obtener una votación minoritaria. Jorge Quiroga, líder con potencial electoral, formó su partido Poder Democrático y Social (PODEMOS), al igual que Samuel Doria Medina formó Unidad Nacional. Los nuevos movimientos que se presentaron como el Unión Social de los Trabajadores de Bolivia (USTB) y el Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia (FREPAB) no lograron adquirir una posición a nivel nacional. El Movimiento al Socialismo (MAS) se convierte en el partido predominante en el sistema de partidos, con una oposición minoritaria fragmentada que no tiene liderazgos partidarios fuertes capaces de contrarrestar al MAS ni a Evo Morales. Esto hace que existan oposiciones, en plural, y no una oposición, que no desafían a la mayoría masista. Las oposiciones reales al gobierno

proviene de los poderes departamentales, poderes que hasta el momento son fragmentados y que están en proceso de formación de un poder regional emergente del oriente boliviano.

Este poder se forma como resultado de las elecciones prefecturales que se dieron paralelamente a las elecciones presidenciales de 2005. El MAS solamente ganó las prefecturas de Oruro, Potosí y Chuquisaca, mientras que PODEMOS obtuvo las de La Paz, Beni y Pando. Las prefecturas de Santa Cruz, Tarija y Cochabamba ganaron otros frentes políticos regionales, relacionados con los partidos tradicionales. El resultado de las elecciones prefecturales reforzó el apoyo al MAS en los tres departamentos inicialmente mencionados pero paradójicamente no así en La Paz y Cochabamba, departamentos donde el Presidente obtuvo un gran respaldo en las elecciones presidenciales. En ambos lugares la presencia de los líderes regionales José Luis Paredes (En La Paz) y de Manfred Reyes Villa (en Cochabamba) sumada a la fragmentación del voto fueron determinantes para que partidos de la oposición obtuvieran victorias electorales. Los departamentos y las organizaciones regionales que promueven una descentralización de largo alcance con las autonomías son las que están adquiriendo una mayor presencia en el panorama político actual. El tema de las autonomías es la variable que une a los prefectos de los Departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija y que a la larga pueden convertirse en un poder regional (Ivana, 2007, pág. 17).

Resulta demasiado claro que el momento constitutivo de la autonomía departamental en el Departamento de Pando, se desarrolló en un proceso altamente complicado, donde las tensiones políticas y negociaciones entre oficialismo y oposición se encontraban estancadas y se producía una pugna, tanto por oficialismo y como oposición de cooptar como capital político a las regiones o departamentos en las cuales no tenían presencia y no se ejercía control político, esta situación se da, por la necesidad de generar hegemonía desde las regiones para poder allanar un posible éxito y triunfo de visión y proyecto de país en la Asamblea Constituyente.

Pero también existía, en el caso de Pando, un aspecto muy llamativo puesto que en esa época todavía no se registraba las migraciones masivas occidente-oriente, por lo tanto, en el Departamento de Pando prevalecía la visión de la época de la Republica, que cargaba como herencia política, la crisis del sistema político y en especial una crisis del sistema de partidos en el país.

Otro elemento, digno de señalar es que producto de estas tensiones, se producía una lucha política e ideológica para consolidar, por un lado, la visión opositora de la permanencia en estructura de gobierno meso de elites políticas que sentían que su supervivencia, estaba siendo amenazada, por la emergencia de una nueva visión y proyecto de país; por otro lado encontramos la visión de país oficialista que perseguía la consolidación de una Asamblea Constituyente, la nacionalización de los hidrocarburos así como también la implementación de un modelo de organización territorial basado en las autonomías departamentales.

Se puede decir que por estos elementos en la coyuntura del momento primario o constitutivo de la autonomía de Pando se da bajo un signo de poca o mínima socialización de la norma básica fundamental, ni en la etapa de redacción y mucho menos en la etapa de aprobación de este Estatuto. Sin el afán de salvar responsabilidades, considero que esta condición (nula socialización, sin aprobación) se da por estos aspectos que se encontraban fuera del alcance de las autoridades llamadas por normativa a convocar un proceso participativo y equilibrado en la redacción del Estatuto.

En conclusión, este primer momento, por la fuerte carga de lucha política por el control del nivel meso de la organización territorial, se ve afectada y originando un desfase en el nacimiento mismo de este proceso. Muestra de ello, que el modelo autonómico en el Departamento de Pando nace en manos, digámoslo así, del sector opositor al nuevo régimen implantando en nuestro país desde 2005, pero que según se avanza va constituyéndose en baluarte de consolidación política del oficialismo, precisamente este

punto de inflexión se presenta con el referéndum revocatorio, que permite que esta consigna pase de un bando político a otro.

Entonces los elementos que debemos dejar claro, en esta etapa primaria constitutiva de las Autonomías en Pando es:

- el cambio drástico en la administración Prefectural gracias a los resultados electorales del referéndum revocatorio
- Pando en medio de una lucha entre oficialistas y opositores por imponer su visión y proyecto de país.
- Estatuto autonómico logrado con nula participación social y sin un proceso de validación confirmada por el soberano.
- El 2007 se entrega por primera vez el Estatuto del Departamento, lamentablemente con poca participación ciudadana
- Esta etapa deja como tarea primordial la socialización real con organizaciones sociales y la primera adecuación de la norma básica del Departamento de Pando.

4.5. LA SEGUNDA ETAPA: SEGUNDA ADECUACION DEL ESTAUTO DEPARTAMENTAL AL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

Producto de un escenario demasiado conflictivo, tanto en lo político como en lo social se debe desarrollar la primera adecuación del Estatuto departamental después de dos hechos históricos muy importantes que marcaran la historia de la autonomía del Departamento de Pando. Primero, producto de un referéndum el Departamento de Pando posesiona a un nuevo Prefecto y Comandante del Departamento, consolidando de esta manera el traspaso del control político del departamento al oficialismo, de ese entonces; el segundo, producto de una estrategia geopolítica patrocinada por instancias del partido

en función de gobierno, de ese entonces, se produce un éxodo masivo de Bolivianos²⁰ que tenían como territorio de origen la región del occidente y estos son trasladados hacia la amazonia, representando un incremento intercensal entre los años 2001 y 2012 del 41,8 % (la mayor migración en relación a regiones entre altiplano valle y llano) y una tasa de crecimiento anual del 2,37 en este contexto el personaje que hizo posible este punto de inflexión fue el Señor Juan Ramón Quintana que en un futuro casi inmediato creo La Agencia para el Desarrollo de Macro regiones Fronterizas (ADEMAF).

Con el traspaso del control político de la entidad territorial de Pando, podemos decir que se producen dos efectos; se produce la anulación de rivales políticos para el oficialismos ya sea a través de procesos judiciales o simplemente por la migración de estos rivales al exterior en su mayoría hacia la República Federativa de Brasil, un segundo efecto es que las tensiones por el poder, se reducen a la mínima expresión, lo cual hace posible un escenario social y político adecuado, como para poder consolidar un Estatuto Autonómico Departamental acorde a la nueva Constitución Política del Estado.

Es necesario resaltar estos aspectos, puesto que son muy importantes para entender esta segunda etapa en la consolidación de la Norma Básica del Departamento de Pando.

Como ya mencionamos, el año 2007 se presenta por primera vez el Estatuto Autonómico (el cual no contaba con legitimidad debido a la mínima socialización en la redacción y aprobación del mismo) y el 2009 a través de la activación del “consejo autonómico” del departamento a través de un taller de socialización llevado adelante por el mes de junio de 2009 se produce una primera adecuación de su norma básica, la cual fue “aprobada en grande”.

²⁰ UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas), Migración Interna en Bolivia, La Paz, 2008

La segunda adecuación que debe llamar nuestra atención en este acápite se desarrolló en la gestión 2010 bajo las condiciones que ya se mencionaron.

