

Autonomías

Se hace camino al andar

Autonomías

Se hace camino al andar

Carlos Romero
Carlos Böhrtr Irahola

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Netherlands Institute for
Multiparty Democracy



Autonomías

Se hace camino al andar

Primera edición: junio de 2009
© FES-ILDIS, fBDM y PNUD

Editores: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM)
Av. Arce 2180
Teléfonos 2440347 - 2440391
E-mail: fubodem@yahoo.es
www.democraciapartidos.org.bo

Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (FES-ILDIS)
Av. Hernando Siles 5998, Obrajes
Tel. 591-2-2750005
E-mail: ildis@fes-bol.org
www.fes-bol.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Calle 14 de Calacoto, esq. Sánchez Bustamante
Edificio Naciones Unidas, Piso 6
Teléfono (591-2) 279-5544
Fax (591-2) 279-5820
E-mail: edg@gobernabilidad.pnud.bo

Autores: Carlos Romero Bonifaz
Carlos Böhrh Irahola

Cuidado de edición: fBDM
Diagramación: Marisol Cossio C.
Diseño de tapa: Estefanía Ocampo

Depósito legal: 4-1-1466-09

Impreso en Artes Gráficas Sagitario srl.
Telf. 2486815

Contenido

Presentación	7
---------------------------	----------

Adecuar los Estatutos Autonómicos... ¿qué implica?	9
---	----------

Carlos Böhrtr Irahola

1. Introducción	9
2. La autonomía	13
2.1. Contenido de la autonomía	13
2.2. Organización territorial y autonomías	18
2.3. Jerarquía de las autonomías	26
3. El Gobierno Departamental.....	30
3.1. La Asamblea Departamental	30
3.2. El órgano ejecutivo.....	33
3.3. Competencias estatutarias sin respaldo constitucional..	38
4. Servicios de Justicia	43
4.1. La administración de justicia	43
4.2. Consejo de la Magistratura.....	52
4.3. Ministerio Público.....	54
4.4. Procuraduría General.....	57
4.5. Defensor del Pueblo.....	59
5. Régimen Electoral.....	61

6. Control Fiscal.....	67
7. Adecuaciones sectoriales	71
7.1. Régimen fiscal y presupuestario	72
7.2. Educación	85
7.3. Salud.....	93
7.4. Recursos naturales	100
7.5. La tierra.....	113
7.6. Recursos forestales.....	118
7.7 Servidores públicos	121
7.8. Participación y control social.....	126
7.9. Seguridad ciudadana	130
8. Epílogo	138
Bibliografía citada	142
Bases para la ley marco de autonomías	143
<i>Carlos Romero Bonifaz</i>	
1. Análisis de contexto	143
2. Marco teórico	157
3. Organización territorial del Estado	158
4. Alcances y elementos de las Autonomías.....	162
5. Principios de las Autonomías	164
6. Tipos de Autonomías	167
7. Estructura orgánica de las Entidades autónomas	169
8. Competencias, materias competenciales, acreditación competencial	172
9. Estatuto o Carta orgánica de las entidades autónomas	172
10. Régimen fiscal-financiero de las Autonomías	175
Bibliografía.....	177

Presentación

Desde inicios 2009, como consecuencia del Referéndum aprobatorio, Bolivia ya tiene un nuevo texto constitucional. Aunque la mayoría de la gente votó a favor de esa nueva Constitución Política del Estado, existe una minoría que se siente poco representada por esa ley de leyes. No obstante, más allá de esos sentimientos, hoy es la máxima Ley de la República y, en consecuencia, debe ser respetada por todos, pues en toda democracia el Estado de derecho implica el respeto a la ley y la observancia de la misma.

Sin embargo, esta nueva Constitución todavía no está reglamentada. Nos queda por delante un largo proceso de elaboración de muchas leyes que permitirán su reglamentación jurídica y, por tanto, abrirán paso a la implementación del texto constitucional aprobado en 2009.

Uno de los campos más difíciles de reglamentación es el referido a la adecuación de los Estatutos Autonómicos al texto constitucional, tarea de urgencia, sobre todo cuando las autonomías departamentales ya han sido aprobadas por el voto de sus respectivas regiones y están reconocidas en la Constitución. Pero este ejercicio de conexión entre Constitución y Estatutos Autonómicos no es un simple trabajo jurídico; es algo más profundo, es una tarea política de máxima importancia en Bolivia, pues toca una de las contradicciones políticas más profundas del país, una contradicción que separa al Gobierno central de los departamentos autonómicos y que, en los años precedentes, ha llevado a convulsiones sociales que han crispado la vida política de los bolivianos.

Esa distancia, esa barrera de separación entre las visiones del Gobierno central y de las regiones autonómicas es fuente potencial de violencias sociales y políticas. Por ello el país y todos los bolivianos entienden que es necesario un diálogo, una concertación política entre ambas partes para generar una paz prolongada en el país que nos permita ocuparnos de tareas tan importantes como la lucha contra la pobreza y las inequidades, que son fuente de violencias seculares. Esa concertación puede comenzar a ser labrada tendien-

do puentes entre actores políticos y sociales contrapuestos a través de una reglamentación de la Constitución que no se aleje de sus principios básicos pero que, a la par, abra el espacio para un desarrollo amplio y democrático de las autonomías departamentales.

La Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM) y la Fundación Friedrich Ebert (FES-Bolivia), en sus objetivos de contribuir a la paz y acercar a actores contrapuestos, han efectuado muchos esfuerzos en el pasado inmediato para generar e impulsar insumos técnicos que permitan facilitar la labor de concertación que deben hacer los políticos y el Parlamento Nacional. Con ese mismo ánimo de diálogo y conciliación, ambas fundaciones han solicitado a Carlos Romero y Carlos Böhrh preparar documentos técnicos que desbrocen el camino de concertación política para facilitar la adecuación de los Estatutos Autonómicos al texto constitucional y que clarifiquen un régimen de transición para la implementación de las autonomías, de modo que todos actores políticos y sociales del país sientan que sus demandas y anhelos caben en la democracia que trata de construir Bolivia.

Al esfuerzo de la publicación de los trabajos señalados se ha sumado también la oficina de Naciones Unidas en Bolivia porque entiende que las vías de solución para los problemas en este país no son otros que los del diálogo y la concertación.

Las instituciones patrocinantes de la publicación de este documento de trabajo agradecemos el esfuerzo realizado por sus autores en la elaboración de estos insumos de concertación. A la par, agradecemos a todos los lectores y a otros destinatarios del texto, y hacemos votos para que el mismo pueda contribuir a facilitar los procesos de concertación en el país.

La Paz, mayo de 2009

Guido Riveros Frank
Director Ejecutivo fBDM

Kathrein Hoelscher
Directora FES-Bolivia

Yoriko Yasukawa
Representante Residente del PNUD en Bolivia

Adecuar los Estatutos Autonómicos... ¿qué implica?

Carlos Böhrtr Irahola

1. Introducción

La nueva Constitución boliviana entró en vigencia el sábado 7 de febrero, después de cumplida la formalidad de su promulgación. El voto ciudadano en el referéndum constituyente del 25 de enero determinó esa situación: 2.064.417 personas, con un peso relativo igual al 61,4% de los sufragios, aceptaron su validez y, por tanto, su aplicación práctica¹. Para ser ratificada por el cuerpo electoral, la Ley Fundamental necesitaba acumular la mitad más uno de los votos, por lo que, al haber aglutinado más del 60% de las papeletas, quedó validada por la voluntad popular. Como correspondía, el cómputo de los resultados de la consulta se realizó en circunscripción nacional, en la que, desde el punto de vista constitucional, la distribución territorial de los votos carecía absolutamente de relevancia. Debido a ello, a partir del medio día del 7 de febrero, Bolivia se encuentra regida por una nueva Constitución (NC).

Nada impide desplegar, sin embargo, lecturas de los resultados comiciales propias de la estadística y geografía electorales o del diagnóstico político. Queda sobreentendido, por supuesto, que estas lecturas no pueden desconocer, ni siquiera debilitar el efecto normativo de los guarismos

¹ Por el contrario, 1.296.175 votantes (= 38,6%) expresaron su rechazo a la vigencia de la nueva Ley Fundamental.

electorales. En esta perspectiva, una buena aproximación analítica a los cómputos finales se consigue revisando los resultados recogidos en municipios, provincias y departamentos, desagregando, además, la información que corresponde a la *media luna* y al resto del país.

Existen 328 municipios en el territorio nacional, 254 de los cuales optaron por votar mayoritariamente a favor de la ratificación de la Carta Magna, vale decir que más del 77% de las secciones municipales del país le dijeron “Sí” a la NC. Del total de municipios, 101 se encuentran ubicados en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, cuyas ánforas demostraron que 72² de ellos negaron su respaldo a la Constitución, mientras que en 29 se impuso el sufragio positivo. En el resto del país, en cambio, del universo de 227 municipios, 225 decidieron aceptar las transformaciones constitucionales, quedando aisladas las secciones municipales ocupadas por las ciudades de Sucre y Cochabamba.

En el ámbito de las provincias, 86 de ellas, de un total de 112, eligieron respaldar mayoritariamente el imperio de la NC. En cifras relativas esto significa que, prácticamente, el 77% de las provincias del país validaron el texto de la nueva *Lex Suprema*. Desagregadas las cifras desde el punto de vista geopolítico, son también reveladoras: la *media luna* captó el voto negativo mayoritario en 24 provincias de su territorio, pero no pudo evitar que en 10 de ellas se impusiera la corriente contraria. En contrapartida, las provincias del occidente y de los valles tradicionales del país homogeneizaron más los votos: 76 de 78 provincias le dieron el triunfo al “Sí”. Únicamente Oropeza en Chuquisaca y Cercado de Cochabamba, bajo influencia de las urbes capitalinas, se inclinaron por la ruta contraria.

Desde la perspectiva de los departamentos se ha difundido reiteradas veces que en cinco de ellos (La Paz, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca y Oruro) la voluntad afirmativa de los electores resultó mayoritaria, con una acumulación de 1.699.431 sufragios favorables, en tanto que en los cuatro restantes (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) el rechazo a la NC aglutinó 650.698 votos efectivos. A este último dato, naturalmente, deben añadirse las otras 645.477 papeletas impugnadoras del cambio constitucional aportadas por aquellos cinco departamentos. Conocidas estas cifras, dos

2 Cabe traer a colación que estas 72 circunscripciones municipales representan algo menos del 22% del conjunto nacional de municipios.

hechos convocan la atención: primero, la suma de las boletas electorales negativas (650.698 + 645.477) es menor a los votos emitidos por el “Sí” en el altiplano y en los valles. Y segundo, la contribución de la *media luna* al caudal de rechazo es prácticamente la misma que el aporte del resto del país, lo que parecería desmentir la tesis de la división entre oriente y occidente, o entre la visión oriental de la vida, contrapuesta a la cosmovisión occidental o andina de las cosas. Esta deducción, empero, no pretende desconocer que Bolivia, efectivamente, se encuentra atravesada por profundas fisuras, sino, por el contrario, apunta a destacar que las grietas responden a otras y diversas determinantes.

En la misma línea de razonamiento, ayuda a la lectura de la información empírica calcular la relación de proporcionalidad entre los votos positivos y negativos. Sabemos ya que en la *media luna* 650.698 personas expresaron un criterio adverso a la vigencia de la nueva Ley Fundamental y que 364.986 aprobaron el renovado texto constitucional, estableciendo, de ese modo, una relación de **1:1,8**, lo que significa que por cada diez ciudadanos que dijeron “Sí” otros dieciocho rechazaron la NC. Proporción diferente se encuentra en los sufragios emitidos en el resto del país: 1.699.431 papeletas marcadas con el “Sí” contra únicamente 645.477 que escogieron el “No”, dejando entrever una relación de **2,6:1**, es decir que por cada diez personas en desacuerdo con la Constitución transformada, veintiséis electores decidieron que ella debía entrar en vigencia. La proporcionalidad que arrojan, por su parte, las cifras nacionales es de **1,6:1**, calculada usando el cociente de la división de los 2.064.417 votos afirmativos entre 1.296.175 negativos³. Comparadas esas relaciones de proporcionalidad, queda claro que la inecuación de la *media luna* se aproxima a la revelada por los sufragios nacionales, abstracción hecha, por supuesto, del sentido inverso de los votos en uno y otro caso. Consecuentemente, cualquier argumento que pudiera utilizarse buscando resaltar los guarismos electorales de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, vale también para los resultados nacionales del referéndum, naturalmente en sentido opuesto.

Aprobada y vigente la nueva *Carta Magna*, lo está también, obvio, su tercera disposición transitoria, la que permite a los “departamentos que optaron por la autonomía departamental en el referéndum del 2 de julio de 2006”

3 Por cada 10 bolivianas y bolivianos opuestos a la NC, 16 le dieron su consentimiento.

acceder directamente al régimen autonómico con sus Estatutos -también aprobados por el voto popular- a condición de que los textos de estos últimos sean adecuados a las disposiciones contenidas en la NC. Esta disposición abre la posibilidad de que una de las primeras tareas a cumplirse para facilitar la vigencia real de la nueva Constitución, por un lado, y de las autonomías departamentales, por otro, sea la identificación de las discrepancias existentes entre ésta y las *Cartas Departamentales*. No cabe duda que para adecuar la normativa subnacional a los mandatos constitucionales se necesita, primero, visualizar los temas, materias y artículos que requieren compatibilización y al hacerlo tendrá que prestarse atención a la intensidad de los desencuentros, porque ella (la intensidad) determina si la ruta para la adecuación pasa por una ley nacional, una ley departamental, combinaciones de unas y otras o debe encararse, inevitablemente, la reforma del Estatuto e incluso, aunque sólo *a posteriori*, ajustes constitucionales.

En otro orden de cosas, la implantación, menos o más rápida, del régimen autonómico va de la mano de varios factores, entre ellos la capacidad real de los órganos sub-nacionales de gobierno para ejercer, con aceptables indicadores de eficiencia, las potestades legislativa y ejecutiva; un proceso ordenado de transferencia de competencias del nivel nacional a los departamentos e instancias subdepartamentales y, naturalmente, recursos suficientes para proveer los servicios preservando la calidad de los mismos. Estos factores configuran las dimensiones institucional y financiera involucradas en el régimen autonómico. La primera, la de los dispositivos organizacionales, forma parte de los análisis que conducen al diseño de la o las rutas a seguir en la adecuación de los Estatutos. La dimensión financiera, en cambio, se encuentra íntimamente ligada al proceso de transferencia de competencias y a la capacidad real de los órganos de gobierno sub-nacionales para hacerse cargo de la gestión de los servicios y actividades públicas.

El “objeto” de estudio de este trabajo está integrado por los temas, materias y disposiciones estatutarias que requieren ser adecuadas a la nueva matriz constitucional, prestando atención, en el análisis, a los dispositivos organizacionales encargados de operativizar en la práctica el ejercicio de las competencias. El estudio fue, ante todo, comparativo y no evaluativo, dado que no sólo que la NC y los EA fueron ya aprobados por el voto popular, sino que la primera entró en fase de vigencia jurídica, en tanto que los

segundos pueden hacerlo inmediatamente después de encarar la adecuación de que trata este documento.

La comparación cubrió a los Estatutos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, contrastados con el texto de la nueva *Ley Fundamental* a través de diversos ejes temáticos, incluyendo nueve áreas sectoriales específicas, con las que se buscó involucrar en el estudio gran parte de los textos estatutarios.

2. La autonomía

Interesa conocer en este capítulo la visión que los departamentos y la Constitución tienen sobre el contenido de la autonomía, la organización territorial y la calidad de las potestades reconocidas a los diferentes gobiernos autónomos⁴.

2.1. Contenido de la autonomía

Los cuatro EA establecen que la autonomía consiste en elegir a sus autoridades mediante voto universal; ejercer efectivamente las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en determinadas materias y en administrar soberanamente los recursos asignados por la Constitución, las leyes y los EA. La forma de presentación de estos componentes, sin embargo, no es la misma. Los *estatuylentes* benianos y pandinos utilizaron un lenguaje similar, bastándoles sólo un artículo para fijar el alcance de la autonomía⁵, lo que no sucede en los Estatutos cruceño y tarijeño, en las que esas tres potestades de la autonomía aparecen desagregadas en diferentes disposiciones⁶. Las variaciones en la forma, empero, no disminuyen la convergencia en el contenido que se le atribuye a la autonomía.

Contrastado el alcance de la autonomía inscrito en los EA con la visión de la NC, se constata una importante coincidencia, según lo revela el artículo 272 de esta última que a la letra dice:

4 En otro trabajo, recientemente publicado, hablamos de “alcance de la autonomía” para referirnos al contenido y denominamos “jerarquía autonómica” a lo que aquí llamamos calidad de las potestades. Cfr. Böhr, Carlos, 2009, pág. 11.

5 Artículos 1º del Estatuto beniano y 2º del pandino.

6 Ver los artículos 6.I, 18.II, 28 y 123 de la Carta cruceña y los artículos 7.3, 7.4 y 42 de la de Tarija.

Artículo 272. La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencia y atribuciones.

Puede decirse, entonces, que los conceptos de autonomía que orientan los textos de la NC y de los EA son semejantes, lo que, naturalmente, crea condiciones favorables para superar otros desencuentros, es decir, para llevar a cabo la adecuación constitucional de los marcos jurídicos departamentales.

No obstante, resta todavía conocer si los cuatro Estatutos entienden del mismo modo, o formalizan de la misma manera, esos tres componentes. Veamos. En lo que hace a la elección directa de sus autoridades y a la administración de sus recursos, indudablemente, las visiones son las mismas, lo que no parece suceder con las concepciones que los EA tienen sobre las llamadas competencias privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes, que resultan del ejercicio de las “facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva”, cuya titularidad puede estar en manos de un solo nivel de gobierno o repartido entre dos niveles o más de dos.

Reproduzcamos primero las definiciones establecidas por la Constitución, para después comparar las disposiciones estatutarias con éstas e identificar las discrepancias que pudieran existir. Sin espacio alguno para interpretaciones alternativas, la NC deja sentado que:

Artículo 297

I. Las competencias definidas en esta Constitución son:

1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

El marco de referencia constitucional es, en efecto, claro. Se sabe con precisión qué debe entenderse por competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas. Sabemos ahora que se denomina *competencia exclusiva* cuando las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva se encuentran concentradas en un mismo nivel de gobierno. Y que las *competencias compartidas*, a tiempo de dejar la potestad legislativa en el nivel nacional, reconocen al gobierno subnacional la capacidad de desarrollar la legislación, de reglamentar y de aplicar en la práctica, o mejor de administrar, ciertas materias conforme a las normas nacionales y subnacionales. Puede decirse, en consecuencia, que la potestad legislativa y las competencias exclusivas definen el núcleo de sentido de la autonomía.

Ahora bien, ¿qué dicen al respecto los Estatutos? El documento de Santa Cruz contiene precisiones semejantes a las constitucionales:

Artículo 6. Competencias exclusivas

I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

Artículo 7. Competencias compartidas

I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

Está claro que también desde el punto de vista cruceño *lo autónomo* alude al ejercicio efectivo de la facultad legislativa, la que, en un conjunto limitado de materias, viene acompañada de capacidad para traducir las normas en prácticas administrativas y técnicas. Ni qué decir de la coincidencia prácticamente absoluta en lo que se refiere a las competencias compartidas. Un mismo lenguaje hablan en estas definiciones Santa Cruz y la NC.

Por su parte, la *Carta Orgánica tarijeña*, con ligeras variaciones, tiene una orientación similar. Tal cosa se desprende de las siguientes disposiciones:

Artículo 36 Clasificación de las competencias

El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija tiene competencias exclusivas, compartidas y de ejecución y las ejerce respetando lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el presente Estatuto Autonómico.

1. Las competencias departamentales son exclusivas cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia la potestad legislativa plena, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva....
2. Las competencias departamentales son compartidas cuando el Gobierno Departamental asume la potestad legislativa en el marco de las leyes nacionales, la potestad reglamentaria de ellas y la potestad ejecutiva sobre una determinada materia....

No cabe duda, para los legisladores tarijeños la autonomía se define, asimismo, en función de la facultad de establecer los principios y reglas que rigen la gestión de un determinado asunto o materia (potestad legislativa) y de las competencias exclusivas. En tanto que las competencias compartidas, abstracción hecha de un matiz de diferencia, tampoco revelan discrepancia alguna. La NC y los *estatuylentes* cruceños denominan “desarrollo legislativo” a lo que los tarijeños prefieren aludir como ejercicio de la “potestad legislativa en el marco de las leyes nacionales”. Queda claro, sin embargo, que en los tres documentos las competencias compartidas son entendidas en los mismos términos.

Sobre el mismo tema, menor claridad y hasta confusión en los conceptos es lo que se encuentra en el Estatuto de Pando. Reproduzcamos las disposiciones estatutarias:

Artículo 17. Competencias exclusivas

En el ejercicio de estas competencias corresponderá al Gobierno Autónomo del Departamento Pando la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, **las leyes de la República (sic!)** y el presente Estatuto, sobre las siguientes materias competenciales:

[...]

Artículo 18. Competencias compartidas o concurrentes con el nivel nacional.

En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando **comparte** con el Gobierno Nacional las competencias de **desarrollo legislativo**, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias competenciales:

[...]

La ambigüedad en la visión pandina de las competencias exclusivas emerge de haber asumido que ellas se ejercen respetando “las leyes de la República”. La *exclusividad competencial*, conforme vimos líneas atrás, radica en la potestad legislativa plena, en tanto que las *competencias compartidas* -utilizando la fórmula tarijeña- son las que suponen la facultad de crear normas departamentales en el marco de las leyes nacionales. Esta capacidad de aprobar normas departamentales subordinadas a la legislación nacional es la que se conoce con el nombre de “desarrollo legislativo”, que no es compartible entre los gobiernos nacional y departamental. En el ámbito de las competencias compartidas, el desarrollo legislativo, en realidad, es propio de los niveles subnacionales, pero depende de la legislación nacional. Pese a todo, cabe destacar aquí que los artículos 17 y 18 del Estatuto pandino sólo requieren de correcciones de forma para adecuarse a las definiciones de la NC⁷.

La Carta beniana es la que ofrece mayores divergencias, que saltan a la vista cuando se da lectura a sus artículos 11 y 182:

Artículo 11. En el ejercicio de las competencias del Régimen Autonómico Departamental, Provincial y Cantonal, son sus atribuciones: legislar, fiscalizar, administrar, reglamentar, planificar, ejecutar políticas, planes y programas y proyectos a favor del Departamento, **en coordinación** con el Gobierno Nacional, provincias y municipios, en el marco de las **normas** establecidas en las leyes de la república y el presente Estatuto, en las materias de: [Aparece a continuación un catálogo de 39 materias].

Artículo 182.- En las materias de **competencias exclusivas** asignadas por la Constitución Política del Estado y las leyes de la República al Departamento Beni, el presente Estatuto es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro. En defecto de derecho propio, será de aplicación supletoria el Derecho Estatal.

Una lectura combinada de ambos artículos (del “bloque constitucional” podría decirse) pone en evidencia la necesidad de aclarar qué función juega el listado de materias del artículo 11, ya que al tenor del 182 sería el catálogo de la NC⁸ el que marcaría el límite de las *competencias exclusivas* del gobierno departamental del Beni. Si ese fue el designio de los

7 En el artículo 17 únicamente debería suprimirse la frase “las leyes de la República” y en el artículo 18 podría sustituirse la frase “comparte con el Gobierno Nacional” con la palabra “ejerce” para que la claridad de ambas disposiciones sea igual a la de los textos cruceño y tarijeño.

8 Cfr. artículo 300.

legisladores benianos, deberá determinarse, sin lugar a equívocos, en qué situación quedarían los ítems del listado del EA que no coinciden con el catálogo constitucional. Algunos pasarían a ser gestionados bajo competencias compartidas y otros de manera concurrente, teniendo mejor cabida la noción de coordinación y la subsunción a las “leyes de la república”, todo lo cual inducirá, seguramente, reacomodos en los artículos 13 y 15 del Estatuto⁹. He aquí adecuaciones esenciales entre el EA y la NC.

Otra cuestión a discutir en los textos transcritos es la idea de que las competencias le pertenecen al “régimen autonómico”. Ellas son, por supuesto, del gobierno departamental. Un problema adicional se origina en la mezcla confusa que se hace de competencias y atribuciones. Las primeras, ya lo sabemos, se refieren a las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva (esta última subsume a la administrativa), mientras que las atribuciones no son sino las actividades que el gobierno está autorizado a realizar para lograr la implementación de sus competencias, tales como “planificar” y elaborar “planes, programas y proyectos a favor del departamento”. Estos son temas de adecuación formal.

2.2. Organización territorial y autonomías

Seguramente este es uno de los temas más discutidos en Bolivia en los últimos años, debido sobre todo al hecho de que la creación de varios niveles autónomos de gobierno afecta a la administración pública departamental, a la gestión de los recursos naturales y a la propiedad y distribución de los recursos económico-financieros. No obstante, y a despecho de la insistencia de los debates, las diferencias entre la NC y los EA son menores que las que uno podría imaginarse al calor de las discusiones.

Como se sabe, la *Lex Suprema*, ratificada por el cuerpo electoral el 25 de enero, diseña la organización territorial del Estado en función de cuatro instancias de gobierno y administración: el departamento, los municipios, las regiones y las entidades territoriales indígena-originaria-campesinas¹⁰. Se trata, a todas luces, de una organización compleja, que fue y continúa siendo cuestionada por varios analistas. En el subtítulo siguiente discutiremos si estos cuatro niveles gozan de la misma calidad autonómica.

⁹ Estos dos últimos artículos adolecen de las mismas debilidades de redacción analizadas en relación a Pando.

¹⁰ Ver los artículos 277, 280, 283 y 289 de la NC.

Por su parte, la organización territorial prevista en el Estatuto cruceño no es menos compleja que la de la NC:

Artículo 22. Conformación

- II. El Ejecutivo Departamental está compuesto por el Gobernador, los Secretarios Departamentales, el Vicegobernador, los Subgobernadores y los Corregidores.
- VIII. Los Subgobernadores ejercen la función ejecutiva en las Provincias y los Corregidores en la jurisdicción **seccional**. Son elegidos por sufragio universal, igual y directo. Sus atribuciones están establecidas en la Ley Departamental de Régimen Provincial, de acuerdo al presente Estatuto.

Artículo 159.

- II. La **autonomía provincial** consiste en el ejercicio de la potestad legislativa de las provincias a través de la Asamblea Legislativa Departamental y en el *ejercicio de las competencias de planificación, ejecución y administración de recursos económico-financieros para inversión pública*, que le deberán ser asignados por la Asamblea Legislativa Departamental, bajo los principios de subsidiariedad y gradualidad, de acuerdo al presente Estatuto.

Artículo 160. Instituciones del Régimen Provincial

- I. Cada Provincia está representada por un Subgobernador elegido por voto popular y un Consejo de Participación Provincial. La conformación del Consejo de Participación Provincial y las atribuciones de éste, el subgobernador serán reguladas a través de una Ley del Departamento.
- II. Los Consejos de Participación Provincial tendrán atribuciones de planificación, fiscalización y ejecución en la asignación de recursos.

Artículo 163. Ley del Régimen Indígena Departamental

Una Ley del Departamento, que para su aprobación deberá contar necesariamente con el voto favorable de todos los Asambleístas de origen indígena, establecerá el Régimen Indígena Departamental.

Artículo 164. Objetivos del Régimen Indígena Departamental

- I. El Régimen Indígena Departamental buscará el debido reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la **profundización de las instituciones** reconocidas por el Estado, como ser, las Organizaciones Territoriales de Base, las **Tierras Comunitarias de Origen y los municipios indígenas**.

Artículo 165. Independencia, coordinación y delegación [de los gobiernos municipales]

- I. El Departamento Autónomo de Santa Cruz no interferirá a los Gobiernos Municipales en el ejercicio de sus competencias, las cuales son ejercidas de manera autónoma, de acuerdo a la Constitución vigente y sus propias disposiciones autonómicas.

En verdad, nada simple es la organización territorial que se encuentra en el EA cruceño. Por el contrario es bastante semejante a la diseñada por la NC, aunque con una importante diferencia. Al decir de los artículos anteriores, en Santa Cruz coexistirían el gobierno departamental, las autonomías municipales, los Consejos Provinciales y Subgobernadores elegidos por voto popular y las TCO en proceso de fortalecimiento o “profundización”. La gestión del desarrollo y la del territorio, por tanto, tendrán que ser encaradas tomando en cuenta esos cuatro niveles de gobierno y administración, sin perder de vista que estarán también presentes los Corregidores, electos en cada una de las jurisdicciones municipales. La complejidad de los diseños, no cabe duda, es semejante. Y la diferencia está a la vista: mientras la NC prevé la creación de regiones y autonomías regionales, en Santa Cruz las provincias serán las que irán asumiendo dinámica autonómica.

Estructura similar a las anteriores fue adoptada por los legisladores benianos, quienes, sin embargo, decidieron avanzar más que sus homólogos cruceños:

Artículo 27.- El Poder Ejecutivo Departamental está representado por el Gobernador, el Vicegobernador, Secretario General y Secretarios Departamentales. Los Prefectos Provinciales y Corregidores, con jurisdicción en sus respectivas provincias y cantones.

Artículo 28.-

- I. El Gobernador, Vicegobernador, Prefectos Provinciales y Corregidores, serán elegidos mediante voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos de sus correspondientes jurisdicciones, de acuerdo a la norma electoral.
- II. El Gobernador y el Vicegobernador del Departamento serán elegidos en fórmula única.
- III. Los Prefectos Provinciales y Corregidores, serán electos de manera uninominal.

Artículo 32.-

- I. En la Provincia el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto Provincial, elegido por voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos de la jurisdicción.
- II. En el Cantón el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra a través de un Corregidor, elegido por voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos de la jurisdicción.

Artículo 163.- El Departamento del Beni está constituido por un territorio formado por 8 provincias [...]. Las provincias están subdivididas políticamente, en secciones municipales y cantones.

Artículo 164.- Asumiendo el proceso autonómico departamental, la **provincia** como componente fundamental del territorio beniano, asume competencia y **capacidad legislativa**, normativa y fiscalizadora de la administración provincial y de censura a los ejecutivos de la provincia. La **autonomía provincial** en el marco de las competencias conferidas, ejerce la delegación de sus representantes ante la Asamblea Legislativa Departamental (ALD) y de manera directa, constituye la Asamblea Legislativa Provincial (ALP).

Artículo 165.- Se constituirán en las provincias que así lo requieran, las Asambleas Legislativas Provinciales, que asumirán las capacidades y competencias que le sean asignadas por el Estatuto Autónomo Departamental.

Artículo 168.- Los miembros de la Asamblea Legislativa Provincial representarán a las secciones municipales y **cantones**, que serán elegidos por voto universal, secreto y directo, de manera uninominal. La designación de los asambleístas indígenas y campesinos se efectuará de acuerdo a sus usos y costumbres.

Artículo 172.- I. Las **atribuciones legislativas** de la Asamblea Provincial, están referidas **entre otras** a:

[Sigue un listado de 19 materias]

Artículo 174.- (El Consejo de Participación, Fiscalización y Control Cantonal) Estará conformado por siete (7) miembros, que representarán a los sectores sociales, económicos y culturales de su jurisdicción, de los cuales uno (1) será indígena y otro campesino. El Consejo se renovará anualmente. Los Consejeros podrán ser **reelectos** por una sola vez, de manera continua.

Artículo 181.- El Ejecutivo Cantonal, está representado por un Corregidor, elegido por voto universal y directo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por ley y tendrá las siguientes competencias:

[Continúa una lista de 17 ítems].

Artículo 186.- I. Los municipios del Departamento son autónomos por mandato de la Constitución Política del Estado, Ley Orgánica de Municipalidades, el presente Estatuto y Leyes de la República.

Artículo 76. [...]

IV. Se reconoce el carácter de Municipios Autónomos de las Tierras Comunitarias de Origen y comunidades campesinas, en las secciones municipales en las cuales los pueblos indígenas y las comunidades campesinas sean mayoría.

Cuatro son los niveles de organización y gobierno pensados en El Beni: el gobierno departamental, los gobiernos municipales (incluidos los indígenas), las autonomías provinciales y las administraciones cantonales. El “régimen de los pueblos indígenas del Beni” confina la autonomía de estos

al ámbito municipal, entrando en contradicción con la Constitución. Los corregidores “moxeños”, por su parte, están referenciados a los cantones (v. art. 32), tal como sucedía en la Constitución de 1967, lo que no se ajusta ya a la flamante normativa fundamental.

Contrastada la organización territorial del Beni con la NC, parece inevitable que el *Documento Orgánico* beniano tenga que adecuarse a las siguientes disposiciones constitucionales:

Artículo 269.

- I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.
- III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.

Artículo 289. La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290.

- I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.
- II. El autogobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

Dos modificaciones saltan a la vista: primera, suprimidos los cantones, los corregidores benianos habrían perdido su referencia territorial, por lo que o son eliminados, o su jurisdicción podría trasladarse al ámbito de la sección municipal, y segunda modificación, las autonomías indígenas deberán ser incorporadas al Estatuto, así sea a través de una disposición de remisión a la normativa constitucional. Dicho sea de paso que, salvando las diferencias entre uno y otro caso, esta segunda adecuación tendría que ser adoptada también por el EA de Santa Cruz (v. arts. 163 a 165 transcritos líneas atrás).

Pando introduce variantes importantes en su organización territorial. Se basa en criterios de descentralización administrativa antes que en autonomías sub-departamentales. La baja densidad poblacional del departamen-

to, su extenso territorio y su condición de frontera alejada de los centros nerviosos del país, seguramente ayudan explicar la visión pandina. Cualesquiera fuesen las razones, lo cierto es que el texto estatutario dice:

Artículo 37. I. El Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador del Departamento, el Vicegobernador, los Secretarios con jurisdicción departamental y los Subgobernadores con jurisdicción en sus respectivas provincias; tienen a su cargo la administración pública del Departamento, en el marco de la Constitución Política del Estado, las leyes de la República, el presente Estatuto Fundamental y las normas departamentales.

Artículo 53. Los Subgobernadores representan y administran el Ejecutivo Departamental en sus correspondientes provincias. Son electos por voto universal y directo dentro de la jurisdicción provincial se relacionan directamente con el Gobernador. [...] Tienen las siguientes funciones:

[...]

12. **Promover** el funcionamiento de los Consejos Provinciales de Participación Provincial como instancias de coordinación con los municipios y demás actores sociales.

Artículo 65. Los municipios comprendidos en el territorio del Departamento de Pando se rigen en forma **autónoma** de acuerdo a la Constitución Política del Estado y a las Leyes de la República.

Artículo 75. Las provincias participan de la Autonomía Departamental a través de sus representantes electos en la Asamblea Departamental de Pando.

Artículo 76. Corresponde a una norma de la Asamblea Departamental de Pando *profundizar la descentralización* de los organismos departamentales hacia las provincias, mediante la asignación de competencias y recursos.

Artículo 78. Corresponde a la Asamblea Departamental normas la asignación de autonomía a los pueblos indígenas que habiten en la circunscripción departamental, de acuerdo a su actual distribución territorial.

Artículo 79. La autonomía de los pueblos indígenas se establecerá de acuerdo al marco jurídico y administrativo del departamento, en concordancia con la Constitución Política del Estado y las leyes de la República.

Nadie podrá negar que los *estatuylentes* pandinos apuntaron a dos niveles de gobierno: el departamental y el municipal, lo que, obvio, cumple parcialmente los mandatos de la nueva Constitución. Las autonomías indígenas, en cambio, aparecen rodeadas de cierta indeterminación introducida por el artículo 78 del Estatuto. Modificado o suprimido éste dejaría librada la organización de esas entidades autónomas a la vigencia práctica de las disposiciones constitucionales, adaptadas a las condiciones regionales gracias al artículo 79 de la Carta pandina.

En relación a la descentralización provincial prevista por el EA de Pando, ella no entra en confrontación con disposición alguna de la Constitución, por lo que podría ser fácilmente aplicada en la práctica.

Finalmente, el EA de Tarija incluye particularidades que, indudablemente, responden a las características propias del departamento. La visión sureña se basa en los siguientes ejes definitorios:

Artículo 38. Respeto a las competencias municipales

El Gobierno Autónomo del Departamento de Tarija respeta las competencias de los Gobiernos Municipales de acuerdo a la Constitución Política del Estado y a las Leyes.

Artículo 80. Caracterización general y conformación del Ejecutivo Departamental

2. El Órgano Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador o Gobernadora del departamento, un Jefe o Jefa de Gabinete, los Secretarios o Secretarías Departamentales y los *Ejecutivos Seccionales de Desarrollo...*

Artículo 93. Derecho de las provincias al régimen especial autónómico

En el marco de la unidad e integridad del Departamento Autónomo de Tarija, se reconoce y garantiza el derecho de sus provincias a acceder al Régimen Especial Autónómico establecido en el presente Capítulo.

Artículo 94. Definición de Asamblea Provincial Autónoma

Es el órgano de deliberación, **normativo**, de representación y de fiscalización de la Provincia, en su ámbito territorial, en el marco de sus competencias, el cual podrá ser constituido en aquellas provincias que cuenten con más de una sección provincial y que voluntariamente decidan conformarla de acuerdo a Ley departamental.

Artículo 98. Atribuciones

Son atribuciones de la Asamblea Provincial:

4. Aprobar el proyecto de Plan de Desarrollo Provincial, propuesto por los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo de las respectivas secciones provinciales....
5. Aprobar el proyecto de presupuesto provincial propuesto por los respectivos Ejecutivos Seccionales de Desarrollo....
6. Fiscalizar el uso de los recursos que le corresponden a la Provincia....
14. Emitir **normas provinciales** en el marco de sus competencias.

Artículo 99. