



BANCO MUNDIAL



# Hacia un Nuevo Contrato Social

*Opciones para la Asamblea Constituyente*

**Unidad del Banco Mundial para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela**

**Unidad Sectorial para el Desarrollo Sustentable  
Región de América Latina y El Caribe**

## ABREVIACIONES Y SIGLAS

ALC	América Latina y El Caribe
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Cooperación británica)
FEGABENI	Federación de Ganaderos del Beni
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LDH	Ley de Hidrocarburos (aprobada en 2005)
MACPIO	Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios
ME	Ministerio de Educación
MSD	Ministerio de Salud y Deportes
ONG	Organización No Gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTB	Organización Territorial de Base
PIB	Producto Interno Bruto
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

---

---

*Vice Presidenta regional del Banco Mundial*  
Pamela Cox

*Director del BM para la región andina*  
Marcelo Giugale

*Directora sectorial de desarrollo sustentable*  
Laura Tuck

*Responsable del estudio*  
McDonald Benjamin

---

# ÍNDICE

<b>ABREVIACIONES Y SIGLAS</b>	3
<b>RECONOCIMIENTO</b>	7
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	9
<b>INTRODUCCIÓN</b>	17
<b>1. DERECHOS INDÍGENAS</b>	23
Introducción	24
Los derechos indígenas en Bolivia	25
La experiencia internacional con relación a los derechos indígenas	28
Principios constitucionales y opciones para la Asamblea Constituyente	31
Consideraciones más allá de la Asamblea Constituyente	32
<b>2. TIERRA Y TERRITORIO</b>	35
Introducción	36
Tierra	36
Territorio	43
Principios y opciones para la Asamblea Constituyente	45
Consideraciones más allá de la Asamblea Constituyente	47
<b>3. HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN INCLUYENTE</b>	49
Introducción	50
La descentralización en Bolivia	50
Experiencia internacional y decisiones sobre la descentralización	56
Principios constitucionales y opciones para la Asamblea Constituyente	58
Consideraciones más allá de la Asamblea Constituyente	62
<b>4. ACCESO EQUITATIVO A LA JUSTICIA</b>	65
Introducción	66
El acceso a la justicia en Bolivia	66
Experiencia internacional con relación al acceso a la justicia	71
Principios constitucionales y opciones para la Asamblea Constituyente	73
Consideraciones más allá de la Asamblea Constituyente	74
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	77
<b>ANEXOS</b>	83
Anexo 1.1 Desigualdades socioeconómicas en Bolivia	84
Anexo 2.1 Cuatro definiciones de los pueblos indígenas	93
Anexo 2.2 Artículos relevantes de la Constitución actual para la temática indígena	95
Anexo 2.3 El tratamiento de los derechos indígenas en varias leyes bolivianas	101

---

Anexo 2.4	La difusión del multiculturalismo en América Latina desde 1986	103
Anexo 2.5	Aspectos de derechos territoriales de los pueblos indígenas	105
Anexo 3.1	Experiencias internacionales con relación a territorios indígenas	106
Anexo 3.2	Dimensiones de derechos territoriales en las constituciones de América Latina	110
Anexo 4.1	Volatilidad de la renta petrolera en ciertos países, 1997-2000	113
Anexo 4.2	Estrategia de descentralización: opciones de políticas más allá de la Asamblea Constituyente	114
Anexo 5.1	Reconocimiento constitucional de la justicia comunitaria en Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia	117
Anexo 5.2	Dimensiones de derechos de género en las constituciones de América Latina	119

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		122
---------------------	--	-----

### ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1	Características fundamentales de la justicia indígena	28
Cuadro 1.2	Principios constitucionales relacionados con territorios indígenas, basados en la experiencia internacional	29
Cuadro 2.1	Métodos alternativos de acceso a la tierra	40
Cuadro 2.2	Conflicto y manejo forestal desde la Ley Forestal de 1996	41
Cuadro 3.1	Lecciones aprendidas de la primera fase de descentralización (1994-2004)	51
Cuadro 3.2	¿Qué son las Autonomías?	54
Cuadro 3.3	La experiencia en América Latina con las transferencias	57

### ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1	Ubicación de los pueblos indígenas en Bolivia	24
Gráfico 4.1	Percepción de cumplimiento de las leyes (2005)	70
Gráfico 4.2	Pregunta de encuesta: ¿actúan los jueces transparente e imparcialmente?	70

### ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1	Incidencia de la pobreza y extrema pobreza por ingreso (porcentajes)	20
Tabla 2.1	Estado del proceso de saneamiento de tierras	38
Tabla 3.1	Impuestos subnacionales como proporción de los impuestos totales en el país	54
Tabla 3.2	Incremento de las disparidades en las transferencias intergubernamentales producidas por la Ley de Hidrocarburos del 2005 (US\$ per cápita)	55
Tabla 4.3	Principios constitucionales y opciones para consideración	59
Tabla 4.1	Principios constitucionales relacionados con el acceso a la justicia, para consideración por parte de la Asamblea Constituyente	73
Tabla A1.1	Categorías de municipios según pobreza y autoidentificación indígena	85
Tabla A1.2	Abastecimiento de agua, servicio de energía eléctrica y servicio sanitario	87
Tabla A1.3	Cobertura neta de educación secundaria, tasa de analfabetismo y años promedio de estudio	89
Tabla A1.4	Tasa de término en educación primaria, Número de unidades educativas por cada 10.000 habitantes, Tasa de mortalidad infantil, y número de postas y centros de salud por cada 10.000 habitantes	91

---

## RECONOCIMIENTOS

Este documento es el obra de un equipo multi-sectorial de especialistas bolivianos, regionales e internacionales. El equipo fue dirigido por McDonald Benjamin y participaron en él, Gregor Barié y Jorge Uquillas (derechos indígenas), Malcolm Childress (tierra y territorio), Rémy Prud'homme y Jonas Frank (descentralización), Lisa Bhansali, Julissa Mantilla y Beatriz Pérez Perazzo (acceso a la justicia), Oscar Antezana y Fernando Jiménez (análisis socioeconómico). Roberto Laserna, Carlos Toranzo y José Luis Exeni prepararon valiosos documentos de respaldo para este estudio. El tema y los objetivos fueron desarrollados con las contribuciones de Reidar Kvam, Connie Luff, David Tuchschnaider, Ruth Llanos y Jairo Arboleda. El equipo también utilizó valiosas ideas provistas por los participantes de los grupos focales realizados en diferentes departamentos de Bolivia durante el período 2005-2006. El presente estudio fue revisado por: Andrew Norton, Edgardo Mosqueira, Eduardo Gamarra, Eleodoro Mayorga e Ian Bannon. Estanislao Gacitúa-Marió y Shelton Davis proporcionaron comentarios adicionales. Alejandra Vucetich, Janice Molina, Lidia Wassertheil y

Marcelo Romero tradujeron partes del reporte. Irina Ghobrial procesó el documento final y Rocío Recalde brindó su apoyo logístico.

El equipo desea expresar un especial agradecimiento al gobierno de Bolivia por su apoyo en la preparación de este estudio, y tiene la esperanza de que este análisis pueda servir como instrumento para un diálogo continuo para fortalecer la inclusión y la cohesión social en el país.

El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) aportaron con financiamiento y asesoría técnica para la preparación y difusión del estudio. Valoramos mucho su apoyo.

El reporte fue producido bajo la dirección general de Marcelo Giugale, director del BM para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, y de Laura Tuck, directora sectorial del Departamento de Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe.

Los puntos de vista expresados en este reporte son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

---

# Resumen Ejecutivo

## INTRODUCCIÓN

***Desde la Revolución de 1952, Bolivia ha atravesado un tiempo largo y difícil de importantes cambios sociales.*** Este proceso ha resultado en la elección del primer Presidente indígena de Bolivia en diciembre de 2005. Además, el 6 de agosto de 2006 inició sus sesiones en Sucre una nueva Asamblea Constituyente para organizar un contrato social más inclusivo y cohesivo que se reflejará en una nueva Carta Magna a ser presentada al veredicto del pueblo en un referéndum, que consolidará las transformaciones. Los sectores de la población boliviana previamente excluidos tienen la gran oportunidad de estar involucradas con la preparación de una nueva Constitución. En este contexto, el 2 de julio de 2006 se realizó un referéndum, en el que cuatro de los nueve departamentos del país votaron a favor de las autonomías regionales. Estas iniciativas definen un paso muy importante, que aunque cargado de riesgos, es un esfuerzo del país por lograr un cambio social duradero.

***Los retos socio-económicos de Bolivia son enormes.*** El país tiene el ingreso promedio más bajo en América del Sur (990 dólares por persona), uno de los más altos coeficientes de desigualdad (Gini de 0.58), y una de las tasas más bajas de movilidad social en la región. Un indígena del área rural boliviana, tiene un 70 por ciento de probabilidad de vi-

vir en la extrema pobreza. Al mismo tiempo, sólo el 2.5 por ciento del territorio boliviano es cultivable, mientras el 10 por ciento de los propietarios agrícolas controlan el 90 por ciento de la tierra. Las mujeres tienen dos veces más probabilidad de ser analfabetas que los hombres. Un bebé que nace en Tarija tiene tres veces más probabilidades de sobrevivir y poder celebrar su primer cumpleaños que uno que nace en Oruro. Paradójicamente, los pozos de gas, la esperanza más importante que tiene Bolivia para remediar estas desigualdades, está ayudando a reforzarlas: las rentas de los hidrocarburos por persona alcanzan a alrededor de 246 dólares en Tarija e incluso hasta 407 en Pando, mientras solo llegan a 16 por persona en La Paz.

***La estructura de poder en Bolivia ha perpetuado históricamente esta desigualdad y exclusión.*** Tal estructura nació con el sistema toledano de “dos repúblicas”, que estratificó la sociedad en una minoría privilegiada -que vivía de la minería de la plata- y una mayoría indígena subyugada. La independencia de la Corona española no cambió la estructura básica de la sociedad. En cambio, una transformación social gradual comenzó a darse mediante la creación de una clase trabajadora permanente en las minas de estaño; un creciente sentido nacionalista como resultado de la guerra del Chaco (1932-1935); la introducción del sufragio universal, la reforma agraria y la reforma

educativa que siguieron a la Revolución de 1952; la descentralización y participación popular en la década del 90 después del retorno a la democracia en la década de los 80, y el creciente poder político de las comunidades indígenas que siguió a una histórica marcha rumbo a La Paz en 1990. Por otro lado, los patrones rentistas establecidos por las primeras élites han persistido hasta ahora, con la diferencia de que muchos nuevos actores han aparecido en la escena política, en general con una visión paternalista del Estado. Esto ha complicado la gobernabilidad de un Estado que no ha tenido la capacidad de llenar las múltiples expectativas dentro de un consenso orientado por la justicia social. El conflicto social se ha traducido en una extrema inestabilidad política en los años recientes, con movilizaciones masivas y la renuncia forzada de dos presidentes entre 2003 y 2005. Sin embargo hoy existe una oportunidad para un diálogo constructivo en Bolivia, como ha sido demostrado por los acuerdos alcanzados hasta llegar a la Asamblea Constituyente. Para aprovechar de esta oportunidad, se requiere de una apertura de todas las partes hacia el diálogo con el fin de concretar una nueva Constitución legítima, consensuada y duradera.

*En este contexto, el Banco Mundial y sus socios donantes<sup>1</sup> han sido invitados a proporcionar apoyo analítico al país sobre algunos de los temas de discusión más difíciles que el país está enfrentando en es-*

**te momento:**<sup>2</sup> Así, las preguntas centrales del presente estudio son:

- > ¿Cómo puede Bolivia asegurar que los derechos colectivos de su población indígena estén reflejados apropiadamente en la ley y sean respetados en la práctica?
- > ¿Cómo puede el país enfrentar los temas de acceso a la tierra y al territorio de la manera más equitativa y eficiente?
- > ¿Cómo pueden ser asignados los recursos y las responsabilidades entre las autoridades territoriales nacionales, departamentales, municipales y posiblemente también indígenas, dentro de una estructura estatal cohesiva?
- > ¿Cómo pueden ser distribuidas equitativamente las ganancias de los hidrocarburos?
- > ¿Cómo puede asegurar el país el acceso a la justicia para todos sus ciudadanos?

Los cuatro capítulos principales de este libro buscan proveer los insumos para una discusión de estas cuestiones al tratar lo siguientes temas: (1) Derechos indígenas; (2) Tierra y territorio; (3) Descentralización, incluyendo la distribución de las rentas de los hidrocarburos; y (4) Acceso a la justicia.

## DERECHOS INDÍGENAS

*Alrededor de 5.1 millones de bolivianos son indígenas* y están agrupados en 36 pueblos. Aunque representan el 62 por ciento

1 Este estudio es financiado conjuntamente por el Banco Mundial, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).

2 El gobierno de Bolivia proveyó comentarios muy valiosos sobre el borrador de este documento en una carta dirigida al Banco Mundial de parte del Vice Ministro de Descentralización, Fabián Yaksic Feraudy, con fecha 11 de diciembre de 2006. Estos comentarios están reflejados en varias anotaciones y correcciones al documento.

de la población, solo en 1994 la Constitución de Bolivia hizo una clara ruptura con el pasado al proclamar una gama de derechos para los pueblos indígenas, iniciando con ello el proceso del establecimiento de un Estado multiétnico y pluricultural.

***Los derechos de los pueblos indígenas caen generalmente dentro de tres grandes categorías: cultura, territorio y autonomía.*** El actual reconocimiento de sus derechos culturales puede ser todavía considerado como una transición hacia un enfoque más completo. El reto en esta época es moverse del reconocimiento multicultural (multiculturalismo), como la afirmación de una realidad histórica, hacia una relación más armónica y simétrica entre culturas (interculturalidad).

***Aunque los derechos territoriales de los pueblos indígenas son reconocidos, no están suficientemente claros en el plano constitucional,*** y su interpretación y aplicación en los niveles legislativos secundarios ha sido a veces confusa. Los derechos territoriales indígenas son la base para cualquier reconocimiento multicultural, ya que los pueblos indígenas tienen una relación especial con su hábitat y su supervivencia como tales a menudo depende de esta relación. Por lo tanto, se requiere una mayor claridad dando real sustancia a estos derechos.

***La base para ciertos derechos de autodeterminación es el reconocimiento constitucional de la personalidad legal de los pueblos indígenas.*** Esto ha llevado en la práctica a avances en términos de una mayor participación popular, administración de justicia tradicional y democracia participativa involucrando a grupos indígenas, aunque la ampliación del alcance de la auto-

determinación sobre los territorios indígenas, aunque sin aislar a las comunidades, permanece como un reto básico.

***La Asamblea Constituyente puede enfatizar un grupo sustancial de derechos culturales, territoriales y de autodeterminación,*** obtenidos tanto de la experiencia boliviana como internacional. Éstos pueden incluir, por ejemplo, la caracterización de Bolivia como un Estado formado por diferentes individuos y pueblos; el principio de tierras indígenas como hábitat o espacios para la continuidad cultural; la oportunidad de aplicar varias modalidades de tierras indígenas de acuerdo con las costumbres (por ejemplo, comunales, multiétnicas, bosques sostenibles, tenencias individuales dentro de distritos indígenas, entre otros); la incorporación de entidades indígenas dentro del marco organizacional político administrativo del Estado, y el reconocimiento de la justicia tradicional dentro de un marco estatal de pluralismo jurídico que también comprende la justicia ordinaria.

***Aunque ha tenido gran valor simbólico, el reconocimiento constitucional es solo el primer paso hacia un completo ejercicio de los derechos indígenas.*** Estos necesitarían ser codificados en legislación secundaria mediante la incorporación de los derechos indígenas en una legislación más amplia (por ejemplo, leyes forestales y de educación), así como en la legislación específica para los pueblos indígenas (por ejemplo, para asegurar la compatibilidad entre la justicia indígena y la ordinaria). Esta etapa ha sido la más lenta e irregular en América Latina, ya que está sujeta a voluntad y presiones políticas, y a circunstancias específicas del país. Un principio básico más allá de la Asamblea Constituyente es mantener canales del diálogo

---

go sin burocratizar los conflictos. También es esencial para los pueblos indígenas fortalecer su capacidad para negociar intereses comunes con una perspectiva nacional y con diferentes visiones del Estado, así como fortalecer la capacidad entre los actores básicos no indígenas, por ejemplo sobre la justicia indígena dentro del poder judicial.

## TIERRA Y TERRITORIO

**Desde hace mucho tiempo, los derechos sobre la tierra y particularmente sobre las tierras indígenas han sido una fuente de tensión social en Bolivia.** Aunque la política sobre tierras (1996-2006) se pensó apropiadamente para hacer su tenencia más equitativa, segura y sostenible, la implementación de la Ley INRA (No. 1715 de 1996) no ha colmado las expectativas. Ha habido éxitos en la regularización legal de la propiedad, pero se ha logrado menos progreso en la resolución de temas pendientes relacionados a la mejor distribución de la misma. Hasta ahora, el espíritu para implementar la ley ha sido legalista y orientado a procesos, y se ha comprobado que éste no ha sido ni suficiente ni efectivo. Un enfoque más fructífero podría involucrar el diseño de las políticas e instituciones en base en objetivos o resultados específicos, obligando a las instituciones a rendir cuentas.

**Bolivia enfrenta cinco retos centrales si quiere promover una política de tierras que promueva crecimiento, reduzca la po-**

**breza, y asegure la estabilidad social y la sostenibilidad ambiental.** Éstos retos son:

1. Completar la regularización legal de la propiedad y restaurar la confianza en las instituciones encargadas de ello, (actualmente, alrededor del 15 por ciento de las tierras han sido regularizadas y el 30 por ciento está en proceso);<sup>3</sup>
2. Regularizar tierras indígenas (lo que involucra enfrentar reclamos de terceras partes e implementar un proceso más eficiente, transparente y participativo);
3. Resolver las demandas por distribución de tierras a través de mecanismos orientados a incrementar el acceso a la tierra a los bolivianos pobres, pero productivos (por ejemplo, compra de tierras y programas de arrendamiento, mercados mejorados, o empresas de capital compartido);
4. Mantener la integridad de las áreas protegidas y reservas forestales (cerca de la mitad del territorio boliviano está cubierto de bosques);
5. Mejorar la recaudación de impuestos sobre tierras (lo cual podría simultáneamente incrementar los ingresos de los gobiernos locales y mejorar los incentivos de los propietarios de tierras y especuladores para que utilicen sus tierras y aseguren su máxima productividad o las liberen al mercado).

**Con relación a los territorios indígenas, ya hay bases constitucionales establecidas en Bolivia para su reconocimiento.** Al

3 Durante los años 60 y 90, sucesivos gobiernos hicieron grandes donaciones de tierras fértiles en las tierras bajas orientales a un pequeño segmento de partidarios políticos. Varias de estas donaciones excedieron a 10.000 hectáreas, por lo cual es importante revisar con particular cuidado la regularización de dichas tierras. Esta selectiva asignación de tierras se compara con la reforma de tierras de amplia base en el altiplano después de 1952. Bolivia por lo tanto enfrenta importantes diferencias interregionales entre el altiplano y las tierras bajas, así como desigualdad intraregional en la distribución de la tierra en el oriente.

respecto, se pueden tomar en consideración a los mejores ejemplos internacionales en esta área, como ser la promoción del reconocimiento de los territorios indígenas como hábitat, para resolver los temas de discusión básicos que están en juego que son los siguientes:

Primero, la Constitución de 1994 se refiere sólo a la modalidad de tierras comunitarias de origen (TCO, diseñada considerando únicamente la tierras bajas), la cual es incompatible con las prácticas y las estructuras territoriales-administrativas locales del altiplano y los valles. Por lo tanto, es recomendable un enfoque más flexible para el tratamiento de la titulación indígena y de la administración territorial, basado en el principio de la toma de decisiones a nivel comunitario sobre el régimen de propiedad en la comunidad indígena.

El segundo tema constitucional está relacionado con la autonomía sobre los recursos naturales, incluyendo los minerales y forestales. Más allá del nivel constitucional, podría ser útil considerar una gama de reformas institucionales y legales para implementar el tratamiento de los reclamos de terceras partes en áreas indígenas; la superposición de concesiones forestales en territorios indígenas; y una reconsideración de los artículos de tierras indígenas contenidos en la Ley del INRA para permitir que las administraciones indígenas debidamente conformadas determinen la naturaleza de los derechos específicos de tierras a ser concedidos en su territorio, sean estos comunales, privados o de otra índole.

## **HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN INCLUYENTE**

***Bolivia fue un país altamente centralizado hasta 1994, año en el que se llevó a***

***cabo una descentralización que estableció cientos de gobiernos locales provistos de recursos propios.*** Si bien se lograron avances importantes durante esta primera etapa, sobre todo en relación a la participación ciudadana a nivel local, el proceso necesita ser ampliado, porque la calidad de los servicios sigue siendo desigual entre departamentos y porque hay importantes disparidades entre áreas urbanas y rurales. Es esencial mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos para hacer frente a las desigualdades sociales.

***Desde diciembre de 2005, Bolivia inicia la segunda fase de la descentralización con un énfasis en el nivel departamental. Para ello enfrenta tres serios retos que dificultan su implementación.***

- > Primero, la elección popular de prefectos en 2005 y la transferencia de nuevos recursos a estas instancias departamentales en el marco de la Ley de Hidrocarburos sin haber establecido antes un marco fiscal y administrativo adecuado, hace más difícil asegurar un uso eficiente de los limitados recursos públicos del país.
- > Segundo, las responsabilidades entre los tres niveles de gobierno no están todavía bien articuladas y definidas.
- > Tercero, el marco fiscal inter-gubernamental no distribuye equitativamente los recursos ni crea incentivos para que los gobiernos departamentales y municipales tengan una adecuada responsabilidad fiscal.

***Cerca de dos tercios de los recursos adicionales a ser recolectados bajo la Ley de Hidrocarburos del 2005 han sido asignados a los departamentos y municipios.*** Existen dos razones por las cuales éste no es un enfoque óptimo:

- > Primera: las rentas del petróleo y del gas son potencialmente muy grandes, pero también altamente volátiles. Las municipalidades y los departamentos estarían mejor provistos si tuvieran flujos de recursos más estables. Así, la transferencia de una porción fija del total de los ingresos del gobierno, incluidos los de los hidrocarburos (tal vez con pequeñas subvenciones de las rentas de hidrocarburos para las regiones que los producen), sería preferible a recibir una proporción elevada de una sola fuente de ingresos altamente volátil.
- > Segundo, los recursos naturales son raras veces distribuidos equitativamente entre las diferentes jurisdicciones de un país, por lo que la concentración de los ingresos en los departamentos que los producen, incrementará inevitablemente la inequidad y por lo tanto minará la cohesión social.

***La descentralización implica decisiones en por lo menos cinco áreas: reglas de gobernabilidad, asignaciones de responsabilidades de gasto, tributación, transferencias y endeudamiento.*** Estas decisiones tienen consecuencias en por lo menos cuatro ámbitos: la participación política, la equidad inter-regional, la eficiencia y equidad de los servicios públicos, y la gestión macroeconómica. Varias experiencias internacionales pueden ser estudiadas para el diseño de las políticas (por ejemplo, en políticas de transferencia) para maximizar los beneficios logrados en estas áreas (por ejemplo, mejoramiento de la eficiencia del sector público).

***Una Constitución Política del Estado es fija y está escrita pensando en el largo plazo, mientras los arreglos de descentra-***

***lización necesitan ser ajustados en el tiempo.*** Una nueva Constitución puede justificar, sugerir y facilitar buenas políticas de descentralización en relación con reglas de gobernabilidad, asignación de responsabilidades de gasto, tributación, transferencias y endeudamiento. La experiencia internacional indica varios principios en estas áreas que pueden ser considerados en el debate que conduzca a la nueva Constitución boliviana. Por otro lado, esta experiencia también sugiere que es mejor colocar en la Constitución principios más generales y dejar los detalles a la legislación secundaria, ya que tendrán que ser ajustados con mayor frecuencia y no sería oportuno enmendar la Constitución cada que haya que modificar un detalle.

***La ratificación de una nueva Constitución implicará la necesidad de acciones de seguimiento en el corto, mediano y largo plazo.*** Estas acciones pueden empezar asegurando las capacidades adecuadas de implementación y de construcción de consensos. Otros elementos pueden incluir un sistema transparente de administración financiera; herramientas de gestión del servicio civil; mecanismos transparentes de contratación pública; mecanismos para monitorear y evaluar la calidad de los servicios públicos; mejorar la distribución de recursos a través de una reestructuración del sistema de transferencias; y reglas básicas de responsabilidad fiscal. Políticas adicionales en el tiempo pueden concentrarse en la separación de responsabilidades entre los niveles nacional, departamental y municipal para promover una mayor rendición de cuentas en cada nivel, y en la transferencia de responsabilidades y recursos adicionales a los planos departamentales y municipales en el largo plazo, así como expandir los poderes

departamentales y municipales para la recaudación de impuestos. Un resultado ideal de la implementación de dichas opciones de política sería el incremento de la inclusión y cohesión social mediante la progresividad en la distribución de recursos, y la promoción de gobiernos locales que rindan cuentas a los ciudadanos.

### ACCESO EQUITATIVO A LA JUSTICIA

*En un sistema democrático, la obligatoriedad de los derechos y libertades requiere de un marco legal e institucional que asegure la vigencia del "Estado de Derecho".* Éste concepto está basado en tres principios fundamentales:

1. La limitación del mando, efectuada a través de la división constitucional de poderes;
2. El principio de legalidad, por medio del cual los organismos gubernamentales están sujetos a la ley;
3. La declaración de los derechos fundamentales. El Estado de Derecho necesariamente da una mayor responsabilidad al sistema judicial para alcanzar a toda la población y ofrecer un servicio que sea *accesible, ágil e imparcial*.

**Bolivia ha tenido 19 constituciones desde 1825.** La Constitución aprobada en 1994 expandió significativamente los derechos sociales (previamente establecidos en la Constitución de 1938) con el reconocimiento de los derechos indígenas dentro de un Estado multi-étnico y pluricultural. Más aún, ha reconocido efectivamente la justicia consuetudinaria indígena, no sólo como una fuente legislativa, sino como un derecho inherente dentro del Estado, y por lo tanto también reconoció por primera vez la exis-

tencia de órganos distintos a las tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

**La estructura del Poder Judicial fue fortalecida después de 1994,** en un esfuerzo para hacer que los servicios judiciales sean más eficientes e independientes, por ejemplo mediante la creación de un Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y un Consejo de la Judicatura. Otros cambios han incluido procedimientos modificados para el nombramiento de jueces de la Corte Suprema y reformas al Código Penal para incorporar un sistema de juicios orales, con el objeto de agilizar los procesos.

**A pesar de dichas reformas, los bolivianos continúan enfrentando obstáculos en el acceso a una justicia ágil e imparcial.** Se deben encarar servicios inadecuados, insuficientes recursos económicos para la justicia y la policía, demoras en los procesos judiciales y la percepción de la falta de independencia y transparencia del sector judicial. Los obstáculos en el acceso a la justicia son agravados por la discriminación, por ejemplo en base a género y a origen étnico.

**Una gama de principios constitucionales surge de la experiencia boliviana e internacional para el debate en la Asamblea Constituyente.** Estos principios caen dentro de cuatro áreas principales:

1. Fortalecimiento del sistema judicial y del Estado de derecho de tal forma que se asegure el acceso mejorado de todos los ciudadanos a la justicia ordinaria.
2. Reconocimiento de la justicia comunitaria tradicional en la Constitución.
3. El fortalecimiento de la equidad de género en el acceso a la justicia.
4. La consolidación de los derechos huma-

nos mediante principios de igualdad y no discriminación.

***El fortalecimiento de la confiabilidad y eficiencia del sistema ordinario de justicia también es una clara prioridad más allá de la Asamblea Constituyente,*** con el objeto de mejorar la inclusión social mediante un mejor acceso a la justicia. Nuevamente, la experiencia internacional ofrece lecciones para fortalecer el acceso a la justicia ordinaria. A fin de asegurar la integración de la justicia tradicional dentro del Estado de derecho, una opción sería la aprobación de una ley de coordinación en esta materia, desarrollada de una manera altamente participativa. Con relación a las perspectivas de género, el reto clave no es tanto la aprobación de una nueva legislación, como hacer cumplir la existente, así como la elevación de la capacidad y supervisión de quienes ejercen en el Poder Judicial, tanto en los sectores de la justicia ordinaria como de la indígena, para asegurar iguales derechos para hombres y mujeres.

## CONSIDERACIONES FINALES

***El presente estudio es un intento por entender algunos de los retos claves que enfrenta Bolivia, mirando sus raíces en la Historia y su estructura institucional para obtener una serie de resultados para su consideración.***

> La exclusión social y la ausencia de cohesión social observada en la Bolivia actual tiene sus raíces en la historia colonial.

- > Aunque la transformación institucional del país ha sido sustancial en el tiempo, es todavía incompleta.
- > La era colonial también levantó perspectivas paternalistas y rentistas en relación con el Estado que todavía prevalecen y que hacen más difícil lograr la inclusión y cohesión social.
- > El reto es forjar un Estado verdaderamente democrático caracterizado por una buena gobernabilidad, que promueva la igualdad de oportunidades y por lo tanto mayor movilidad social para su población.
- > La Asamblea Constituyente y el referéndum sobre autonomías son un paso importante, aunque cargado de riesgos, en los esfuerzos del país por lograr un cambio social perdurable. En esta coyuntura de importantes diferencias políticas, un diálogo amplio y abierto en el contexto de la Asamblea es esencial para lograr un consenso nacional que se manifieste en una nueva Constitución legítima y duradera.
- > El trabajo de la Asamblea Constituyente debería mantener como principio básico la promoción de la igualdad de oportunidades y del Estado de Derecho, especialmente en áreas en las que el consenso sea difícil de lograr, como es el caso de la descentralización.
- > Aunque el logro de un nuevo contrato social es un esfuerzo profundamente boliviano, la comunidad internacional puede ayudar a construir las bases de una Bolivia digna, justa y productiva.

# Introducción

***Desde la Revolución de 1952, Bolivia ha atravesado por cambios sociales importantes.*** Este proceso ha resultado en la elección de Evo Morales, el primer Presidente indígena de Bolivia, en diciembre de 2005. En el mismo proceso, el 6 de agosto de 2006, inició sus labores en Sucre una nueva Asamblea Constituyente para desarrollar un contrato social más incluyente y cohesivo que se reflejará en una nueva Carta Magna. Los sectores de la población boliviana antes excluidos tendrán ahora una oportunidad de estar incorporados en la preparación de una nueva Constitución. En este contexto, el 2 de julio de 2006 tuvo lugar un referéndum, en el que cuatro de los nueve departamentos del país votaron a favor de las autonomías. Estas dos iniciativas son un paso muy importante, aunque cargado de riesgos, en el esfuerzo del país por lograr un cambio social duradero.

***La geografía y la demografía de Bolivia son importantes para explicar su desarrollo económico.*** El país posee recursos importantes, especialmente mineros e hidrocarbúricos, aunque desigualmente distri-

buidos, cuya localización generó enclaves de riqueza y poder a lo largo de su historia. La forma del territorio boliviano y la falta de acceso soberano al mar también dan como resultado grandes desigualdades en materia de transporte, que dificultan su crecimiento y desarrollo equitativo y complican la cohesión nacional. Bolivia tiene una población joven y en crecimiento rápido, que se está urbanizando y que está migrando a las tierras bajas en búsqueda de tierras fértiles y de empleos, cambiando con ello el paisaje social y político del país. Además, mientras Bolivia es el país con el más alto porcentaje de indígenas en América, enfrenta un continuo proceso de mestizaje de la población, al mismo tiempo que las prácticas y perspectivas indígenas se están ampliando en las instituciones sociales del país.<sup>4</sup>

***La historia cultural de Bolivia también ayuda a explicar su exclusión social actual.***<sup>5</sup> El sistema toledano de las “dos repúblicas”, establecido en los inicios de la era colonial para crear un sistema eficiente, orientado a explotar la plata de las minas en Potosí, estratificó la sociedad en una mi-

4 David Tuchsneider: Promoviendo la inclusión social de los pueblos indígenas, Banco Mundial, en “Bolivia: Por el Bienestar de Todos”, 2006.

5 Ver Roberto Laserna et al.: Rentismo y conflicto social en Bolivia, estudio de contexto, septiembre 2005. El apoyo de la DFID es gratamente reconocido. Ver también Library of Congress, Federal Research Division 1989: “Bolivia: A Country Study.” Library of Congress.

noría privilegiada y rentista, y una mayoría indígena subyugada. Las instituciones clave utilizadas para mantener esta estructura y virtualmente impedir toda movilidad social, incluyeron la segregación geográfica en base a líneas étnicas, el trabajo forzado y sistemas de servicio como la *mita* y el *yanacónaje*, la limitación de la ciudadanía a una oligarquía privilegiada de origen español, la restricción de la educación a pocos privilegiados, la aplicación de impuestos sobre los pueblos originarios, la cooptación de *caciques* indígenas en el sistema, y la represión militar.

**La independencia produjo turbulencias sociales, pero no cambió la estructura básica de la sociedad.** Las expropiaciones de tierras, los repetidos golpes de Estado y las frecuentes reformas constitucionales (incluida la primera poco después de que Bolívar dejó el país en 1826), conforman el marco histórico de la relativamente débil institucionalidad de la Bolivia de los tiempos modernos y del limitado apoyo a los derechos de propiedad privados. Una gradual transformación de la sociedad vino con la creación de una clase trabajadora permanente en las minas de estaño, la incrementada conciencia nacional creada por los indígenas y no indígenas, luchando juntos uno al lado del otro en la guerra del Chaco (1932-35), la introducción del sufragio universal, la reforma agraria y la reforma a la educación que siguieron a la Revolución de

1952, la descentralización y la participación popular en los años 90, que siguieron al retorno a la democracia en los 80, y el creciente poder político de las comunidades indígenas que siguió a la histórica marcha hacia La Paz en 1990. De esta forma, hubo una evolución política del país desde las “dos repúblicas” hasta una democracia “multi-étnica, pluricultural” mencionada en la Constitución de 1994.

**Los retos socioeconómicos de Bolivia son enormes.**<sup>6</sup> En un nivel de 990 dólares por persona, el PIB real per cápita actual para el promedio de los bolivianos es el mismo que tuvieron sus abuelos en los años 50. La mayor parte de ese ingreso está en pocas manos, y Bolivia, con una de las tasas más altas de desigualdad en el ingreso en la región (un coeficiente Gini de 0.58), es también uno de los países con la movilidad social más baja —esto implica que aquellos que nacieron pobres muy probablemente seguirán siéndolo.<sup>7</sup> Uno entre cinco bolivianos no existe formalmente para el Estado—ya que nunca fueron registrados al nacer.<sup>8</sup> Un indígena del área rural tiene un 70 por ciento más de probabilidad de vivir en extrema pobreza (tabla 1.1) que uno que no lo es. En Bolivia, sólo el 2.5 por ciento de la tierra es cultivable, sin embargo el 10 por ciento de los propietarios agrícolas controla el 90 por ciento de la tierra. El censo del 2001 muestra que uno de cada tres hogares rurales vive en casas de pobre calidad. El crédito per

---

6 Ver: El Banco Mundial: Evaluación de la Pobreza, 2005a. El Banco Mundial: Revisión del Gasto Público, 2004, o El Banco Mundial: “Bolivia por el Bienestar de Todos”, 2006.

7 Ver Lykke Anderson: *Low Social Mobility in Bolivia: Causes and Consequences for Development*, Kiel Institute of World Economics, Documento de trabajo No. 1064.

8 Ver Banco Interamericano de Desarrollo 2006: *Ocultos a plena vista: ciudadanos indocumentados en América Latina*, Series IDEA, enero-abril.

---

cápita es 50 veces más alto en Santa Cruz que en Potosí. Las mujeres tienen dos veces más probabilidad de ser analfabetas que los hombres. Una persona indígena en promedio gana 27 por ciento menos que su contraparte no indígena con el mismo nivel de educación. Un bebé que nace en Tarija tiene tres veces más probabilidad de sobrevivir y llegar a celebrar su primer cumpleaños de vida, que un bebé que nace en Oruro. Los pozos de gas, la mayor esperanza que tiene Bolivia para remediar estas desproporciones, las están empeorando. Así, las rentas de los hidrocarburos están alrededor de 246 dólares por persona en Tarija y hasta 407 por persona en Pando, mientras sólo llegan a 16 por persona en La Paz.

***La estructura poder en Bolivia ha perpetuado esta desigualdad y exclusión.***<sup>9</sup> La captura de las élites de los tres poderes de un Estado altamente centralizado, facilitó el rentismo y la asignación preferencial de los recursos gubernamentales. El rol histórico dominante del Estado derivó en que la interacción organizada con el mismo sea esencial, inclusive para las élites rivales. Esto llevó inevitablemente a una débil gobernabilidad, es decir, a una inexistente rendición de cuentas hacia la ciudadanía y

una tenue reflexión de sus intereses, así como una injusta aplicación de las reglas formales. Con el aumento del poder sindical a través del crecimiento de la minería y de la burocracia estatal, surgieron nuevos actores en la escena política a inicios del siglo XIX con la misma perspectiva de que el Estado debe cuidar de ellos. Aún en la actualidad prevalece una visión paternalista del Estado en Bolivia como el gran proveedor y garante de empleos y subsidios—los bienes públicos se consideran como gratuitos.<sup>10</sup> La escasa voluntad de pagar impuestos y las altas expectativas de apoyo estatal sugieren que el paternalismo y el rentismo pueden ser legados culturales de la historia inicial de Bolivia.<sup>11</sup>

***La estructura política de la sociedad ha llegado a ser significativamente más compleja en el tiempo.***<sup>12</sup> El declive de la minería y de su sindicato central de trabajadores (COB) y el advenimiento de la democracia en los años 1980s crearon el espacio para que surja una superabundancia de organizaciones alternativas de la sociedad civil, incluyendo organizaciones indígenas, sindicatos y asociaciones de trabajadores, asociaciones de comercio, organizaciones cívicas, organizaciones barriales, y ONG for-

9 Ver Roberto Laserna et al.: *ibid.*

10 Ver Revisión Institucional y de la Gobernabilidad para Bolivia (2000) del Banco Mundial acerca del patrocinio y el Estado.

11 En sus comentarios este libro, el gobierno ha notado que la baja credibilidad de instituciones públicas como resultado de administración corrupta también ha minado la voluntad de pago de impuestos, y que existe una relación directa entre la cultura impositiva, la transparencia y el desarrollo. En la opinión del gobierno, la cultura rentista de la sociedad civil fue también impulsada por un modelo paternalista apoyado por los donantes internacionales en la ausencia de claras políticas públicas en ese entonces.

12 Ver Carlos Toranzo y José Luis Exceñi: *Empoderamiento, participación e instituciones en Bolivia*, Documento de Referencia, septiembre 2005, preparado con apoyo de la DFID que es gratamente reconocido.

**Tabla 1.1. - INCIDENCIA DE LA POBREZA Y EXTREMA POBREZA POR INGRESO (porcentajes)**

Población	Incidencia de la pobreza			Incidencia de la extrema pobreza		
	Total	Indígenas	No- indígenas	Total	Indígenas	No- indígenas
Nacional	63,1	73,9	52,5	39,5	52,5	26,9
Urbano	51,5	59,1	47,3	23,9	29,9	20,6
Rural	82,8	86,3	73,6	66,2	71,6	52,1
Capitales de departamento	48,6	56,8	44,0	22,2	28,6	18,7

Fuente: Hall y Patrinos (2006).

mados alrededor de los temas de género entre otros temas. Esta abundancia de organizaciones corporativas haciendo demandas al Estado representa una manifestación histórica de la voz ciudadana, sin embargo, ha complicado la gobernabilidad y la determinación de un rumbo claro para la nación, especialmente desde que muchos de los nuevos movimientos sociales tienen una menor trayectoria en negociar, y desde que la estructura formal del Estado no ha tenido la capacidad de atender las múltiples expectativas dentro de un consenso orientado por la justicia social. En este ambiente caracterizado por múltiples demandas antagónicas por privilegios particulares (que a menudo son demandas rentistas y a veces son políticamente extremas), será muy difícil resolver las disputas sobre la distribución de recursos pacíficamente, a menos de que haya una clara y ampliamente reconocida fuente de liderazgo moral imparcial que pueda consensuar una justa asignación de recursos con responsabilidades.

***El conflicto es inevitable en cualquier sociedad, y se ha tornado violento en Bolivia durante los últimos años, aunque el país tiene un considerable potencial para el diálogo.*** En países socialmente cohesionados, el conflicto normalmente se encausa a través de los canales políticos institucionales establecidos (por ejemplo vía la legislatura o litigación en las cortes). En los años recientes en Bolivia, los conflictos sociales se han traducido en extrema inestabilidad política, con un fuerte incremento de huelgas, bloqueos y movilizaciones masivas, y la renuncia forzada de dos presidentes.<sup>13</sup> No obstante el aumento de conflictos, hay oportunidad para un diálogo constructivo en Bolivia, como ha sido demostrado en la participación popular a nivel local, en diálogos nacionales y en los acuerdos alcanzados para proceder hacia la Asamblea Constituyente. Por otro lado, es esencial sostener estos esfuerzos de diálogo en el contexto de la Asamblea para que se pueda lograr las oportunidades que presenta esta coyuntura y mi-

13 En sus comentarios a este libro, el gobierno expresó la opinión que la cohesión social estuvo minada por la imposición de un modelo económico de libre mercado, apoyado por donantes internacionales, que no respondía a las necesidades y condiciones de los bolivianos y que profundizó las divisiones económicas en el país. Además, el gobierno mencionó la persistencia de ciertas divisiones y racismo en la línea de la sociedad toledana aún en el siglo XXI.

nimizar los riesgos asociados con los procesos de cambio. La visión del Gobierno de este proceso es “un proceso político y social lanzado para reconstruir el contrato social en Bolivia y para crear una nueva visión nacional que es inclusiva y altamente democrática, y que promueve un espacio para la reunión y reconciliación entre los bolivianos.”<sup>14</sup>

***En este contexto, el Banco Mundial y sus socios donantes<sup>15</sup> fueron invitados a proporcionar apoyo analítico al país sobre algunos de los temas de discusión más difíciles que el país están enfrentando este momento.*** Ellos se podrían condensar en las siguientes preguntas:

> ¿Cómo puede Bolivia asegurar que los derechos colectivos de su mayoritaria población indígena sean apropiadamente

reflejados y respetados en la ley y en la práctica?

- > ¿Cómo puede el país enfrentar los temas de acceso a la tierra y al territorio de la manera más equitativa y eficiente?
- > ¿Cómo pueden ser asignados los recursos y las responsabilidades entre las autoridades territoriales nacionales, departamentales, municipales y posiblemente también indígenas dentro de una estructura estatal cohesionada?
- > ¿Cómo pueden ser mejor distribuidas las ganancias por los hidrocarburos?
- > ¿Cómo puede asegurar el país el acceso a la justicia para todos sus ciudadanos?

Los cuatro capítulos principales de este documento buscan dar algunas respuestas a estos interrogantes.

14 Este es el objetivo de la representación presidencial a la Asamblea Constituyente y al Referéndum sobre la Autonomía. Ver también García Linera (2004)

15 Este estudio fue financiado por el Banco Mundial, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)

# 1. DERECHOS INDÍGENAS

Casi 5.1 millones de bolivianos son indígenas y representan el 62 por ciento de la población. En función de esa realidad, se plantea hoy construir un Estado multiétnico y pluricultural.

Este capítulo aborda tal posibilidad de construcción futura.

El actual reconocimiento de los derechos culturales originarios avanza hacia un enfoque más completo. El reto en esta época consiste en moverse del reconocimiento multicultural (multiculturalismo) a una relación más armónica y simétrica entre culturas (interculturalidad).

Los derechos territoriales indígenas son la base para cualquier reconocimiento multicultural, ya que los pueblos indígenas tienen una relación especial con su hábitat y su supervivencia como tales a menudo depende de esta relación.

La base para los derechos de auto-determinación es el reconocimiento constitucional de la personalidad legal de los pueblos indígenas. Esto ha llevado a conseguir una mayor participación popular, administración de justicia tradicional y democracia, aunque la ampliación del alcance de la autodeterminación sobre los territorios indígenas permanece como un reto básico.

La Asamblea Constituyente podría aprobar varios derechos culturales, territoriales y de autodeterminación, entre los que



**Los pueblos indígenas están protegidos por convenios internacionales.** Estos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 7 y 17, 1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial (artículo 5, 1965), el Convenio Internacional sobre Derechos civiles y políticos (artículo 27, 1966), la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), la Convención sobre los Derechos de la Niñez (1989), la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992) y el Fondo de Pueblos Indígenas para el Desarrollo de los Pueblos Nativos de América Latina y El Caribe (1992).

**Los derechos de los pueblos indígenas generalmente ingresan dentro de tres grandes categorías: cultura, territorio y autonomía.** Los derechos culturales se refieren al reconocimiento del carácter multicultural de una nación, su diversidad cultural histórica, sus identidades diferenciadas, y el derecho a una educación bilingüe/intercultural. Los derechos territoriales implican el reconocimiento de la relación de los pueblos indígenas con sus hábitats, e incluyen derechos a la propiedad colectiva y a la protección. Los derechos a la auto-determinación reconocen las formas indígenas de gobierno, la posibilidad de establecer su propia justicia basada en prácticas tradicionales, y participar en la toma de decisiones relacionadas con temas de relevancia para ellos.

## LOS DERECHOS INDÍGENAS EN BOLIVIA

**Los pueblos indígenas son mencionados en cinco artículos de la Constitución**

**de 1994 y en más de 100 leyes, decretos supremos y reglamentos.** El primer artículo de la Constitución del 94 caracteriza al país como “*multiétnico y pluricultural*”. Esa fue una innovación significativa, porque los pueblos indígenas sólo habían sido mencionados antes en la Carta Magna de 1938. La Constitución de 1994 se refiere específicamente a los pueblos indígenas en varios artículos (ver el anexo 2.2).<sup>18</sup> No obstante los derechos deben ser examinados en el contexto constitucional, considerando su jerarquía interna. Por ejemplo, el control tradicional del Estado sobre la tierra y el subsuelo (artículo 136), así como la posibilidad de su expropiación con fines de utilidad pública (artículo 22) pueden contradecir la protección de tierras de comunidades nativas (artículo 171). Las estipulaciones constitucionales son también complementadas por más de 100 leyes, decretos supremos y reglamentos que específicamente se refieren a estos temas y consolidan los enfoques multi-culturales, incluyendo por ejemplo las leyes de Participación Popular (1994), Reforma Educacional (1994), Reforma Agraria (INRA, 1996), Municipalidades (1999) y de Asociaciones Cívicas y Pueblos Indígenas (2004). El anexo 2.3 indica cómo se han irradiado los derechos indígenas en la legislación boliviana.

**La proclamación de derechos culturales en la Constitución boliviana rompe con el silencio del pasado, pero todavía debe ser considerada como un paso previo hacia un enfoque más completo.** La existencia de pueblos indígenas en Bolivia estuvo parcialmente encubierta después de la Revolución de 1952 mediante el uso de conceptos ambi-

18 Los artículos 61, 222, 223 y 224 de la Constitución se refieren a los derechos de los pueblos indígenas para presentar candidatos para cargos, y el artículo 171 reconoce sus derechos sociales, económicos y culturales.

guos como “campesino” o comunario (miembro de una comuna).<sup>19</sup> La Constitución de 1994 garantiza la personalidad jurídica de los pueblos indígenas (artículo 171, II), lo cual es fundamental para actuar legalmente como una entidad colectiva. Por otro lado, nociones básicas, como por ejemplo, una definición de pueblos indígenas, la promoción cultural (no sólo su reconocimiento y protección), la declaratoria de idiomas oficiales y la educación intercultural bilingüe fueron relegados a la legislación secundaria. El reconocimiento de los “derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas” (artículo 171, I), los cuales son derechos individuales establecidos en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), no reconoce los aspectos diferenciales.<sup>20</sup> Además, el uso frecuente del concepto “campesinos”, el establecimiento de una religión oficial (artículo 3) y una “cultura nacional” (artículo 192) sugieren que todavía prevalece la tradición

constitucional del nacionalismo y que las diferentes culturas no aparecen en las mismas condiciones ni son igualmente valoradas. No obstante la reforma de 1994 ha cumplido un rol fundamental en términos de la transición de un Estado que se caracterizaba como homogéneo hacia uno compuesto por diferentes culturas y visiones del mundo.<sup>21</sup> Ahora el reto constitucional es moverse del reconocimiento multicultural (multiculturalismo) como la afirmación de una realidad histórica hacia una relación más armónica y simétrica entre culturas (interculturalidad).

***Los derechos territoriales indígenas son la base para cualquier reconocimiento multicultural***, ya que los indígenas tienen una relación especial con su medio ambiente y su supervivencia como pueblos a menudo depende de esta relación.<sup>22</sup> Estos temas de discusión son analizados más profundamente en el siguiente capítulo, sin embargo cabe señalar que, aunque se ha logrado un significativo

19 El Estado intentó construir una sociedad homogénea en una sociedad que era esencialmente heterogénea. En el nuevo texto constitucional, el Estado reconoce la realidad social de Bolivia.

20 Valcárcel (2004) declara: “No tiene sentido el reconocimiento de los derechos de seguridad social, trabajo, salud, educación, etc., sin el ofrecimiento de una especial y distintiva connotación para los pueblos indígenas. Tengan en cuenta que estos derechos humanos han sido ya reconocidos para todos los bolivianos, tanto indígenas como no indígenas”.

21 Se han efectuado también significativos avances prácticos en términos de los derechos culturales, incluyendo el reconocimiento del quechua y el aymara como idiomas oficiales en el 2000 (Decreto No. 25.894), el reavivamiento de identidades étnicas y la recuperación simbólica de su valor en términos de la opinión pública, la consolidación de organizaciones indígenas y de su reconocimiento como entidades capaces de negociar con el Estado, la promoción de políticas de estado que favorecen a los pueblos indígenas vía diferentes departamentos y ministerios, especialmente el Ministerio de Desarrollo Rural, Agrícola y Ambiental, y las reformas educativas que están promoviendo la recuperación y estudio de los idiomas indígenas e impulsando la autoestima de los niños indígenas. “En términos de educación bilingüe, estamos en la vanguardia en América Latina. Ahora debemos avanzar en desarrollo intercultural como una calle de dos vías, un entendimiento entre la cultura dominante y las culturas indígenas”, (entrevista con Marisol Quiroga, anterior Ministra de Educación del período 2004-2005).

22 Rodolfo Stavenhagen, reportero de Naciones Unidas declara: “...el grupo formado por la tierra, el territorio y los recursos constituye un asunto de derechos humanos esenciales para la supervivencia de los pueblos indígenas,” (Stavenhagen, 2002)

progreso en la titulación de tierras comunitarias (Territorios Comunitarios de Origen-TCO), los derechos territoriales de los indígenas no están muy claros en el plano constitucional y su interpretación y aplicación en los niveles legislativos de menor jerarquía, ha sido a veces confuso. Los temas de discusión estratégicos como el uso del suelo y del subsuelo, la participación en la explotación de recursos estratégicos y el carácter inalienable de los TCO, fueron relegados a la Ley del INRA y otras, mientras que las vinculaciones entre TCO y municipalidades no han sido adecuadamente atendidas en la ley. Más aún, ha sido muy difícil encarar la yuxtaposición de áreas protegidas o bosques con asentamientos indígenas, invasiones ilegales de TCO, la incompatibilidad del modelo de TCO con las prácticas tradicionales del altiplano, y la eficacia limitada de las comisiones agrarias nacionales y departamentales en resolver disputas.<sup>23</sup>

***Los pueblos indígenas ganaron ciertos derechos de autodeterminación en la Constitución de 1994.***

El reconocimiento constitucional de la personalidad legal de los pueblos indígenas provee las bases para ciertos derechos de autodeterminación fundados en tres puntos básicos:

1. Participación popular.
2. La administración de justicia.
3. Democracia participativa.

Estos derechos no deberían ser vistos como equivalentes a la autonomía formal

(que caracteriza por ejemplo a los municipios), porque ellos implican una facultad limitada y no siempre explícitamente clarificada para gobernar a través de autoridades y usos y costumbres indígenas, incluyendo la justicia o la posibilidad de representación colectiva en ciertos procedimientos estatales. Por ejemplo, la Ley de Participación Popular de 1994 permite la creación de Organizaciones Territoriales de Base (OTB) entre comunidades indígenas y rurales, así como distritos indígenas municipales dentro de una municipalidad dada, cada uno de los cuales es representado por un sub-alcalde indígena. En el área de la justicia tradicional (cuadro 2.1), la primacía constitucional ha sido establecida en Bolivia aún en ausencia de legislación específica.<sup>24</sup> Dicha legislación de coordinación sería altamente recomendable para integrar la justicia comunitaria en un marco de justicia más amplio que involucre la justicia ordinaria. Además, el Tribunal Constitucional ha reglamentado a favor de la justicia comunitaria en varias ocasiones. Finalmente, la Constitución de 1994 extendió la representación en todas las esferas del voto (en los niveles constitucional, nacional, distrito uninominal y municipal) más allá de los partidos políticos para incluir a grupos cívicos y pueblos indígenas, y reconocer sus “usos y costumbres como bases legales legítimas para la nominación de candidatos” (artículo 1 y 26, Ley de Grupos Cívicos e Indígenas, 2004).

23 “Los derechos de los TCO en términos de explotación de recursos del subsuelo son mínimos. El uso comercial de los recursos renovables, sea éste uso tradicional o explotación a gran escala, están sujetos a la Ley Forestal. No se ha dado a los TCO un claro estatus legal en la estructura gubernamental del Estado y por lo tanto no tiene la capacidad de seguir sus propias políticas de desarrollo”, (Hoekema y Assies, 1999: 427).

24 “Los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución no pueden ser alterados por leyes que regulan el ejercicio de estos derechos o que requieren directivas previas para asegurar su cumplimiento,” (artículo 229).

### Cuadro 1.1 - CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA INDÍGENA

La justicia indígena no ha sido aún estudiada y sistematizada suficientemente. Sin embargo, se pueden identificar algunos principios básicos que funcionan consistentemente (Barié, 2005):

1. **Integralidad:** al analizar conflictos, no sólo se examinan los hechos del caso, sino también el entorno, la familia y los precedentes personales.
2. **Consideraciones comunales y públicas:** la comunidad desempeña un rol importante, porque los conflictos se presentan y se debaten en una reunión o asamblea general. El proceso de absolución y redención se realiza ante los ojos de todos, lo cual otorga más valor y sustentabilidad.
3. **Armonía y equilibrio:** la meta final de la justicia es el reestablecimiento de la armonía, no el castigo.
4. **Oralidad y rapidez:** el proceso de administración de justicia generalmente es oral, no escrito, aunque cuando se llega a un acuerdo puede haber evidencia documental y un ritual público. El procedimiento es muy rápido comparado con cualquier juicio ordinario.
5. **Reconciliación:** la justicia comunitaria enfatiza la importancia de la reconciliación y el restablecimiento de las relaciones entre las partes, siempre que sea posible.
6. **Resarcimiento:** el delincuente debe resarcir el daño causado, por ejemplo, mediante la devolución del ganado robado.
7. **Dinamismo:** el hecho de que la justicia indígena no esté codificada y que tenga una fuerte tradición oral hace que sea dinámica y se adapte a todas las situaciones. No existe la figura de “asuntos pendientes por falta de legislación.”

## LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON RELACIÓN A LOS DERECHOS INDÍGENAS

*Ha habido un creciente reconocimiento internacional de los derechos culturales y territoriales indígenas en la región, lo cual ofrece una gama de opciones a ser consideradas por la Asamblea Constituyente boliviana.* Una característica que es común entre los países es que los derechos culturales reconocen la existencia de múltiples identidades étnicas en una nación pluricultural (anexo 2.4). Este concepto, que tiene un propósito declarativo (ocasionalmente combinado con el reconocimiento de que los pueblos indígenas precedieron a la formación del Estado), lleva a otros derechos cul-

turales como la promoción de los pueblos indígenas como una colectividad, el reconocimiento oficial de los idiomas minoritarios, y la educación intercultural bilingüe. Por ejemplo, la Constitución mexicana afirma la “composición pluricultural de la nación” (artículo 2), mientras que la de Venezuela busca la “promoción y consolidación de su cultura” (artículo 121), mostrando la diferencia entre una mera afirmación y una acción más pro-activa. Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela definen los idiomas oficiales en sus constituciones. Brasil ofrece un ejemplo coherente de tratamiento de la educación bilingüe (artículo 210, 2), mientras que la Constitución del Ecuador indica que el Estado promueve la “interculturalidad, la cual inspirará sus políticas e inte-

grará estas instituciones de acuerdo con los principios de igualdad entre culturas,” (artículo 62). En el área de territorios, el cuadro 2.2 y el anexo 2.5 ofrecen un resumen de la experiencia internacional.

***La experiencia internacional revela una creciente atención a los derechos indígenas de autodeterminación a nivel constitucional en la región.*** El término “autonomía” es usado en las constituciones de Nicaragua (artículo 175) y de Perú, la cual declara: “Las comunidades rurales y nativas son autónomas en términos de sus organizaciones, su trabajo comunitario y el uso y explotación de sus tierras, así como en términos

económicos y administrativos, dentro de los límites establecidos por la ley” (artículo 89). Fuertes características de autonomía se encuentran también en la Carta Magna colombiana, donde los territorios indígenas son entidades con funciones y competencias idénticas a las otras unidades políticas gubernamentales (artículo 329). En Ecuador, existen distritos territoriales indígenas (artículo 224), mientras que la Constitución de Venezuela reconoce poblados indígenas (artículo 169). En Paraguay, los pueblos indígenas tienen el derecho “de aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa.” (artículo 63).<sup>25</sup>

#### **Cuadro 1.2. - PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON TERRITORIOS INDÍGENAS, BASADOS EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

***Las constituciones más avanzadas conciben las tierras indígenas como territorios o hábitats.*** Por ejemplo, en Venezuela, el Estado relaciona el hábitat con la supervivencia de los pueblos indígenas, reconociendo los derechos originales sobre las tierras que ellos ocupan tradicionalmente y las cuales son necesarias para desarrollar y garantizar su modo de vida (artículo 119).<sup>26</sup>

***La seguridad de la tenencia y especial protección de estas posesiones está reflejada en su naturaleza inalienable, imprescriptible y no hipotecable:*** éstas no pueden ser vendidas, ilegalmente ocupadas o embargadas en virtud de deudas. Además, está prohibida la transferencia forzada o el reasentamiento de los pueblos indígenas en virtud de expropiación.

25 Barie (2003) hace referencia a otros principios importantes en algunos países, como el reconocimiento de derechos para indígenas sin importar el lugar en el que viven, y modalidades de representación de comunidades indígenas en instituciones nacionales.

26 Por ejemplo: “tierras tradicionalmente ocupadas” (Argentina, artículo 75, 17 y Brasil, artículo 231, 1); “tierras comunitarias de origen” (Bolivia, artículo 171); “tierras comunitarias de grupos étnicos, territorios indígenas, reservas” (Colombia, artículos. 63, 286 y 329); “tierras comunitarias” (Ecuador, artículo 82, 2); “tierras históricas de comunidades indígenas” (Guatemala, artículo 67), *propiedad de los Amerindios* (Guyana, artículo 142, 2i); “tierras de grupos indígenas” (México, artículo 27, VII); “tierras de comunidades de la costa Atlántica, tierras comunales” (Nicaragua, Artículo 89); “propiedad colectiva de comunidades indígenas” (Panamá, artículo 123); “hábitat y propiedad comunitaria” (Paraguay, artículos 63 y 64); “tierras de comunidades nativas y campesinas” (Perú, artículo 89); “hábitat, tierras que los pueblos y comunidades indígenas ocupan ancestral y tradicionalmente” (Venezuela, artículo 119).

**La noción espacial de tierras indígenas.** Por ejemplo, la Constitución de Brasil (artículo 231) contiene una definición amplia de tierras indígenas, comprendiendo tierras que están ocupadas, utilizadas para actividades y necesarias para el bienestar y supervivencia cultural. En otros países, el marco constitucional permite expandir el área territorial con base en asentamientos históricos y no solamente actuales.

**La delimitación y demarcación física es esencial,** junto con el registro en catastro y regularización (clarificación de los derechos de título), con el objeto de garantizar la protección efectiva.

**Algunas constituciones reconocen el valor simbólico o religioso del patrimonio cultural de los pueblos indígenas,** tales como lugares sagrados y templos.

**El uso de los recursos tanto renovables como no renovables.** La fórmula legal usual mantiene los derechos del Estado sobre lo que está debajo de la tierra superficial, a la vez que reconoce los mecanismos de consulta y participación en los programas de extracción.

**La protección de la propiedad intelectual sobre los recursos genéticos y de biodiversidad** es un nuevo tema que aparece en algunos casos, inspirada primariamente por la Convención sobre la Biodiversidad (1992).

**A pesar de que tiene un significativo valor simbólico, el reconocimiento constitucional es solo el primer paso hacia un completo ejercicio de los derechos indígenas.** Los movimientos indígenas se refieren frecuentemente a las constituciones como una base para defender sus derechos y abrir las posibilidades de que éstos sean reproducidos y extendidos a través de legislación. En la práctica, la transformación de los ideales constitucionales en legislación secundaria ha sido lenta e irregular en América Latina, ya que está sujeta a la voluntad política, presiones políticas y circunstancias de cada país. De hecho, una experiencia común ha sido la demora de la legislación de los derechos indígenas en los congresos. Del concepto abstracto del derecho a

una identidad a la realización del bienestar determinado por los mismos pueblos, hay un largo sendero que recorrer que involucra la superación de barreras tales como la conciencia y movilización de la sociedad civil, la activa participación en reformas estatales, haciendo constitucionales los derechos indígenas y transformando la legislación relevante y la voluntad de los empleados públicos, entre otros. Estos son pasos que generalmente se construyen lentamente—aunque las asambleas constituyentes ofrecen momentos de inigualable oportunidad para dar importantes pasos hacia delante—e involucran la evaluación de los derechos indígenas versus el Estado o no indígenas, como también un legítimo balance de los distintos intereses.<sup>27</sup> Además,

27 Un ejemplo de la concesión recíproca involucrada incluye el crédito. Los préstamos asegurados por hipoteca de propiedad figuran entre los préstamos privados de mayor seguridad que pueden ser concedidos y, por lo tanto, involucran montos mayores y tasas de interés más bajas que, por ejemplo, los préstamos no asegurados. Mediante la prevención de embargos de tierras indígenas, la ley también elimina esta forma de financiamiento para las comunidades indígenas, reduciendo el acceso e incrementando el costo del crédito. En este contexto, una combinación de modalidades de tenencia de la tierra o la confianza en principios de micro-finanzas (incluyendo garantías solidarias y préstamos basados en la confianza) o en financiamiento a través de recibos de bodega ofrecen alternativas que permiten compromisos entre la tenencia de tierras colectivas y el acceso a financiamiento.

requieren la búsqueda de modalidades de autonomía que aseguran la articulación en lugar de la separación dentro del Estado.

### **PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y OPCIONES PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

*La búsqueda de un equilibrio adecuado entre varias perspectivas válidas es uno de los principios para la incorporación de los derechos indígenas en la Constitución.* La Constitución no puede cambiar la realidad drásticamente, aunque sí puede señalar un marco general y reglas de juego, que requieren un posterior seguimiento. Los principios desarrollados en Bolivia pueden reconocer una realidad en la que los pueblos indígenas no son minorías nacionales, sino pueblos históricos sistemáticamente excluidos, y por otro lado aprovechar las lecciones de otros países que pueden ayudar a profundizar la reflexión y mejorar la propuesta final. Un principio muy importante para manejar las expectativas es que el proceso debería reconocer que no existen derechos absolutos, éstos más bien están plasmados en y limitados por el marco general de la Constitución y por los derechos de otros grupos o individuos. Será necesario un balance entre los derechos indígenas y los más amplios derechos humanos, y al mismo tiempo una reflexión profunda sobre las responsabilidades que acompañan a los derechos. Otro equilibrio esencial debe darse entre los derechos individuales y los colectivos. En la práctica, un enfoque basado sólo en los derechos in-

dividuales puede tener efectos perjudiciales, mientras que los derechos colectivos excesivos pueden violar los de otros, por ejemplo minorías internas o mujeres. Finalmente, el autogobierno de los territorios (autonomía) necesitará ser balanceado con intereses más amplios. La autonomía implica una relación legal y contractual entre los pueblos indígenas y el Estado, sin entronizar la libertad absoluta y la autodeterminación total. Los principios de autodeterminación también deberían considerar la presencia de población no indígena, o de múltiples identidades, en áreas multiculturales.

*La Asamblea Constituyente puede considerar un grupo básico de derechos culturales, territoriales y de auto-determinación que permitirían el fortalecimiento de la interculturalidad.* Entre los derechos culturales más importantes que merecen ser incluidos como principios constitucionales están: la caracterización de Bolivia como un Estado formado por personas y pueblos diferentes; reconocimiento y apoyo a los diferentes idiomas, educación intercultural y educación bilingüe.<sup>28</sup> En relación con los derechos territoriales, podría ser útil dar la debida consideración al principio de las tierras indígenas como hábitats o espacios para la continuidad cultural y seguir los ejemplos más avanzados de las constituciones en América Latina y la legislación internacional (titulación colectiva de tierras que son inalienables, imprescriptibles y no sujetas a embargo; derechos para consultas oportunas e informadas; distinción entre recursos

28 El reconocimiento cultural podría tomar en cuenta el hecho que Bolivia cuenta con una pequeña población afro boliviana, que se encuentra asentada en gran parte en el departamento de La Paz. Las constituciones regionales han reconocido expresamente que los afro descendientes se encuentran a la par de los pueblos indígenas (por ejemplo, en Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú); este enfoque podría tenerse en cuenta en la nueva Constitución boliviana.

renovables y no renovables, con una participación modesta en las ganancias de la extracción de estos últimos—ver, en este volumen, el capítulo sobre descentralización con relación a la distribución de rentas hidrocarbúferas). Como una contribución original obtenida de la experiencia boliviana, el enfoque de la ley internacional moderna a los derechos territoriales puede ser complementada por el apoyo de mecanismos flexibles y probados de resolución de conflictos con los grupos interesados no indígenas, y permitir varias modalidades de tierras indígenas de acuerdo a las costumbres (por ejemplo, bosques comunales, multiétnicos y sostenibles, propiedades individuales dentro de distritos indígenas, etc.). Los derechos de autonomía básicos que merecen consideración a nivel constitucional están relacionados con oportunidades de representación y autodeterminación y la incorporación de entidades indígenas dentro del marco organizacional político administrativo del Estado. Esto incluye el reconocimiento de la justicia tradicional en un marco estatal de pluralismo jurídico que también incluye la justicia ordinaria (ver, aquí, el capítulo sobre acceso a la justicia).

### CONSIDERACIONES MÁS ALLÁ DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

*Una nueva Constitución conduce a nuevas políticas de Estado que necesitarán ser reflejadas en una legislación secundaria más allá de la Asamblea Constituyente.* Existe poco análisis comparativo internacional acerca de una legislación secundaria sobre los pueblos indígenas. Generalmente, la codificación de derechos indígenas ha si-

do impulsada más por factores sociales y políticos específicos—por ejemplo, respuestas puntuales a eventos o conflictos—que por un seguimiento estricto de doctrinas clásicas sobre jerarquía legal.

*La codificación debe ocurrir en la legislación más amplia que reconoce los derechos indígenas y en la legislación específica para estos pueblos.* La inclusión sistemática y orgánica de los derechos indígenas en la legislación general (tales como las leyes de educación y forestal) es preferible a una legislación separada, a pesar de que lo último puede también ser requerido (ejemplos incluyen la Ley de Panamá de 2000 sobre los derechos de propiedad intelectual indígena o la Ley de Venezuela del 2000 sobre la demarcación y garantía de los hábitats indígenas).<sup>29</sup> Sería útil coordinar la codificación de las reformas legales por temas relacionados (por ejemplo, el procesamiento de las leyes forestales, de biodiversidad, ambientales y de recursos naturales en un grupo) para permitir la revisión sistemática de estas áreas. Un marco legislativo que coordine y articule las leyes ha sido previamente utilizado en la región. Por debajo del nivel de legislación, pueden haber también importantes decretos que afectan los derechos indígenas (como en un decreto del 2002, que reguló la actividad política y militar en áreas indígenas de Brasil).

*Es esencial fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para negociar intereses comunes con una perspectiva nacional y un enfoque e intercambio de diferentes visiones del Estado.* Hay varias organizaciones no gubernamentales en Bolivia con ca-

29 Capítulo sobre acceso equitativo a la justicia.

pacidad y experiencia en destrezas de negociación y construcción de consensos. Siguiendo la Asamblea Constituyente, será importante para las organizaciones de la sociedad civil acompañar activamente el proceso de convertir la nueva constitución en políticas de Estado. Los medios de comunicación podrían jugar un papel crítico en esta etapa en proveer la transparencia y distribución de la información. La construcción de capacidad también debe incluir actores claves no indígenas, por ejemplo miembros del sector judicial que pueden ser llamados para facilitar la transición a un sistema pluralista de

justicia, que según la experiencia latinoamericana, puede ser fuertemente resistido.

***Un principio básico más allá de la Asamblea Constituyente es el mantener canales de diálogo sin burocratizar los conflictos.*** Esto requeriría una política pública que asegure espacios abiertos de consulta y planificación participativa, en lugar de enviar a los ministerios o agencias más relevantes a solucionar problemas ex-post. Esto puede adquirir mayor importancia en el plano departamental si la descentralización es fortalecida en la nueva constitución.

## 2. TIERRA Y TERRITORIO

**D**esde hace mucho tiempo, los derechos sobre la tierra han sido una fuente de tensión social en Bolivia. Aunque la política sobre tierras (1996-2006) se pensó para hacer su tenencia más equitativa, segura y sostenible, la implementación de la Ley INRA no ha colmado las expectativas. Este capítulo propone un enfoque más fructífero, que podría involucrar el diseño de las políticas e instituciones en base en objetivos o resultados específicos, obligando a las instituciones a rendir cuentas. En cuanto a los territorios indígenas, ya hay bases constitucionales establecidas en Bolivia para su reconocimiento. Al respecto, se pueden tomar en consideración a los mejores ejemplos internacionales en esta área. La Constitución de 1994 se refiere sólo a la modalidad de tierras comunitarias de origen (TCO), la cual es incompatible con las prácticas y las estructuras territoriales-administrativas locales del altiplano y los valles. Por otra parte, el debate constitucional está relacionado con la autonomía sobre los recursos naturales, incluyendo los minerales y forestales. Podría ser útil considerar una gama de reformas institucionales y legales para implementar el tratamiento de los reclamos de terceras partes en áreas indígenas; la superposición de concesiones forestales en territorios indígenas; y una reconsideración de los artículos de tierras indígenas contenidos en

## INTRODUCCIÓN

***Si bien Bolivia es un país grande (casi tres veces el tamaño de Alemania), sus áreas de tierra cultivable son limitadas, y la distribución de éstas es altamente desigual.*** De un total de 109 millones de hectáreas, casi la mitad está cubierta por bosques y un tercio es semi-desértico o árido. Sólo unas 8 millones de hectáreas pueden clasificarse como potencialmente productivas para la agricultura, de las cuales apenas unas 2.5 millones han sido alguna vez usadas para cultivos. Casi 10 por ciento de los propietarios agrícolas (eso es, casi 60 mil unidades)<sup>30</sup> controla el 90 por ciento del territorio cultivable. La distribución también es muy diferente entre las tierras bajas en las que predominan granjas de tamaño mediano y grande, y las altas y valles, en las que la norma son las pequeñas unidades. La mayoría de las familias en el altiplano viven en comunidades que tienen algún tipo de administración territorial indígena. A nivel nacional, se han realizado reclamos de tierras indígenas bajo el marco legal existente por casi 21 millones de hectáreas, la mayoría boscosas.

***Desde hace mucho tiempo, los reclamos por tierras y particularmente por tierras indígenas han sido una fuente de tensión social en Bolivia.*** Dicha situación continúa actualmente, ya que la inequitativa distribución en las tierras bajas fértiles y expansivas, los mercados de tierra segmentados y exclusivos, el manejo problemático de bosques y territorios indígenas, la escasez de tierra arable y las pobres conexiones con el mercado en las tierras altas densamente pobladas,

limitan las oportunidades de empleo en áreas rurales y perpetúan la pobreza en el campo. Estas realidades impulsan la migración hacia las ciudades, las cuales tampoco logran crear empleos de calidad, y alientan el deterioro ecológico y los conflictos sociales. Dado que la economía de Bolivia está altamente sustentada en la tierra y en los recursos naturales, es imprescindible centrar la atención en ambos con el fin de convertirlos en medios de reducción de la pobreza, en lugar de fuentes de conflicto. Con este fin, el gobierno se ha comprometido a inaugurar una "revolución agraria". Es así que en mayo 2006 lanzó un programa de cinco decretos enfocados en revitalizar el estancado proceso de redistribución de la tierra. A su vez, el congreso aprobó una revisión de la Ley de Reforma Agraria (Ley No. 1715) en noviembre de 2006, con el objetivo de promover un uso más productivo y equitativo de tierras improductivas o ilegalmente apropiadas.

## TIERRA

***La política de tierras aplicada en el periodo 1996-2006 se concentró en hacer más equitativa, segura y sostenible la tenencia de la tierra.*** Desafortunadamente, la implementación de la Ley INRA No. 1715 (1996) ha sido inconsistente y a menudo inefectiva, pues no ha colmado las expectativas, particularmente en la identificación de tierras públicas, en la reversión al Estado de áreas subutilizadas para su distribución, y en la mejora de la equidad en la distribución. Inadecuadas políticas impositivas y de administración están debilitando los incentivos para mejorar la utilización de la tierra y

---

30 Se cree que existen cerca de 550.000 familias campesinas y 50.000 operaciones comerciales agrícolas en el país. Alrededor de 450.000 familias campesinas trabajan la tierra en el altiplano y casi 100.000 en las tierras bajas.

abrir los mercados para los productos provenientes de ésta. La titulación de tierras indígenas ha avanzado, pero el proceso ha estado caracterizado por conflictos y muchos reclamos no han sido atendidos. Un sistema de áreas protegidas y manejo de bosques está en operación, pero algunas de ellas han sido taladas ilegalmente y están sujetas a la eliminación del bosque para permitir la crianza de ganado, el cultivo de soya y para la agricultura de pequeña escala. Se necesitan mejores herramientas y acuerdos institucionales más efectivos para lograr las metas de la Ley INRA. En lugar del enfoque legalista, manejado por procesos del pasado, el cual no ha sido ni suficiente ni efectivo, hace falta un enfoque más fructífero para permitir el diseño de políticas e instituciones en base a objetivos y resultados específicos, obligando a las instituciones a rendir cuentas sobre sus logros y resultados, en lugar de reportar sencillamente sobre sus acciones.

***Bolivia enfrenta cinco retos centrales al promover una política de tierras que promueva crecimiento que reduzca la pobreza, y asegure la estabilidad social y la sostenibilidad ambiental.***<sup>31</sup> Estos retos son:

1. Completar la regularización de tierras y restaurar la confianza en las instituciones encargadas del área;
2. Regularizar las tierras indígenas;
3. Resolver las demandas por distribución de tierras a través de mecanismos orientados por los objetivos en lugar de los procedimientos, y que utilicen múltiples instrumentos para lograr los objetivos de acceso a la tierra;
4. Mantener la integridad de las áreas protegidas y reservas forestales;
5. Mejorar la imposición tributaria sobre las tierras.

***El primer reto es completar la regularización de tierras y restaurar la confianza en las instituciones del rubro.*** El saneamiento legal de tierras es el principal objetivo de la política de tierras vigente, basada en la Ley INRA. Desde 1996, la situación de tenencia ha sido regularizada en 15 millones de hectáreas, y se está trabajando en otras 30 millones adicionales, dentro de un total de 107 millones que requieren saneamiento en Bolivia (tabla 3.1). A pesar de estos logros, muchos obstáculos permanecen y las instituciones de tierras (sobre todo el INRA y los tribunales agrarios) han sufrido un deterioro de la confianza pública. Una mayor participación de las comunidades en el proceso (el cual a menudo involucra a terceros) ayudaría a transparentar y a crear mayor aceptación del proceso de regularización de tierras.

***El saneamiento también debe asegurar una revisión exhaustiva de la función económica y social de las propiedades no regularizadas en el país,*** y de las propiedades que se encuentran dentro de áreas reclamadas como Tierras Comunitarias de Origen (TCO), con el objeto de aclarar que áreas pueden ser sujetas a una reversión del Estado y cuáles fueron adquiridas legítimamente y cumplen con la “función económica y social” requerida por la ley (artículos 7, 22 y 169 de la Constitución).<sup>32</sup> Este concepto es clave para establecer dere-

31 Ver Malcolm Childress 2006: *La política de tierras de Bolivia*. “Bolivia por el Bienestar de Todos”, Banco Mundial, 2006.

32 Cabe recordar que durante la época colonial, los encomenderos compraron grandes cantidades de tierras y limitaron la producción de alimentos en estas tierras con el propósito rentista de incrementar el precio de los alimentos vendidos a la minas de plata.

chos de propiedad legítimos en Bolivia y probablemente será aún más importante a futuro. Por otro lado, esta revisión ha estado rodeada de actos de corrupción y abusos por actores estatales en el pasado. El tema clave para asegurar la factibilidad de este proceso es aclarar la definición de la “función económica y social,” por ejemplo en base a referentes claros, y asegurar que el establecimiento de estas funciones sea más transparente, verificable de manera independiente, abierto a todos los actores involucrados y menos sujeto a manipulación por razones políticas o arbitrarias. Si no se fortalece la objetividad, la inclusión social y la integridad legal del proceso de regularización de tierras, hay el riesgo de que estas medidas puedan desencadenar una situación incontrolable de invasión de tierras y se reinicien los conflictos territoriales en zonas bajas orientales, lo cual puede ser perjudicial para todos los grupos sociales involucrados. Manejar este proceso con visión y respeto por el Estado de derecho es un reto inmediato para el gobierno. Estos no son temas

constitucionales, dado que pueden ser atendidos con enmiendas apropiadas a la Ley 1715 vigente y su reglamentación. El gobierno parece haber dado primeros pasos importantes en esta dirección a través de la emisión de cinco decretos en mayo de 2006 que están diseñados para agilizar la regulación de tierras y cerrar los vacíos legales. Además el Congreso aprobó recientemente reformas a la Ley INRA contra la fuerte oposición de empresarios agroindustriales.

***Un segundo pilar de la política de tierras es el reconocimiento de los reclamos de tierras indígenas.*** El reconocimiento de tierras indígenas requiere cumplir con las demandas sociales de las poblaciones y crear una tenencia segura de las enormes áreas comunitarias correspondientes a territorios ancestrales. Desde la promulgación de la Ley 1715, 440 TCO (Tierras Comunitarias de Origen) han sido creadas. Ellas representan un área de 5.2 millones de hectáreas.<sup>33</sup> Aunque ha tenido cierto éxito la creación de un gran número de tierras

**Tabla 2.1. - ESTADO DEL SANEAMIENTO DE TIERRAS  
(31 de diciembre de 2005)**

Estado del saneamiento	Superficie has.	Porcentaje
Titulada	9,255,285	9
TCO	5,700,000	5
Por titular	10,469,111	10
En proceso	29,983,107	28
Por sanear	57,044,220	53
Total	106,751,723	100

Fuente: Sist. - INRA

33 Están en proceso 124 solicitudes de TCO adicionales sobre 16.1 millones de hectáreas y 50 nuevas solicitudes subsiguientes han sido realizadas con relación a 4.5 millones de hectáreas adicionales en las áreas de las tierras altas.

legalmente protegidas, el proceso también ha traído muchos conflictos y confusiones. Estos incluyen los reclamos de terceras partes, concesiones forestales y propiedades en áreas reclamadas por indígenas—particularmente en tierras bajas—además de disputas sobre la extensión de los reclamos tanto en regiones bajas como altas, tensiones entre tenencias individualizadas y títulos colectivos otorgados a las TCO, lentitud burocrática en el procesamiento de los reclamos, e insuficiente apoyo comunitario al proceso.<sup>34</sup> Un problema fundamental es que las TCO son una forma de titulación de tierra privada, que está siendo utilizada por comunidades indígenas para el control administrativo territorial en ausencia de buenas alternativas. A fin de avanzar de manera socialmente aceptable, es imprescindible reconocer el papel de las decisiones comunitarias en la definición del régimen de propiedad. Al considerar potenciales cambios legales o constitucionales, es posible que la mejor opción sea buscar expandir el alcance de las unidades indígenas de administración territorial de tal forma que permitan una gama más amplia de designaciones de tenencia de la tierra dentro de los territorios indígenas (tales como los derechos de uso de familias individuales y los derechos comunes de uso).<sup>35</sup>

***El tercer pilar básico, que es la redistribución de tierras, ha fracasado.*** Aunque la administración de tierras ha mejorado constantemente, su impacto sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza es todavía mínimo a causa de la injusta estructura de tenencia de la tierra, mercados de tierras excluyentes, inefectiva recaudación tributaria sobre la propiedad y una falta de acceso a los mercados de insumos y productos que ponen en desventaja a los pequeños propietarios para expandir su área de terreno a través del arriendos o compras. Aunque la Reforma Agraria (1953) desintegró las haciendas tradicionales en tierras altas y valles, una nueva versión del sistema de grandes terratenientes surgió en zonas bajas orientales (Santa Cruz, Beni, Pando) durante el período 1960-1990, porque los siguientes gobiernos hicieron donaciones de tierras estimadas en cerca de 30 millones de hectáreas a partidarios políticos. Estas grandes donaciones sentaron la base de tierras para cultivos industriales y empresas ganaderas, pero provocaron una creciente indignación popular que llegó a su máxima expresión en 1993-1994, forzando a los gobiernos a cambiar su enfoque, lo cual llevó a la promulgación de la Ley INRA.<sup>36</sup> De esta

34 En sus comentarios a este documento, el gobierno ha notado que las concesiones forestales fueron otorgadas en base a consideraciones políticas, resultando en conflictos con áreas protegidas, TCO y pueblos indígenas.

35 La Asamblea Constituyente puede así encontrar indispensable clarificar si todas las tierras indígenas deben ser tituladas como TCO (como lo estipula la primera cláusula del artículo 171 indicado) o si las decisiones comunitarias pueden ser usadas para determinar el régimen de propiedad en la comunidad indígena (como parece indicar la cláusula final del artículo 171).

36 En sus comentarios a este estudio, el gobierno ha enfatizado que este proceso estuvo “viciado” del favoritismo político, con énfasis en el lapso entre 1970 y 1982, ocasionando un “daño histórico al Estado” y que una profunda reforma agraria es esencial para mejorar el acceso a la tierra y crear oportunidades para “vivir bien.” Si bien la Ley INRA ha sido importante, fue insuficiente para promover su objetivo fundamental de asegurar dicho acceso. Además, no estuvo acompañada por recursos y políticas para la promoción del desarrollo rural. Así, la expansión de la frontera agrícola resultó en tierras depredadas y pueblos empobrecidos por falta de apoyo al desarrollo económico para acompañar el proceso.

manera, Bolivia enfrenta importantes diferencias interregionales entre el altiplano y las tierras bajas, así como una alta inequidad intra-regional en la distribución de la tierra en el oriente del país.<sup>37</sup>

Confrontar a los grandes terratenientes con la legislación y la potencial expropiación crea incentivos para la subvertir la ley. Una visión más pragmática de la redistribución de tierras puede basarse en un grupo diversificado de instrumentos y enfocarse en el objetivo de asegurar un verdadero acceso a buenas tierras agrícolas para aquellas personas productivas (cuadro 3.1). Este en-

foque tendría una visión más inclusiva del desarrollo rural, que también abarcaría la creación de empleos y actividades no agrícolas como soluciones del problema de los sin tierra. En esta visión pragmática, una amplia variedad de mecanismos pueden ser diseñados para enfrentar el problema, por ejemplo la reversión pública, compra de tierras y programas de arrendamiento, mercados mejorados, pactos sociales, la producción agrícola contratada, y empresas de capital compartido. Un método menos recomendable de redistribuir sería el de repartir tierras fiscales cubiertas de bosques con el fin de promover la producción agrícola, ya

#### Cuadro 2.1. - MÉTODOS ALTERNATIVOS DE ACCESO A LA TIERRA

**Los modelos de capital compartido** están siendo utilizados en Sudáfrica. Los propietarios, enfrentados con la expropiación, y los antiguos trabajadores en sus haciendas, están formando compañías de capital conjunto de propiedad común. Estos esquemas previenen la pérdida de los vínculos entre la tecnología y el mercado durante la reforma de la tierra.

**Agricultura contratada** es la experiencia con la arveja de invierno y el brócoli en las tierras altas de Guatemala- El sistema provee a los agricultores con pequeñas porciones de tierra, el paquete tecnológico y un precio garantizado para producir un producto específico bajo contrato. La agricultura contratada funciona bien para cultivos con alto insumo de trabajo, lo cual ayuda a incluir a los trabajadores agrícolas sin tierra dentro del proceso de producción.

**Compartir/negociación de tierras** es una técnica utilizada principalmente en ciudades asiáticas como Jakarta y Dhaka para acomodar a los colonizadores en parcelas que pertenecen a evasores de impuestos o que están subutilizadas, mediante la negociación con los dueños de los terrenos a cambio de la resolución de embargos por impuestos o el otorgamiento de permisos de planificación. Esta técnica es comprobada en áreas peri-urbanas y podría adaptarse a situaciones rurales tales como las tierras bajas de Bolivia.

37 Los valles occidentales albergan al 60 por ciento de los propietarios de tierras del país, pero representan solamente el 10 por ciento de la tierra agrícola (1.1 millones de hectáreas). En contraste, las tierras bajas orientales contienen solamente el 18 por ciento de los terratenientes, pero representan el 75 por ciento de la tierra utilizada para producción (8.5 millones de hectáreas). Dentro de las tierras bajas orientales, existen poblaciones rurales empobrecidas de migrantes recientes en la parte norte de Santa Cruz o enclaves de grupos guaraní y chiquitano que no tienen acceso a cantidades grandes de tierra subutilizada, e. g. 108.000 hectáreas permanecen no cultivadas ya que los bancos las han embargado, pero aún no las han vendido.

que éstas son importantes para la gestión de agua y la captura de carbón y tienen generalmente una baja productividad agrícola una vez que son taladas, por lo que no permiten a los beneficiarios salir de la pobreza.

***La cuarta área clave es mantener la integridad de las áreas protegidas y reservas forestales.*** Bolivia ocupa el sexto lugar del

mundo en el tamaño de su dotación de bosques tropicales, con casi la mitad del país (alrededor de 53 millones de hectáreas) aún cubiertas de árboles. Es el líder mundial en la certificación voluntaria de bosques, con 2.2 millones de hectáreas certificadas como bosques manejados sosteniblemente, y los productos forestales llegaron al 11 por ciento de las exportaciones legales bolivianas

#### **Cuadro 2.2. - CONFLICTO Y MANEJO FORESTAL DESDE LA LEY FORESTAL DE 1996**

La Ley forestal de Bolivia No. 1700 de 1996 llevó a cambios significativos en las regulaciones del país sobre el manejo y cosecha en el bosque, incluyendo el requerimiento de planes de manejo para cualquier cosecha de madera y la prohibición de motosierras en la producción de madera. En la práctica, estas demostraron ser barreras críticas para la comunidad forestal en las TCO, que rápidamente cayeron bajo la presión de firmar contratos exclusivos con compañías con el fin de cumplir los requerimientos técnicos para cosechar comercialmente la madera. Muchos de estos acuerdos no fueron favorables para las comunidades indígenas, porque les permitieron decir poco sobre como eran manejados los bosques. Hacia 1999, el Superintendente Forestal de Bolivia había revisado 90 planes de manejo forestal de terceros para las TCO, anulando todas ellas.

La nueva Ley Forestal también condujo a conflictos entre las tierras indígenas y las concesiones forestales. Hacia 1997, Bolivia había arrendado 5.8 millones de hectáreas de bosques a 85 compañías bajo la nueva ley. De esta área 700 mil hectáreas contenían tierras para las que los pueblos indígenas tenían reclamos de titulación en existencia. En 1999, las organizaciones indígenas en Bolivia trajeron conflictos de tierra por la Ley Forestal a la Organización Internacional del Trabajo y en 2000, la Corte suprema de Bolivia ordenó que las concesiones dentro de reclamos de tierras indígenas sean primero sujetas al proceso de titulación. Sin embargo, la resolución administrativa No. 098 fue emitida por las autoridades, limitando los procesos de reclamos de tierra a 30 días. Tres meses después de aprobar la resolución, 3.8 millones de hectáreas de tierra forestal previamente disputada habían sido designadas como cultivables, incluyendo 800 mil hectáreas del bosque seco chiquitano. La RA No. 098 se convirtió en uno de los ímpetus de la tercera marcha de indígenas y campesinos en 2000, que forzó a su revocación.

Bolivia es el país con la mayor cantidad de tierra boscosa certificada por el programa del Concejo de Vigilancia de Bosques (FSC). Sin embargo, la certificación no ha alcanzado a los pueblos indígenas y sus bosques al punto que se puede esperar, así como casi todos los bosques certificados en Bolivia son manejados por la industria privada. Solo un territorio indígena en Bolivia, la TCO Yuqui-CIRI, está certificado actualmente—sus 51.390 hectáreas de bosque representan menos del 3 por ciento de las 1.9 millones de hectáreas del país de bosques certificados. Mientras tanto, en 1999, el FSC certificó a 100.000 hectáreas de concesión manejadas por la compañía de tala de bosques La Chonta de las que el 90 por ciento traslapa el territorio indígena guarayo.

(117 millones de dólares) en 2003.<sup>38</sup> Bolivia también tiene un extenso sistema de áreas protegidas, el cual comprende 22 millones de hectáreas (más del 20 por ciento del área territorial total del país) que incluye una amplia variedad de bosques, humedales, y otros ecosistemas naturales, con muchas especies endémicas de plantas y animales. Las áreas protegidas pueden generar importantes ingresos turísticos, y siguen siendo una fuente subutilizada, pero potencialmente significativa de desarrollo local.<sup>39</sup> Si son bien manejadas, las áreas protegidas y reservas forestales de Bolivia tienen un gran potencial para contribuir a los Objetivos del Milenio de sostenibilidad ambiental y erradicación de la pobreza. Por otro lado, si estas zonas son descuidadas o abiertas a usos inapropiados de la tierra, su contribución al desarrollo sustentable de Bolivia podría verse perdida irreversiblemente. La gestión sustentable de estos recursos naturales requiere un fuerte compromiso estatal y mayor participación comunitaria (cuadro 3.2).

***El pilar final para una política de tierra en Bolivia es la recaudación de impuestos sobre la tierra, punto en el que la promesa***

***de la descentralización fiscal y la política de tierra se encuentran.*** El mejoramiento del sistema de impuestos a la propiedad, particularmente en municipalidades rurales, podría mejorar los ingresos de los gobiernos locales y simultáneamente crear un mejor ambiente de incentivos para que los propietarios de tierra y especuladores utilicen sus tierras en su máxima productividad o las oferten en el mercado. Actualmente, los impuestos sobre la tierra constituyen el 51 por ciento del total de los ingresos tributarios municipales, pero el 90 por ciento de este ingreso es recaudado en apenas diez municipalidades. El problema logístico de información física y legal inadecuada de las propiedades y la carencia casi total de capacidad de valoración de las propiedades con propósitos impositivos pueden ser superados por las municipalidades si crean sus propios catastros simples para propósitos impositivos, utilizando la propia declaración de valor por parte de los propietarios en primera instancia, la cual puede ser ajustada más tarde cuando los municipios obtengan acceso al sistema de información de bienes raíces del catastro legal mantenido por el INRA y el Registro de la Propiedad.<sup>40</sup> Con este fin, se-

---

38 Las reservas de madera del país ascienden a 317 millones de metros cúbicos, y la producción maderera potencial sostenible supera los 20 millones de metros cúbicos anuales. Su sector forestal abarca a cerca de 1.000 empresas registradas, genera 50.000 trabajos directos y contribuye con más de 5 millones de dólares al año en ingresos tributarios para el gobierno.

39 Por ejemplo, el número de visitantes de la Reserva Nacional Eduardo Avaroa, la más visitada del país, se incrementó de 13.000 (en 1999) a 43.000 (en 2003) y continúa aumentando. Este turismo generó más de 160.000 dólares anuales en tarifas de entrada, junto con un impacto económico general mucho mayor. El reto es el de manejar esta actividad económica sustentablemente y el de asegurar una participación más extensa y equitativa de sus beneficios. Las presiones por el desbroce de tierras en ciertas áreas forestales pueden también ser aliviadas expandiendo el acceso de la gente local a sus beneficios (e. g. cosecha de nueces en Brasil).

40 En sus comentarios a este estudio, el gobierno ha señalado que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no ha transferido información catastral sobre tierras regularizadas a municipalidades y distritos indígenas para permitirles un mejoramiento de su base impositiva. También subrayó la importancia del principio de impuestos prediales equitativos, es decir, impuestos mayores para aquellos que poseen más tierra.

---

ría importante interconectar los sistemas de información catastral municipal con el catastro legal para tener los datos físicos y legales actualizados, y complementados con una valoración económica de las propiedades. El problema político de un impuesto altamente visible puede ser afrontado primero haciendo que los beneficios del pago de los impuestos sean altamente visibles, especialmente a través de obras públicas en la municipalidad. Además, la reticencia política a enfrentar a los grandes terratenientes mediante el cumplimiento de provisiones tributarias—en vista de que los impuestos de tierras son altamente progresivos—puede ser enfrentada al relacionar las transferencias del gobierno central al esfuerzo impositivo realizado por las municipalidades, de tal manera que el esquema impositivo rural sobre la tierra sea más efectivo, y mediante la apertura de registros de impuestos a un mayor escrutinio público.

## TERRITORIO

*Mirando más allá de los problemas de tierras, un área básica para las autorida-*

*des es el tema de territorios indígenas.* La Ley INRA de 1996 clasifica los diferentes regímenes de tenencia de la tierra y define los procedimientos para el reconocimiento legal de territorios indígenas. Ésta ley incorpora también garantías constitucionales a los pueblos indígenas con respecto a sus tierras comunales originarias, en el artículo 171 de la Constitución.<sup>41</sup> El impulso básico de la legislación relacionada a los derechos a la tierra indígena se enfocó en las zonas bajas orientales en las cuales el concepto de grandes extensiones de tierra de propiedad y manejo colectivo fue generalmente compatible con los patrones de uso de la tierra de las sociedades indígenas.<sup>42</sup> En las tierras altas las perspectivas sobre estos temas son muy diferentes, y el paradigma legal de tierras comunitarias indígenas como un derecho de propiedad es inapropiado para las complejas relaciones territoriales de las comunidades del altiplano o valles y los variados sistemas de los derechos de propiedad tradicional válidos entre ellos. En esencia, las TCO son una modalidad para la tenencia de tierra, que en muchos casos es incompatible con otras modalidades en las tierras al-

41 Varias otras leyes ambientales en Bolivia se relacionan con la tenencia de la tierra indígena: La Ley Forestal (No. 1700) de 1996, la Ley Ambiental (No. 1333), adoptada en 1992, la Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Ley 1257, aprobada en 1991, incorpora la Convención dentro de la ley boliviana. Iniciativas posteriores para incrementar la participación incluyen la creación de un servicio legal para apoyar a los pueblos indígenas en la implementación de sus derechos a la tierra y a los recursos naturales (decreto No. 26151).

42 Los reclamos de tierra indígena en la Amazonía han sido realizados por representantes de los grupos chácobo, pacahuara, ese ejja, cavineño, araña, yaminahua, machinery y tacana, sobre todo a través de la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO). En el Beni los 14 reclamos de la TCO incluyen a los grupos de mojeños, yuracaré y chimán han encontrado problemas relacionados a traslapes con concesiones forestales y grandes haciendas ganaderas representadas por la FEGABENI (Federación de Ganaderos del Beni). En Santa Cruz, los grupos guaraní, ayoreo, chiquitano han realizado 21 reclamos de tierra, con un papel clave de abogacía realizado por la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Estos han enfrentado problemas de parcelas de terceros en las áreas reclamadas y el problema especial de las comunidades cautivas—comunidades guaraníes empleadas en su totalidad como trabajadores en grandes haciendas, a veces con escasa remuneración y pocas alternativas económicas.

tas, incluyendo la tenencia individual y sistemas mixtos de tenencia colectiva e individual. El uso o la imposición de la TCO como la única modalidad disponible de tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, una modalidad que no es legalmente relacionada con la administración territorial, de hecho complica tanto las tradiciones de tenencia de la tierra como la administración territorial de las tierras altas.

***La implementación del marco legal para las tierras indígenas y territorios en las tierras bajas orientales ha sido complicada por razones burocráticas y reclamos de terceras partes.*** Gran parte del problema en las áreas de tierras bajas surge de la complejidad e insuficiente transparencia de los procedimientos requeridos para el reconocimiento de tierras,<sup>43</sup> y el problema de reclamos de parte de colonizadores, quienes tienen un título legal incluido en áreas reclamadas por las comunidades indígenas, así como también de otros colonos que no tienen título o derechos certificados de uso. La resolución insatisfactoria de reclamos y compensaciones de terceros es una de las principales fuentes de conflicto alrededor de tierras indígenas en la parte oriental del país. Esto puede ser resuelto utilizando varias soluciones alternativas, basadas en experiencias de Perú y Estados Unidos. Una opción es pagar a las terceras partes por sus mejoras, a la vez que se exige que se retiren del área de reclamo de tierras de la TCO. Otra es la creación de asociaciones entre las terceras partes y los grupos indígenas, de tal forma que la tierra sea utilizada para el beneficio de la comunidad indígena sin impor-

tar la propiedad formal. Una tercera opción es que la comunidad indígena compre la tierra de las terceras partes en áreas estratégicas para consolidar sus reclamos, como se hizo en el caso de los navajos y la banda del Lago Rojo de los ojibwe en los Estados Unidos. También se ha propuesto el establecimiento de fondos nacionales o internacionales con el fin de resolver estos reclamos. Cada una de estas opciones puede tener relevancia en diferentes áreas del oriente y de la amazonía boliviana.

***En las áreas de tierras altas el reto es que el marco de la TCO muchas veces es incompatible con las prácticas establecidas de tenencia de tierras y con las estructuras locales territorial-administrativas.*** El intento de aplicar el modelo de derechos de propiedad indígena (TCO), ha llevado a una falta de reconocimiento de los derechos de propiedad individual y comunal existentes dentro de las comunidades y ha dispersado el conflicto, lo cual ha llevado paradójicamente a una menor capacidad de las comunidades indígenas para definir sus propios modelos administrativos y de gestión de sus tierras en algunos casos. En otros casos han complicado el reconocimiento legal y social de los derechos de tierra vigentes. La clave es el principio de la determinación del régimen de propiedad en base a decisiones tomadas por las mismas comunidades. La historia precolombina y colonial de las tierras altas y del occidente de Bolivia ha creado un grupo diverso de divisiones territorial-administrativas tradicionales quechua y aymara (*ayllus* y *markas*), que funcionan junto con y como parte de unidades nacionales

---

43 Gran parte del trabajo está concentrado en manos de los técnicos de tierras y abogados del INRA con procesos participativos insuficientes y una falta de transparencia en el trabajo de campo, en el reconocimiento de los derechos de terceras partes y en la emisión de resoluciones administrativas.

político-administrativas. La Ley de Participación Popular de Bolivia, que establece la modalidad de distritos municipales indígenas, es en este momento el punto de inicio más adecuado para establecer el reconocimiento territorial. La modalidad TCO, junto con las otras formas de propiedad disponible en la ley boliviana, son más apropiadas como determinaciones subsidiarias de derechos de propiedad dentro de jurisdicciones indígenas territoriales.

**La experiencia internacional ofrece lecciones valiosas para su consideración.** Por ejemplo, Brasil tiene uno de los marcos legales más avanzados para la tenencia de la tierra indígena en América Latina. El artículo 231 de la Constitución de Brasil garantiza la posesión permanente y el uso exclusivo de sus tierras tradicionales para los pueblos indígenas, incluyendo suelos y aguas, aunque no la propiedad completa. También prohíbe la remoción de los pueblos indígenas de sus tierras y la explotación de sus territorios por parte de personas ajenas. La demarcación y reconocimiento de tierras indígenas ha sido significativa.<sup>44</sup> Al mismo tiempo, el procedimiento civil administrativo de quejas introducido bajo el decreto 1775 de 1995 ha minado algunas de las protecciones constitucionales y legales, y las tierras están sujetas a invasiones ilegales, especialmente por mineros de oro y diamantes, mientras que los pueblos indígenas sufren una violenta intimidación de parte de poderosos intereses establecidos, con insuficiente acción del gobierno para parar estas invasiones y terminar con la violencia. En el ca-

so de Colombia, la Constitución de 1991 reconoce a los sistemas legales consuetudinarios y a las autoridades tradicionales como entidades públicas legítimas para la administración de tierras autónomas, reconociendo por lo tanto el modelo territorial indígena de tenencia de la tierra, el cual involucra la propiedad de tierras comunales así como también la jurisdicción sobre el manejo de recursos naturales. Las autoridades indígenas en los resguardos son legalmente responsables por el uso de la tierra y programas sociales en esos territorios indígenas, y reciben fondos estatales para sus propios programas sociales, de educación y de salud (ver Griffiths 2002 y Roldán 2004). Varias experiencias adicionales están descritas en el anexo 3.1.

## PRINCIPIOS Y OPCIONES PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

**Si bien la base constitucional para el reconocimiento de la tierra indígena en Bolivia es relativamente fuerte, se podrían considerar algunas actualizaciones.** Los principios más importantes que pueden discernirse del análisis anterior son los siguientes (ver también las experiencias internacionales recogidas en el anexo 3.2):

> **Las constituciones más avanzadas conciben a las tierras indígenas como territorios o hábitats.** Si un Estado se refiere a sí mismo como multi-étnico o multi-cultural, entonces tendría sentido lógico reconocer las distintas formas de posesión de tierra, especialmente dado que la tierra es fundamental para

44 Cerca de 104 millones de hectáreas, o más que el 12 por ciento del territorio nacional de Brasil, la mayoría en la región amazónica, han sido reconocidas como tierras indígenas para grupos que representan solamente el dos por ciento de la población. Por otro lado, los procesos de reconocimiento de tierras indígenas han disminuido considerablemente en los años recientes.

los pueblos indígenas según lo establece la Convención OIT 169.<sup>45</sup> Por ejemplo, en Venezuela, el Estado relaciona el hábitat con la supervivencia de los pueblos indígenas al reconocer los derechos originales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar su estilo de vida (artículo 119). Así, el concepto tradicional de ‘tierra’ que implica sólo propiedad comercial—usualmente de posesión individual—y el uso de recursos renovables, se transforma en estas nuevas constituciones en conceptos legales nuevos y diferentes que, por ejemplo, también reconocen tenencias colectivas.

- > **La noción especial de las tierras indígenas es importante**, por ejemplo la Constitución brasileña (artículo 231) proporciona una amplia definición de tierras indígenas, abarcando las que estén ocupadas, utilizadas para actividades y necesarias para el bienestar y supervivencia cultural.<sup>46</sup> En otros casos, el marco permite la posibilidad de expandir el área territorial sobre la base de su uso histórico y no sólo actual.<sup>47</sup>
- > **La seguridad de la tenencia y protección especial de las posesiones comuni-**

**tarias se refleja en su naturaleza inalienable, imprescriptible y no-hipotecable.** Estas no pueden ser vendidas, ocupadas ilegalmente o embargadas por deudas. Más aún, la transferencia forzada o reasentamiento de pueblos indígenas en virtud a expropiación está prohibida.

- > **Es esencial un proceso para la delimitación y demarcación física**, junto con el registro en el catastro y regularización (clarificación de derechos al título), con el fin de garantizar una protección efectiva.
- > **Algunas constituciones reconocen el valor simbólico o religioso del patrimonio cultural de los pueblos indígenas**, tales como lugares sagrados o templos. Otra importante dimensión está relacionada con el uso de recursos tanto renovables como no-renovables. La fórmula legal usual mantiene los derechos del Estado a todo lo que esté debajo de la superficie de la tierra y a la vez reconoce mecanismos de consulta y frecuentemente de participación en programas de extracción.
- > **La protección de los derechos de propiedad intelectual sobre la biodiversidad y recursos genéticos** es un tema

45 “(...) Al aplicar las previsiones de esta parte de la Convención, los gobiernos deben respetar la especial importancia por las culturas y valores espirituales de los pueblos en lo referente a su relación con las tierras o territorios, o ambos si fuera aplicable, los que ocupan o utilizan de otra manera y en particular los aspectos colectivos de esta relación” (artículo 13,1).

46 Esta expansión del concepto de tierra considera estudios ambientales y el entendimiento del hábitat como un espacio para la reproducción física, social y cultural: “El uso de las tierras temporales [...] debe incluir el concepto de territorios, que cubre el ambiente total de las áreas en las que los pueblos involucrados ocupan o utilizan de otra manera” (Convención OIT 169, artículo 13.2).

47 Más aún, pueden garantizarse derechos específicos para los pueblos indígenas que viven en áreas fronterizas o están ubicados entre dos Estados, de modo de asegurar que su integridad territorial, sus derechos y protecciones, y su movilidad dentro de su territorio no están comprometidos por las fronteras nacionales.

nuevo que aparece en algunos casos, inspirado principalmente en la Convención de Biodiversidad (1992)<sup>48</sup>.

### **CONSIDERACIONES MÁS ALLÁ DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

***Las áreas fundamentales que se deberían fortalecer están generalmente más allá de la Constitución.*** El tema clave a tomarse en consideración es la cuestión del nivel de autonomía sobre los recursos naturales, particularmente recursos minerales y forestales (ver el capítulo previo sobre derechos indígenas), así como la implementación de reformas institucionales y legales que aseguran el cumplimiento de la visión establecida al nivel constitucional. En particular, el tratar en la práctica con terceras partes es sumamente complicado, pero nuevos enfoques, incluyendo aquellos delineados antes, pueden ser introducidos para complementar lo que ha sido una búsqueda poco efectiva de tierras públicas alternativas para la distribución. En el caso de las superposiciones

de concesiones forestales y territorios indígenas, el manejo conjunto de los recursos y la participación compartida de los beneficios de la explotación ofrecen una solución potencial a los problemas vigentes, mientras que a futuro se podría asegurar derechos superiores y un papel predominante para las comunidades indígenas en la gestión forestal sustentable en sus áreas. Más allá de las concesiones existentes, el potencial de empresas forestales administradas comunitariamente por parte de las propias comunidades indígenas es subdesarrollado. Otra consideración sería priorizar la administración territorial a través de la Ley de Participación Popular sobre la titulación de comunidades indígenas, que utilizan la modalidad de la TCO. Sería importante reconsiderar los artículos sobre tierras indígenas de la Ley INRA para permitir que las administraciones territoriales debidamente formadas determinen la naturaleza de los derechos de tierra específicos otorgados en su territorio—sean comunales, privados o de otra índole.

---

48 La Convención establece, por ejemplo, que cada Estado miembro debe: "Sujeto a su legislación nacional respetar, preservar y mantener el conocimiento, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que consideren estilos de vida tradicionales relevantes para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y promover su aplicación más amplia con la aprobación e involucramiento de los tenedores de tal conocimiento, innovaciones y prácticas y alentar la participación equitativa de los beneficios que surjan de la utilización de tal conocimiento, innovaciones y prácticas" (artículo 8, j).

### 3. HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN INCLUYENTE

**B**olivia fue un país altamente centralizado hasta 1994, año en el que se llevó a cabo una descentralización que puso los cimientos a cientos de gobiernos locales provistos de recursos propios. Si bien hubo avances importantes durante esta primera etapa, el proceso necesita ser ampliado, porque la calidad de los servicios continúa siendo desigual entre departamentos y porque hay importantes disparidades entre áreas urbanas y rurales. En este capítulo se sopesan los nuevos desafíos de una segunda fase descentralizadora en el país.

Varios son los retos en el camino. Uno de ellos es que tras la elección popular de prefectos en 2005 y la transferencia de nuevos recursos en el marco de la Ley de Hidrocarburos, no se ha establecido antes un marco fiscal y administrativo adecuado, lo cual hace más difícil asegurar un uso eficiente de los limitados recursos públicos del país.

Por otra parte, las responsabilidades entre los tres niveles de gobierno no están todavía bien articuladas y definidas. Por otra parte, el marco fiscal inter-gubernamental no distribuye equitativamente los recursos ni crea incentivos para que los gobiernos departamentales y municipales tengan una adecuada responsabilidad fiscal.

## INTRODUCCIÓN

***Una Constitución trata sobre la distribución del poder de un país; por lo tanto, la boliviana deberá tratar el tema de la descentralización.*** La descentralización es una transferencia de poder desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (por ejemplo, departamentales o municipales). Cuatro principales tipos de “poderes” están involucrados: el poder del gasto, del cobro de impuestos, del endeudamiento, y de la reglamentación (por ejemplo, del transporte urbano). Un gobierno subnacional es una entidad usualmente constituida por un consejo y por un ente ejecutivo (llámese alcalde o prefecto), que tiene autoridad sobre una jurisdicción determinada dentro del territorio nacional. En Bolivia existen gobiernos municipales y departamentales.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

***Bolivia fue un país altamente centralizado hasta 1994.*** La primera fase de la descentralización comenzó en 1994 cuando las municipalidades se fortalecieron como gobiernos locales autónomos, con autoridades elegidas, impuestos locales, transferencias del gobierno central y responsabilidades de gasto.<sup>49</sup> Antes de ese año, menos de 30 alcaldías tenían tal poder y su jurisdicción

abarcabá solo el ámbito urbano.<sup>50</sup> La Ley de Participación Popular también reconoció a las organizaciones territoriales de la sociedad civil. Los departamentos eran más subdivisiones administrativas del gobierno nacional, hasta que consejos elegidos localmente (por sufragio indirecto) fueron introducidos en 1995, con ejecutivos (prefectos) nombrados, no elegidos.<sup>51</sup> Esta primera etapa de descentralización ofrece varias lecciones relevantes para la segunda etapa en la cual se encuentra el país (cuadro 4.1).

***Bolivia está iniciando la segunda etapa de su largo camino hacia la descentralización, en la cual cabe subrayar el uso del concepto ambiguo de las autonomías.*** Esta nueva etapa esta abocada sobre todo a reforzar el nivel departamental. Se distingue de la primera fase por el impulso que proviene de las divergencias interdepartamentales con relación al control y a la distribución de ingresos de los recursos naturales, sobre todo de hidrocarburos. Las pugnas son particularmente fuertes en los departamentos con mayores recursos naturales. Por otro lado, los departamentos con menos recursos naturales aspiran a la centralización de las decisiones con el fin de asegurar una distribución más equitativa. Por lo tanto, las fuerzas principales detrás del impulso a la descentralización no tienen que ver con la mejora de los servicios públicos, la reducción de las inequidades interdepartamentales o mayor responsabilidad fiscal, no

49 Regulado a través de la Ley de Participación Popular, 1994. Después, los municipios fueron regulados por la Ley 2028 de 1999.

50 Existían 24 municipios exclusivamente con jurisdicción urbana. Los municipios eran regulados a través de la Ley de Municipalidades, 1985.

51 Regulada a través de la Ley de Desconcentración (Ley de Descentralización Administrativa), 1995. También véase: Prud'homme, Rémy, Herve Huntzinger y Sonia Guelton (2001): Descentralización en Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo, agosto 2001, Washington, D.C.

obstante su importancia. De esta forma, el debate sobre la repartición de los recursos naturales es clave en la demanda por mayor autonomía departamental. Sin embargo no existe mucha claridad sobre lo que significa en práctica dicha autonomía (cuadro 4.2). De alguna manera, esta confusión ha dado lugar a posiciones divergentes con respecto a las

autonomías departamentales. Mientras existe amplio respaldo público para la elección directa de los prefectos en todos los departamentos, la ciudadanía está dividida con respecto a las demandas de *autonomías departamentales* que, en la opinión de muchos bolivianos, podría resultar en una amenaza a la unidad nacional.<sup>52</sup>

### Cuadro 3.1. - LECCIONES APRENDIDAS DE LA PRIMERA FASE DE DESCENTRALIZACIÓN (1994-2004)

***La descentralización municipal y la participación popular han provisto de “voz” a los ciudadanos y han facilitado la inclusión social.*** El número de alcaldes indígenas y representantes localmente elegidos se ha incrementado gradualmente. Las comunidades indígenas y campesinas han adquirido una participación mayor en la toma de decisiones sobre la inversión pública. El control social, a través del comité de vigilancia, u otros medios, ha servido para mejorar la capacidad de las comunidades locales para dirigir recursos a sus necesidades prioritarias. Sin embargo, también es cierto que el control social ha tenido un enfoque en los insumos y procesos, no necesariamente en los resultados; y que el énfasis en la inversión frecuentemente ha desviado la atención de la provisión de los servicios. Un nuevo desafío surge ahora para la gobernabilidad en el nivel nacional: en la ausencia de mecanismos institucionalizados para la resolución de conflictos—entre niveles de gobierno, y entre distintos grupos sociales—se están introduciendo intereses divergentes en la agenda política en una forma no mediada. La lección aprendida es que si la descentralización solo promueve la inclusión, sin crear mecanismos de resolución de conflictos, puede perpetuar la ingobernabilidad.

***La distribución de recursos a las municipalidades es equitativa, pero la distribución de recursos por los ministerios sectoriales continúa siendo un reto.*** La descentralización del nivel municipal ha cambiado la distribución y el enfoque de la inversión nacional, habiéndose enfocado en la pobreza y priorizando programas sociales. Esto también ha implicado una distribución más fuerte desde las capitales municipales a las comunidades rurales. Sin embargo, la distribución de recursos realizada por los ministerios sectoriales en salud y educación, entre otros, aún no ha resuelto sus problemas. La distribución de maestros, por ejemplo, es ineficiente y desigual: a lo largo del país, cerca de 9 mil maestros no son requeridos en los lugares donde vienen trabajando, pero si son necesarios en otros lugares. Los recursos deben ser mejor distribuidos entre y dentro de los departamentos. La lección aprendida es que la descentralización departamental tiene que atender más la distribución de recursos entre y dentro de los departamentos, pero con un enfoque dirigido a la mejora en la provisión de servicios.

52 Cabe resaltar que, por ejemplo, los diferentes pueblos indígenas han manifestado sus propias demandas de “autonomía”.

**La poca transparencia y la ausencia de sanciones escalonadas han debilitado la responsabilidad fiscal.** Las reglas para la administración de la deuda departamental y municipal son onerosas y no existen suficientes datos sobre la deuda municipal. El monitoreo y los controles administrativos verticales han sido insuficientes para lograr mayor transparencia. El status de la deuda departamental es ambiguo. Por otro lado, la transferencia de gastos de inversión a las municipalidades permitió “ganancias rápidas” para alcanzar neutralidad fiscal, pero esto se logró a costa de fragmentar las decisiones sobre la asignación de recursos. La lección aprendida es que la descentralización departamental debe crear compromisos de responsabilidad fiscal y una mejor administración de la deuda, en base a sanciones escalonadas que sean creíbles y efectivas.

**Las transferencias desarticuladas de responsabilidades de gasto han sido motivadas sobre todo por presiones políticas.** La presión política para avanzar en la descentralización ha dado lugar a una desarticulada transferencia de responsabilidades entre los niveles departamental y municipal. Las decisiones sobre gastos corrientes y de inversión, así como la provisión de servicios, no fueron tomadas en conjunto. Esto ha llevado a una asignación ambigua de responsabilidades y a ineficiencia. Por esta razón, ha sido muy difícil mejorar el servicio en las áreas sectoriales (salud, educación, caminos), en todos los niveles del Estado. Mientras tanto, las experiencias iniciales de las mancomunidades de municipios para alcanzar economías de escala no han sido sostenibles. La lección aprendida es que la descentralización departamental debería ser diseñada de modo que las decisiones sobre gastos corrientes y de inversión se tomen en el mismo nivel; y se requiere de enfoques coordinados y sectoriales para que la descentralización conduzca a mejores servicios.

**Fuente: Banco Mundial 2006: Revisión Institucional y Gobernabilidad: Bolivia – Hacia una Descentralización Incluyente, 2006.**

**Bolivia inicia ahora una segunda fase del proceso de descentralización política con énfasis en el nivel departamental, que es acompañada por la descentralización de recursos sin descentralizar la tributación.**

Bolivia es actualmente un país bastante descentralizado en términos de gasto. Con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos (LDH)

en mayo de 2005, la participación del total de gasto público realizada por los gobiernos departamentales y municipales subió de 27 por ciento (que ya era significativa en términos internacionales) a 35 por ciento.<sup>53</sup> En términos de inversión, las prefecturas y los municipios hoy en día ya ejecutan alrededor del 60 por ciento de la inversión pública to-

53 Estas cifras se comparan con las provincias de Argentina, las cuales ejecutan el 45 por ciento del total del gasto público y los estados y municipalidades de Brasil, que ejecutan el 40 por ciento. Por el otro lado, los gastos subnacionales representan el cinco por ciento del total en la mayoría de países Centroamericanos. La participación de municipalidades (18 por ciento antes de la LDH; y 22 por ciento después de la LDH) es mayor que aquella de las prefecturas (9 por ciento antes de la LDH; 13 por ciento después de la LDH), y las municipalidades tienen un grado más alto de control sobre los gastos, ya que la preasignación significa que las prefecturas pueden asignar libremente solamente el ocho por ciento de sus recursos. Las transferencias más significativas para las municipalidades son la co-participación de 20 por ciento de los ingresos nacionales (año 1994), y los recursos de la Ley de Dialogo (año 2001).

tal. Por otro lado, la entrega de los servicios no ha mejorado significativamente<sup>54</sup> y su calidad es desigual entre departamentos, y entre áreas urbanas y rurales. Esto es importante ya que la entrega de servicios inadecuados e inequitativos, particularmente en el caso de educación y salud, está en el centro de las disparidades sociales en Bolivia. Por el lado fiscal, los gobiernos departamentales no están autorizados a recaudar impuestos, y aunque las alcaldías tienen poderes impositivos – ellas administran el impuesto a los automotores y sobre la propiedad – éstas recaudan solo el 6 por ciento del total de impuestos y regalías (tabla 4.1 con comparaciones regionales). Por lo tanto, hay una elevada brecha vertical (entre ingresos y gastos) para los gobiernos departamentales y locales en Bolivia, que a su vez resulta en transferencias del gobierno central que representan cerca del 75 por ciento de los recursos de las municipalidades y casi la totalidad de los recursos de las prefecturas.

***Dos iniciativas claves, la aprobación de la Ley de Hidrocarburos y la elección directa de prefectos, determinan—y restringen—el futuro sendero de la descentralización.*** La primera elección de prefectos en

diciembre de 2005 ha otorgado un mandato del pueblo en lugar de un proceso de designación del jefe del Estado, conduciendo a una autonomía de facto de las prefecturas en términos de descentralización política.<sup>55</sup> Más aún, cerca de dos tercios de los recursos tributarios adicionales a ser recaudados bajo la LDH, (estimados en un total de 240 millones de dólares en el año 2006)<sup>56</sup> han sido asignados a los departamentos y alcaldías sin que asuman nuevas responsabilidades.<sup>57</sup> Para las prefecturas, esto representa en promedio un incremento de más del 50 por ciento en el nivel de transferencias. Estas decisiones limitan las opciones del país ya que los recursos que de otra forma hubieran podido ser utilizados para crear incentivos para el fortalecimiento institucional o para la mejor entrega de servicios, han sido asignados a los gobiernos departamentales de una forma altamente inequitativa. Ellos proveen 16 dólares per cápita a La Paz (la cual tiene una de las más altas incidencias de pobreza), mientras Pando (entre las menos pobres) recibe 407 (tabla 4.2). Como consecuencia, el sistema de transferencias agravará, en lugar de aliviar, las enormes desigualdades inter departamentales ya existentes.<sup>58</sup>

54 Barrios Suvelza, Franz Xavier (Coord.) (2002): Estudio de Evaluación de Capacidades institucionales y de Gestión prefectural. Ministerio de la Presidencia/Embajada de los Países Bajos, La Paz, Bolivia.

55 *De jure*, las prefecturas siguen siendo extensiones desconcentradas de la administración central.

56 Estos valores fueron calculados antes de la adopción del decreto No. 28701 en Mayo 2006, que nacionalizó los ingresos de los hidrocarburos en Bolivia.

57 Mientras que el decreto No. 28421 de octubre 2005 preasigna los recursos para ciertos sectores y estipula la transferencia de responsabilidades adicionales a la municipalidades y prefecturas en las áreas de desarrollo rural, creación de empleo, y salud pública, no está todavía claro cuándo el gobierno central dejará de proveer dichos servicios, y/o en cuales jurisdicciones dichas actividades fueron realizadas en la práctica. Estos dos factores determinan esencialmente si las medidas previstas en el decreto No. 28421 contribuirán o no, por lo menos marginalmente, a la neutralidad fiscal.

58 Ver Catena, Marcelo; Navajas, Fernando 2006: Oil & Debt Windfalls and the Fiscal Dynamics in the Highlands: Bolivia in the roller-coaster, FIEL, BID.

### Cuadro 3.2. - ¿QUÉ SON LAS AUTONOMÍAS?

La palabra *autonomías* no tiene un significado bien definido. En todos los países, sugiere gobiernos subnacionales con un alto poder de decisión. Todos los gobiernos subnacionales, en todos los países, tienen algún grado de autonomía en varias dimensiones: los reglamentos electorales para los poderes ejecutivos y legislativos, las bases impositivas asignadas a los gobiernos subnacionales, la posibilidad de determinar las tasas impositivas, las características y los montos de las transferencias recibidas, las responsabilidades de gasto, los derechos de endeudamiento, etc. La autonomía de los gobiernos subnacionales nunca llega al cero ni tampoco al cien por ciento, y por lo tanto nunca se trata de elegir entre tener y no tener "autonomía". Más bien se trata de decidir entre varios grados y sobre todo entre varias formas de autonomía, es decir, entre las opciones presentadas a continuación en este capítulo.

**Tabla 1.1. - IMPUESTOS SUBNACIONALES COMO PROPORCIÓN DE LOS IMPUESTOS TOTALES (porcentaje)**

	Regiones/ Estados	Municipios	Total
Bolivia (2005)	— (*)	6.0	6.0
Brasil (Paraná) 2001	34.1	6.3	40.4
Argentina (2002)	22.7	5.3	28.0
Chile (2002)	—	8.2	8.2
Paraguay (2004)	—	7.9	7.9
Uruguay (1999)	13.2	—	13.2

Fuente: Prud'homme (2004), cálculos del Banco Mundial

Nota (\*): los gobiernos departamentales en Bolivia no administran tributos.

**Los ingresos de los hidrocarburos juegan un papel importante en la descentralización de Bolivia.**<sup>59</sup> Las rentas del petróleo y del gas son potencialmente muy elevadas, pero también altamente volátiles, y hay razones justificadas para creer que gran parte de las rentas (alrededor del 90 por ciento en base a experiencia internacional) debería "pertener" al gobierno central en lugar de

las prefecturas. La primera razón es la equidad. Los recursos del petróleo y del gas están típicamente concentrados en áreas dadas del territorio de un país sin ninguna relación con la población y los niveles de desarrollo. Bolivia no es la excepción en este sentido. Asignar las rentas de los hidrocarburos a los departamentos "productores" dará lugar por lo tanto a enormes diferen-

59 Ver El Banco Mundial: Manejo Fiscal de la Renta Petrolera: Situación Actual y Opciones de Política. Banco Mundial Nota de Política para Bolivia, 2005. Ver también Ahmad y Mottu (2002) sobre la volatilidad de los ingresos petroleros.

cias entre departamentos en términos de recursos per cápita. La segunda razón es la volatilidad. Ya que las rentas de los hidrocarburos son muy inestables en el tiempo, los gobiernos departamentales y edilicios receptores tendrían recursos muy inestables o volátiles (ver las cifras con relación a la volatilidad de ingresos hidrocarburíferos en varios países a nivel mundial en el anexo 4.1). Dicha volatilidad es también un problema para el gobierno central, pero allí es más manejable, porque éste cuenta con otras fuentes de ingresos más estables. En este contexto, incluso el preasignar rentas petroleras a los gobiernos departamentales y locales no es aconsejable, ya que es la fuente más volátil de ingresos gubernamentales. Las municipalidades y los departamentos estarían mucho mejor servidos por flujos de recursos que sean más estables, de tal manera que la transferencia de una por-

ción fija del total de los ingresos del gobierno, incluidos los de los hidrocarburos (tal vez con pequeñas compensaciones adicionales de las rentas de hidrocarburos para los departamentos productores), sería preferible a la transferencia de una proporción elevada de una sola fuente de ingresos altamente volátil. Un fondo nacional de estabilización de las rentas hidrocarburíferas—bien manejado y acompañado por reglas de responsabilidad fiscal—podría reducir aún más la volatilidad de los ingresos gubernamentales. Sin embargo, esta opción más prudente no ha sido tomado en consideración a la fecha en Bolivia.<sup>60</sup>

***La actual fase de descentralización enfrenta tres serios retos que harán que las mejoras sean más difíciles de lograr.*** Primero, como se indicó, iniciar el proceso de descentralización con la elección política de au-

**Tabla 3.2. - INCREMENTO DE LAS DISPARIDADES EN LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES PRODUCIDAS POR LA LEY DE HIDROCARBUROS DEL 2005 (dólares per cápita)**

Departamento	Antes de la LDH (2005)	Después de la LDH (2006, proyectado)	Departamento	Antes de la LDH (2005)	Después de la LDH (2006, proyectado)
Chuquisaca	20.7	48.5	Tarija	199.2	246.0
La Paz	9.5	15.8	Santa Cruz	18.4	25.7
Cochabamba	20.1	30.3	Beni	31.0	71.8
Oruro	22.2	60.0	Pando	125.5	407.2
Potosí	15.0	35.8			

**Nota:** Valores para 2005 se basan en el presupuesto anual. Valores para 2006 son estimados.

**Fuente:** Banco Mundial (2006b).

60 Ver Banco Mundial 2006b: "Revisión Institucional y Gobernabilidad: Bolivia – Hacia una Descentralización Incluyente" para un análisis de las posiciones y políticas de varios actores involucrados en el tema.

toridades departamentales y la transferencia de nuevos recursos sin ninguna responsabilidad, hará extremadamente difícil asegurar un eficiente uso de los limitados recursos públicos de Bolivia. Segundo, la responsabilidades entre los niveles de gobierno están todavía desunidas y fragmentadas. Tercero, el marco fiscal intergubernamental no distribuye los recursos equitativamente ni alienta la responsabilidad fiscal propia entre los gobiernos departamentales y municipales. La deuda de estas administraciones es manejada con poca transparencia y supervisión, y no hay reglas o mecanismos para alentar el manejo responsable de las finanzas.<sup>61</sup>

### EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y DECISIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

*La descentralización implica decisiones y elecciones en al menos cinco áreas: reglas de gobernabilidad, asignación de gastos, tributación, transferencias y endeudamiento.*

**Reglas de gobernabilidad** – Al considerar la descentralización y las autonomías, un primer grupo de decisiones se relaciona con la estructura y el tipo de autoridad en los niveles locales. Por ejemplo, en muchos países latinoamericanos, los consejos elegidos determinan los salarios de los alcaldes y miembros del consejo. Si bien se toman estas decisiones en base a principios respetables, en

la práctica pueden conducir a excesos que minan la credibilidad de los gobiernos descentralizados. El gobierno central puede introducir normas que rijan dichos salarios. Estas reglas pueden ser (como en el caso de Francia por ejemplo) en función del tamaño del gobierno descentralizado.

**Asignación de gastos** – Ciertos servicios deberán ser claramente asignados al gobierno central (defensa, relaciones exteriores, justicia, investigación) y otros a las alcaldías (limpieza de calles, alumbrado público, alcantarillado). Pero para un gran número de servicios, las opciones están abiertas. Este es por ejemplo el caso de educación, salud, transporte y bienestar. Una clara división del trabajo entre los tres niveles del gobierno es deseable, pero éste nunca será—y no debería ser—absoluto.

**Tributación** – Las decisiones acerca de la asignación de responsabilidades no pueden estar separadas de las decisiones acerca de la asignación de impuestos y acerca de un sistema de transferencias. Es muy importante que las municipalidades y departamentos sean responsables por los impuestos. Esto significa que ellos deben tener acceso a las bases de impuestos, y decidir (a través del voto en el consejo) las tasas impositivas.<sup>62</sup> El derecho de incrementar o de reducir la tasa de impuestos es lo que define la propiedad de un impuesto, y esto promueve la rendición de cuentas a los ciudadanos.

61 El gobierno intervino en las municipalidades insolventes en el año 2000 y estableció el “Programa de Readecuación Financiera (PRF)”, que era un fondo parcialmente capitalizado por las transferencias de co-participación. Esta medida marcó, por primera vez desde que se impulsó la descentralización, el establecimiento desde el gobierno central de un marco más ajustado para las finanzas municipales. No obstante, la reducción de la deuda en base a las metas establecidas en el PRF no ha continuado en todas las alcaldías.

62 Ver Giugale y Webb (2000).

**Transferencias** – Una razón para la existencia de transferencias del gobierno central a las municipalidades y departamentos es que es imposible descentralizar los impuestos necesarios para financiar la cantidad deseable de gastos descentralizados. Otra razón es la de corregir las disparidades entre municipalidades y entre departamentos. Todas las transferencias corrigen la brecha vertical entre ingresos y gastos, pero solo las transferencias bien diseñadas pueden corregir parcialmente las brechas horizontales entre áreas más ricas y más pobres. Una primera distinción básica es entre (i) transferencias condicionadas para un propósito o un proyecto particular, y (ii) transferencias de libre disponibilidad que pueden ser utilizadas por los gobiernos subnacionales como ellos consideran conveniente (cuadro 4.3 sobre la experiencia en América Latina).

**Endeudamiento** – Los gobiernos subnacionales son generalmente propensos al endeudamiento, sin embargo el volumen de préstamos que pueden obtener está limitado por el futuro flujo de impuestos y transferencias. Deben establecerse restricciones al endeudamiento local y departamental y éstas pueden ser diferentes, tales como: una relación máxima de deuda sobre recursos propios, una relación máxima de servicio de la deuda sobre recursos propios, o la previa autorización del gobierno central para endeudamiento adicional, junto o en combinación con otras reglas de responsabilidad fiscal.

**Las elecciones en estas cinco áreas tienen consecuencias en al menos cuatro campos: la participación política, la equidad interdepartamental, la eficiencia y equidad en los servicios públicos, y el manejo macroeconómico.**

### Cuadro 3.3. - LA EXPERIENCIA EN AMÉRICA LATINA CON LAS TRANSFERENCIAS

Hoy en día, con pocas excepciones, la mayoría de los países en América Latina aplica transferencias basadas en fórmulas que relacionan la transferencia con los ingresos corrientes, lo que ha contribuido a financiamientos más predecibles para los gobiernos subnacionales. Las fórmulas que otorgan una proporción creciente de los ingresos a los gobiernos subnacionales han sido problemáticas. Por ejemplo, en Colombia, las transferencias han subido de 22 por ciento de los ingresos corrientes en 1993 a más de 40 por ciento en menos de una década. Venezuela (1988), Ecuador (1997) y Nicaragua (2003) han adoptado políticas parecidas, lo que ha llevado a problemas fiscales cuando las transferencias no han sido acompañadas por desplazamientos en responsabilidades o reducciones en el gasto nacional para la provisión de dichos servicios. La excepción ha sido Perú, donde se ha aplicado estrictamente el principio de la neutralidad fiscal en sus procesos de descentralización desde el 2002, es a decir, se han descentralizado las responsabilidades al mismo tiempo que los recursos correspondientes. Hoy en día la mayoría de países aplica fórmulas complejas que diluyen la transparencia. Por otro lado, hay una tendencia en América Latina a la reducción de las transferencias de recursos de libre disponibilidad y un aumento en aquellas basadas en los resultados logrados por los gobiernos subnacionales. En todo caso, el mayor desafío en la región sigue siendo el otorgamiento de autonomías políticas a gobiernos subnacionales sin contar previamente con un marco adecuado de reglas fiscales.

**Participación Política** – Los niveles municipales y departamentales son un ámbito del cual pueden emerger grupos políticos nacionales, y se puede sostener que mientras más grande es dicho espacio, mejor para una nación democrática. Dado que las elecciones subnacionales son usualmente más abiertas que las nacionales es más fácil para los miembros de las minorías y para las mujeres el acceder a la política en este nivel que en el nacional. Por ejemplo, en la mayoría de países, la proporción de mujeres es más alta en los consejos municipales y departamentales que en los parlamentos nacionales.

**Equidad interdepartamental** – La descentralización es a menudo vista como una vía para reducir automáticamente las disparidades entre alcaldías o entre departamentos. Desafortunadamente, en la práctica la descentralización frecuentemente contribuye a incrementar en lugar de reducir las disparidades. La reducción de disparidades solamente puede ser alcanzada si un sistema de transferencias es diseñado para asignar de manera continua más recursos per cápita a las municipalidades y los departamentos más pobres.

**Eficiencia y equidad de los servicios públicos** – La descentralización debería contribuir a mejorar de la eficiencia del suministro de servicios públicos. En razón de que las decisiones son tomadas más cerca a los usuarios y beneficiarios, se espera que quienes toman decisiones sean más responsables con sus electores. Sin embargo, la descentralización por sí misma no garantiza la equidad de los servicios públicos, debido a dos factores: (i) en términos de equidad interdepartamental, las regiones más ricas podrían beneficiarse en mayor medida de la

descentralización impositiva o de un sistema de transferencias que distribuya los recursos inequitativamente, y (ii) las diferencias intradepartamentales podrían no disminuir debido a la captura de los gobiernos locales por las élites locales, la falta de transparencia, o decisiones inadecuadas con relación a las inversiones.

**Manejo macroeconómico** – La descentralización a menudo resulta en gastos más elevados, como lo han demostrado los casos de Colombia, Ecuador, Argentina y Brasil. Esto es debido a que nuevas transferencias a los gobiernos subnacionales y la asignación de nuevas bases de ingresos para la tributación subnacional no son acompañadas por una reestructuración de las instituciones centrales, y ni por la reasignación de las responsabilidades de gasto a los niveles subnacionales.

**La descentralización no puede ser vista como un sustituto de una política explícita de inclusión.** Por otro lado, el incremento de la participación política facilitado por la descentralización beneficiará a los miembros de grupos antes excluidos e influenciará sus decisiones. Asimismo, una provisión más eficiente de servicios públicos y sobre todo más equitativa beneficiará a la población pobre (la cual resulta ser particularmente concentrada en algunos departamentos o alcaldías).

## **PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y OPCIONES PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

**La Asamblea Constituyente ofrece una importante oportunidad para establecer las bases sobre las cuales las políticas de descentralización serán desarrolladas e**

---

**implementadas en el futuro.** La principal dificultad es que una Constitución es fija y escrita para el largo plazo, mientras que los acuerdos de descentralización necesitan ser ajustados en el tiempo. Así, una Constitución bien escrita usualmente justifica, sugiere y facilita buenas políticas, pero no las prescribe en detalle. Se recomienda incluir algunos principios básicos y generales

relacionados con procesos en lugar de políticas específicas, las que podrían ser incluidas en leyes secundarias. La tabla 4.4 provee algunos ejemplos de opciones con relación a principios relacionados a la descentralización, basados en la experiencia internacional, que pueden ser considerados en el diseño de una nueva Constitución para Bolivia.

**Tabla 3.3. - PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y OPCIONES PARA CONSIDERACIÓN**

Área	REGLAS DE GOBERNABILIDAD
<b>Soberanía</b>	La Constitución podría establecer que los distintos niveles de gobierno son soberanos en materias de su competencia. La lista de sus responsabilidades es mejor dejarla a la legislación secundaria, dado que ésta cambiará a lo largo del tiempo.
<b>Elecciones</b>	Las reglas que determinan la elección de consejos municipales, consejos departamentales, alcaldes y prefectos, deberían ser expresadas en términos generales, con una visión de evitar o minimizar los conflictos y generar suficiente estabilidad. La duración de los periodos podría ser ampliamente especificada: “de 3 a 6 años”, a ser decidida por leyes específicas subsecuentes.
<b>Creación, supresión, separación o fusiones de gobiernos subnacionales</b>	Sería útil expresar las reglas relacionadas con la creación, supresión, separación o fusión de municipalidades en términos generales. En muchos casos, la cooperación, por ejemplo entre las municipalidades, puede ser una alternativa a las fusiones, y la Constitución puede hacer referencia explícita a la posibilidad de crear <i>mancomunidades</i> u otras agrupaciones de municipios.
<b>Reglas nacionales comunes en contabilidad, reporte, monitoreo, compensación</b>	La existencia de gobiernos subnacionales fuertes e independientes no es inconsistente con la imposición de reglas comunes nacionales en políticas de contabilidad, reporte, monitoreo, y compensación. Esto debería estar explícitamente establecido en la Constitución, a pesar de que estas reglas deberían idealmente ser dejadas a leyes subsecuentes. Instituciones específicas, como las contralorías pueden también ser mencionadas en la Constitución.

Área	ASIGNACIÓN DEL GASTO
<b>Definiendo responsabilidades</b>	La Constitución podría determinar que los tres niveles de gobierno contribuyen a la provisión de los servicios públicos, y/o que las alcaldías son mayormente responsables por servicios de interés local, los departamentos por servicios de interés departamental y el gobierno central por servicios de interés nacional. <sup>63</sup>
<b>Principio de subsidiariedad</b>	La Constitución podría hacer referencia al principio de subsidiariedad, que estipula que los servicios son provistos al nivel más bajo posible, excepto cuando existen buenas razones para proveerlos en un nivel más alto.
<b>Cooperación horizontal vertical</b>	La Constitución probablemente debería permitir la cooperación y horizontal y vertical en la provisión de servicios, en la que 'horizontal' se refiere a la cooperación entre municipalidades o departamentos y 'vertical' se refiere a la cooperación entre los diferentes niveles estatales.
Área	TRIBUTACIÓN
<b>Bases tributarias</b>	En tanto como sea posible, los departamentos y municipalidades deberían tener acceso a importantes bases tributarias. Éstas, asignadas a los departamentos y municipios, deberían ser distribuidas de manera más fija y equitativa posible.
<b>Bases de impuestos compartidas</b>	La Constitución probablemente no debería prohibir que se compartan las bases tributarias.
<b>Tasas impositivas</b>	Los departamentos y municipios deberían ser libres de decidir las tasas de sus impuestos (dentro de parámetros nacionales).
<b>Administración tributaria</b>	Los gobiernos subnacionales deberían ser libres para delegar la evaluación de la base impositiva o la recaudación de impuestos a otros organismos.
<b>Coordinación</b>	La Constitución podría establecer un comité de coordinación con representantes de los tres niveles gubernamentales.
Área	TRANSFERENCIAS
<b>Derechos</b>	Un principio básico es que los departamentos y municipalidades tienen derecho a transferencias sustanciales y predecibles.
<b>Tipos de transferencias</b>	Un segundo principio podría ser de que el sistema deberá consistir tanto de transferencias condicionadas como de transferencias no- condicionadas.

63 En sus comentarios a este estudio, el gobierno nacional ha indicado que considera que, contrariamente a la opción antes mencionada, la Constitución debería establecer una lista relativamente detallada de las competencias por cada nivel de gobierno.

**La fuente de distribución** Un tercer principio por considerar es que el monto total de transferencias, particularmente las transferencias no-condicionadas, a ser asignadas sea determinado como un porcentaje de todos los impuestos y recursos nacionales, aunque es altamente recomendable dejar que el porcentaje sea especificado en legislación secundaria.

**Fórmula de asignación** Un cuarto principio se relaciona con la fórmula de asignación. Ésta puede ser diferente para departamentos y para municipios.  
*Nota:* La Constitución probablemente no debería incluir fórmulas matemáticas, pero debería indicar los objetivos y posiblemente los criterios de dichas fórmulas. Debería en particular indicar explícitamente que las fórmulas deberán ser compensatorias, lo que significa, por ejemplo, que las entidades más pobres deberían, si todo lo demás es igual, recibir más en una base per cápita que las entidades más ricas. Debería probablemente establecerse explícitamente que estos importantes criterios se aplican también a transferencias basadas en los ingresos de hidrocarburos. Estos criterios fundamentales para promover la equidad interdepartamental en Bolivia no deben ser necesariamente los únicos estipulados en la Constitución.

**Mejoramiento periódico** La Constitución podría crear un comité encargado de examinar regularmente la situación de las transferencias, para realizar análisis y hacer recomendaciones.

---

#### ENDEUDAMIENTO

---

**Derecho al endeudamiento** El principio básico es que los gobiernos subnacionales tendrían el derecho a endeudarse, pero que el gobierno central tendría el derecho de controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

**Responsabilidad fiscal** Los gobiernos subnacionales tendrían el derecho de endeudarse solo en la medida en que puedan repagar dichas deudas.

---

#### ASIMETRÍA

---

**Tratamiento diferencial** Probablemente la Constitución no debería entrar en detalle sobre en qué debería consistir el tratamiento diferencial, pero podría incluir un artículo enunciando la legitimidad del tratamiento diferencial de los departamentos y de las municipalidades.<sup>64</sup>

---

64 En sus comentarios a este libro, el gobierno ha indicado que el tratamiento territorial asimétrico considerado por la Constitución debería idealmente estar relacionado a la estructura (grado de autonomía) y el ámbito de competencias de ambos niveles (gobiernos departamentales y municipales).

***Muchas de las decisiones que el Congreso y el Ejecutivo deberán tomar cada año con respecto a la asignación de transferencias, responsabilidades y tributos son altamente políticas y al mismo tiempo técnicas.*** Por su contenido político, es importante que los principios claves sean establecidos en la Constitución. De la misma forma, por su contenido técnico, podría ser útil que quienes toman decisiones cuenten con el monitoreo y análisis de un comité de asesoría técnica en descentralización—creado constitucionalmente—tal vez con subcomités sobre temas específicos como la tributación departamental y municipal, las transferencias o el endeudamiento subnacional, para dar seguimiento a estos temas y evaluar o realizar propuestas.

### **CONSIDERACIONES MÁS ALLÁ DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

***La ratificación de una nueva Constitución implicará la necesidad de acciones de seguimiento en el corto, mediano y largo plazo.*** Estas acciones pueden empezar con asegurar las capacidades adecuadas de implementación y de mecanismos de construcción de consensos para facilitar el diálogo político y anticipar potenciales conflictos (ver las opciones de corto, mediano y largo plazo indicadas en el anexo 4.2). Elementos adicionales pueden incluir un sistema transparente de gestión financiera que provea acceso a información presupuestaria a las autoridades en diferentes niveles del gobierno y a los ciudadanos y ciudadanas; herramientas de manejo de recursos humanos para transparentar las planillas y para hacer que el reclutamiento y la contratación del personal sea transparente y competitivo; mecanismos transparentes de contratación y compras; y mecanismos de monitoreo y eva-

luación de la calidad de los servicios públicos. La otra prioridad sería el mejoramiento de la distribución de recursos a través de una reestructuración del sistema de transferencias. Es esencial que las transferencias basadas en hidrocarburos sean asignadas a los departamentos y municipios de una forma justa y redistributiva, integrando la mayor parte de dichos fondos en una transferencia basada en el total de los ingresos del gobierno central, con el fin de asegurar mayor equidad y menor volatilidad en los montos asignados a los gobiernos departamentales y municipales. Además, sería recomendable implementar algunas reglas básicas de responsabilidad fiscal, sobre todo estableciendo límites en el endeudamiento departamental.

En el mediano plazo, las políticas podrían enfocarse en separar las responsabilidades entre los niveles nacional, departamental y municipal para promover una mayor rendición de cuentas en cada uno de estos niveles. Además, se podría enfocar en la revisión de la fórmula de financiamiento de los servicios actuales para proveer incentivos para mejorar la calidad y reducir las inequidades, premiando una mejor gestión con mayores transferencias. En el largo plazo, responsabilidades y recursos adicionales podrían ser transferidos a los niveles prefecturales y locales, incluyendo poderes ampliados para la recaudación de impuestos, y se podría promover una mejor coordinación intergubernamental.

***Una política de descentralización cuidadosamente diseñada puede contribuir a una mayor inclusión social.*** Un resultado ideal surgido de implementar opciones de política como las identificadas antes, sería la equidad básica (o progresividad) en la distribución de recursos y una mayor res-

---

ponsabilidad social a nivel de los gobiernos departamentales hacia sus ciudadanos. Para lograr estas metas se requiere de una clara estrategia de medidas secuenciales que no pongan a las finanzas públicas en riesgo o impidan la capacidad del gobierno para proveer servicios públicos. Esto podría empezar de manera ideal con una Constitución que

establezca un marco claro y simple diseñado para facilitar la descentralización de manera ordenada, seguida por una legislación secundaria específica, que tome en consideración los progresos realizados, la evolución de las aspiraciones de la ciudadanía, y las oportunidades resultantes de una descentralización incluyente.

## 4. ACCESO EQUITATIVO A LA JUSTICIA

**B**olivia ha tenido 19 constituciones desde 1825. La Carta Magna aprobada en 1994 expandió significativamente los derechos sociales (previamente establecidos en la Constitución de 1938) con el reconocimiento de los derechos indígenas dentro de un Estado multi-étnico y pluricultural. Más aún, ha reconocido efectivamente la justicia consuetudinaria indígena, no sólo como una fuente legislativa, sino como un derecho inherente dentro del Estado, y por lo tanto también reconoció por primera vez la existencia de órganos distintos a las tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). A pesar de dichas reformas, los bolivianos continúan enfrentando obstáculos en el acceso a una justicia ágil e imparcial. Tenemos servicios inadecuados, insuficientes recursos económicos para la justicia y la policía, demoras en los procesos judiciales y la percepción de la falta de independencia y transparencia del sector judicial. Este capítulo se ocupa de los ajustes necesarios para cambiar esta realidad.

Nuevamente, la experiencia internacional ofrece lecciones para fortalecer el acceso a la justicia ordinaria. A fin de asegurar la integración de la justicia tradicional dentro del Estado de derecho, una opción sería la aprobación de una ley de coordinación en esta materia, desarrollada de una manera altamente participativa. Con

## INTRODUCCIÓN

*En un sistema democrático, el hacer cumplir los derechos y libertades no solo requiere de un marco legal e institucional que asegure la prevalencia del “Estado de Derecho”, sino también la capacidad de implementarlo.* Esto requiere que las reglas y normas del país sean públicas, conocidas y aplicables a través de organismos gubernamentales competentes, independientes y transparentes que garanticen y promuevan los derechos civiles y políticos y permitan la participación libre e igualitaria de todos los ciudadanos. El concepto de Estado de Derecho está basado en tres principios fundamentales:

- (1) La limitación del poder, efectuada a través de la división constitucional de poderes;
- (2) El principio de legalidad, por medio del cual los organismos gubernamentales están sujetos a la Ley;
- (3) La declaración de los derechos fundamentales. La base esencial de los derechos constitucionales es la posibilidad de acudir a los organismos judiciales con el objeto de que dichos organismos aseguren que éstos derechos sean satisfechos.

**La Constitución provee la base del Estado de Derecho.** La organización fundamental del Estado así como su estructura

institucional y legal, están expresadas en la Ley Fundamental del Estado o Constitución. Las constituciones de la época moderna comparten algunos principios político-filosóficos comunes que han inspirado sus contenidos, tales como la soberanía del pueblo, la separación de los poderes o el “Estado de Derecho”,<sup>65</sup> la preeminencia de los derechos humanos, y la participación democrática en los asuntos públicos.<sup>66</sup> Con el objeto de proteger los derechos humanos, el Estado debe proveer los mecanismos y recursos apropiados para que todos tengan acceso a la justicia así como a solicitar soluciones legales en caso de disputas. Por lo tanto, el Estado de Derecho necesariamente le da una mayor responsabilidad en el sistema judicial para llegar a toda la población y ofrecer un servicio *accesible, ágil e imparcial*.

## EL ACCESO A LA JUSTICIA EN BOLIVIA

**Bolivia ha tenido 19 Constituciones, aunque muchas de ellas han sido solamente enmiendas a los textos previos.** La evolución constitucional es el resultado de los ajustes a circunstancias históricas y políticas caracterizados por una sucesión de golpes militares que afectaron las instituciones democráticas.<sup>67</sup> A lo largo del tiempo ha existido una inclusión progresiva de temas

65 Jacques Rousseau introduce el principio de la soberanía del pueblo (Cf. Rousseau: “El Contrato Social”, Editorial Proyectos Ánfora. SL España). Hobbes: Es el pacto social el que organiza la sociedad (Cf. “Leviatán” de Hobbes, publicado en 1651). Kelsen: El espacio territorial valida el orden legal del estado (“Teoría Política General” de Kelsen, Editora Nacional. México. 1975). Montesquieu: La formación del Estado a través de tres poderes: Legislativo, ejecutivo y judicial (Cf. Enrique Sánchez Bringas. Derecho Constitucional, Editorial Porrúa. México DF. 1999, cuarta edición).

66 H. Mansilla: Para entender la Constitución Política del Estado. Corte Nacional Electoral, República de Bolivia. Primera Edición, Marzo, 2005.

socio-económicos y de derechos humanos en las constituciones. Durante la primera fase constitucional y política boliviana, la Constitución de 1880 se destaca por su claridad y estructura, y su persistencia en el tiempo. La Constitución de 1938 se refirió por primera vez a los derechos sociales, reconociendo y protegiendo el trabajo y los beneficios relacionados como plenos derechos a los que trabajadores y empleados no pueden renunciar. La Constitución actual ha añadido el reconocimiento de los derechos indígenas dentro de un Estado multiétnico y pluricultural y ha reconocido la ley consuetudinaria indígena no solo como una fuente legislativa, pero como un derecho inherente del Estado, y por lo tanto también admitió por primera vez la existencia de organismos con poderes distintos a las tres ramas tradicionales del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial).

***Después de 1994, la estructura de la rama judicial y su organización también fueron fortalecidas, en un esfuerzo para hacer los servicios judiciales más eficientes e independientes.*** Los cambios incluyen la creación del Tribunal Constitucional

para resolver procedimientos sobre los derechos y garantías constitucionales,<sup>68</sup> la Defensoría del Pueblo para recibir y dar seguimiento a las quejas de los ciudadanos, el Consejo de la Judicatura para separar las funciones administrativas de las judiciales y para intensificar los controles disciplinarios, y la redistribución de las funciones administrativas y judiciales relacionadas con la tierra a tribunales agrarios nacionales y subnacionales. Además, el principio de la independencia judicial fue expresamente señalado en la Constitución, se otorgó al sector autonomía económica y administrativa y seguridad de permanencia para magistrados y jueces, y se modificaron los procedimientos para el nombramiento de jueces de la Corte Suprema. Finalmente, se implementó un Código de Procedimiento Penal revisado, que incluyó un cambio del modelo heredado de España—en el cual los jueces investigaban a los casos en base sobre todo a la evidencia escrita—al modelo acusatorio, que es definido por juicios orales y por la presencia de jueces, quienes sirven como árbitros independientes entre las funciones fiscales y de defensa. Estas reformas intentaron implementar garantías

67 La evolución de las constituciones de Bolivia se inicia con el Congreso General Constituyente de la República de 1825 a 1826, que tuvo carácter fundacional, marcado por tres grandes influencias doctrinales: la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que aporta la concepción central de un sistema presidencialista (opuesto al parlamentario) y la separación rígida entre los tres poderes del Estado; la Carta Magna Española de 1812, conocida como la Constitución de Cádiz, a la que se le debe la estructuración general del texto constitucional, su terminología, estilo y el reconocimiento a la religión católica como la fe oficial del Estado; y las doctrinas jurídicas francesas, que contribuyeron a introducir los derechos humanos y ciudadanos, la conformación unitaria de la estructura estatal (incluyendo el régimen departamental-prefectural) y las ideas que inspiran el derecho civil y el código penal (conocido luego como el derecho de corte Napoleónico). Todas las constituciones desde 1825 han tenido un marcado carácter presidencialista, centralista y unitario, derivado de la tradición constitucionalista francesa. Ver H. Mansilla: *ibid.*

68 Por ejemplo, en 2004 el Tribunal sustentó la jurisdicción de una corte civil sobre un caso que involucraba supuestas matanzas por fuerzas armadas, y estableció que los supuestos perpetradores de violaciones de derechos humanos no pueden ser enjuiciados ante tribunales militares, de acuerdo con la Constitución boliviana y la jurisprudencia de las cortes internacionales.

constitucionales y convenciones internacionales con el fin de reducir las violaciones del debido proceso. El nuevo sistema representa un avance en términos de transparencia y acceso a la justicia, porque abrió los procedimientos de la corte al público y redujo los costos y los plazos. Por otro lado, el sistema enfrenta todavía desafíos importantes con relación a los cambios institucionales necesarios para consolidar la transición del antiguo sistema inquisitivo al nuevo modelo acusatorio.<sup>69</sup>

***A pesar de las reformas y modificaciones implementadas, y de algunos éxitos, los bolivianos continúan enfrentando obstáculos en el acceso a una justicia ágil e imparcial.***<sup>70</sup> El Tribunal Constitucional ha sido elogiado por su defensa de los derechos constitucionales y la Defensoría del Pueblo ha ganado credibilidad, especialmente como un mediador neutral en sus primeros años, mientras que el Consejo de la Judicatura no ha ganado confianza pública debido a la burocracia y a la falta de transparencia, y ha habido por lo menos resistencia inicial en la rama judicial para cambiarse a los nuevos procedimientos penales. Los retos están reflejados en servicios inadecuados, insuficientes recursos económicos, demoras en

los procedimientos judiciales, y en una percepción de falta de independencia y transparencia del sector:

- > El número promedio de habitantes por corte en Bolivia es de 12.405, lo cual implica uno de los niveles más bajos de cobertura en la región.<sup>71</sup>
- > La porción de municipios sin tribunales varía entre el 27 por ciento en el departamento de Tarija al 68 por ciento en La Paz y el 80 por ciento en Pando.
- > Los procesos son engorrosos: Bolivia todavía tiene el número más alto de pasos procesales (47) y días de demora (591) en la región andina para cobrar un préstamo a través de un juicio.
- > Tanto el sistema de justicia como de policía tienen inadecuado financiamiento.
- > La distribución regional de las fuerzas de policía no toma en cuenta el índice de criminalidad. Por ejemplo, el departamento de Santa Cruz tiene el más alto índice de ella, pero el más bajo número de oficiales de Policía por habitante.
- > Las demoras en la justicia significan que las prisiones de Bolivia están superpobladas.<sup>72</sup>
- > Una gran porción de los reos de Bolivia están detenidos sin sentencia bajo "prisión preventiva", la misma que es una

69 Ministerio de Desarrollo Sostenible. Proyecto de Reforma Institucional: Justicia para Todos. La Paz, Bolivia. Enero, 2004.

70 En sus comentarios a esta publicación, el gobierno ha expresado la opinión de que el marco epistemológico del libro no cuestiona la naturaleza colonial del sistema de justicia, focalizándose esencialmente en características institucionales de la reforma judicial. El gobierno indica que el planteamiento del texto sencillamente sugiere reformas en lugar del abordaje del tema de fondo, es decir, el papel que un sistema judicial plural y multinacional debe jugar en la promoción de un Estado social y comunitario. Así, el gobierno indica que su objetivo en el área de justicia va más allá que el presente análisis, es decir, la descolonización de la justicia.

71 Ibid.

72 El Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, reporta que para el 2003, el sistema penitenciario tuvo una capacidad de 2.895 plazas pero que la población de detenidos fue de 6.547.

institución que vulnera los principios de *habeas corpus* y de la presunción de inocencia, perjudica con mayor frecuencia a los más débiles, y en algunos países se ha mostrado vulnerable a la manipulación política. Se reporta que tres cuartos de la población carcelaria en Bolivia estaría detenida sin la debida sentencia.<sup>73</sup>

- > La rama judicial es la más débil de los tres principales poderes del Estado, y es vista como incapaz de resistir presiones de los poderes ejecutivo y legislativo, y de condenar a los miembros de las élites política y económica por corrupción;<sup>74</sup> más aún, los intereses de los partidos políticos han retrasado a menudo el nombramiento de jueces.
- > Más de 4.500 cargos fueron presentados en contra de jueces y personal administrativo de la rama judicial durante el período 1998-2001, de los cuales solamente el 3 por ciento resultó en alguna penalización.

***La vulnerabilidad del sector a las presiones políticas afecta la percepción pública de la imparcialidad de la justicia.*** El sector es considerado cercano a las élites, y la imagen de sesgo y de incumplimiento legal está asociada a fuertes percepciones de corrupción y falta de adecuada transparencia. Las encuestas revelan que Bolivia está entre los países de la región con la más baja percepción de imparcialidad y transparencia de los tribunales, y con un bajo índice de percepción de cumplimiento de la ley (gráficos 5.1 y 5.2). Además, el número reducido de personas enjuiciadas por actos de corrupción (ver las cifras presentadas

para 1998-2001) genera una imagen de impunidad y de falta de control de la corrupción. Finalmente, la capacitación inadecuada de los empleados en el sistema judicial influye en la percepción pública de la rama judicial, mientras en algunos casos los salarios bajos pueden incidir en la vulnerabilidad a la corrupción. El Estado boliviano ha ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción, y ha formulado proyectos de ley con relación a conflictos de interés e inclusión de nuevos crímenes en el Código Penal relacionados a corrupción en la función pública. Será importante consolidar estas iniciativas para fortalecer a las instituciones estatales.

***Los servicios inadecuados de justicia y seguridad provistos por el Estado han conducido a varios grupos de bolivianos a tomar la justicia por sus propias manos.*** El hacerlo enfatiza el alto potencial de conflictos que surge por la ausencia de inversión adecuada para asegurar una justicia rápida y equitativa. Al respecto, es importante destacar que los linchamientos no reflejan a la justicia comunitaria, sino que, al contrario, reflejan una ausencia de justicia en general.

***Los retos de mayor acceso están agravados por la discriminación.*** La exclusión social puede surgir debido a la discriminación por género, etnia, origen geográfico, discapacidades, edad, religión, preferencias sexuales, entre otros factores. Por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas, el acceso individual a la justicia es complicado por la lejanía de los tribunales urbanos, con tiempos y costos de transporte que representan una

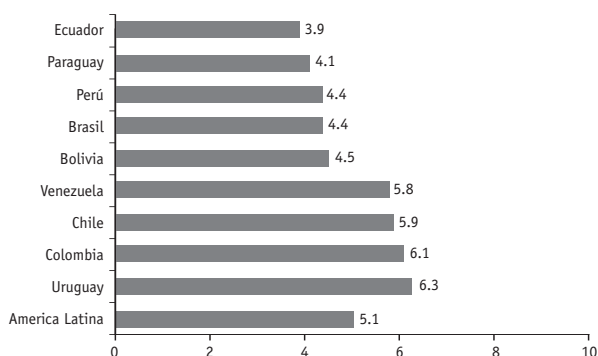
73 Ver la cobertura de este tema en *Los Tiempos*, 4 de enero de 2005

74 Como lo indica el Reporte Global sobre Corrupción de Transparencia Internacional (ver [www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

proporción mayor de sus ingresos. Más aún, las tasas más altas de analfabetismo y menor competencia en el idioma castellano crean barreras de acceso para aquellos cuyo primer idioma es un lenguaje nativo. Estos retos recalcan la importancia de consolidar la justicia comunitaria dentro del Estado de Derecho. Las dificultades a nivel individual están com-

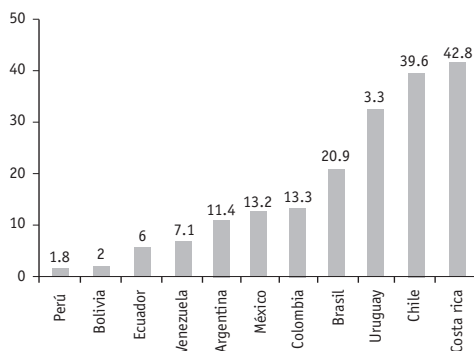
binadas con un apoyo inadecuado de los derechos legales de los pueblos nativos a nivel colectivo, por ejemplo en relación a consultas sobre la explotación de recursos naturales en sus tierras, o protección legal contra la invasión de sus tierras por madereros. Consecuentemente, la falta de acceso a la justicia impulsa una serie de conflictos sociales.

**Gráfico 4.1. - PERCEPCIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES (2005)**



Fuente: Latinobarómetro (2005)

**Gráfico 4.2. - PREGUNTA DE ENCUESTA: ¿ACTÚAN LAS CORTES TRANSPARENTE E IMPARCIALMENTE?**



Fuente: Justicia Viva (2001)

***Las mujeres en Bolivia sufren de una significativa discriminación.*** Por ejemplo, las mujeres representan el 52.2 por ciento de la población boliviana, pero su presencia en la esfera de la toma de decisiones permanece extremadamente baja, a pesar de que una acción positiva de la Ley de Cuotas ha contribuido a incrementos en la representación política desde el inicio de los años 90. La Ley No. 1674 (1995) contra la violencia familiar o doméstica, ha sido virtualmente inútil: desde su aprobación, pues sólo cinco atacantes han sido puestos en prisión, a pesar de que las estadísticas muestran que en el país hasta siete de cada diez mujeres son golpeadas o abusadas sexualmente.<sup>75</sup> Un ejemplo de la legislación poco sensible en cuanto a género es la regulación de violencia sexual en el Código Penal de Bolivia. El artículo 317 establece que el atacante no será penalizado si decide casarse con la víctima. La idea bajo esta norma es evidente, dado que la violación sexual es considerada una ofensa al "honor" de la víctima, pero no a su integridad, como lo estipulan los estándares internacionales en relación con este tema.

### **EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON RELACIÓN AL ACCESO A LA JUSTICIA**

***La experiencia internacional ofrece varias lecciones en reformas legales y judiciales para fortalecer el acceso a los servicios judiciales.*** Antes de todo, la preservación del Estado de Derecho guarda una estrecha rela-

ción con el control de la constitucionalidad desarrollado por el Poder Judicial, que tiene que contar con el poder de anular los actos de otros poderes del Estado cuando hayan sido realizados en violación de las disposiciones constitucionales. Además, el Poder Judicial tiene que administrarse de manera ágil y eficiente. Un ejemplo notable de reformas de justicia administrativa es Singapur (1988-1993), que redujo el número de casos en proceso en la Corte Suprema en más del 90 por ciento en menos de dos años. De modo similar, el tiempo de espera así como de admisión de casos por parte de jueces fue reducido de 5 años a 4 meses. Singapur reformó su sistema judicial progresivamente, iniciando con las funciones administrativas y luego pasando al manejo de casos y apelaciones, capacitación de jueces y del personal de tribunales, modificación de la estructura interna de las cortes de justicia mediante la creación de paneles de dos jueces para escuchar apelaciones, introduciendo cortes nocturnas y reestructurando la administración de tribunales.<sup>76</sup> En Alemania, el "Modelo Stuttgart" introdujo un proceso civil simplificado, cuyo principal propósito fue reducir el número y la duración de las varias audiencias y pasos involucrados en el procedimiento, a simplemente dos etapas: instrucción y resolución. El resultado fue una reducción del 80 por ciento en la proporción de casos con duración mayor a un año (del 33 por ciento al 7 por ciento). La reforma del Ecuador del proceso de expedición judicial resultó en la separación de las actividades judiciales de las mera-

75 Ver las cifras de <http://www.cladem.org>. El Instituto Nacional de Estadística de Bolivia indica que el 53 por ciento de las mujeres encuestadas por la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud del 2003 reportó sufrir violencia física o sexual de manos de su compañero. La relación aumenta al 64 por ciento cuando se incluye la violencia emocional.

76 Malik, Waleed 2003: Desarrollo Económico de la Reforma Judicial: Experiencias Internacionales e Ideas para Latinoamérica. Revista Mexicana de Justicia. Disponible en: <http://info.juridicas.unam.mx>

mente administrativas. Esta separación, junto con la computarización y la reconstrucción de las cortes para crear espacios que permitan mayor transparencia y un área aislada para el trabajo de los jueces, redujo enormemente la acumulación de casos.

***Las experiencias internacionales relacionadas con la justicia e inclusión social también ofrecen valiosas lecciones para debatir.***

El reconocimiento constitucional de la justicia comunitaria sienta una base para los mecanismos de justicia común indígena que ayudan a superar barreras geográficas, implican bajos costos económicos y uso del idioma local predominante.<sup>77</sup> El lenguaje constitucional en los países andinos es bastante consistente en esta área, aunque Colombia, Perú y Ecuador se refieren a “autoridades”, mientras que las constituciones de Bolivia y Venezuela hablan de “autoridades naturales” y “autoridades legítimas”, respectivamente, garantizando por lo tanto más explícitamente que sean nombradas con apoyo comunitario (anexo 5.1). Otro tema importante son los límites legales de la justicia tradicional aplicada por la comunidad. Así, mientras la Constitución peruana establece los derechos fundamentales de una persona como el límite, otros países

andinos regulan este tema más restrictivamente—Venezuela incluso establece al “orden público” como el barrera. En este contexto, asegurar la coordinación entre la jurisdicción especial y el sistema ordinario de justicia es importante, aunque esta legislación secundaria es rara. Por ejemplo, en Venezuela una Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, que se espera que regule las normas constitucionales en esta materia, todavía no ha sido aprobada, y esfuerzos similares fueron vetados o declarados inconstitucionales en Ecuador.<sup>78</sup>

El caso colombiano es interesante, dado que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido, pero al mismo tiempo ha fijado límites sobre la justicia tradicional, sirviendo por lo tanto en la práctica como un sustituto para esta ley de coordinación. La Corte ha señalado que “el núcleo de derechos intangibles incluiría solamente el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y de la tortura.” Sánchez Botero (2005) resalta que las normas jurídicas mínimas establecidas por la Corte constitucional son consideradas obligatorias para todos los colombianos, lo cual comprendieron las autoridades indígenas que han planteado cambios en sus costumbres en este sentido.<sup>79</sup> En cualquier caso, una ley de coordinación no debería ser enten-

---

77 En sus comentarios a este estudio, el gobierno ha indicado que mira la justicia comunitaria no solo como una manera de promover acceso a la justicia, sino esencialmente como un proceso de libre determinación de los pueblos indígenas y una manera de descolonizar el saber jurídico y el ejercicio jurisdiccional.

78 En el caso ecuatoriano, dos leyes ampliamente revisadas (Ley de Cumplimiento de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, 1998, y la Ley de Compatibilidad y Distribución de Competencias en la Administración de Justicia, 1999), fueron vetadas o declaradas inconstitucionales a causa de su errónea interpretación del principio de igualdad entre las personas, dejando al país sin ninguna regulación legal de las normas constitucionales sobre justicia comunitaria.

79 Ver Sánchez Botero, Esther: “Reflexiones en torno de la jurisdicción especial indígena en Colombia,” Revista IIDH, Vol. 41, 2005, p. 228-229, y Assies, Willem 2003: “Territorialidad, indignidad y desarrollo: las cuentas pendientes,” Documento preparado para la Tercera Semana de Cooperación Internacional y Solidaridad: América Latina, Toulouse, Francia, Noviembre 18-22.

---

dida como regulatoria de la justicia tradicional, y la validez de la justicia tradicional reconocida constitucionalmente tampoco debería depender de la aprobación de dicha ley.

***En el caso de género, la Declaración de Viena con relación a la Segunda Conferencia de Derechos Humanos de 1993, provee un referente importante para los derechos de la mujer.*** El documento afirma que: “los derechos humanos de las niñas y mujeres son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. Participación completa de la mujer, en iguales condiciones, en los aspectos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales en los niveles nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en sexo, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.”<sup>80</sup> Una revisión de los textos constitucionales para países en América Latina indica que todos incluyen el principio de no discriminación e igualdad bajo la ley para todos sus ciudadanos (anexo 5.2). Algunas constituciones incluyen el reconocimiento efectivo de una perspectiva de género, por ejemplo la Constitución del Ecuador (de 1998, artículo 67) requiere que el Estado “promueva la igualdad de género” en educación, mientras que la Constitución de Costa Rica (de 1949, Artículo 95) prohíbe la discriminación de género en la nominación de candidatos para puestos políticos. Mientras que la Constitución boliviana de 1994 también recono-

ce la importancia de acción afirmativa en relación con la participación pública, sería conveniente reforzar esta disposición general a través de medidas más específicas.

En términos del uso del idioma, la mayoría de constituciones en la región utilizan un lenguaje neutral (por ejemplo “todos”, “ninguno”), el cual refuerza la invisibilidad de diferencias entre hombres y mujeres. Debe señalarse que la Constitución de Venezuela de 1999 es un buen ejemplo de inclusión ya que ésta se refiere específicamente a los venezolanos y las venezolanas como a los tenedores y las tenedoras de cargos públicos, incluyendo al Presidente y a la Presidenta, en términos masculino y femenino.<sup>81</sup> Finalmente, en términos de derechos económicos, sociales y culturales, la Constitución colombiana ofrece un ejemplo interesante ya que reconoce la igualdad entre hombres y mujeres en relación con los derechos y oportunidades en el ambiente familiar, y establece que el Estado apoyará especialmente a la mujer cabeza de hogar.

### **PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y OPCIONES PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

***Una gama de principios constitucionales surge de la experiencia boliviana e internacional para consideración en la Asamblea Constituyente.*** Estos principios pueden ser divididos en cuatro áreas básicas: fortalecimiento del sistema judicial y del estado de derecho para asegurar de esta

80 Declaración de Viena un Programa de Acción, Conferencia de Derechos Humanos de Junio 14-25, 1993, párrafo 18. La adopción del término ‘derechos humanos’ reemplazó al término ‘derechos del hombre’ utilizado en los años cuarenta.

81 Hayes, María Yamile, Constituciones Políticas y Género. Análisis Comparativo en América Latina, Seminario dentro del marco del Proyecto “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género”, CEPAL, Santa Cruz de la Sierra, Febrero 21-23, 2005, siguiente página web visitada en Mayo 23, 2006, p. 3-4: [http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/constituyente2006/eventos/genero\\_reforma.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/constituyente2006/eventos/genero_reforma.pdf)

forma el mejorado acceso a la justicia ordinaria para todos los ciudadanos; reconocimiento de la justicia comunitaria tradicional en la Constitución; fortalecimiento de la equidad de género; consolidación de los derechos humanos vía principios de igualdad y no discriminación. Estos principios básicos están resumidos en la Tabla 5.1.<sup>82</sup>

### CONSIDERACIONES MÁS ALLÁ DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

*Más allá de la Asamblea Constituyente, el incremento de la confiabilidad y eficiencia del sistema de justicia ordinaria es una clara prioridad, con el objeto de mejorar la inclusión social a través de un mejor acceso a la justicia.* Esto incluye la revisión de la asignación de recursos económicos y logísticos entre los operadores del sector sobre la base de objetivos orientados a resultados (por ejemplo, la reasignación del personal admi-

nistrativo hacia áreas con mayores retrasos medidos con indicadores monitoreables, o de policía en base a la prevalencia criminal), y el fortalecimiento de sistemas alternativos de conciliación dentro de la justicia ordinaria como el arbitraje. Además, será importante integrar el nuevo Código de Procedimiento Penal e introducir plenamente el sistema acusatorio dentro del Código Penal mediante la modificación de éste último.<sup>83</sup> El papel de la supervisión por parte de la sociedad civil y los vínculos entre el sistema de justicia y el Plan Nacional Integral de Seguridad Ciudadana pueden también ser ampliados.<sup>84</sup>

*Con el objeto de asegurar la integración de la justicia comunitaria dentro del marco legal del país, la opción más importante sería una ley de coordinación en esta materia.* Una ley sobre justicia comunitaria tradicional debe estar orientada hacia la resolución de posibles conflictos que

---

82 En sus comentarios a este estudio, el gobierno ha indicado que considera otros elementos adicionales como fundamentales, entre estos la elección popular de los jueces nacionales y regionales, auditoría de procesos, suspensiones temporales y permanentes, protección de derechos sociales, colectivos y de los pueblos mediante el Tribunal Constitucional.

83 La reforma de la justicia procesal penal en Chile ofrece algunas lecciones interesantes. La división administrativa del país en regiones sirvió como base territorial para la implementación gradual después del 2001, comenzando desde el interior hacia la capital. Los cambios más importantes que se generaron a partir de la reforma incluyen los siguientes: se rescató la labor jurisdiccional del juez; se relevó al juez de la labores administrativas; se modificó el sistema de selección, nombramiento, control y remoción de los jueces; se modificaron los métodos de capacitación de los jueces; se establecieron una nueva estructura organizativa y un nuevo sistema de asignación de casos; se cambió el régimen disciplinario; y se incrementó el presupuesto judicial de manera paulatina. El reconocimiento de la importancia del Sistema de Justicia en la calidad del desarrollo del país y en el funcionamiento de la economía y de los mercados ha sido un factor fundamental para el avance y el éxito de la reforma judicial chilena.

84 Los principios de capacitación y fortalecimiento de la eficiencia y la transparencia también se extienden a otros actores del Sector de Justicia, como la Policía nacional. Por ejemplo, la Policía puede apoyarse en un sistema de monitoreo y seguimiento de indicadores a nivel nacional, sujetos al escrutinio público, para definir la asignación de sus recursos limitados. Los conocimientos adquiridos a partir de la experiencia internacional en cuanto a reformas en la policía, incluyendo las conocidas reformas del Departamento de Policía de Nueva York en los 90 y experiencias parecidas en Colombia, pueden resultar útiles para el desarrollo de un proceso boliviano de reformas a la policía.

---

**Tabla 4.1 - PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA JUSTICIA, PARA CONSIDERACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

**A. Principios para el fortalecimiento del sistema judicial y el Estado de Derecho**

Establecimiento de procesos para la selección, nombramiento y promoción de jueces y magistrados conducidos a través de procesos públicos y transparentes mediante un sistema basado en méritos.

Disponibilidad de mecanismos y sistemas de control para jueces y magistrados, así como para el personal administrativo, de tal manera para reducir las percepciones de corrupción entre los jueces de la sociedad boliviana.

Simplificación de los mecanismos y procesos judiciales con el objeto de acelerar los casos y la consolidación de un sistema rápido y efectivo de ejecución de sentencias.

**B. Principios para el acceso a la justicia e inclusión social a través de la justicia comunitaria tradicional**

Inclusión de los compromisos ratificados en la Convención 169 de la OIT en relación con la justicia tradicional en el nivel constitucional.

Reconocimiento de la justicia especial a nivel constitucional, con revocación solo por otra norma constitucional y no por legislación secundaria o terciaria u otras disposiciones de una jerarquía legal más baja<sup>85</sup>.

Referencia a las limitaciones en la aplicabilidad de la justicia especial en la Constitución y el establecimiento de la necesidad de emitir una subsecuente ley de coordinación – en concordancia con el Convenio 169 de la OIT.

Reconocimiento de la flexibilidad de la justicia indígena en las normas que gobiernan la ley indígena en el nivel constitucional.

**C. Principios para la inclusión de los temas de género en la Constitución**

Incrementado reconocimiento de la igualdad de género a nivel constitucional.

El uso de un lenguaje igualitario.

Prohibición de la violencia doméstica: un importante principio para consideración por parte de la Asamblea es que cada mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, y que existe una necesidad por parte del Estado de tomar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y penalizar la violencia de género<sup>86</sup>.

85 Ruiz Molleda, Juan Carlos 2006: "El acceso a la justicia como política pública: ¿Dónde está la novedad?" En: *Jurídica*. Suplemento de Análisis Legal en el diario oficial *El Peruano*. Año 2. No. 91, p. 8.

86 Montaña, Julieta. "Reforma Constitucional y Género", Seminario bajo el proyecto para "Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género", CEPAL, Santa Cruz de la Sierra, Febrero 21-23, 2005, ver [http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/constituyente2006/eventos/genero\\_reforma.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/constituyente2006/eventos/genero_reforma.pdf), p. 6.

87 Montaña, Julieta: *Ibid.*

Ampliación de espacios para la igualdad de género, desde el ejercicio de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales para incluir los derechos sexuales y reproductivos como derechos fundamentales<sup>87</sup>.

---

#### D. Principios de igualdad y de no discriminación

---

Una protección constitucional contra la discriminación tan amplia como sea posible, considerando a cada ser humano como un igual y ampliando las protecciones establecidas particularmente en el artículo 6, incluyendo para razones tales como la orientación sexual, origen étnico, discapacidad, género, edad, religión, credo, entre otros.

Inclusión de una definición de discriminación basada en tratados internacionales sobre la materia ratificados por el Estado.

---

emergen entre la justicia especial y la ordinaria, y ser ampliamente consultada con las comunidades indígenas. Una consecuencia de la aprobación de dicha legislación sería la necesidad inmediata de capacitación de los operadores encargados de la administración de justicia comunitaria y de los jueces, magistrados y miembros de la profesión legal en la aplicación de la justicia especial.

***En relación con las perspectivas de género, el reto clave no es tanto la aprobación de una nueva legislación, sino el cumplimiento de la legislación existente.***

Es importante que el Estado esté comprometido con el cumplimiento del marco legal existente, más que en la creación de nuevas regulaciones. Otra área de trabajo es la capacitación de los operadores del sector de justicia así como de los miembros de la fuerza policial, tanto sobre leyes y regulaciones y sobre análisis de género como en la erradicación de prejuicios y estereoti-

pos que obstaculizan la efectividad de la legislación. Un componente importante adicional para un programa de más largo plazo es el monitoreo adecuado de las instituciones del Estado que tratan diariamente con casos de violencia contra la mujer, incluyendo para dichos propósitos oficinas policiales, jurados y oficinas fiscales, entre otros. En la misma línea, será importante fortalecer la capacidad de las personas que administran la justicia especial en comunidades indígenas para elevar la conciencia de los derechos de género, posiblemente en colaboración con organizaciones de mujeres indígenas y campesinas. La atención a la equidad de género y no discriminación debe finalmente ser aplicada transversalmente en las esferas económicas, políticas, sociales u otras, sobre todo para asegurar iguales oportunidades para las mujeres indígenas y campesinas, quienes se encuentran entre las mujeres más vulnerables de la población.

# Consideraciones finales

***El presente estudio es un esfuerzo por entender algunos de los retos básicos que Bolivia enfrenta, mirando sus raíces en la historia y en la estructura institucional del país para encontrar una serie de conclusiones para su consideración por la ciudadanía boliviana.*** Este texto comenzó con una breve síntesis de algunos de los momentos decisivos y tendencias en la Historia que conformaron el país, y que constituyen la raíz de muchos de los retos actuales que Bolivia enfrenta. El estudio encontró una enorme diversidad social en términos de acceso a activos—ya sean físicos, financieros, o sociales—y de acceso a oportunidades, especialmente al desarrollo del capital humano. Dicha diversidad se manifiesta a través de las divisiones de clase, étnica, género, región (occidental/oriental) y geografía (rural/urbana). Este documento delineó brevemente algunos rasgos de las estructuras de poder y gobernabilidad que han llevado a la persistencia de una inequidad extrema a lo largo del tiempo, y al consecuente conflicto y falta de cohesión social, y resaltó finalmente la posibilidad de diálogo y de lograr avances hacia la refundación de la República en base a un nuevo contrato social a través de la Asamblea Constituyente.

A partir de esto, el texto se enfocó en cuatro principales temas de análisis, los cuales podrían surgir en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, a saber: derechos indígenas; tierra y territorio; Descen-

tralización, incluyendo la asignación de las regalías de hidrocarburos; y el acceso a la justicia. En el centro de estos temas se encuentran los derechos básicos de ciudadanía y los derechos humanos, el acceso a activos básicos, la distribución de la riqueza de la nación, y la estructura del Estado. Para cada uno de los cuatro temas clave, se ofreció un diagnóstico del contexto boliviano y ejemplos relevantes de la experiencia internacional, con la idea de identificar algunos principios básicos que podrían ser considerados por la Asamblea Constituyente, así como opciones para un programa sustentable para fortalecer la inclusión social y la cohesión en dichas áreas que van más allá de la Asamblea Constituyente. Este libro conduce a una serie de hallazgos importantes y consideraciones concluyentes:

***La exclusión social y la ausencia de cohesión observadas en la Bolivia actual tienen como base la historia colonial del país, y aunque su transformación institucional ha sido sustancial a lo largo del tiempo, ésta es aún incompleta.*** Bolivia ha madurado a lo largo del tiempo hacia una mayor igualdad de oportunidades con la transición política del sistema colonial de “dos repúblicas” a la república “multi-étnica, pluricultural” descrita en la Constitución de 1994. Muchos de los impactos contra el sistema excluyente establecido durante la era colonial—caracterizado por su rigidez—

provinieron de factores externos. Dichos impactos (por ejemplo a través de cambios a los patrones de comercio, guerras, e ideas e ideologías globales), eliminaron instituciones que, a lo largo del último siglo, habían promovido la exclusión social, con una ruptura más definida que tuvo lugar en la Revolución de 1952. Aún así, la transformación ha sido incompleta, y las consecuencias de dichas instituciones excluyentes son aún altamente visibles en la actualidad.

Los datos socioeconómicos presentados aquí y en varios estudios, revelan las fuertes inequidades que derivan de oportunidades altamente inequitativas, en términos de acceso a activos (incluyendo el acceso a servicios públicos) y al desarrollo del capital humano. Una gran proporción de la población más pobre de Bolivia no ha sido registrada al nacer y no tiene documentos de identidad básicos para participar como ciudadanos plenos en la sociedad. La calidad y cantidad de la educación son distribuidas inequitativamente, de tal forma que el sistema produce mucha mano de obra no calificada. Los retornos de la educación son aún menores para la población indígena que para otros con el mismo nivel de educación.<sup>88</sup> Adicionalmente, la combinación de asignaciones desiguales de tierra a las élites en tierras bajas

orientales durante las últimas décadas y la distribución desigual de las rentas de los hidrocarburos al nivel departamental generan el riesgo de reproducir las estructuras nacionales históricamente inequitativas en el nivel subnacional, y profundizar las inequidades interregionales e intradepartamentales.<sup>89</sup> La combinación de desigualdad con la ausencia de movilidad social significa, por ejemplo, que una persona indígena nacida en las áreas rurales de Bolivia, tiene una probabilidad igual al 70 por ciento de vivir en extrema pobreza y muy pocas probabilidades de escapar a dicha pobreza, y sucesivamente sus hijos correrían la misma suerte.

***La era colonial también dio lugar a perspectivas culturales en relación con el Estado que prevalecen aún hoy en día y que complican la inclusión y cohesión social.*** A lo largo de la historia de Bolivia, un aspecto consistente ha sido la noción de que el Estado es el gran proveedor, ya sea a través de subsidios para las élites comerciales o de empleos para los pobres. La histórica búsqueda de rentas por parte de la las élites de la minería boliviana y de los encomenderos estableció un ejemplo que ha sido ampliamente—aunque no universal—

---

88 Más detalles pueden encontrarse en Hall y Patrinos (2006).

89 La topografía del país y la distribución de sus recursos naturales podrían fortalecer la inequidad interregional. Las tierras más fértiles se encuentran en los valles húmedos y en partes de las tierras bajas orientales, así como lo están las reservas naturales de petróleo y gas del país. El Altiplano está cada vez más caracterizado por el agotamiento del suelo, mientras que la minería de plata y estaño han disminuido significativamente. Así, una gran parte de la población más pobre se encuentra físicamente ubicada lejos de las mayores oportunidades económicas, y el Estado, que históricamente no ha sido efectivo en redireccionar la riqueza de la nación hacia los pobres, se encuentra en una débil posición de hacerlo en estos momentos. Las poblaciones de las tierras altas están en consecuencia migrando hacia el este, ocasionando un cambio en la demografía social y política de las tierras bajas. Esto ocasiona un potencial para el crecimiento económico y para la generación de oportunidades siendo bien manejado a través de políticas nacionales y subnacionales coordinadas, pero también genera un potencial para el conflicto y pobreza urbana si estas personas no encuentran suficientes tierras o trabajo.

---

mente—seguido hasta hoy en día en la comunidad comercial y en los movimientos sociales del país.<sup>90</sup> El rol histórico básico del Estado en la distribución de rentas de manera paternalista, y a veces venal, (primero de la plata, más tarde del estaño, ahora del petróleo y gas), ha significado que la interacción con el Estado sea crítica, no solo para los ciudadanos, sino también para los grupos corporativos (por ejemplo comités cívicos, asociaciones comerciales, sindicatos de trabajadores u organizaciones de campesinos), con el objeto de capturar rentas y defender los intereses contra otros grupos. La interacción política con la estructura del Estado es vista a menudo tan importante como la competitividad en el mercado para obtener ganancias económicas. Esto establece el escenario para los prevalentes conflictos sociales (por ejemplo acerca del acceso a activos como la tierra y las rentas de hidrocarburos) a menos que se puedan lograr equilibrios delicados y temporales, a través de “pactos” o acuerdos. Claramente, las instituciones democráticas han sido ubicadas en un contexto en el cual las bases de la educación cívica, el voto informado basado más en los argumentos que en las personalidades, y el reconocimiento de las responsabilidades ciudadanas (por ejemplo el pago de impuestos) además de los derechos ciudadanos, no están profundamente enraizados. Existe de hecho una herencia histórica de reclamos

en contra del Estado a través de levantamientos de cara a la represión, y de reclamos por intereses particulares (rentismo) en lugar de acciones diseñadas para promover el bienestar general. Estos legados hacen mucho más difícil alcanzar la inclusión y cohesión social.

***El reto es forjar un Estado verdaderamente democrático caracterizado por una buena gobernabilidad que promueva oportunidades más equitativas, y por lo tanto, mayor movilidad social para su población.*** Las presiones por el cambio y movilidad social no han venido sin conflictos sociales, aún así dicho cambio es esencial para asegurar el bienestar de todos los bolivianos. La generación actual de bolivianos está obteniendo el mismo ingreso real por persona que obtuvieron sus abuelos en la década de 1950. El progreso en la reducción de la inequidad puede acelerar el crecimiento, lo que beneficiaría de igual manera a ricos y pobres.<sup>91</sup> El reto es desarrollar instituciones estatales que promuevan la igualdad de oportunidades y una mayor movilidad social a través de una mejor educación, acceso a la tecnología y servicios, y mecanismos de responsabilidad social fortalecidos que aseguren la prevalencia del Estado de Derecho. La conciencia cívica y la transparencia pueden ser mejoradas mediante el fortalecimiento de canales y procesos establecidos a nivel municipal y su

90 Cualitativamente, debe hacerse una distinción entre aquellas personas en los movimientos sociales que desean estar en las nuevas élites en el sistema versus aquellas personas que desean alcanzar un sistema más justo y democrático y que en verdad tal vez son los verdaderos agentes de cambio quienes necesitan un apoyo más amplio. ONG internacionales han sido fuertemente cuestionadas por apoyar a algunas organizaciones sociales profundamente anti-democráticas simplemente, porque sus miembros son pobres.

91 Más detalles pueden ser encontrados en el Banco Mundial 2006c: Reducing Poverty and Increasing Economic Growth. LAC Flagship Report. Banco Mundial, Washington, D.C.

extensión hacia los niveles departamental y nacional, de tal forma de asegurar que los mecanismos de incentivo del sector público sean mejorados y que las autoridades públicas aseguren los debidos procesos. El asegurar el Estado de Derecho y que las instituciones sean predecibles es esencial para reducir el riesgo y alentar mayor inversión y crecimiento. La incapacidad de alcanzar dicho crecimiento conllevaría riesgos significativos para la estabilidad y seguridad del país, sobre todo porque la pirámide poblacional de Bolivia es de tal naturaleza que en la siguiente década la mayor generación de jóvenes estará entrando al nivel de educación secundaria o a la fuerza de trabajo. Si ninguna oportunidad estuviese disponible para ellos, el país podría crear una gran población joven en riesgo que sería terreno fértil para el incremento del crimen y de la violencia.

***La iniciativa de una Asamblea Constituyente junto con los resultados del Referéndum sobre autonomías, considerados en el contexto histórico de Bolivia de conflictos y exclusión social, representan un momento importante, aunque cargado de riesgos en el esfuerzo del país por alcanzar un cambio social perdurable.*** El objetivo que se ha establecido para la Asamblea Constituyente en la opinión pública es el de refundar la nación para promover la justicia social. Esto podría significar enfrentar la necesidad de poner de lado la idea de privi-

legios particulares para grupos, situación que ha caracterizado la interacción política en la sociedad boliviana. El proceso constituyente, que es una oportunidad inigualable para promover el desarrollo social en términos de ampliada inclusión social, cohesión y responsabilidad, corre una serie de riesgos que pueden minar este esfuerzo. El primero es la probabilidad de llegar a un punto muerto sobre el tema antes indicado de privilegios adquiridos. Un segundo riesgo es la ruptura del diálogo si se recae en posiciones intransigentes con respecto a diferencias de políticas y se espera imponer puntos de vista sin intentar de lograr soluciones consensuadas. Además existe la posibilidad de una potencial frustración ocasionada por altas expectativas no realistas que no serían cumplidas, o la preocupación pública sobre negociaciones privadas en el proceso constituyente que perjudiquen esta oportunidad. Cualquier de estos riesgos puede llevar a fracasos en el proceso o a una nueva Constitución deslegitimada y por ende con pocas probabilidades de perdurar en el tiempo. Claramente, la amplia divulgación de información, diálogos previos, la apertura a lecciones positivas y negativas de otros países y la completa transparencia en el proceso serán esenciales para su éxito.<sup>92</sup> Finalmente, los riesgos se extienden no solo al proceso constituyente, sino también a la posterior transición hacia un nuevo marco constitucional luego de que el trabajo de la Asamblea sea completado—la ex-

---

92 Por ejemplo, la Asamblea Constituyente de Colombia del 1991 ofrece varias lecciones interesantes, empezando por el hecho de que se abrió el trabajo de la Asamblea con una ronda de presentaciones iniciales de parte de cada delegado y delegada con el fin de valorar cada opinión y de establecer un capital social básico para el diálogo. La experiencia demostró también que grupos ideológicamente enfrentados, como la derecha política y ex-guerrilleros, pudieron encontrar terreno común y hasta forjar alianzas sobre temas específicos (por ejemplo, con relación a la apertura política más allá de los partidos establecidos). La amplia información y cobertura, y la importancia de concesiones en algunas áreas para lograr objetivos en otras áreas, fueron claramente otros elementos importantes.

---

perencia de Venezuela en 1999 es ilustrativa en este aspecto.<sup>93</sup>

***El trabajo de la Asamblea Constituyente podría mantener como principio guía la promoción de la igualdad de oportunidades y del Estado de Derecho, especialmente en áreas en las cuales el consenso pueda ser difícil de alcanzar.*** Esto podría ser logrado mediante la construcción de consensos en la medida de lo posible alrededor de principios básicos que pueden ser expresados claramente en la nueva Constitución, basándose tanto en valores bolivianos como en la experiencia internacional. Habrá considerables oportunidades económicas para todo el país si ésta es exitosa, e importantes riesgos si no se puede alcanzar un ambiente que conduzca al crecimiento. Este documento ha ofrecido algunos ejemplos de opciones y principios en algunas áreas básicas que apuntan a promover la inclusión y cohesión social. Por ejemplo, en el caso de la descentralización, principios básicos pueden ser detallados con relación a las reglas de gobernabilidad, asignación de gastos, tributación y transferencias, y endeudamiento subnacional, así como en el caso de los derechos indígenas, un grupo básico de derechos culturales, territoriales y de autodeterminación podrían ser consideradas. En todos los casos, sería importante desarrollar los detalles en la legislación secundaria junto con ajustes institucionales para implementar los principios acordados bajo la nueva Constitución.

***Aunque el proceso de establecer un nuevo contrato social es un proceso profundamente boliviano, existe un papel a desempeñar por parte de la comunidad internacional en el apoyo y repercusiones del proceso.*** Este papel podría incluir la provisión de información sustantiva, detallada y relevante a las autoridades y al público en general durante el proceso constituyente; apoyo a las autoridades y miembros de la Asamblea en base a los pedidos—con un análisis de las propuestas en términos de los factores técnicos tales como cobertura y costos—así como información sobre referentes internacionales. El presente informe tiene asimismo como objetivo central el proporcionar, en relación a los cuatro temas expuestos, una base de información y apoyo técnico a ser considerados en este momento histórico. Luego de la aprobación de una nueva Constitución, habrá la necesidad de reformas significativas legislativas e institucionales cuya implementación puede requerir asistencia técnica y financiera. Más allá, será importante continuar el apoyo a los programas bolivianos que promueven la inclusión social y la igualdad de oportunidades, por ejemplo en áreas como el desarrollo humano, infraestructura rural, mayor acceso a servicios financieros y tecnología, principios técnicamente adecuados para la descentralización que promuevan el uso equitativo y eficiente de los recursos públicos, acceso a la justicia, y fortalecimiento de los derechos y oportunidades para el desarrollo indígena

93 Tan pronto como la Constitución venezolana fue ratificada mediante referéndum, la Asamblea Constituyente aprobó un régimen de transición para el poder público para las nuevas estructuras estatales establecidas en la Constitución, pero al hacer esto la Asamblea otorgó poderes indebidos a sí misma en términos de alcance y duración, y auspició cambios en la membresía de posiciones claves en el sector judicial u otras, a través de procedimientos que contrastaron con las estipulaciones de la recientemente aprobada Constitución.

que respeten la identidad cultural. Finalmente, apoyo en el área de gobernabilidad y responsabilidad social, para así fortalecer

la transparencia y el Estado de Derecho, ayudaría a establecer las bases de una Bolivia digna, justa y productiva.

---

---

# **ANEXOS**

## Anexo 1.1

### DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS EN BOLIVIA

***El presente anexo ofrece una síntesis de un análisis socioeconómico profundizado, en base a las siguientes fuentes de información y metodologías.*** Las distintas fuentes de información primaria incluyen al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), Ministerios de Salud y Deportes (MSD) y de Educación (ME), entre otras instituciones del sector público.

Se ha construido una base de datos por tema con apertura departamental y municipal, dependiendo el caso, y se elaboró cuadros, gráficos y mapas con las distintas variables e indicadores seleccionados en el anterior punto. Entre los criterios para la selección de las variables fueron análisis de correlación simple entre algunas variables y la pertinencia de otras para mostrar situaciones de desigualdad rural/urbana, población pobre y no pobre, población indígena y no indígena, regiones entre Occidente y Oriente. Para la elaboración de los mapas de población y físico se utilizó información contenida en el Censo Nacional de Población y Vivienda (Censo 2001), en "Pobreza y Desigualdad en Municipios de Bolivia" (UDAPE, INE, 2006), en "Índice de

Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia" (UDAPE, INE, 2004) y en información proporcionada por distintas instituciones públicas para elaborar los mencionados mapas. La información sobre la diversidad social en resultados y oportunidades está basada en el Censo 2001.

El indicador de pobreza corresponde a la Incidencia de Pobreza dentro de la clasificación de Línea de Pobreza Alta estimada por el método de Línea de Ingreso (Consumo) 2006 por el INE y UDAPE en el documento "Pobreza y Desigualdad en Municipios de Bolivia (UDAPE, INE, 2006).<sup>94</sup> El concepto de auto identificación indígena se obtiene a partir de la información del CENSO 2001 que establece el porcentaje de población de 15 años o más que se auto identifica con algún pueblo indígena u originario.<sup>95</sup> La clasificación por zonas geográficas de los municipios considera las siguientes zonas: altiplano (La Paz, Oruro, Potosí), valles (Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) y llanos (Santa Cruz, Beni y Pando). En tanto que la clasificación regional considera Occidente a la zona conformada por los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca; los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando constituyen el Oriente boliviano, y el departamento de Tarija no ha sido clasifica-

---

94 Para fines de simplicidad de utilizó este indicador que permite determinar el número de pobres existente en determinado momento, a diferencia de brecha o severidad de pobreza que describen otros conceptos. Asimismo, para los fines de este documento no se consideran otros indicadores de pobreza tales como, línea de pobreza baja o línea de extrema pobreza. No se ha considerado el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por cuanto este se asocia más a un indicador de pobreza estructural.

95 Indicador recomendado en el Encuentro Latinoamericano de Institutos de Estadística realizado en octubre de 2002.

---

do en ninguna de las anteriores regiones debido a sus propias características. La información a nivel municipal comprende 313 municipios. En virtud a que no se halla disponible la información completa para algunos municipios de creación reciente y otros que registraban vacíos en algunas variables.

El análisis descriptivo de los mapas y cuadros considera la siguiente clasificación (tabla A1.1) de los municipios, a partir de la combinación de las variables incidencia de pobreza y auto identificación con pueblo indígena u originario. En particular, se dividen los municipios en cuatro categorías basadas en sus tasas de pobreza y presencia indígena, desde la categoría A con altas tasas de pobreza e indigenismo hasta la categoría D con las tasas de pobreza más bajas, y con una presencia indígena generalmente inferior.

Los mapas en los gráficos A1.1 hasta A1.4 ofrecen información con respecto a la topografía e interconectividad vial y ferrocarril, el analfabetismo, la mortalidad infantil y acceso a servicios de energía eléctrica, siempre con relación a la incidencia de po-

breza y auto identificación indígena según las cuatro categorías de municipios, mientras las tablas A1.2 hasta A1.4 ofrecen detalles sobre el número de municipios en cada departamento que cuenta con una baja o elevada tasa de acceso al servicio (sea energía eléctrica o educación secundaria o número de postes o centros de salud por 10.000 habitantes) para cada municipio. Otra vez, los municipios se clasifican en las cuatro Categorías indicadas en la tabla A1.1, con el fin de permitir correlaciones a la vista entre pobreza, presencia indígena, ubicación geográfica y el acceso a los servicios. El siguiente resumen, basado en el análisis socioeconómico mas amplio (que utiliza los datos oficiales de las fuentes citadas anteriormente, y que por razones de espacio no ha sido incluido en su totalidad en este informe), resalta algunos resultados importantes:

- > Los departamentos que pertenecen al oriente del país tienen, en promedio, un nivel de ingreso per cápita 1.2 veces por encima al obtenido por los departamentos de occidente. Asimismo, el ingreso

**Tabla A1.1 - CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS SEGÚN POBREZA Y AUTO IDENTIFICACIÓN INDÍGENA**

Categoría de Municipios	Variables	%	Número
A	Incidencia de Pobreza	75% o más	177
	Auto identificación Indígena	75% o más	
B	Incidencia de Pobreza	75% o más	64
	Auto identificación Indígena	0 a 75%	
C	Incidencia de Pobreza	50% a 75%	68
	Auto identificación Indígena	0 a 100%	
D	Incidencia de Pobreza	25% a 50%	4
	Auto identificación Indígena	0 a 75%	
Total			313

Fuente: Cálculos del Banco Mundial, basados en datos del Censo de 2001

promedio de una habitante de Tarija es tres veces más alto que el recibido por el ciudadano promedio de Potosí.

- > El quintil de la población urbana con los ingresos más altos gana en promedio 12 veces más que el quintil más pobre de la población urbana, y casi 26 veces más que el quintil más pobre de la población rural. Por otro lado, las desigualdades dentro de un determinado municipio son más fuertes en los municipios pobres que en los municipios más ricos (y los municipios más pobres están concentrados en el altiplano).
  - > Los hombres ganan entre 20 y 80 por ciento más que las mujeres en el mismo quintil de ingresos de la población.
  - > El 83 por ciento de las municipalidades de categoría A (alta pobreza y presencia indígena) tienen tasas de acceso al agua potable inferiores al 25 por ciento (o sea, menos del 25 de los hogares en el municipio tiene agua potable), el 95 tiene tasa de acceso a saneamiento inferiores al 25 por ciento, mientras el 59 por ciento tienen tasas de acceso a servicios eléctricos inferiores al 25 por ciento.
  - > Si bien la tasa de analfabetismo es inferior al 25 por ciento en promedio en Bolivia, supera al 50 por ciento en 13 de los 14 municipios de Chuquisaca, por el bajo número de escuelas por cada 10,000 habitantes en los valles. Con relación a la salud, las tasas de mortalidad infantil más elevadas se encuentran en el occidente (Potosí, Oruro y Chuquisaca), si bien las áreas rurales de Santa Cruz también carecen de acceso a la salud.
  - > El acceso a servicios financieros es más alto en el eje central (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz) que en las otras áreas del país. La relación de créditos otorgados por el sistema financiero comparado con depósitos movilizados es particularmente baja en los departamentos de Oruro y Potosí y muy alta (más del 100 por ciento) en Santa Cruz, que atrae un flujo de los recursos nacionales para sus oportunidades de inversión.
-

TABLA A 1.2 - Abastecimiento de agua

Incidencia de Pobreza/ Autoidentificación		0.75+/75+		0.75+/0-100		0.5 a 0.75+/0-100		0.25 a 0.50/0 a 74		TOTAL								
Abastecimiento	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total			
Chuquisaca	3	5	5	13	1	7	6	0	14	0	1	0	0	0	0	28		
Paz	14	24	22	63	0	1	0	1	2	0	1	6	3	10	0	75		
Cochabamba	0	17	12	3	32	0	1	0	1	0	0	4	6	10	1	44		
Oruro	12	14	3	1	30	0	0	1	1	0	1	1	1	3	0	34		
Potosí	2	15	8	6	31	0	1	0	1	0	0	3	2	5	0	37		
Tarija	0	0	0	0	6	0	0	0	6	5	0	0	0	5	0	11		
Santa Cruz	2	4	1	0	7	2	10	17	3	32	0	1	2	7	10	1	50	
Trinidad	0	1	0	0	1	3	1	2	0	6	8	2	2	0	12	0	19	
Pando	0	0	0	0	1	0	0	0	1	10	1	0	1	12	1	1	15	
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>80</b>	<b>51</b>	<b>13</b>	<b>177</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>64</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>68</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>313</b>

Servicio de energía eléctrica

Energía eléctrica		50-75		75+		Total	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total			
Chuquisaca	10	2	1	0	13	11	3	0	0	14	0	1	0	0	1	1	0	28	
La Paz	39	19	4	1	63	1	1	0	0	2	2	2	5	1	10	0	0	75	
Cochabamba	14	8	8	2	32	1	0	0	1	0	0	0	10	10	0	0	1	44	
Oruro	16	10	4	0	30	0	0	1	0	1	0	0	2	1	3	0	0	34	
Potosí	23	6	1	1	31	1	0	0	1	0	0	3	2	5	0	0	0	37	
Tarija	0	0	0	0	2	3	1	0	6	0	1	1	3	5	0	0	0	11	
Santa Cruz	3	4	0	0	7	7	18	7	0	32	1	1	3	5	10	0	0	50	
Trinidad	0	1	0	0	1	0	4	2	0	6	5	4	2	1	12	0	0	19	
Pando	0	0	0	0	1	0	0	0	1	9	2	1	0	12	1	1	0	15	
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>50</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>177</b>	<b>24</b>	<b>29</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>64</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>68</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>313</b>

Servicio sanitario

Incidencia de Pobreza/ Autoidentificación		0.75+/75+		0.75+/0-100		0.5 a 0.75+/0-100		0.25 a 0.50/0 a 74		TOTAL										
Servicio	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total					
Chuquisaca	13	0	0	0	13	11	3	0	0	14	0	0	0	0	0	28				
Paz	62	1	0	0	63	2	0	0	0	2	8	1	0	1	10	0	0	0	75	
Cochabamba	32	0	0	0	32	1	0	0	0	1	4	4	2	0	10	0	0	1	44	
Oruro	30	0	0	0	30	1	0	0	0	1	2	0	1	0	3	0	0	0	34	
Potosí	30	1	0	6	31	1	0	0	0	1	2	2	1	0	5	0	0	0	37	
Tarija	0	0	0	0	0	6	0	0	0	6	5	0	0	0	5	0	0	0	11	
Santa Cruz	7	0	0	0	7	31	1	0	0	32	3	6	1	0	10	0	0	1	50	
Trinidad	1	0	0	0	1	5	1	0	0	6	10	2	0	0	12	0	0	0	19	
Pando	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	11	1	0	0	12	2	0	0	15	
<b>TOTAL</b>	<b>175</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>177</b>	<b>59</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>64</b>	<b>45</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>68</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>313</b>



Años promedio de estudio

Incidencia de Pobreza/ Autoidentificación		Años promedio de estudio												TOTAL						
		0.75+/75+			0.75+/0-100			0.5 a 0.75+/0-100			0.25 a 0.50/0 a 74			TOTAL						
Años	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total					
promedio																				
Chuquisaca	13	0	0	0	13	13	1	0	0	14	0	0	0	1	0	0	0	0	28	
Paz	38	25	0	0	63	0	2	0	9	1	0	10	0	0	0	0	0	0	75	
Cochabamba	27	5	0	0	32	0	1	0	7	3	0	10	0	0	1	0	1	0	44	
Oruro	6	22	2	0	30	0	1	0	2	1	0	3	0	0	0	0	0	0	34	
Potosí	24	6	1	0	31	0	1	0	4	1	0	5	0	0	0	0	0	0	37	
Tarija	0	0	0	0	0	5	1	0	6	1	3	1	0	5	0	0	0	0	11	
Santa Cruz	0	7	0	0	7	7	25	0	0	32	0	7	3	0	10	0	0	1	50	
Trinidad	0	1	0	0	1	0	6	0	6	1	10	1	0	12	0	0	0	0	19	
Pando	0	0	0	0	0	1	0	0	2	9	1	0	12	0	1	1	0	2	15	
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>	<b>66</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>177</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>64</b>	<b>4</b>	<b>51</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>68</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>313</b>

TABLA A1.4 - Tasa de término en educación primaria

Incidencia de Pobreza/ Autoidentificación		0.75+/75+		0.75+/0-100		0.5 a 0.75+/0-100		0.25 a 0.50/0 a 74		TOTAL						
Tasa de Término	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total	
Chuquisaca	3	9	1	0	13	3	9	2	0	14	0	1	0	0	0	28
Paz	2	16	27	18	63	2	0	0	0	2	0	0	0	0	10	0
Cochabamba	9	11	8	4	32	0	0	0	1	1	0	3	5	2	10	0
Oruro	2	6	10	12	30	0	0	0	1	1	1	0	0	2	3	0
Potosí	8	9	8	6	31	0	0	1	0	1	0	0	0	5	0	0
Tarija	0	0	0	0	0	1	5	0	0	6	0	1	4	0	5	0
Santa Cruz	0	1	4	2	7	0	5	21	6	32	1	0	5	4	10	0
Trinidad	0	0	1	0	1	0	1	4	1	6	2	1	6	3	12	0
Pando	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	5	1	3	3	12	1
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>52</b>	<b>59</b>	<b>42</b>	<b>177</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>64</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>33</b>	<b>20</b>	<b>68</b>	<b>1</b>

Número de unidades educativas por cada 10000 habitantes

Unidades Educativas		-25		25-50		50-75		75+		Total	-25		25-50		50-75		75+		Total
Chuquisaca	3	10	0	0	13	0	0	0	0	14	1	0	0	0	0	0	0	0	28
La Paz	6	46	10	1	63	0	2	0	0	2	2	8	0	0	10	0	0	0	75
Cochabamba	11	15	5	1	32	0	1	0	0	1	10	0	0	0	10	1	0	0	44
Oruro	11	16	3	0	30	1	0	0	0	1	2	1	0	0	3	0	0	0	34
Potosí	3	19	7	2	31	0	1	0	0	1	2	3	0	0	5	0	0	0	37
Tarija	0	0	0	0	0	0	5	1	0	6	4	1	0	0	5	0	0	0	11
Santa Cruz	3	4	0	0	7	15	13	2	2	32	9	0	1	0	10	1	0	0	50
Trinidad	0	1	0	0	1	3	3	0	0	6	6	4	1	1	12	0	0	0	19
Pando	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	3	2	5	12	0	0	1	15
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>111</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>177</b>	<b>20</b>	<b>39</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>64</b>	<b>38</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>68</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>

Tasa de mortalidad infantil

Incidencia de Pobreza/ Autoidentificación	0.75+/75+				0.75+/0-100				0.5 a 0.75+/0-100				0.25 a 0.50/0 a 74				TOTAL			
	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total					
Mortalidad infantil	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total	-25	25-50	50-75	75+	Total					
Chquisaca	0	0	2	11	13	0	2	9	3	14	0	0	0	1	0	0	0	0	28	
Paz	1	1	37	24	63	0	0	2	0	2	0	0	0	8	2	10	0	0	0	75
Cochabamba	0	0	8	24	32	0	0	1	0	1	0	1	9	0	10	0	0	1	0	44
Oruro	0	0	4	26	30	0	0	0	1	1	0	0	1	2	3	0	0	0	0	34
Potosí	0	0	1	30	31	0	0	0	1	1	0	0	1	4	5	0	0	0	0	37
Tarija	0	0	0	0	0	0	0	5	1	6	0	1	4	0	5	0	0	0	0	11
Santa Cruz	0	2	4	1	7	0	6	20	6	32	0	6	4	0	10	0	1	0	1	50
Trinidad	0	0	1	0	1	0	1	5	0	6	0	2	9	1	12	0	0	0	0	19
Pando	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	5	7	12	0	0	2	0	15
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>57</b>	<b>116</b>	<b>177</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>43</b>	<b>12</b>	<b>64</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>42</b>	<b>16</b>	<b>68</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>313</b>

Anexo 2

Número de postas y centros de salud por cada 10000 habitantes

Postas y centros de salud	-5 (5-10) (10-20) (20-42)				-5 (5-10) (10-20) (20-42)				-5 (5-10) (10-20) (20-42)				Total 313								
	-5	(5-10)	(10-20)	(20-42)	Total	-5	(5-10)	(10-20)	(20-42)	Total	-5	(5-10)		(10-20)	(20-42)	Total					
Chquisaca	4	7	2	0	13	2	7	5	0	14	1	0	0	0	1	0	0	0	0	28	
La Paz	41	21	0	1	63	0	1	1	0	2	6	3	1	0	10	1	0	0	0	1	75
Cochabamba	18	9	5	0	32	0	1	0	0	1	10	0	0	0	10	0	0	0	0	0	44
Oruro	7	11	9	3	30	1	0	0	0	1	2	1	0	0	3	0	0	0	0	0	34
Potosí	7	15	6	3	31	0	0	1	0	1	1	3	1	0	5	0	0	0	0	0	37
Tarija	0	0	0	0	0	1	3	2	0	6	3	2	0	0	5	0	0	0	0	0	11
Santa Cruz	4	2	1	0	7	24	6	2	0	32	9	1	0	0	10	1	0	0	0	1	50
Trinidad	0	1	0	0	1	5	1	0	0	6	6	3	3	0	12	0	0	0	0	0	19
Pando	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	3	7	1	12	0	1	1	0	2	15
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>66</b>	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>177</b>	<b>33</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>64</b>	<b>39</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>68</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>313</b>

## Anexo 2.1

### CUATRO DEFINICIONES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

#### 1. Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas - José Martínez Cobo (1981)

*Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades, que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.*

Citado en Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/indigenas/2003/>

#### 2. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio 169 de la OIT de 1989)

*Parte I. Política general*

*Artículo 1*

1. *El presente convenio se aplica:*

- a) *A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;*
- b) *A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

2. *La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.*

3. *La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.*

Organización Internacional de Trabajo

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169>

#### 3. Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base - Bolivia - Decreto Supremo 23.858, 1994

*Pueblo indígena: Es la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales con las cuales se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un*

*vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, político culturales. En el marco de la definición anterior se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las tentas, capitanías, cabildos indígenas del oriente, ayllus, comunidades.*

[www.minedu.gov.bo/pre/ley/DS23858.pdf](http://www.minedu.gov.bo/pre/ley/DS23858.pdf)

---

#### **4. Banco Mundial, política operativa 4.10 Pueblos Indígenas**

---

3. *Identificación. Debido a los contextos distintos y cambiantes en los cuales viven los pueblos indígenas y debido a la ausencia de una definición aceptada universalmente de “pueblos indígenas,” esta política no define el término. Se puede referir a los pueblos indígenas en distintos países con términos como “minorías étnicas indígenas”, “aborígenes”, “tribus de las colinas”, “nacionalidades minoritarias”, “tribus registradas”, o “grupos tribales.”*
  4. *Para el propósito de esta política, se utiliza el término “pueblos indígenas” de manera genérica para hacer referencia a un grupo social y cultural distinto y vulnerable que demuestra en varios grados las siguientes características:*
    - (a) *Auto identificación como miembros de un grupo cultural indígena distinto y reconocimiento de esta identidad por otros;*
    - (b) *Una conexión colectiva a hábitats geográficamente distintos o a tierras ancestrales en el área del proyecto y a los recursos naturales en estos hábitats y territorios;*
    - (c) *Instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas que son separadas de las de la sociedad y cultura dominante; y*
    - (d) *Un idioma indígena, a menudo diferente del idioma oficial del país o de la región.*
- 

Mayo, 2005, reemplaza la Directriz Operacional 4.20: Pueblos indígenas.  
[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

---

## Anexo 2.2

### ARTÍCULOS RELEVANTES DE LA CONSTITUCIÓN ACTUAL PARA LA TEMÁTICA INDÍGENAS

#### Constitución Política del Estado de Bolivia de 1967

Promulgada el 2 de febrero de 1967, reformada en varias ocasiones, últimamente por la ley No. 1585, publicada el 12 de agosto de 1994, la ley No. 1615 de 6 de febrero de 1995 y la ley No. 2650 del 13 de abril de 2004.

Tema	Texto constitucional
1. Forma de gobierno: República representativa y participativa, reconocimiento de la multiculturalidad	<b>Título preliminar disposiciones generales</b> <b>Artículo 1</b> <i>I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en república unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.</i>
2. Religión oficial: Catolicismo, se reconoce otros cultos	<b>Artículo 3</b> <i>El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado boliviano y la Santa Sede.</i>
3. Formas de deliberación	<b>Artículo 4</b> <i>I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.</i> <i>II. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.</i>
4. Servidumbre y trabajo personal prohibidos	<b>Parte primera La persona como miembro del estado</b> <b>Título primero derechos y deberes fundamentales de la persona</b> <b>Artículo 5</b> <i>No se reconoce ningún género de servidumbre y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento y justa retribución. Los servicios personales sólo podrán ser exigibles cuando así lo establezcan las leyes.</i>

5. Derechos, libertades y garantías **Artículo 6**  
*I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidas por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera.*  
*II. La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado.*
6. Derechos fundamentales: formular peticiones y garantía de propiedad **Artículo 7**  
*Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:*  
*h) a formular peticiones individual y colectivamente;*  
*i) a la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social;*
7. Propiedad privada y expropiación por causa de utilidad pública **Parte primera La persona como miembro del estado**  
**Título segundo Garantías de la persona**  
**Artículo 22**  
*I. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.*  
*II. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a Ley y previa indemnización justa.*
8. Diputados deben ser postulados por partido político o por agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas **Parte segunda El estado boliviano título primero poder legislativo**  
**Capítulo II Cámara de Diputados**  
**Artículo 61**  
*Para ser diputado se requiere:*  
*1º. Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares, en el caso de los hombres.*  
*2º. Tener veinticinco años de edad cumplidos al día de la elección.*  
*3º. Estar inscrito en el registro electoral.*  
*4º. Ser postulado por un partido político o directamente por agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas en la forma determinada por esta Constitución y las leyes.*  
*5º. No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado; ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados; ni estar comprendido en los casos de exclusión y de*

9. Ejercicio de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria *incompatibilidad establecidos por la Ley.*  
**Parte segunda El estado boliviano**  
**Título segundo Poder Ejecutivo**  
**Capítulo I Presidente de la República**  
**Artículo 96**  
*Son atribuciones del Presidente de la República:*  
 ...  
 24ª. Ejercer la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Otorgar títulos ejecutoriales en virtud de la redistribución de las tierras conforme a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, así como los de colonización.
10. Defensa legal gratuita de los indigentes y traducción en juicios legales **Título tercero Poder Judicial**  
**Capítulo I Disposiciones Generales**  
**Artículo 116**  
*La gratuidad, publicidad, celeridad y probidad son condiciones esenciales de la administración de justicia. El Poder Judicial es responsable de proveer defensa legal gratuita a los indigentes, así como traductor cuando su lengua materna no sea el castellano. Las sentencias, autos y resoluciones deben pronunciarse en audiencia pública, ser motivadas y estar fundadas en la Ley.*
11. Defensor del Pueblo **Título quinto Defensa de la Sociedad**  
**Capítulo II Defensor del Pueblo**  
**Artículo 127**  
*I. El Defensor del Pueblo vela por la vigencia de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad de las administraciones, nacional, departamental y municipal.  
 II. El Defensor del Pueblo no recibe instrucciones de los poderes públicos. El presupuesto del Poder Legislativo contemplará una partida para el funcionamiento de esta institución.*
12. Son de dominio originario del Estado el suelo, el subsuelo y los recursos naturales **Parte tercera Regímenes especiales**  
**Título primero Régimen económico y financiero**  
**Capítulo II Bienes nacionales**  
**Artículo 136**  
*I. Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la Ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. La ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares.  
 II. La Ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares.*

13. Patrimonio nacional **Artículo 137**  
*Los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública, inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla.*
14. Son de dominio originario del Estado las tierras, y le corresponde la competencia de distribución, reagrupamiento y redistribución **Título tercero Régimen agrario y campesino**  
**Artículo 165**  
*Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.*
15. Derecho de dotación de tierras a campesinos (concepto que incluye a indígenas) **Artículo 166**  
*El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.*
16. Garantía de la propiedad comunitaria **Artículo 167**  
*El Estado no reconoce latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunitarias, cooperativas y privadas. La ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones.*
17. Fomento del desarrollo de comunidades campesinas **Artículo 168**  
*El Estado planificará y fomentará el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias.*
18. Características del solar campesino y de la pequeña propiedad, función económico-social es condición **Artículo 169**  
*El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tienen el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por ley gozan de la protección del Estado en tanto cumpla una función económico-social, de acuerdo con los planes de desarrollo.*
19. Régimen de explotación de recursos naturales renovables **Artículo 170**  
*El Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables, precautelando su conservación e incremento.*
20. Garantía, respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas, reconocimiento de la personalidad jurídica, delegación de funciones administrativas y jurisdiccionales **Artículo 171**  
*I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.*

*II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.*

*III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.*

21. Planes de colonización

**Artículo 172**

*El Estado fomentará planes de colonización para el logro de una racional distribución demográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas.*

22. Fomento de producción campesina

**Artículo 173**

*El Estado tiene la obligación de conceder créditos de fomento a los campesinos para elevar la producción agropecuaria. Su concesión se regulará mediante Ley.*

23. Alfabetización del campesino y acceso a la cultura

**Artículo 174**

*Es función del Estado la supervigilancia e impulso de la alfabetización y educación del campesino en los ciclos fundamental, técnico y profesional, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo rural, fomentando su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones.*

24. Amparo de tesoro cultural

**Título cuarto Régimen cultural**

**Artículo 191**

*I. Los monumentos y objetos arqueológicos son de propiedad del Estado. La riqueza artística colonial, la arqueológica, la histórica y documental, así como la procedente del culto religioso son tesoro cultural de la Nación, están bajo el amparo del Estado y no pueden ser exportadas.*

*II. El Estado organizará un registro de la riqueza artística, histórica y religiosa y documental, proveerá a su custodia y atenderá a su conservación.*

*III. El Estado protegerá los edificios y objetos que sean declarados de valor histórico o artístico.*

25. Protección del arte e industrias populares

**Artículo 192**

*Las manifestaciones del arte e industrias populares son factores de la cultura nacional y gozan de especial protección del Estado, con el fin de conservar su autenticidad e incrementar su producción y difusión.*

26. Autonomía del municipio **Título sexto**  
**Capítulo V Contraloría general régimen municipal**  
**Artículo 200**  
*I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del gobierno municipal de su jurisdicción.*  
*II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.*
27. Agrupaciones y pueblos indígenas (por reforma de 13 de abril de 2004, ley núm. 2650) **Título noveno Régimen Electoral**  
**Capítulo II Los partidos políticos**  
**Artículo 222°**  
*La representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las leyes.*  
**Artículo 223**  
*I. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurran a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de Derecho Público.*  
*II. Su programa, organización y funcionamiento deberán ser democráticos y ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución.*  
*III. Se registrarán y harán reconocer su personería ante la Corte Nacional Electoral.*  
*IV. Rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal.*  
**Artículo 224**  
*Los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas, podrán postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores y diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales, en igualdad de condiciones ante la ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.*
28. Primacía de la Constitución **Parte cuarta Primacía y reforma de la constitución**  
**Título primero Primacía de la constitución**  
**Artículo 229**  
*Los principios, garantías y derechos reconocidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento.*

### Anexo 2.3

#### EL TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN VARIAS LEYES BOLIVIANAS

- > **Constitución Política del Estado** (1994, artículos. 1; 5; 6; 61; 116; 165-176; 222-224)
- > **Convenios Internacionales** ratificados: Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (1991), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1993), Convenio del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (1993), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1994), Convenio sobre la Diversidad Biológica (1994), Convención Internacional sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (1999), Comisión de la Comunidad Andina: Régimen Común Sobre Propiedad Industrial (2000).
- > 1992: Ley de Medio Ambiente
- > 1994: Ley de Participación Popular, Decreto Reglamentario de las Organizaciones Territoriales de Base (1994) y la Reglamentación Complementaria de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa (1996)
- > 1994: Ley de Reforma Educativa
- > 1995: Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica
- > 1996: Ley de Hidrocarburos
- > 1996: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, su Reglamento (2000) y las modificaciones al Reglamento (2000);
- > 1996: Ley del Tribunal Agrario
- > 1996: Ley Forestal y su reglamento (1996)
- > 1997: Código de Minería
- > 1997: Ley del Defensor del Pueblo
- > 1997: Reglamento de Áreas Protegidas
- > 1997: Reglamento del Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos
- > 1998: Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte con su Reglamento Orgánico
- > 1998: Reglamento del Régimen de Acceso a los Recursos Genéticos
- > 1999: Código Penal y Ley del Código de Procedimiento Penal
- > 1999: Código del Niño, Niña y Adolescente
- > 1999: Ley de Municipalidades
- > 1999: Ley de Partidos Políticos
- > 1999: Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley modificatoria de 2000)
- > 2000: Decreto Presidencial sobre la Creación del Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios y Decreto sobre sus funciones
- > 2000 Ley de Promoción de Desarrollo de la Actividad Turística en Bolivia
- > 2000: Decreto Supremo sobre Idiomas Oficiales
- > 2000: Ley de Mayoría de Edad y Capacidad de obrar
- > 2000: Ley Modificatoria de a la Ley de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
- > 2000 Ley de Unidades Político Administrativas
- > 2001: Código electoral

- > 2000: Decreto Supremo sobre la Constitución de una Comisión Interinstitucional para la atención de la región de laines y qaqachacas.
  - > 2001: Ley del Diálogo
  - > 2002: Ley del Seguro Universal Materno Infantil
  - > 2004: Ley de Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas
  - > 2005: Ley de Hidrocarburos
  - > 2006: Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente
-

## Anexo 2.4

### LA DIFUSIÓN DEL MULTICULTURALISMO EN AMÉRICA LATINA DESDE 1986

Fecha de promulgación de la Constitución	País/Reconocimiento
<b>1986</b> <b>(reformada en 1993)</b>	<b>Guatemala</b> reconoce el “derecho a la identidad cultural de las personas y las comunidades” (artículo 58), protege a “grupos étnicos” (artículo 66) y a sus “tierras y cooperativas agrícolas” (artículo 67). La Sección Tercera “Comunidades Indígenas” (título II, capítulo II) contiene 5 artículos específicos sobre el tema (artículos 66-70).
<b>1987</b> <b>(reformada en 1995)</b>	<b>Nicaragua</b> asume oficialmente su “naturaleza multiétnica” (artículo 8) y les reconoce a las Comunidades de la Costa Atlántica el derecho de “preservar y desarrollar su identidad cultura” (artículo 89). Reconoce también “las formas comunales de propiedad de las tierras” y el “uso y disfrute de las aguas y bosques” (artículo 89). El capítulo IV Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica (título IV) comprende 3 artículos (artículos 89-91).
<b>1988</b>	<b>Brasil</b> acepta y protege las diversas manifestaciones “de las culturas populares, indígenas y afro brasileñas” (artículo 215, 1º). El capítulo VIII De los Indios (título VIII) -que consiste de dos artículos ampliados- les reconoce a los indios “su organización social, costumbres, lenguas y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (artículo 231).
<b>1991</b> <b>(reformada en 2001)</b>	<b>Colombia</b> “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación” (artículo 7), las “tierras de resguardo” son declaradas “inalienable” (artículo 63), se les permite a las autoridades indígenas el ejercicio de “funciones jurisdiccionales” (artículo 246) y se erigen “entidades territoriales indígenas” (artículo 286).
<b>1992</b> <b>(reformada posterior)</b>	<b>México</b> declara su “composición multicultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” (artículo 4), reconoce “la personalidad jurídica” de los núcleos de población indígena y “protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas” (artículo 27, VII). Con otra reforma en 2001, México amplía los preceptos a favor de los pueblos indígenas (artículo 2).
<b>1992</b>	<b>Paraguay</b> se autodefine como “país pluricultural y bilingüe” (artículo 140), garantiza el “derecho de los pueblos indígenas a desarrollar su identidad étnica” (artículo 64) y declara la propiedad comunaria “inembargable e intransferible” (artículo 64). El capítulo V De los Pueblos Indígenas (título II, parte I) comprende 5 artículos.

- 1993** **Perú** “reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación” (artículo 2, 19°, título III, capítulo II). En el Capítulo del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas (artículos 88-89) el Estado garantiza el derecho de su propiedad imprescriptible (pero no inajenable) y reconoce la personería jurídica de las comunidades. También se les reconoce a las autoridades indígenas el ejercicio de funciones jurisdiccionales (artículo 149).
- 1995 (reformada)** **Bolivia** se declara “multiétnica y pluricultural” (artículo 1), reconoce los derechos de los pueblos indígenas respecto de sus “tierras comunitarias de origen”, su personalidad jurídica, y ejercicio de aplicación de normas (Artículo 171).
- 1994** **Argentina** delega al Congreso el reconocimiento de varios derechos: la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, respeto a su identidad, educación bilingüe e intercultural, personería jurídica y posesión y propiedad comunitaria de las tierras tradicionalmente ocupadas (inciso 17 del artículo 75).
- 1996/1998** **Ecuador** se proclama en 1996 “Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, pluricultural y multiétnico” (artículo 1). Dos años después repite en una nueva Constitución el carácter “pluricultural y multiétnico” de la nación (artículo 1) y desarrolla un articulado amplio con múltiples referencias, contenidas especialmente en la Sección primera *De los pueblos indígenas y negros afroecuatorianos* (título 3, capítulo 5): mantener la identidad, conservar la propiedad imprescriptible, participar en el uso y la administración de los recursos naturales renovables (artículo 84). También instaaura circunscripciones indígenas (artículo 224) y reconoce a las autoridades indígenas ejercer funciones de justicia (artículo 191).
- 1999** **Venezuela** se refunda como República “multiétnica y pluricultural” (preámbulo). El capítulo VIII De los Derechos de los pueblos indígenas (título III) comprende 8 artículos y un gran abanico de derechos: reconocimiento de la organización social, las tierras que ancestralmente ocupan son inalienables, demarcación, promoción de prácticas económicas, propiedad intelectual, participación en la Asamblea Nacional (artículos 119-126). A esto se suma la aplicación de instancias de justicia (artículo 260).
-

## Anexo 2.5

### ASPECTOS DE DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

#### 1. Derechos económicos, territoriales, ambientales

Propiedad colectiva legalmente reconocida  
Compatibilidad entre territorios indígenas y parques nacionales  
Restricciones para proteger propiedad indígena colectiva  
Sanciones contra intrusión no-autorizada de terceros  
Derecho a no ser reasentado  
Saneamiento/ampliación: legislación con clara responsabilidad  
Dotación gratuita de tierras  
Programa de demarcación  
Registro de tierras

#### 2. Recursos naturales

Prelación a explotación de recursos naturales en territorios indígenas  
Propiedad sobre recursos naturales  
Derecho a regalías/beneficios  
Derecho exclusivo a caza/pesca en sus territorios  
Beneficios de recursos de subsuelos

#### 3. Derechos económicos

Transferencias del estado a territorios/autoridades indígenas  
Protección economía tradicional  
Propiedad colectiva como base crediticio  
Acceso a programas especiales  
Acceso a recursos extranjeros  
Promoción de empresas indígenas  
Protección integridad cultural  
Estudio obligatorio de impacto cultural

#### 4. Biodiversidad y recursos genéticos

Protección especial de recursos naturales en territorios indígenas  
Derechos especiales de patentes  
Conocimiento indígena parte de biodiversidad

Fuente: BID, 2004 ([www.iadb.org](http://www.iadb.org))

### Anexo 3.1

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES CON RELACIÓN A TERRITORIOS INDÍGENAS

### PERÚ

***Perú adaptó el enfoque de “comunidad campesina” a las áreas de tierras bajas mediante la asignación y titulación participativa.*** En Perú, la Ley de Comunidades Nativas (D.L. 22,175) otorga a las comunidades en las tierras bajas de la amazonía, el derecho a tener sus territorios demarcados y titulados. La legislación ha cambiado en el tiempo, pero mantiene esencialmente las modalidades que fueron creadas para la reforma agraria del Perú en los años 60 y 70, tratando de aplicar el concepto de las comunidades campesinas andinas en las tierras bajas de la amazonía. Aunque el concepto no se ajustó idealmente para los sistemas productivos y sociales indígenas amazónicos, ha sido adaptado de modo tal de generar una buena combinación de éxito y satisfacción.

***Una de las primeras y más exitosas de tales iniciativas se ha dado en Ucayali, región de la amazonía central Peruana.*** La organización indígena local elaboró un programa de titulación de tierras con el apoyo internacional de Dinamarca (DANIDA) para financiar y llevar adelante la demarcación física y el mapeo de los territorios de la comunidad, trabajando con equipos técnicos mixtos del Ministerio y de la organización indígena. La legislación peruana no reconoce territorios de grupos indígenas como tal, sino sólo tierras comunitarias, de modo que cada comunidad en todo el territorio tenía que ser demarcado y titulado. Eventualmen-

te la acumulación de comunidades adyacentes demarcando sus tierras se dio de modo tal que los grandes territorios se formaron *de facto*, constituidos por miles de títulos comunitarios adyacentes en bloques contiguos más grandes. Cada comunidad cuenta con su título y tiene el derecho exclusivo a auto-gobernarse y a privilegios indígenas, manteniendo el control local dentro de su territorio. En Ucayali se demarcaron y titularon más de 21 millones de hectáreas Entre 1990 y 1998 cubriendo cerca de 200 comunidades nativas. (García, Hvalkof y Gray, 1998)

### VENEZUELA

***Venezuela adoptó su actual Constitución en 1999 y otorga pleno reconocimiento a los derechos indígenas.*** En 2002, el país también ratificó la OIT 169. Antes, el Estado había reconocido las tierras indígenas bajo los procedimientos actuales para la titulación de tierras a los campesinos. Estas tierras fueron entregadas en forma colectiva, pero dado que no existía reconocimiento legal de los grupos indígenas, fueron entregadas a grupos de individuos particulares por nombre. En ausencia de legislación que prevea su administración, estas tierras vinieron bajo el Código Civil y esto impuso serias limitaciones para su uso por grupos indígenas.

***La nueva Constitución venezolana, así como la ecuatoriana, describe los derechos indígenas en tiempo futuro, llevando a la***

---

***conclusión por algunos de que la legislación nacional debe poner estos derechos en vigencia en leyes específicas, antes de tener efecto y a la fecha, esto no ha ocurrido.***

La Ley para Demarcación y Garantía del Hábitat de Tierras para los Pueblos Indígenas, aprobada en 2001, no lo hizo así, a pesar de que definía algunos conceptos y nuevas estrategias del Estado sobre temas indígenas. Actualmente, la Asamblea Nacional tiene ante sí un nuevo borrador de ley, llamado la Ley de Pueblos Indígenas, que definiría no sólo los procedimientos para el reconocimiento de tierras indígenas, sino también la autonomía indígena, la autoridad de los representantes indígenas y su relación con el Estado, y asimismo proporciona el modelo administrativo para los territorios legalmente reconocidos. A pesar de la fuerte oposición para conferir intereses, la nueva Constitución venezolana también garantiza algún grado de autonomía local y gobierno local de los "hábitats" indígenas. Venezuela también destaca porque su nueva ley de demarcación también reconoce la auto-demarcación indígena como una parte válida del proceso de regularización y titulación de tierras (Roldan 2004; Sendas, 2001; Colchester, Silva y Tomedes, 2004: pp. 36 - 37).

## NICARAGUA

***Nicaragua reconoce legalmente los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y recursos tradicionales en la constitución y en las leyes federales de país, y prevé autonomía territorial local para grupos indígenas.*** Nicaragua es uno de los pocos países en América Latina que no ha ratificado la Convención OIT No. 169. En 1987, el país adoptó una nueva Constitución y una Ley de Autonomía (Ley No. 28), siendo ambas pasos importantes en el reconocimiento for-

mal de los derechos indígenas a la tierra en la Costa del Atlántico. El Capítulo 6 de la Constitución estipula los derechos de las comunidades de la Costa del Atlántico. En particular, los artículos 5, 89 y 180 afirman los derechos de los pueblos a mantener sus formas comunitarias de propiedad de tierras, garantizan el goce de sus recursos naturales y prevén la libre elección de sus autoridades y representantes. La Ley de Autonomía Nicaragüense establece a los Consejos Autónomos Regionales como las autoridades locales a cargo del desarrollo de las regiones costeras y de la administración de sus recursos naturales. La Ley también requiere que el gobierno consulte a los pueblos indígenas sobre la explotación de sus recursos. Las tierras indígenas están definidas como inalienables, intransferibles, no hipotecables e imprescriptibles. Sin embargo, las garantías previstas en la Ley de Autonomía así como la constitución no han sido efectivamente implementadas.

***El caso Awás-Tingni ofrece una mirada en el problema de garantizar efectivamente los derechos al territorio indígena.*** Desde 1987, Nicaragua ha reconocido sólo una pequeña fracción de las tierras tradicionales de los pueblos indígenas. Este reconocimiento se ha llevado a cabo bajo las leyes agrarias con poca consideración de las normas tradicionales y sin la adecuada consulta a la comunidad. Las pujas de poder entre partidos políticos han complicado la implementación de la Ley de Autonomía. Esto se ejemplifica en el caso de la comunidad de Mayagna (Sumo) Awás Tingni. En 2001, la comunidad de Awás Tingni ganó un caso legal de hitos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sostuvo que la comunidad indígena tenía derechos territoriales con base en la ocupación histórica, y que

Nicaragua había violado los derechos de propiedad de la comunidad, la protección judicial y el debido procedimiento de ley, otorgando una concesión para tala de árboles en estas tierras sin el consentimiento de la comunidad. Más aún, Nicaragua no había proporcionado un marco legal para la delimitación, demarcación y titulación oficial de las tierras indígenas de acuerdo con la ley tradicional. Por primera vez un ente jurídico internacional afirmó los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras en virtud al uso tradicional.

*En respuesta a esta decisión, el Congreso nicaragüense aprobó una Ley de demarcación* (Ley No. 445) en 2003 que define los procedimientos para reconocer las tierras indígenas y proporciona un modelo para administrar sus territorios. Sin embargo, la Ley sólo ha conducido a la demarcación de un pequeño porcentaje de las tierras reclamadas por los grupos indígenas. Por ejemplo, a la comunidad de Awas Tingni se le ofreció una muy pequeña porción de tierra en vez del territorio documentado. Se culpa la falta de cumplimiento de la nueva Ley de demarcación a la ausencia de voluntad política del gobierno de Nicaragua.

## AUSTRALIA

*Los gobiernos australianos han utilizado al menos cinco herramientas o caminos legales principales para atender temas emergentes de las demandas de tierra y reconocimiento de derechos a la tierra de los aborígenes.* La legislación en todas estas categorías ha conducido a que se reconozca 117m ha. (cerca de 15 por ciento) de Australia como tierra aborígen.

**(1) La legislación de adquisición de tierra** (por ejemplo La Comisión del Fondo

Aborígen establecido en 1975, el Fondo de Tierra Regional administrado por ATSIC desde 1989 y La Corporación de Tierra Indígena establecida en 1995) ha sido un intento para resolver problemas emergentes de la no posesión, adquiriendo tierra a favor de grupos aborígenes.

**(2) La Legislación de Derecho a la Tierra** ha reconocido la propiedad de los reclamos existentes. Por ejemplo, la Ley de la Mancomunidad de Derechos a la Tierra Aborígen (Territorio del Norte) 1976 proporcionó un mecanismo de adjudicación de reclamos y otorgó a los aborígenes propietarios de la tierra un veto sobre nuevas propuestas mineras, excepto en las de interés nacional. El gobierno del sur de Australia aprobó legislación en 1981 que reconocía a los pueblos Pitjantjatjara y Maralinga el título inalienable de plena propiedad de sus tierras, les permitió el arbitraje en disputas sobre minería y se ocupó del pago a los pueblos aborígenes de una regalía equivalente para minería en tierra aborígen. La Ley de Derechos a la Tierra Aborígen 1983 de Nueva Gales del Sur siempre y cuando para la propiedad de las tierras de reserva a ser transferidas a los pueblos aborígenes y por el equivalente al 7.5 por ciento de todos los impuestos a la tierra a ser pagados a una cuenta del Consejo de Tierra, se funde un sistema de consejos y un programa de inversión. En Queensland se transfirió la propiedad de la tierra de reserva a los indígenas en 1984.

**(3) La legislación de herencia aborígen** contribuye a proteger la tierra culturalmente significativa de un desarrollo no deseado y ha sido utilizada para demorar algunos desarrollos en el sur de Australia.

**(4) La legislación de titulación nativa** adoptó la decisión Mabo 1992 de las Cortes Superiores. La Ley de titulación nativa 1993 estableció un sistema de alcance nacional

---

para la adjudicación de reclamos nativos de títulos y previó en derecho a negociar sobre actos futuros en la tierra en la que el título nativo haya sido reclamado o se descubra que exista.

**(5) La legislación de administración conjunta** intenta reconciliar la conservación natural con el desarrollo de la comunidad aborigen y la propiedad de la tierra. Por ejemplo, en 1986 el Documento de Concesión al Parque Nacional Uluru, hecho bajo la Ley de Derechos a la Tierra Aborigen de la Mancomunidad (territorio del norte) 1976 determinó el ejemplo para otros acuerdos de administración conjunta.

## CANADÁ

**La compensación de los reclamos al tratado en gran escala ha proporcionado la base legal para los derechos indígenas a la tierra.** Como en Nueva Zelanda, la Proclamación Real de 1763 y los varios tratados que la reforzaron subsecuentemente han proporcionado una base para el reconocimiento moderno de la tierra indígena y derechos sobre recursos. Ha habido una serie de tratados y desde los años 70, un proceso de reclamos específico ha ayudado a los grupos del tratado que buscan el cumplimiento de las obligaciones del tratado. También existe un amplio sistema de reclamos en partes del

país donde la titulación nativa no haya sido manejada con anterioridad por el tratado o por otros medios.

**Sin embargo, en muchas áreas de Canadá los tratados nunca fueron firmados con grupos indígenas. En estos casos, se han alcanzado nuevos acuerdos a gran escala.** Este ha sido el caso con los cree y los inuit en Québec del Norte en 1974 (0.14m ha), los inuit del ártico occidental en 1984 (9.1m ha), la Federación Tungavik del Ártico oriental en 1991 (35m ha —concluido como el Acuerdo Nunavut en 1993) y las primeras naciones yukon en 1993. Se encontró que los cree y los inuit tenían derecho a la pesca y caza en 15.5m ha. como parte del Acuerdo de James Bay. Los pueblos indígenas tienen un interés en 62.5m ha., incluyendo 2.7m ha de reservas. Esto representa 6.3 por ciento del área territorial de Canadá. Los pueblos indígenas controlan el acceso a los minerales en la mayor parte de esta área y reciben regalías o compensación por la minería. Una serie de proyectos de riesgo compartido con empresas forestales presentan un modelo exitoso que relaciona el desarrollo comercial con la práctica indígena de administración de tierras. A pesar de ser resistido en algunos casos, generalmente se mantienen los derechos de propiedad que han garantizado una tarifa simple dentro de estas áreas a terceras partes.

## Anexo 3.2

### DIMENSIONES DE DERECHOS TERRITORIALES EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA

RECONOCIMIENTO	EJEMPLO
1. Relación especial de los Pueblos Indígenas con la tierra	<p><i>El Estado debe reconocer la existencia de los pueblos y comunidades indígenas con su organización social, política y económica, sus culturas, costumbres y prácticas, lenguajes y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente, las que son necesarias para desarrollar y preservar su forma de vida.</i></p> <p><b>Venezuela (artículo 119)</b></p>
2. Posesión colectiva	<p><i>Se permite que los Pueblos Indígenas mantengan la posesión colectiva de suficientes extensiones de tierra apta para la preservación y desarrollo de su forma tradicional de vida (...).</i></p> <p><b>Paraguay (artículo 64)</b></p>
3. Protección especial y prohibición de reasignación	<p><i>Los bienes públicos, parques naturales y tierras comunitarias ocupadas por grupos étnicos, la tierra comunitaria en grande, la herencia arqueológica de la nación y tales otros bienes según previsto por ley, son inalienables, sin término y no-anexables.</i></p> <p><b>Colombia (artículo 63)</b></p> <p><i>La reasignación de pueblos indígenas está expresamente prohibida, a menos que se haga "ad referéndum" en el Congreso Nacional en caso de catástrofe o epidemias, en cuyo caso, debe garantizarse el retorno inmediato una vez que la amenaza haya cesado.</i></p> <p><b>Brasil (artículo 231, 5)</b></p>
4. Diferentes nociones territoriales	<p><i>Tierras tradicionalmente ocupadas por poblaciones indígenas son las tierras permanentemente ocupadas por ellos y utilizadas para la agricultura, la tierra que es necesaria para la preservación de los recursos naturales necesarios para su bienestar y para su reproducción física y cultural de acuerdo a sus hábitos y tradiciones.</i></p> <p><b>Brasil (artículo 231, 1)</b></p>
5. Expansión del área territorial	<p><i>El Congreso debe:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Reconocer el status legal de las comunidades y la posesión y propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos y debe regular la disponibilidad de otras porciones de tierra que sean suficientes y aptas para el desarrollo humano; (...)</i></p> <p><b>Argentina (artículo 75, 17)</b></p>

<p>6. Proceso de demarcación, establecimiento de límites, registro y perfeccionamiento de títulos</p>	<p><i>El Poder Ejecutivo:</i> (...) <i>Con la participación de los pueblos indígenas debe demarcar y garantizar el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra,</i> (...) <i>La demarcación de los hábitats indígenas a los que se refiere el Artículo 119 de esta Constitución debe ser concluida dentro del plazo de dos años a partir de la fecha de vigencia de esta Constitución.</i> <b>Venezuela (artículos 119 y regulaciones provisionales)</b></p>
<p>7. Herencia cultural</p>	<p><i>El Estado debe reconocer y garantizar a los Pueblos Indígenas, en conformidad con esta Constitución y con la legislación efectiva y en un marco de respeto por el orden público y por los derechos humanos, los siguientes derechos comunitarios:</i> (...) <i>Preservar, desarrollar y administrar su herencia cultural e histórica.</i> <b>Ecuador (artículo 84, 10)</b></p>
<p>8. Recursos naturales renovables y no-renovables</p>	<p><i>El uso de recursos naturales ubicados en hábitats indígenas debe darse sin infringir la integridad cultural, social y económica de tales recursos y está sujeto a información anterior y consulta con las respectivas comunidades indígenas. Los beneficios de este uso por los pueblos indígenas deben ser regulados por la Constitución y por la regulación efectiva.</i> <b>Venezuela (artículo 120)</b></p> <p><i>El Estado debe reconocer y garantizar a los pueblos indígenas, en conformidad con esta Constitución y con la ley efectiva, en un marco de respeto por el orden público y por los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</i> (...) <i>A ser consultados sobre los planes de prospección y explotación que incluyan recursos no renovables ubicados en sus tierras que puedan tener un impacto ambiental o cultural en ellos; a participar de los beneficios que entreguen estos proyectos y, en lo posible, a recibir compensación por el daño social y ambiental así causado.</i> (...) <i>A participar en el uso, usufructo, administración y conservación de recursos naturales renovables ubicados dentro de sus tierras.</i> <b>Ecuador (artículo 84, 4-5)</b></p>

9. Propiedad intelectual sobre biodiversidad y recursos genéticos *La propiedad intelectual colectiva del conocimiento, tecnologías e innovaciones de las poblaciones indígenas está garantizada. Todas las actividades relacionadas con los recursos genéticos y con el conocimiento con ello relacionado debe buscar el bien colectivo. Se prohíbe el registro de patentes sobre tales recursos y conocimiento ancestrales.*  
**Venezuela (artículo 124)**
10. Pueblos indígenas en áreas fronterizas *Los ciudadanos colombianos son:  
Por elección:  
(...)  
c) Los miembros de los pueblos indígenas quienes comparten territorios fronterizos en aplicación del principio de reciprocidad según previsto en tratados públicos.*  
**Colombia (artículo 96)**
11. Excepciones: exenciones tributarias El Estado debe reconocer y garantizar a los pueblos indígenas, en conformidad con las previsiones de esta Constitución y de la ley efectiva, respeto por el orden público y por los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:  
(...)  
Preservar la propiedad interminable de la tierra comunitaria, la que debe ser inalienable, independiente e indivisible, con la única excepción de que el poder de Gobierno declare su beneficio público.  
**Ecuador (artículo 84, 2)**

*Fuente:* Gregor Barié, sobre datos de Barié, 2003 y del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Datos sobre Legislación Indígena: [www.iadb.org](http://www.iadb.org).

### Anexo 4.1

## VOLATILIDAD DE LA RENTA PETROLERA EN CIERTOS PAÍSES, 1997-2000

	Renta petrolera (en % de PIB) [1]	Volatilidad de la renta petro- lera (en %) [2]	Ingreso total y asignaciones (en % de PIB) [1]	Volatilidad del ingreso total (en %) [2]	Renta petrolera (en % de renta total) [1]	Cobertura
Azerbaiján	5.7	29.1	19.6	5.1	28.6	Gobierno general
Argelia	21.4	25.9	32.7	13.3	64.4	Gobierno central
Bahráin	13.0	26.3	24.6	15.1	51.9	Petróleo y gas
Canadá	[6]	25.9	46.2	0.5		Gobierno general [3]
Colombia	2.6	38.3	27.7	2.8	9.4	Sector público no financiero
Ecuador	7.4	32.1	25.1	15.9	31.3	Sector público no financiero
Indonesia	5.6	32.7	17.5	11.5	31.1	Petróleo y gas. Gobierno general. [3]
Irán	13.3	42.0	25.5	18.2	49.8	Petróleo y gas. Gobierno General.[4]
Kuwait	38.6	19.2	60.7	13.3	63.0	Petróleo y gas. [6]
Libia	23.0	8.0	39.0	14.7	59.9	Gobierno consolidado.
México	5.3	17.7	21.5	4.4	24.7	Sector Público. Excluye impuestos en gasolina
Nigeria	23.8	39.3	31.8	28.6	72.4	Gobierno general
Noruega	8.9	30.8	52.3	4.0	16.9	Gobierno general
Omán	30.2	15.6	39.5	6.9	76.0	
Qatar	16.7	27.4	28.6	19.9	57.3	[3]
Rusia	3.8	26.4	13.1	14.2	28.8	Petróleo y gas. Gobierno federal
Arabia Saudita	24.6	27.4	33.6	15.5	72.0	Gobierno general
Yemen	21.6	31.9	33.1	20.4	63.8	Gobierno general
Emiratos Árabes Unidos	18.2	22.4	34.6	6.3	52.0	
Estados Unidos	[7]	31.1	29.9	1.6		Gobierno general [8]
Venezuela	12.2	34.6	25.9	13.8	45.7	Sector público (excl. operaciones no recurrentes)

Fuente: Ahmad y Mottu (2002). Notas:

[1] Promedio durante 1997-2000

[2] Definido como la desviación estándar en porcentaje promedio para el período 1997-2000.

[3] El año fiscal inicia el 1 de Abril.

[4] El año fiscal inicia el 2 de Marzo.

[5] El año fiscal inicia el 30 de Junio.

[6] Renta en las provincias de Alberta y Saskatchewan

[7] Renta petrolera en el estado de Alaska.

[8] El año fiscal termina el 30 de Septiembre.

## Anexo 4.2

## ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN: OPCIONES DE POLÍTICAS MÁS ALLÁ DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Limitaciones para la descentralización	Diagnóstico	Estrategia de descentralización	Opciones de políticas para el corto plazo	Opciones de políticas para el mediano plazo	Opciones de políticas para el largo plazo
<p><b>Tema 1:</b> La descentralización es impulsada por la lucha por los recursos naturales.</p>	<p><b>1. Ausencia de una estrategia coherente para la descentralización:</b> (i) Secuencia. (ii) Puntos de entrada: niveles de gobierno, no sectores. (iii) La naturaleza de los gobiernos regionales (departamentales y municipales).</p>	<p><b>(i) Los principios de la descentralización:</b> Los recursos deberán seguir a las funciones; se debe definir claramente las responsabilidades; se debe asegurar la neutralidad y la responsabilidad fiscal. <b>(ii) Estrategia con cinco elementos:</b> Desarrollar una visión con relación a los papeles de los futuros gobiernos regionales. Equilibrar los elementos simétricos y asimétricos. Puntos de entrada y secuencia. Marcos de</p>	<p><b>Estrategia de descentralización:</b> (i) Precondición: un consenso político mínimo. (ii) Fiscal: lograr un nivel básico de equidad en las transferencias (con fórmulas per cápita). (iii) Institucional: asegurar capacidades institucionales mínimas.</p>	<p><b>Estrategia de descentralización:</b> i) Mantener, y (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto público, a través de una separación de los papeles y las responsabilidades, fórmulas de financiamiento sectorial, y una reducción de las preasignaciones.</p>	<p><b>Estrategia de descentralización:</b> Una vez que exista una aplicación efectiva de las medidas propuestas para el corto y mediano plazo: profundizar la descentralización a través de la asignación de recursos y responsabilidades adicionales a los gobiernos municipales y regionales.</p>

Estrategia

<p><b>Tema 2:</b> Los servicios son inadecuados en todos los sectores y todas las regiones.</p> <p><b>Tema 3:</b> No existe espacio fiscal para incrementar el gasto público.</p>	<p><b>2. Arreglos institucionales débiles:</b></p> <p>(i) Falta de mecanismos institucionales para discutir y resolver los conflictos entre varios niveles de gobierno.</p> <p>(ii) Herramientas de gestión inadecuadas.</p> <p>(iii) Recursos Falta de autonomía para la asignación de recursos.</p> <p>(iv) Responsabilidades: Responsabilidades duplicadas y desarticuladas (educación, salud, caminos).</p>	<p>incentivos. Gestionar las transiciones: sacrificar la eficiencia en las asignaciones para asegurar la responsabilidad fiscal.</p>	<p><b>Fortalecimiento institucional:</b></p> <p>(i) Sistemas de gestión financiera a nivel departamental; sistemas y requerimientos específicos por sector (etapa inicial).</p> <p>(ii) Recursos: Gestión de recursos humanos; políticas de carreras y remuneración.</p> <p>(iii) Responsabilidades: Indicadores de calidad de servicio por sector. Monitoreo y evaluación.</p>	<p><b>Fortalecimiento Institucional:</b></p> <p>(i) Aclarar los roles de los niveles de gobierno, separando las responsabilidades.</p> <p>(ii) Ajustar la preasignación de gastos.</p>	<p><b>Fortalecimiento Institucional:</b></p> <p>(i) Responsabilidades: Considerar la transferencia de nuevos gastos (educación, caminos, salud).</p> <p>(ii) Fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno.</p>
---	---	--	---	--	--

Limitaciones para la descentralización	Diagnóstico	Estrategia de descentralización	Opciones de políticas para el corto plazo	Opciones de políticas para el mediano plazo	Opciones de políticas para el largo plazo
<p><b>3. Descentralización fiscal inequitativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Preasignación de ingresos. (ii) Transferencia de ingresos sin gastos. (iii) Flujo de recursos volátil e inseguro. (iv) Alta dependencia en las transferencias. (v) Inequidad regional elevada y creciente en las transferencias. (vi) Débil responsabilidad fiscal y manejo inadecuado de la deuda subnacional.</li> </ul>	<p><b>Descentralización fiscal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Transferencias: nueva fórmula (per cápita).</li> <li>(ii) Neutralidad fiscal: renegociar la transferencia de rentas hidrocarburíferas en base de la responsabilidad por gastos</li> <li>(iii) Responsabilidad fiscal: reglamentos básicos (incluido un moratorio para deudas departamentales).</li> </ul>	<p><b>Descentralización fiscal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Introducción progresiva de fórmulas de financiamiento en sectores claves. Para la educación (fórmula por estudiante) y salud (fórmula per cápita).</li> </ul>	<p><b>Descentralización fiscal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Transferencias: refinar la fórmula per cápita con otros métodos.</li> <li>(ii) Eliminar la preasignación de ingresos; estabilizar las transferencias.</li> <li>(iii) Impuestos para departamentos: proporción doméstica del ICE, impuesto sobre ventas de gasolina.</li> <li>(iv) Consolidar la responsabilidad fiscal: compromisos multi-anales.</li> </ul>		

Fiscal

## Anexo 5.1

### RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA COMUNITARIA EN BOLIVIA, PERÚ, ECUADOR, VENEZUELA Y COLOMBIA

Bolivia (1994)	Perú (1993)	Ecuador (1998)	Venezuela (1999)	Colombia (1991)
<b>Artículo 171</b>	<b>Artículo 149</b>	<b>Título VIII de la función judicial</b>	<b>Capítulo III</b>	<b>Capítulo 5 de las Jurisdicciones especiales</b>
<p>III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.</p>	<p>Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial. Artículo 152. Los Jueces de Paz provienen de</p>	<p>Capítulo 1. De los principios generales (...) Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.</p>	<p>Del Poder Judicial y el Sistema de Justicia Sección Primera: De las Disposiciones Generales (...) Artículo 260. Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción</p>	<p>Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.</p>

---

<b>Bolivia (1994)</b>	<b>Perú (1993)</b>	<b>Ecuador (1998)</b>	<b>Venezuela (1999)</b>	<b>Colombia (1991)</b>
	elección popular. Dicha elección, sus requisitos, el desempeño jurisdiccional, la capacitación y la duración en sus cargos son normadas por ley. La ley puede establecer la elección de los jueces de primera instancia y determinar los mecanismos pertinentes.		especial con el sistema judicial nacional. (...)	

---

## Anexo 5.2

## DIMENSIONES DE DERECHOS DE GÉNERO EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA

<b>RECONOCIMIENTO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO</b>		
Constitución del Ecuador	Art. 50,7	El Estado ecuatoriano deberá garantizar la protección de niños y adolescentes <i>frente a la influencia de programas o mensajes nocivos que promuevan la discriminación racial o de género.</i>
Constitución del Ecuador	Art. 67.	El Estado debe garantizar la educación dejando de lado todo tipo de discriminación y <i>promoviendo la equidad de género.</i>
Constitución de Costa Rica	Art. 95,8	Principios que regulan el ejercicio del sufragio: (...) Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.
<b>USO DEL LENGUAJE</b>		
Constitución de Honduras	Art. 60.	Todos los <i>hombres</i> nacen libres e iguales en derechos (...).
Constitución de Honduras	Art. 62.	Los derechos de <i>cada hombre</i> están limitados por los derechos de los demás (...).
Constitución de Paraguay	Art. 48.	<i>El hombre y la mujer</i> tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (...).
Constitución de Venezuela	Art. 40.	Los derechos políticos son privativos de los <i>venezolanos y venezolanas</i> , salvo las excepciones establecidas en esta Constitución (...).
Constitución de Venezuela	Art. 41.	Sólo los <i>venezolanos y venezolanas</i> por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República (...).
<b>PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVAS</b>		
Constitución de Venezuela	Art. 40.	Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.
Constitución de Argentina	Art. 37.	La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará <i>por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.</i>
Constitución de Argentina	Art. 75,3	El Congreso deberá "legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la <i>igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.</i> "
Constitución de Colombia	Art. 40.	Las autoridades garantizarán <i>la adecuada y efectiva participación de la mujer</i> en los niveles decisorios de la Administración Pública.

**DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Constitución de Colombia	Art. 43.	El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.
Constitución del Ecuador	Art. 37.	El Estado apoyará a las mujeres jefas de hogar.
Constitución de Paraguay	Art. 53.	Establece la obligación legal de prestar asistencia a las mujeres cabeza de familia.
Constitución de Venezuela	Art. 75.	Reconoce la igualdad de derechos y deberes en las relaciones familiares y establece que el Estado garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia.
Constitución del Ecuador	Art. 36.	El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer.
Constitución de Venezuela	Art. 76.	<i>El derecho a decidir libre y responsablemente</i> el número de hijos e hijas que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de este derecho.

**COMUNIDADES Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS**

Constitución de Paraguay	Art. 115,9 y 10	Entre las bases de la reforma agraria y el desarrollo rural, se encuentran el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia y la participación de la mujer campesina, en <i>igualdad con el hombre</i> , en los planes de la reforma agraria.
Constitución de Brasil	Art. 189.	En cuanto a la distribución de inmuebles rurales por la reforma agraria, el título de dominio y la concesión de uso serán conferidos al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil, en los términos y condiciones previstos en ley.

**PROGRESIVIDAD Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS**

Constitución de Venezuela	Art. 19	El Estado garantizará a toda persona, <i>conforme al principio de progresividad</i> y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos (...)
Constitución del Ecuador	Art. 23.	El Estado reconocerá y garantizará el derecho de las personas de tomar <i>decisiones libres y responsables sobre su vida sexual</i> (artículo 23).
Constitución del Ecuador	Art. 39	Se propugna <i>la maternidad y paternidad responsables</i> , garantizando el derecho de las personas a decidir sobre el número de hijos que puedan procrear, adoptar, mantener y educar. Será obligación del Estado informar, educar y proveer los medios que coadyuven al ejercicio de este derecho.

---

**PROGRESIVIDAD Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS**


---

Constitución del Ecuador	Art. 43	El Estado promoverá la cultura por la salud y la vida, con énfasis en la educación alimentaria y nutricional de madres y niños, y en <i>la salud sexual y reproductiva</i> , mediante la participación de la sociedad y la colaboración de los medios de comunicación social.
Constitución de Venezuela	Art. 76.	Las parejas tienen <i>derecho a decidir libre y responsablemente</i> el número de hijos e hijas que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de este derecho.
Constitución de Paraguay	Art. 61.	Se reconoce el derecho de las personas a <i>decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos</i> , así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes educación, orientación científica y servicios adecuados, en la materia. Asimismo, el Estado establecerá planes especiales de <i>salud reproductiva</i> y salud materno-infantil para la población de escasos recursos.

---

**BIBLIOGRAFÍA**

- Ahmad, Ehtisham; Mottu, Eric** 2002: *Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues*, IMF Working Paper WP/02/203, Washington DC.
- Anderson Lykke** 2001: *Low Social Mobility in Bolivia: Causes and Consequences for Development*, Kiel Institute of World Economics, Working Paper No. 1064.
- Assies, Willem** 2003: *Territorialidad, indignidad y desarrollo: las cuentas pendientes*, Ponencia preparada para la Tercera Semana de Cooperación Internacional y Solidariedad: América Latina, Toulouse, France, Noviembre 18-22.
- Assies, Willem** 2004: *The Challenge of Diversity: A Rejoinder*, México, Pueblos Indígenas y Reformas del Estado en América Latina Project, mimeo.
- Banco Interamericano de Desarrollo** 2006: *Ocultos a plena vista: ciudadanos indocumentados en América Latina*, IDEA Series, Enero-Abril.
- Banco Mundial** 2000: *Bolivia Institutional and Governance Review: From Patronage to a Professional State*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial.** 2004: *Revisión del Gasto Público en Bolivia*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Banco Mundial.** 2005a: *Evaluación de la Pobreza en Bolivia*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Banco Mundial.** 2005b: *Manejo Fiscal de la Renta petrolera: Situación actual y Opciones de política*, Nota de Política para Bolivia. Banco Mundial, Washington D.C.
- Banco Mundial.** 2006: *Bolivia: por el Bienestar de Todos*. Banco Mundial, La Paz, Bolivia.
- Banco Mundial.** 2006b: *Revisión Institucional y Gobernabilidad: Bolivia – Hacia una Descentralización Incluyente*. Banco Mundial, La Paz, Bolivia.
- Barié, Cletus Gregor.** 2003: *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, 2nd. edition, La Paz, Instituto Indigenista Interamericano, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México), Abya-Yala, World Bank.
- Barié, Cletus Gregor.** 2005: "La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana", en: *Visiones indígenas de descentralización*, Plural editores.
- Barrios Suvelza, Franz Xavier (Coord.)** 2002: *Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión Prefectural*. Ministerio de la Presidencia/Embajada de los Países Bajos, La Paz, Bolivia.
- Catena, Marcelo; Navajas, Fernando.** 2006: *Oil & Debt Windfalls and the Fiscal Dynamics in the Highlands: Bolivia in the roller-coaster*, FIEL, BID, mimeo.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.** 2006. *Reporte de la Justicia 2004-2005* <http://www.cejamericas.org>
- Childress, Malcolm.** 2006: "La política de tierras de Bolivia", en las *Notas de Política para Bolivia*. Banco Mundial, Washington D.C.
-

- Corporación Latinobarómetro.** 2005: *Informe Latino Barómetro 2005*. Santiago de Chile. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- García Linera, Álvaro.** 2004: "Refundar la República de Bolivia", en *Le Monde Diplomatique, Southern Cone Edition*, La Paz, Agosto, pp. 6-7.
- Giugale, Marcelo M.; Webb, Steven B.** 2000: *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico*. Banco Mundial, Washington DC.
- Griffiths, Thomas.** 2002: "Indigenous peoples, land tenure and land policy in Latin America" en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, FAO - Rome.
- Hall, Harry; Patrinos Gillete and Anthony.** 2005: *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Banco Mundial, Washington.
- Hayes, María Yamile.** 2005: *Constituciones Políticas y Género. Análisis Comparado en América Latina, Seminario en el marco del Proyecto "Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género*, CEPAL, Santa Cruz de la Sierra, 21, 22 y 23 de febrero de 2005  
[http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/constituyente2006/eventos/genero\\_reforma.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/constituyente2006/eventos/genero_reforma.pdf)
- Hoekema, André J. and Assies Willem.** 1999: "La administración de recursos: entre autonomía y cogestión", in *Willem Assies, Gemma van der Haar, André Hoekema (editors) El reto de la diversidad, México, El Colegio de Michoacán*, pp. 415-442.
- Kelsen.** 1975: "El espacio territorial valida el orden legal del estado." En *Teoría Política General*, Editora Nacional. México.
- Laserna Roberto et al.** 2005: *Rentismo y conflicto social en Bolivia*, Informe producido para este estudio de Bolivia, septiembre.
- Library of Congress, Federal Research Division.** 1989: *Bolivia: A Country Study*. Library of Congress.
- Malik, Waleed.** 2003: *Desarrollo Económico de la Reforma Judicial: Experiencias Internacionales e Ideas para Latinoamérica*. Revista Mexicana de Justicia. <http://info.juridicas.unam.mx>
- Mansilla H.** 2005: *Para entender la Constitución Política del Estado*. Corte Nacional Electoral. Republica de Bolivia.  
[http://www.cne.org.bo/centro\\_doc/cuadernos\\_dia/cuaderno\\_dia\\_constitucion.pdf](http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia_constitucion.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.** 2005: *Proyecto de Reforma Institucional*. Justicia Para Todos, Consolidación del Sistema Judicial. (Corte Suprema de Justicia)  
<http://suprema.poderjudicial.gov.bo/>
- Montaño, Julieta.** 2005: *Género y Reforma Constitucional*, Seminario en el marco del Proyecto "Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género, CEPAL, Santa Cruz de la Sierra, 21, 22 y 23 de febrero de 2005  
[http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/constituyente2006/eventos/genero\\_reforma.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/constituyente2006/eventos/genero_reforma.pdf)
- Prud'homme, Remy, Hervé Huntzinger and Sonia Guelton.** 2001: *Descentralización en Bolivia*-BID, Agosto de 2001, Washington, DC.
- Roldán, Roque.** 2004: *Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America*. World Bank Working Paper 30886.
-

- Ruiz Molleda, Juan Carlos.** 2006: *El acceso a la justicia como Política Pública: ¿Dónde está la novedad?*. En: Jurídica. Suplemento de análisis legal del Diario Oficial El Peruano. Año 2. No. 91. 25 de abril de 2006. p. 7.
- Sánchez Botero, Esther.** 2005: *Reflexiones en torno de la jurisdicción especial indígena en Colombia*. Revista IIDH, Vol. 41, p. 228-229
- Sánchez Bringas, Enrique.** 1999: *Derecho Constitucional.*, Editorial Porrúa. México DF., cuarta Edición. 312p.
- Stavenhagen, Rodolfo.** 2002: "Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous persons, Mr. Rodolfo Stavenhagen, submitted under Resolution 2001/57 of the Commission", Geneva, Economic and Social Council, Commission on Human Rights (E/CN.4/2002/97).
- Toranzo Carlos and José Luis Exeni.** 2005: *Empoderamiento, participación e instituciones en Bolivia*, Informe producido para este documento de Bolivia, Septiembre.
- Transparencia Internacional.** 2005: *Índice de Percepción de la Corrupción-IPC 2005*. [www.transparency.org./cpi/2005.10.18.cpi.es.htm](http://www.transparency.org./cpi/2005.10.18.cpi.es.htm)
- Tuchsneider David.** 2006: *Promoviendo la inclusión social de los pueblos indígenas*, en Notas de Política para Bolivia, Banco Mundial, Marzo.
- Valcárcel, Carla.** 2004: *Análisis de la temática indígena/campesina en el derechos constitucional comparado (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) en perspectiva de la reforma constitucional boliviana*, La Paz, Apostamos por Bolivia.
-