Para el mes de enero de 2010 la gestión Prefectural, decide iniciar en coordinación con la delegación autonómica dependiente del Ministerio de Autonomías, la secretaria de Autonomía y Concurrencia de la Prefectura de Pando, una segunda adecuación de la norma básica para lo cual se desarrollaron las tareas y acciones siguientes:

- Coordinación de trabajo con la delegación del Ministerio de Autonomía en Pando.
- Realización de seminarios de socialización con temas de autonomía departamental bajo dos directrices; socialización con sectores sociales y viajes a las 5 provincias del departamento.
- Intento de adecuación por la secretaria de Autonomía y Concurrencia de la Prefectura de Pando.
- Coordinación de actividades con el órgano deliberativo departamental, Consejo Departamental de Pando.

Para establecer en qué medida esta etapa fortaleció el proceso de obtener una óptima adecuación del Estatuto Autonómico Departamental, desarrollaré los principales aportes en cada tarea, pero al mismo tiempo los aspectos negativos en cuanto al desarrollo de actividades conjuntas.

Se estableció coordinación con la delegación del Ministerio de Autonomías en el entendido de generar escenarios de consensos dentro del paraguas Constitucional, para que estos a su vez, permitan contar con el menor margen de error posible en la etapa de control de constitucionalidad, el objetivo se centraba en obtener de la delegación la mayor cantidad de insumos para que la segunda adecuación contenga la menor cantidad de observaciones posibles, para cuando la norma pase el respectivo control de constitucionalidad.

Sin embargo, cabe mencionar que anteriormente a esta etapa, la delegación del ministerio como órgano rector del proceso autonómico, genero escenarios muy al margen de la participación de la secretaria de autonomía y concurrencia perteneciente a la prefectura departamental, situación que también se repitió en esta oportunidad y por diversos motivos ya sea de visión o manejo del proyecto, no se logró consolidar a un 100% , dejando este intento de generación de consensos para la obtención, si se quiere, de validación técnica del proyecto de Estatuto, sin avances.

Tanto así que por los meses de abril del año 2010 tuvo que trasladarse al Departamento de Pando, el titular de la cartera ministerial el Dr. Carlos Romero Bonifaz para poder de alguna manera, zanjar estos inconvenientes de coordinación, puesto que para ese año Pando se constituía como el único departamento que se encontraba realizando todos los esfuerzos, tanto técnicos como materiales, para poder constituirse como el primer Departamento en consolidar la adecuación de su norma básica al marco Constitucional.

Entre los meses de febrero y marzo de 2010, se procedió a realizar seminarios de difusión de la autonomía departamental y autonomía indígena, con el principal objetivo de subsanar las falencias de inicio en la construcción de la norma básica departamental del departamento.

Para conseguir este objetivo se coordinó actividades tanto con la delegación departamental del ministerio de autonomías, así como también, con la dirección jurídica y de asesoría del Prefecto del Departamento de Pando, así como también con la CIPOAP con el objetivo final de fortalecer la socialización, en el plano de las autonomías indígenas. Para tal efecto, la asesoría prefectural, solicitó a la secretaria de autonomías y concurrencia, que se elabore un plan o proyecto de acción, el cual se diseñó y presento en los tiempos requeridos y fueron aprobados, para la facilitación de recursos para llevar adelante esta tarea.

Ahora bien, entre las falencias que se presentaron puedo mencionar que la estructura organizativa de ese entonces de la secretaria de autonomías dependiente de la prefectura de Pando se encontraba distribuida de manera dispersa, tanto por la ubicación física de

sus oficinas, así como también algunas direcciones, que por su naturaleza, no se encontraban enfocadas al objetivo principal, que para ese momento era conseguir de manera óptima la adecuación del Estatuto Autonómico Departamental; un ejemplo, de esta descoordinación con relación a la estructura organizacional de la secretaria de autonomía es, por ejemplo, la unidad de asuntos campesinos que formaba parte de la mencionada secretaria y que por su naturaleza se enfocaba mucho más, a la atención de los sectores de la área rural a través de programas de entrega de ganado ya sea porcino o de aves, situación que desenfocaba abruptamente el objetivo principal de la secretaria de autonomías y más aun tomando en cuenta que para llegar a las provincias de Pando, por ejemplo, en época de lluvias era prácticamente intransitable e imposible llegar a las mismas.

Asimilando todas estas experiencias, tanto las positivas y las negativas, la Secretaria de Autonomía emprendió la tarea de llevar adelante una adecuación óptima del Estatuto Departamental, pero que por motivos de descoordinación y falta de los recursos necesarios se lograron a medias, dejando al Departamento sin un Estatuto socializado adecuadamente y apto para ser enviado a la siguiente etapa, que era el de control de constitucionalidad.

Debido a estas falencias, que también fueron detectadas por el Consejo Departamental de ese entonces, es que se solicita reuniones de información y avance del proceso de adecuación del Estatuto Departamental, iniciando de esta manera una coordinación mucho más efectiva con el Consejo Departamental. Un aspecto no menor en esta etapa, es que todavía no se contaba con la Ley Marco de Autonomías que tendría como objetivo, entre otras, el de trazar el proceso de redacción y adecuación de los estatutos autonómicos.

4.6. LA TERCERA ETAPA: READECUACION Y APROBACION PRIMARIA DEL ESTATUTO DE PANDO

La presente etapa esta signada por un punto de inflexión de carácter electoral pues el año 2010 se produce elecciones para elegir por primera vez gobernadores en los nueve

departamentos del país, todo ello sujeto al nuevo orden Constitucional que rige hasta la actualidad en Bolivia.

Así es que, en el Departamento de Pando se produce una transición democrática en el sentido que el Prefecto Almt. Rafael Bandejas, no se presenta a reelección y se produce el cambio de administración Prefectural, de forma democrática y pacífica, con la victoria electoral del Dr. Luis Adolfo Flores, que de alguna forma garantizaba la continuidad de las gestiones de la anterior autoridad y mantenía el control del poder político departamental, de parte del Movimiento al Socialismo.

Para esta etapa ya se contaba con una Ley Marco de Autonomías que fue aprobada en junio del 2010, situación que permitió, en esta etapa contar con más probabilidades de una adecuación del Estatuto Departamental, con mayores posibilidades de éxito.

En esta etapa es donde se da la transición en las entidades territoriales de contar con consejos departamentales a la implementación de las asambleas legislativas. Y será precisamente por iniciativa de esta instancia de la entidad territorial que surge una propuesta de adecuación del estatuto.

En ese sentido, la primera medida que toma la Asamblea Legislativa Departamental, es la conformación de cinco comisiones, reservando una comisión exclusivamente para el tema autonómico, el cual tenía como principal objetivo el de adecuar, ajustar y socializar el Estatuto Departamental, que se había heredado desde junio del año 2009. Esta comisión fue conformada por los siguientes legisladores departamentales:

- Doroteo Vásquez Tejerina – Presidente
- Edgar Polanco Tirina – Vicepresidente
- Jorge Borobobo – Secretario

En una primera fase de revisión y adecuación del Estatuto, participaron los asambleístas departamentales, juntamente a asesores constitucionalistas y especialistas en descentralización y autonomías de cada una de las cinco comisiones que se conformaron en la nueva Asamblea Legislativa Departamental, donde se puede mencionar que el principal aporte fue darle una estructura organizativa a la norma básica departamental.

Posteriormente se realiza un ciclo de reuniones entre la asamblea legislativa departamental a través de su comisión de autonomías, la secretaria de autonomías y el ministerio de autonomías donde el principal producto de estas reuniones es 80% del Estatuto Departamental, adecuado a la nueva Constitución Política del Estado, dando para el 20 de junio de 2011, la aprobación por dos tercios del anteproyecto de Estatuto Departamental por la Asamblea Legislativa Departamental, en su versión técnica final; teniendo como resultado un documento o norma básica ajustado tanto a la nueva Constitución Política del Estado, como así también a la Ley No 031 de Autonomías, situación que permite pasar a la siguiente etapa que es el de socialización.

Para tal efecto, el mes de julio de 2011 la Asamblea Legislativa Departamental, aprueba una dirección estratégica para la socialización del Estatuto en barrios, comunidades, organizaciones sociales, teniendo como principal objetivo que los ciudadanos estantes y habitantes del departamento, conozcan su norma básica pero también puedan realizar aportes a la misma²¹.

Esta dirección estratégica contempla cronograma de organización en comisiones, fechas de entrega de invitaciones, para que las organizaciones tengan el suficiente tiempo para que a través de reuniones internas, tengan la oportunidad de analizar el anteproyecto de Estatuto Departamental, metodología de exposición, fecha de realización de los eventos.

Para el mes de agosto se inicia el proceso de socialización, para recibir aportes de cada sector social de los municipios más alejados de la capital del departamento la Ciudad de Cobija. Finalizado estos eventos se tuvo una participación de por lo menos 1,500 ciudadanos representantes de sectores sociales que participaron de forma activa y propositiva y crítica en este proceso.

Todas estas actividades se desarrollaron bajo el siguiente cronograma de actividades estableciendo fechas y responsables de los mismos.

²¹ Ley No 031 de Autonomías, Artículo 53, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional

ACTIVIDAD	PARTICIPANTES	FECHA - 2011	LUGAR	RESPONSABLE	RESPONSABLES
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO PORVENIR	17 DE AGOSTO	PORVENIR	TODAS LAS COMISIONES	H. TEXERIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO FILADELFIA	20 DE AGOSTO	FILADELFIA	COMISION 1	H. TEXERIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE BOLPEBRA	13 DE AGOSTO	BOLPEBRA	COMISION 1	H. TEXERIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE BELLA FLOR	10 DE AGOSTO	BELLA FLOR	COMISION 1	H. TEXERIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE SANTA ROSA	26 DE AGOSTO	SANTA ROSA	COMISION 1	H. TEXERIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE PUERTO RICO	12 DE AGOSTO	PUERTO RICO	COMISION 2	SECRETARIA DE AUTONOMIA GOBERNACION DE PANDO
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DEL SENA	30 DE AGOSTO	SENA	COMISION 2	SECRETARIA DE AUTONOMIA GOBERNACION DE PANDO
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO GONZALO MORENO	31 DE AGOSTO	GONZALO MORENO	COMISION 2	SECRETARIA DE AUTONOMIA GOBERNACION DE PANDO
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE SAN LORENZO	15 DE AGOSTO	BLANCA FLOR	COMISION 2	SECRETARIA DE AUTONOMIA GOBERNACION DE PANDO
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE NUEVA ESPERANZA	09 DE JULIO	NUEVA ESPERANZA	COMISION 3	H. BELZY GARCIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO VILLA NUEVA	10 DE JULIO	LOMA ALTA	COMISION 3	H. BELZY GARCIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO SANTOS MERCADO	11 DE JULIO	RESERVA	COMISION 3	H. BELZY GARCIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE SAN PEDRO	12 DE JULIO	VALPARAISO	COMISION 3	H. BELZY GARCIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE INGAVI	13 DE JULIO	HUMAITA	COMISION 3	H. BELZY GARCIA Y COMISION DE AUTONOMIAS
SOCIALIZACION Y ADECUACION DEL ESTATUTO DE PANDO	MUNICIPIO DE COBIA	03 DE SEPTIEMBRE	COBIA	TODAS LAS COMISIONES	

El resultado de este proceso fue la redacción y aprobación por 2/3 de la Asamblea Legislativa Departamental, del proyecto de Estatuto que constará de 100 artículos; constituidos por 10 títulos, 5 disposiciones transitorias y una disposición final.

4.7. LA CUARTA ETAPA: DE CONTROL DE CONSTITUCIONAL Y PUESTA EN VIGENCIA DEL ESTATUTO AUTONOMO DE PANDO

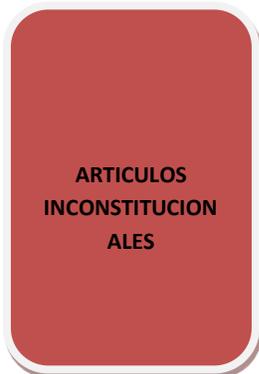
Esta cuarta etapa se denomina también el control previo, de los proyectos de estatutos autonómicos por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional.

En este parámetro existen dos declaraciones Constitucionales Plurinacionales que señalan la revisión del Estatuto Autonómico de Pando, bajo dos perspectivas, artículos interpretados y artículos inconstitucionales, estas son la Declaración Constitucional Plurinacional No 0008/2013 y la Declaración Constitucional Plurinacional No 0007/2014.

Tomando en cuenta estas dos declaraciones constitucionales plurinacionales, podemos señalar el siguiente cuadro:



Artículo 4	De los Pueblos Indígenas
Artículo 10	Idiomas de uso Oficial
Artículo 13	Fines, Numerales 13 y 14
Artículo 39	Inviolabilidad Personal
Artículo 45	Atribuciones, Numerales 2,17,18 y 32
Artículo 53	Ausencia Definitiva o temporal del gobernador (a) párrafos II y III
Artículo 65	Recursos Económicos, Párrafos II, Inciso a.
Artículo 80	Recursos Naturales



Artículo 6	Ubicación Geográfica
Artículo 18	Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos, Párrafo II
Artículo 21	Derecho de las Personas con discapacidad numeral 2
Artículo 24	Del Patrimonio Histórico, Párrafo II
Artículo 27	Deberes Fundamentales, Inciso b
Artículo 45	Atribuciones, Numeral 4
Artículo 92	El Deporte
Artículo 97	Normas Departamentales, Denominación y jerarquía, Párrafo I

Fuente: Informe de la Asamblea Legislativa Departamental de Pando

En cuanto a la observación de los artículos interpretados del Proyecto del Estatuto Autonómico Departamental, por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional, tiene que ver con una visión de forma, pero que sin embargo el tribunal observa para aclarar estos extremos, esto significa que no se necesita modificar el texto tal cual está redactado, sino que es necesario hacer una interpretación y que la entidad territorial autónoma tendrá que tomar en cuenta.

A continuación, desarrollamos los artículos interpretados del proyecto de Estatuto Autonómico de Pando.

Por ejemplo, con relación al artículo 4, con relación a los pueblos indígenas originarios; el Tribunal Constitucional Plurinacional la interpreta bajo las siguientes condiciones:

Art 4. De los Pueblos Indígenas

- I. Los pueblos indígenas del Departamento de Pando son: Tacana, Cavimeño, Esse Ejja, Machineri, Yaminahua y el Pueblo no contactado Pacahuara

INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL MEDIANTE DCP No 0008/2013 DE 27 DE JUNIO 2013, BAJO EL SIGUIENTE RAZONAMIENTO

“De la redacción taxativa del Parágrafo I del artículo objeto de análisis, se extraen dos posibles interpretaciones: a) Una restrictiva, entendiendo que a juicio del estatuyente pandino, en el territorio del Departamento habitan solo los pueblos indígenas nominados, lo que resulta excluyente, pues al nombrar unos se produce una exclusión automática de los no nombrados, los cuales bien pueden existir dentro del territorio departamental y más aún si se declara que se ha comprobado la existencia de un pueblo “no contactado”, lo que abre la posibilidad de la concurrencia de otros en la misma situación, de igual forma, algunos de los pueblos Indígena Originario Campesino (IOC), de tierras bajas circulan dentro de su territorio en una dinámica de rotaciones estacionales, por lo que cabe la posibilidad de su presencia en territorio pandino, así sea de manera temporal. Así entendido, este artículo resultaría inconstitucional por restrictivo y, por ende, excluyente, atentando y afectando los fundamentos de pluralidad y pluralismo insertos en el Artículo 1 de la Constitución Política del Estado; y, b) Otra amplia, interpretando que el listado de pueblos IOC, desarrollados en este artículo resulta meramente enunciativos y no restrictivo interpretación que se enviste de constitucionalidad.

Art. 10. Idiomas de uso oficial

- I. Son idiomas de uso oficial del Gobierno Autónomo Departamental el castellano, el cavimeño, Esse Eja, Tacana, Yaminahua, Machineri y Pacahuara.
 - a) Además del castellano, se establecerá el uso de por lo menos un idioma nativo, en todas las instituciones públicas departamentales, tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad y del territorio en cuestión, su difusión en los medios de comunicación y será de aplicación progresiva de acuerdo a la ley departamental.
 - b) Se respeta y protege las modalidades lingüísticas y costumbristas que practican sus habitantes.

- II. Nadie podrá ser discriminado por razón de su idioma o lenguaje.

INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL POR LA DCP No 0008/2013 DE 27 DE JUNIO 2013 BAJO EL SIGUIENTE RAZONAMIENTO

“cabe hacer notar que la DCP 0001/2013, estableció: “[...] en referencia a los idiomas, la carta orgánica podrá establecer el uso oficial o preferente de uno o más idiomas en la jurisdicción municipal, sin que ello signifique el desconocimiento de los treinta y seis idiomas oficiales del Estado, reconocidos por el artículo 5. I de la Constitución Política del Estado”.

En ese sentido, la declaración de oficialidad de un idioma conlleva, más allá de la posibilidad de su uso como medio de comunicación cotidiana, diferentes efectos jurídicos ciertos en la celebración y ejecución tanto en actos públicos como privados, por lo que dicha norma resulta constitucional siempre y cuando se interprete en el sentido de que no implica la exclusión de los otros idiomas establecidos en el artículo 5 de la Constitución

Política del Estado, los cuales también gozan de régimen de oficialidad generando por tanto efectos jurídicos para todo acto público.

Art 13. Fines.

El gobierno Autónomo Departamental de Pando en el marco de sus competencias creara las condiciones institucionales para lograr los fines siguientes, además de los que establece la Constitución y la ley:

1. Desarrollar el carácter plurinacional y autónomico del Estado en su estructura organizativa territorial.
2. Optimizar la administración de los recursos económicos en beneficio del interés colectivo y en lo que corresponda considerando el interés privado.
3. Promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo pandino, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas, y proyectos departamentales concordantes con la planificación del desarrollo nacional y municipal e indígena originario campesino para mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes de nuestro departamento, privilegiando a los sectores sociales menos favorecidos.
4. Coadyuvar al desarrollo del bienestar social y la seguridad ciudadana según las responsabilidades de las facultades reglamentaria y ejecutiva asignadas por ley.
5. Reafirmar y consolidar la diversidad cultural del Departamento de Pando.
6. Promover el desarrollo económico del departamento, distribuyendo equitativamente los beneficios de nuestros recursos económicos a favor de la población.
7. Mantener, fomentar, defender y difundir los valores interculturales, históricos, éticos y cívicos de las personas, comunidades, naciones y pueblos indígenas originario campesinos en su jurisdicción. Eliminando cualquier forma de discriminación social.
8. Contribuir, preservar, conservar, en lo que corresponda, al medio ambiente y los ecosistemas.

9. Promover la integración social, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el desarrollo humano a través de acceso de las personas a la educación, la salud y al trabajo, respetando su diversidad cultural, sin discriminación ni explotación y con plena justicia social.
10. Promover la participación ciudadana con equidad de género, generacional e interculturalidad.
11. Generar una participación y control social, activo y responsable en la gestión pública departamental, promoviendo una cultura de diálogo y armonía.
12. Fomentar la productividad del Departamento de Pando para lograr una integración competitiva interna y externa.
13. Primer la industrialización con valor agregado y calidad de los recursos naturales del suelo y subsuelo del Departamento de Pando, para lograr una integración eficiente y vivir Bien.

INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL POR LA DCP No 0008/2013, BAJO EL SIGUIENTE RAZONAMIENTO.

“[...] debe considerarse que el numeral 13 del Proyecto de Estatuto en examen, al expresar su contenido en los siguientes términos : “promover la industrialización con valor agregado y calidad de los recursos naturales del suelo y subsuelo” parecería englobar a todos los recursos naturales en general, lo que incluiría a los estratégicos cuya administración corresponde, como se tiene establecido, al nivel central del Estado como competencia exclusiva; sin embargo, al incluir en la redacción el vocablo “promover”, es decir, “iniciar, activar, impulsar cierta acción, procurando su logro”, no necesariamente implica una participación directa del gobierno departamental de Pando en el proceso de industrialización propiamente dicho.

En este entendido, se condiciona la constitucionalidad del numeral en cuestión a que en su aplicación se entienda que las acciones de “promoción” excluyen de la intervención directa del Gobierno Autónomo Departamental de Pando en la industrialización de los

recursos estratégicos del Estado, competencia exclusiva del nivel central, salvo transferencia o delegación expresa”.

Art 39. Inviolabilidad Personal

Los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental son inviolables por las opiniones emitidas, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que realicen durante el ejercicio de sus funciones.

INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACION POR LA DCP No 0008/2013 DE 27 DE JUNIO 2013, BAJO EL SIGUIENTE RAZONAMIENTO:

“este artículo se ampara en una interpretación ampliada del art. 151. I constitucional, en el que se define la inviolabilidad de los asambleístas de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya esencia ha sido transferida a la disposición analizada, por cuanto los asambleístas departamentales cumplen funciones análogas a los del nivel central.

[...] sin embargo, así como se ha previsto la inclusión de la esencia del artículo 151. II constitucional al texto del proyecto de Estatuto, debe entenderse que en su aplicación operan también los preceptos del 151 II y el 152, pues la inviolabilidad no implica inmunidad.

Una interpretación en contrario dificultaría el trabajo de los legisladores departamentales pues estarían sujetos a permanentes procesos, ya que su naturaleza fiscalizadora tiende a afectar intereses y causar reacciones por parte de los fiscalizados”

Art 45. Atribuciones

Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Departamental:

1. Legislar en el ámbito de sus competencias de acuerdo a la Constitución Política del Estado, el presente Estatuto Autonómico y las leyes.
2. Elaborar, sancionar, modificar, derogar, abrogar e interpretar las leyes departamentales.

INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL POR LA DCP No 0008/2013 DE 27 DE JUNIO 2013, BAJO EL SIGUIENTE RAZONAMIENTO:

“[...] la facultad de dictar normas interpretativas encuentran limitaciones derivables del texto Constitucional: 1) En atención al principio de irretroactividad de la ley (art. 123 de la CPE), la interpretación no puede desfigurar ni desnaturalizar el contenido material de la norma jurídica en cuestión, pues lo contrario significaría una reforma normativa retroactiva lo que atentaría el orden constitucional; y, 2) una interpretación de norma legislativa no puede desvirtuar, negar o retroceder en el reconocimiento de aquellos derechos que se hayan adquirido previamente en virtud a la ley departamental que se pretenda interpretar a través de una ley posterior (art. 13 de la Constitución Política del Estado).

Art 53. Ausencia temporal y definitiva de la Gobernadora o el Gobernador, Parágrafos II y III.

- II. Ante la ausencia de la Gobernadora o el Gobernador se produce la suplencia gubernamental, asumiendo la Vicegobernadora o Vicegobernador la funciones de Gobernador o Gobernadora.
- III. La suplencia temporal se produce cuando tanto la Gobernadora o el Gobernador como la Vicegobernadora o el Vicegobernador se ausentan. En este caso una o un asambleísta asume la suplencia temporal del Gobernador.

INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL POR LA DCP No 0008/2013 DE 27 DE JUNIO 2013, BAJO ELSIGUIENTE RAZONAMIENTO:

“Para el caso de ausencia temporal el art. 286. I de la CPE, dispone que: “la suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo corresponderá a un miembro del consejo o Asamblea de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda”, pudiendo interpretarse que: a) La suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo le corresponde únicamente a un miembro del legislativo departamental; o, b) Que la suplencia temporal le corresponde a un miembro de la Asamblea, siempre y cuando así lo disponga el estatuto autonómico o carta orgánica en cuestión [...] el régimen de suplencias temporales debe regularse conforme a criterios de conveniencia y de estabilidad institucional, según vea oportuno el legislador estatuyente; sin embargo, es posible que un miembro de la Asamblea Legislativa Departamental pueda ejercer dicha suplencia lo que en virtud al texto constitucional no llega a vulnerar el principio de separación de órganos de poder, interpretación bajo la cual la norma analizada resulta constitucional máxime si se considera el carácter representativo del Vicegobernador.

Para el caso de ausencia definitiva conforme a la parte final del art. 286. II de la CPE [...] existe la posibilidad como sucede en el presente proyecto de Estatuto Autonómico de que una autoridad electa (en este caso el Vicegobernador), proceda a sustituir al Gobernador en caso de ausencia definitiva del mismo (renuncia, muerte, inhabilidad permanente o revocatoria de mandato), empero, siempre que ya haya pasado más de la mitad de su mandato; por consiguiente, la inclusión de la figura del Vicegobernador y la suplencia temporal y la sustitución del Gobernador por el mismo es construccionalmente viable”.

Art 65. Recursos económicos, Parágrafo II, Inciso a

II. Para la ejecución de sus competencias, el Gobierno Autónomo Departamental de Pando, dispondrá de los siguientes recursos económicos:

- a) La participación en recursos provenientes de impuestos de los hidrocarburos según los porcentajes previstos por ley.

INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL POR LA DCP No 0008/2013 DE 27 DE JUNIO 2013, BAJO EL SIGUIENTE RAZONAMIENTO:

“El numeral en cuestión no se contradice con el texto constitucional, sin embargo, es necesario aclarar que en su aplicación se deberán contemplar las precisiones que la normativa sectorial dispone sobre el destino de los recursos de los impuestos Directo a los Hidrocarburos (IDH) (salud, educación, seguridad ciudadana e infraestructura, solo en gastos de inversión y no así en gasto corriente)”.

Art 80. Recursos Naturales

La preservación, conservación y la contribución a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de contaminación ambiental, están a cargo del Gobierno Autónomo Departamental de acuerdo a las responsabilidades asignadas por ley.

INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL INTERPRETADO POR LA DCP No 0008/2013 DE 27 DE JUNIO 2013, BAJO EL SIGUIENTE RAZONAMIENTO:

“[...] en materia de medio ambiente su protección sea de interés de la colectividad y los deberes que genera no se agotan en las competencias establecidas por la ley, sino que se amplían a los deberes que la parte dogmática de la Constitución Política del Estado impone

a los departamentos y al resto de entidades autónomas, de donde se desprende que el Departamento Autónomo de Pando tenga la obligación de denunciar o activar las acciones y recursos reconocidos por la normativa suprema y la ley contra particulares, otras entidades territoriales o contra el nivel central para la preservación, conservación y la contribución a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, interpretación bajo la cual el texto analizado es compatible con el contenido de la Constitución Política del Estado.

Por otra parte, el mismo texto del artículo objeto de examen refiere en su parte final que dichas funciones serán ejercidas en el marco de las responsabilidades que la ley le asigna, entendiéndose, por ende, que serán ejercidas de acuerdo al orden competencial imperante.

En consecuencia, se declara la constitucionalidad del artículo analizado siempre que su aplicación se realice bajo la interpretación anotada”.

Ahora toca revisar los artículos declarados inconstitucionales por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Art 6. Ubicación Geográfica

TEXTO ORIGINAL

“El departamento de Pando está ubicado al noroeste del Estado Plurinacional de Bolivia, limita:

1. Al norte con la República Federal de Brasil;
2. Al sur con el departamento de La Paz y el departamento del Beni;
3. Al este con el departamento del Beni y la República Federal del Brasil;
4. Al oeste con la República del Perú
- 5.

INCONSTITUCIONALIDAD: el texto fue declarado inconstitucional por la DCP No 0008/2013 de Junio de 2013, bajo el siguiente razonamiento:

“[...] la determinación de los límites territoriales expresada en a norma analizada debió considerar los siguientes aspectos:

- 1) El establecimiento de límites responde a un procedimiento establecido y debe ser necesariamente aprobado mediante ley del nivel nacional de gobierno.
- 2) La delimitación unilateral de los límites de la ETA implica un impacto probable que puede afectar los intereses de otras ETAs, principalmente las colindantes, lo que vulnera de manera directa el principio de “lealtad institucional”, el cual está relacionado con los principios de “igualdad” “complementariedad” y “reciprocidad”, aspectos que provocan la declaratoria de inconstitucionalidad parcial referida”

ARTICULO MODIFICADO

Art 6. Ubicación Geográfica

El departamento de Pando está ubicado al noroeste del estado plurinacional de Bolivia, y cuyos límites están definidos por ley nacional.

DECLARADO CONSTITUCIONAL POR LA DCP No 0007/2014 DE 12 DE FEBRERO DE 2014

Art 18. Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos, Parágrafo II

TEXTO ORIGINAL

- II. El Gobierno Autónomo Departamental privilegiara la coordinación con las organizaciones legítimas, tradicionales representativas a nivel departamental de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

INCONSTITUCIONALIDAD; El texto fue declarado inconstitucional por la DCP No 0008/2013 de 27 de junio de 2013, de 27 de junio de 2013, respecto a la frase “legítimas, tradicionales y representativas”, bajo el siguiente razonamiento:

“[...] la definición de legitimidad, tradicionalidad y representatividad” de las organizaciones funcionales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos resulta dificultosa, pues está sujeta a los juegos de poder interno al interior de las propias comunidades en el ejercicio de su autodeterminación y en el marco de la normativa internacional que rige a dichos pueblos indígena originario campesinos”

ARTICULO MODIFICADO

Art 18. Derecho de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos

- II. El Gobierno Autónomo Departamental coordinara con las organizaciones a nivel departamental de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

DECLARADO CONSTITUCIONAL POR LA DCP No 0007/2014 DE FECHA 12 DE FEBRERO DE 2014.

Art 21. Derecho de las personas con discapacidad numeral dos

TEXTO ORIGINAL

- 2 Adoptara políticas públicas para la protección, atención y recreación y prevision de las personas con discapacidad.

INCONSTITUCIONALIDAD: El texto original fue declarado inconstitucional por la DCP No 0008/2013 de 27 de junio de 2013, bajo el siguiente razonamiento:

“la lectura literal de la frase “[...] prevención de las personas con discapacidad, inserta en la parte final del numeral 2 del artículo analizado, provoca se piense que de lo que se trata es de prevenir a existencia de personas con discapacidad, cuando en su caso corresponde: a) prevenir las posibles causas (laborales, medicas, de seguridad, etc.) que pueden producir invalidez ; y, b) prevenir el maltrato o la vulneración de los derechos de este segmento social; entre otras.

ARTICULO MODIFICADO

- 2 Adoptará políticas públicas para la protección, atención y recreación de las personas con discapacidad.

DECLARADO CONSTITUCIONAL POR LA DCP No 0007/2014 DE 12 DE FEBRERO DE 2014.

Art 24. Del Patrimonio Histórico, Parágrafo II.

TEXTO ORIGINAL

- II. Se declarara algunos inmuebles antiguos referentes del departamento como patrimonio historio de acuerdo a ley.

INCONSTITUCIONALIDAD: El texto fue declarado inconstitucional por la DCP No 0008/2013 de 27 de junio de 2013, bajo el siguiente razonamiento:

“Debe entenderse [...] que la propiedad sobre dichos bienes corresponde, en su acepción más general, al “pueblo boliviano”, derecho propietario que es ejercido por las diferentes instancias estatales, incluidas las ETAs, entendimiento que se recoge en el art. 109. I de la Ley Marco de Autonomías, cuando señala que “son de propiedad de las entidades territoriales autónomas los bienes muebles, inmuebles, derechos y otros relacionados, que

le son atribuidos en e marco del proceso de asignación competencial previsto en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, correspondiendo a estas entidades efectuar su registro ante las instancias asignadas por la normativa vigente.

ARTICULO MODIFICADO

Art 24. Del Patrimonio Histórico

- II. La Asamblea Legislativa Departamental podrá declarar algunos inmuebles antiguos referentes del departamento como patrimonio histórico mediante ley departamental.

DECLARADO CONSTITUCIONAL POR LA DCP No 0007/2014 DE 12 DE FEBRERO DE 2014.

Art 27. Deberes Fundamentales, Inciso b.

TEXTO ORIGINAL

- b) Son deberes de las y los habitantes del Departamento de Pando, salvo expresas excepciones debidamente normadas.

INCONSTITUCIONALIDAD: el texto original fue declarado inconstitucional por la DCP No 0008/2013 de 27 de junio de 2013, bajo el siguiente razonamiento:

“Evidentemente, los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos se encuentran ya expresados en la Constitución Política del Estado y una determinación diferenciada de los mismos en el proyecto de Estatuto implicaría una inconstitucionalidad manifiesta, máxime si se efectúa al margen del orden competencial; sin embargo, en el caso en examen, no concurre aquello pues no se establece una determinación diferenciada de derechos y deberes para los pandinos ni por encima ni por debajo de los límites constitucionales, constituyéndose el artículo en cuestión como una ampliación o

ratificación de la “cláusula de lealtad constitucional” establecida en el art. 1. II y III del texto del proyecto estatutario analizado.

Sin embargo, la inserción de a frase : “[...] salvo expresas excepciones debidamente normadas [...]”, resulta inconstitucional, ya que el cumplimiento de la ley fundamental y en definitiva del bloque de constitucionalidad no puede condicionarse, en todo caso, una excepción al cumplimiento de una norma del bloque de constitucionalidad debe producirse necesariamente por otra norma del mismo rango, es decir, perteneciente al mencionado bloque, lo que no implicara de ninguna manera una excepción al cumplimiento de la Constitución Política del Estado sino todo lo contrario”.

ARTICULO MODIFICADO

Art 27. Deberes Fundamentales

b. Defender y promover y contribuir a la unidad, soberanía integridad territorial del estado plurinacional de Bolivia.

DECLARADO CONSTITUCIONAL POR LA DCP No 0007/2014 DE 12 DE FEBRERO DE 2014.

Art 45. Atribuciones. Numeral cuatro.

TEXTO ORIGINAL

Interpretar el Estatuto Autonómico Departamental, mediante leyes interpretativas que deberán ser aprobadas por dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental

INCONSTITUCIONALIDAD: el texto fue declarado inconstitucional por la DCP No 0008/2013 de 27 de junio de 2013, bajo el siguiente razonamiento:

“[...] el legislador está imposibilitado para emitir normas que tengan por propósito único la interpretación del texto estatutario, pues no se constituye en interprete autentico del estatuto al no haber sido el único autor del mismo y, más al contrario provoca el riesgo de modificar la voluntad del electorado de forma inconsulta, por lo que este numeral resulta incompatible con la Constitución Política del Estado”, bajo e siguiente razonamiento :
[...] el sustento de la interpretación autentica radica en que el propio órgano emisor de la norma tiene la facultad de interpretarla, sin embargo, en el caso de los estatutos, como se señalo con anterioridad, este instrumento contiene un pacto sometido a referéndum y a control de constitucionalidad; por consiguiente, el hecho de que en la construcción del estatuto haya participado el legislativo departamental no le otorga la facultad de interpretarlo mediante leyes departamentales de carácter interpretativo, pues para que dicha interpretación se constituya en autentica requeriría del cumplimiento de las mismas formalidades y de un pronunciamiento del electorado.

ARTICULO MODIFICADO

En este caso por las contradicciones expuestas por el Tribunal Constitucional Plurinacional EL NUMERAL FUE SUPRIDO DEL TEXTO DEL ESTATUTO AUTNOMICO DEPARTAMENTAL DE PANDO.

Art 92. El Deporte.

TEXTO ORIGINAL

“Es obligación del Gobierno Autónomo Departamental impulsar la actividad física, la promoción del deporte formativo, recreativo, asociado competitivo y de alto rendimiento, que deberá incorporarse en la programación operativa anual departamental.

INCONSTITUIONALIDAD: El texto original fue declarado inconstitucional por la DCP No 0008/2013 de 27 de junio de 2013, bajo el siguiente razonamiento:

“El Estado garantizara los medios y los recursos económicos necesarios para su efectividad”, no contemplando al deporte “profesional”, el cual excede los fines preventivos, recreativos, formativos y competitivos, pasando constituirse en tales circunstancias en una actividad de carácter lucrativo que no puede ser objeto de subvención directa por parte del Estado y con recursos públicos en ninguno de sus niveles”.

ARTICULO MODIFICADO

Art 92. El Deporte.

Es obligación del Gobierno Autónomo Departamental impulsar la actividad física, la promoción del deporte formativo, recreativo, asociado competitivo y de alto rendimiento, que deberá incorporarse en la programación operativa anual departamental.

DECLARADO CONSTITUCIONAL POR LA DCP No 0007/2014 DE 12 DE FEBRERO DE 2014.

Art 97. Normas Departamentales, denominación y jerarquía. Parágrafo I

TEXTO ORIGINAL

- I. Las normas y disposiciones emanadas del Gobierno Autónomo Departamental son de cumplimiento obligatorio por todos los estantes y habitantes en su territorio, salvo excepciones expresamente establecidas en cada materia y serán aplicadas por los órganos del Gobierno Autónomo Departamental establecidas en el presente Estatuto.

INCONSTITUCIONALIDAD: el texto original fue declarado inconstitucional por la DCP No 0008/2013 de 27 de junio de 2013, bajo el siguiente razonamiento:

“[...] considerando su naturaleza y finalidad, el Estatuto no puede admitir excepciones en su aplicación y peor mediante leyes departamentales, dado que el estatuto solo puede ser modificado en virtud a una norma de igual jerarquía y con un procedimiento análogo”.

ARTICULO MODIFICADO

- I. Las normas y disposiciones emanadas del Gobierno Autónomo Departamental son de cumplimiento obligatorio por todos los estantes y habitantes en su territorio y serán aplicadas por los órganos del Gobierno Autónomo Departamental establecidas en el presente Estatuto.

DECLARADO CONSTITUCIONAL POR LA DCP No 0007/2014 DE 12 DE FEBRERO DE 2014.

En este entendido ya que el departamento de Pando ingreso en el “bloque autonómico el año 2006” y según lo establecido por Ley Marco de Autonomías en su artículo 61 párrafo I numeral 2, se evidencia que para el departamento de Pando entra en vigencia su norma básica una vez adecuado su proyecto de estatuto a la Constitución Política del Estado y al correspondiente control de constitucionalidad, que se detalló con anterioridad.

4.8. LA VERSION FINAL DEL ESTAUTO DEL DEPARTAMENTO DE PANDO Y LOS EJES CENTRALES

A través de la declaración Constitucional Plurinacional 0007/2014 de fecha 12 de febrero de 2014 se da vigencia a la Norma Básica Departamental del Departamento de Pando.

Conteniendo dicha norma básica fundamental consta de cien artículos, diez títulos, cinco disposiciones transitorias y una disposición final. Para realizar un análisis pertinente dividiremos el Estatuto Autonómico de Pando a partir de la sugerencia que nos da Franz Barrios, dividiendo el estatuto en tres ejes; el político, el social y el cultural.

Iniciemos por el eje político y las principales características y/o innovaciones al respecto, en el Estatuto Autonómico de Pando.

El legislativo departamental está conformado por representación territorial, poblacional e indígena originario campesino con paridad y alternancia de género; tal como lo señala el artículo 37 parágrafo I del Estatuto, la peculiaridad que toma en cuenta el mencionado artículo es que la conformación del legislativo departamental, se deberá tomar en cuenta lo indígena originario campesino. Pero no se queda solo ahí la participación de lo indígena originario campesino, sino más bien, tal como se señala en el artículo 37 parágrafo II inciso c, estos escaños deberán ser elegidos mediante normas y procedimientos propios de los pueblos indígena originario campesinos.

Dentro de este mismo eje, político, también podemos señalar lo relacionado al periodo de mandato, donde se señala que las autoridades tanto del legislativo como del ejecutivo departamental serán elegidos por cinco años pudiendo ser reelectos y reelectas de manera continua por una sola vez, Art, 40 parágrafo I.

Asimismo, también en el artículo 46 se establece el procedimiento legislativo, para las tareas de legislación.

Otro aspecto importante en este eje, se encuentra en el artículo 97 de la norma básica departamental del Departamento de Pando, que tiene que ver con la jerarquía normativa o supremacía legal; bajo el siguiente orden:

DISPOCISIONES EMANADAS POR EL LEGISLATIVO DEPARTAMENTAL

- LEYES DEPARTAMENTALES
- RESOLUCIONES
- OTRAS, de acuerdo a su reglamento general

DISPOSICIONES EMANADAS POR EL EJECUTIVO DEPARTAMENTAL

- DECRETOS DEPARTAMENTALES, emitidos por el gabinete departamental.
- DECRETOS EJECUTIVOS, emitidos por el Gobernador.
- RESOLUCION SUPREMA, firmada por el Gobernador y uno o más de sus Secretarios.
- RESOLUCION MULTISECRETARIAL, emitida por más de dos Secretarios. Bisecretarial, emitidas por dos Secretarias y Secretarial, emitida por un solo Secretario.
- RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y OTRAS NORMAS DICTADAS

También podemos mencionar en este eje, la creación de la Gaceta Oficial Departamental, que es el espacio donde deben ser publicadas todas las normas departamentales, para que inmediatamente tengan vigencia legal y cumplimiento obligatorio por los estantes y habitantes en el Departamento de Pando.

En cuanto al eje social podemos señalar los siguientes aspectos:

El reconocimiento de las lenguas oficiales, además, del castellano, el cavimeño, Esse Ejja, Tacana, Yaminahua, Machineri y Pacahuara.

Así como también la equidad de género y los derechos de las mujeres. Art. 19

Los derechos de las niñas, niños, adolescentes y juventud. Art.20

Los derechos de las personas con discapacidad. Art. 21

Los derechos de los adultos mayores. Art.22

La defensa de la amazonia. Art. 23

En el eje económico podemos señalar los aspectos siguientes.

La creación de empresas departamentales, para incentivar la inversión y la generación de empleos. Art. 83

El Gobierno autónomo de Pando para la ejecución de sus competencias y proyectos dispone de los siguientes recursos:

- La participación en recursos provenientes de impuestos a los hidrocarburos, según los porcentajes previstos en la Ley.
- Las regalías departamentales creadas por ley.
- Los recursos provenientes de ingresos propios.
- Las transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a cubrir el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
- Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el párrafo I del artículo 339 de la Constitución Política del Estado.
- Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema nacional de tesorería y crédito público.
- Los ingresos de provenientes de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos.
- Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
- Ingresos propios generados por impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes de acuerdo a ley.
- Otros recursos establecidos por ley.

CONCLUSIONES

En el presente proceso, podemos definir que el Departamento de Pando se constituye en el primer departamento (que a través de referéndum de 2006), en adecuar su proyecto de Estatuto al nuevo orden constitucional, firmado el año 2009 con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.

Podemos evidenciar aportes muy importantes en la norma básica de Pando, tanto en su parte orgánica, como así también en su parte dogmática, en los siguientes parámetros.

En lo orgánico podemos señalar que Pando está conformado por un Órgano Legislativo que es la Asamblea Legislativa Departamental y un Órgano Ejecutivo Departamental que está constituido por el Gobernador o Gobernadora y el Vicegobernador o Vicegobernadora con sus facultades reglamentaria y ejecutiva. Lo llamativo de lo descrito con anterioridad es la figura de un Vicegobernador o Vicegobernadora.

Dentro de este ámbito orgánico, está la conformación de la Asamblea Legislativa Departamental, la misma que será conformada bajo tres criterios según el Estatuto Autonómico Pandino, ellos son: por territorio, poblacional y por indígena originario campesino, los mismos que tendrán que contar con principios de alternancia de género y paridad. La Asamblea Departamental deberá estar conformada por un total de 21 Asambleístas Departamentales, donde tendrá que existir un asambleísta por municipio (territorio) y dos asambleístas a la provincia de mayor población y uno a la segunda provincia con mayor población, todo esto deberá ser de acuerdo al último censo poblacional y los asambleístas asignados por ser parte de los pueblos indígena originario campesinos y de minoría poblacional tendrán tres escaños en la Asamblea Legislativa Departamental y acá lo innovador estos serán elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, lo que denominamos en tierras bajas, de acuerdo a sus usos y costumbres.

En cuanto al periodo de mandato tanto como para el legislativo como para el ejecutivo es de 5 años pudiendo ser estos reelectos de manera continua por una sola vez. Un detalle muy importante en este mismo aspecto orgánico es que en el Estatuto Autonómico de Pando no especifica de manera tácita la figura de revocatoria de mandato, puesto que solo se la menciona como una acción de pérdida de mandato pero no señala los mecanismos para activar la misma, en consecuencia se presume que esta extremo tendría que estar detallado específicamente en la ley de desarrollo del régimen electoral departamental tal como estipula la disposición transitoria cuarta del estatuto autonómico de Pando.

En lo dogmático, entre lo más importante se puede describir la inclusión de los derechos y deberes de las mujeres de manera igualitaria, las personas con discapacidad,

así como también la de los pueblos indígena originario campesinos existentes en el departamento, algo llamativo se encuentra en el artículo cuatro del estatuto pandino que señala la existencia de un total de seis naciones y pueblos indígena originario campesinos en el departamento y, uno que todavía no fue contactado pero que si se conoce de su existencia, estos serían, los Tacanas, Cavimeño, Esse Ejja, Machineri, Yaminahua y el pueblo no contactado Pacahuara. En cuanto a este punto, considero que resulta conflictiva en lo futuro, en lo que concierne en la representación política que podría exigir, este pueblo no contactado.

Otro aspecto, es la creación de empresas de producción departamentales, tomando en cuenta el potencial natural con el que cuenta el Departamento de Pando, con recursos naturales como por ejemplo la castaña, el asahi, que siempre fueron sustento de muchas familias en el departamento pero que también, siempre fueron susceptibles a fugas de estos productos a los países limítrofes como ser Brasil y Perú para su industrialización, situación que actúa en desmedro del desarrollo productivo de Pando.

El Estatuto Autonómico de Pando, entendida como la Norma Básica fundamental del departamento, la aprobación de su autonomía mediante referéndum, su redacción, los varios intentos de adecuación, su adecuación definitiva, su aprobación en la etapa de control de constitucionalidad, hacen de esta Norma Básica, en una de las pioneras, si es que no la primera, en el nuevo ordenamiento territorial del país, queda pendiente su total aplicación, puesto como describimos en este estudio un principio fundamental para que las autonomías tengan un camino allanado para transitar, sin lugar a dudas es la de propiciar escenarios para que se consolide un pacto fiscal que permita una autonomía plena de las entidades territoriales autónomas (ETAs), puesto que un elemento clave para las autonomías es la fiscalidad propia, sin embargo el Departamento de Pando dentro de su espíritu precursor, ya tuvo la experiencia de crear una ley departamental No 036 “de regulación para la creación o modificación de impuestos de dominio exclusivo del departamento” situación que describe un escenario donde puede existir salidas al entrampe que implica no contar con un pacto fiscal hasta el momento.

Se puede señalar, que fruto del estudio llevado a cabo, el modelo autonómico boliviano logró de manera parcial, consolidar la autonomía de Pando, en otras palabras, el departamento de Pando en la actualidad transita en una especie de “autonomía aparente”, en el sentido que, un eje troncal para la consolidación de las autónomas departamentales, es el eje de fiscalidad propia, que todavía no está resuelto, debido a una falta de consenso y voluntad política para enfrentar de forma responsable un pacto fiscal que permita salir de eso modo que denomino autonomía aparente, a una autonomía plena, en este aspecto, es importante señalar que la cualidad gubernativa, no lo es todo, a la hora de diagnosticar un buen funcionamiento de un modo de descentralización que en este caso es el modelo autonómico.

Ahora bien, la capacidad de legislar o lo que en la investigación se denomina “cualidad gubernativa”, si bien tiene su incidencia en la norma básica, todavía no incide verdaderamente en el desarrollo departamental, por ejemplo, en el Estatuto Departamental de Pando se contempla la creación de empresas departamentales donde el principal objetivo es el fomento a la iniciativa privada, así como también, la generación de empleos, pero se evidencia que esto no pasa de solo una redacción en la norma básica departamental con buenas intenciones, un ejemplo de ello, es la empresa de generación de la castaña que no logra incidir de manera troncal en el crecimiento de la economía departamental, debido a que los costos de producción y de traslado de la producción de la castaña hacia los mercados de consumo son muy elevados, por lo tanto podemos concluir que la cualidad gubernativa (capacidad legislativa) hoy por hoy, solo puede ser considerada como una redacción de la norma básica del departamento y que su consolidación como factor de desarrollo departamental todavía contiene muchas falencias por subsanar y corregir.

Asimismo, podemos indicar en cuanto al eje estructural, que nos aconseja, Franz Barrios, la inclusión de lo indígena originario campesino a la malla territorial del departamento tuvo una alta incidencia. En efecto, si tomamos en cuenta que en el artículo 10 del estatuto de pando se señala como idiomas oficiales además, del castellano, el cavimeño, Esse Ejja, Tacana, Yaminahua, Machineri y Pacahuara. Como así mismo la

preexistencia y reconocimiento en la malla territorial departamental de naciones y pueblos indígenas “no contactados” como es el caso de la nación y pueblo indígena PACAHUARA, Artículo 4 del Estatuto Autonómico Departamental de Pando.

Otro aspecto que puede dar cuenta de lo que tratamos de señalar es la participación en la conformación y elección de las autoridades de la entidad territorial autónoma, en el caso de las naciones y pueblos indígenas originarios, bajo sus propios usos y costumbres.

Sin embargo un detalle muy importante que resulta del presente estudio, tiene que ver con, si se quiere, la falencia en el diseño y redacción del Estatuto Autonómico de Pando, en lo relacionado en los mecanismos de revocatoria de autoridades, vale decir, las condiciones, requisitos y plazos para activar este mecanismo de democracia participativa que también se encuentra como instrumento legal de revocatoria de mandato en la Constitución Política del Estado, en ese sentido, considero que esta “falencia” deberá ser subsanada de manera puntual, en una instancia que de pronto se considere en los mecanismos de reforma de la norma básica fundamental del departamento de Pando.

Anexos

Se adjunta al Trabajo de Investigación los Estatutos del Departamento de Pando en sus dos versiones, la inicial y la adecuada, Leyes Departamentales y fotocopias, documentos de la Secretaria de Autonomía y Concurrencia de la Prefectura de Pando.

Bibliografía

ADEMAF. (2011). FRONTERA BOLIVIA CON BRASIL, NUEVOS ESQUEMAS FORNTERIZOS EN EL MARCO DE LA INTEGRACION CONTINENTAL Y NACIONAL. *ESTUDIOS FRONTERIZOS:BOLIVIA* , 47.

Autonomia, M. d. (2009). *Esquema Modelico de Contenidos para Estatutos Autonomicos*. Bolivia, La Paz: IDEA.

Ayo Saucedo, D. (2009). *Democratizando la Democracia, una mirada a la participacion popular en los albores de la Bolivia de las autonomias*. La Paz, Bolivia: PNUD Bolivia.

Ayo Saucedo, D. (2009). *Reporte sobre Democracia y Autonomias en Bolivia en el Periodo de Evo Morales*. La Paz: ISID.

Barrios Suvelza, F. (2008). *Hacia un pacto territorial en Bolivia*. Berlin: PNUD Bolivia.

Barrios Suvelza, F. (2008). *Hacia un Pacto Territorial en Bolivia*. Berlin: PNUD, Bolivia.

Bolivia, E. P. (2012). *Censo 2012*. Bolivia, La Paz.

Bolivia, E. P. (2010). *Ley de Autonomias*. Bolivia, La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Bolivia, U. (2015). *Prefil epidemiologico de los 5 pueblos indigenas de Pando*. La Paz: UNFPA.

Borth Irahola, C. (2012). *Autonomía departamental, lento inicio de la odisea nacional*. Bolivia, La Paz: Impresiones Virgo.

Criales Ticona, F. (2006). *El municipalismo en la perspectiva del desarrollo humano en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Graphynet.

Criales Ticona, F. (2006). *El municipalismo en la perspectiva del desarrollo humano en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Graphynet.

Fernando, C. G. (2017). *La construcción social de los derechos y la cuestion del desarrollo*. Buenos Aires: CLACSO.

Ivana, D. G. (2007). *Scielo, Revista de Ciencia Politica Santiago*. Recuperado el 15 de Marzo de 2020, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000100003

Jan, S. (2008). *EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA*. Alemania: Universidad de Bamberg.

Jaramillo Cardona, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Region y Sociedad* .

Jaramillo Cardona, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Region y Sociedad* .

Mario, G. S. (2018). LA PIRÁMIDE DE KELSEN O JERARQUÍA NORMATIVA. *Revista Jurídica de Derecho UMSA* , 126,148.

Martinez Muñoz, J. A. (2007). *Autonomia*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.

Milenio, P. d. (2007). *Pando, situacion actual evaluacion y perspectivas* . La Paz: PNUD Bolivia.

Pando, G. d. (2015). *POA 2015*. Pando, Cobija.

Peña, C. (2012). Gobiernos autonomos hoy, los desafios de los cambios. *Ensayos sobre la autonomia en Bolivia* , 7.

www.significados.com/descentralizacion. (03 de Agosto de 2018). *Significados de Descentralizacion*. Recuperado el 07 de Diciembre de 2019, de <http://www.significados.com>

Zegarra Maria; Torres Yuri; Salinas Patricia. (2006). http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-74512006000100006. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de Scielo Tinkasos: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-74512006000100006

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo, dar cuenta del proceso autonómico boliviano a partir de la descripción, en particular, del proceso autonómico en el Departamento de Pando.

En consecuencia, en el presente trabajo se abordará temas como; el diseño metodológico para abordar un proceso de descentralización profunda, sus ejes temáticos, para el diseño de un nuevo pacto territorial en Bolivia, que nos servirán como marco teórico para dar cuenta del proceso de transición entre un estado unitario a un estado compuesto.

Una vez dando cuenta de los ejes temáticos empezamos a describir las etapas por las cuales el departamento de pando tránsito para poder definir su norma básica fundamental; en si en el presente trabajo describiremos una etapa defacto, donde la norma se desarrolla en un marco no constitucional; y la etapa constitucional que n o es otra cosa, que la adecuación del estatuto Autonómico de Pando a la nueva Constitución Política del Estado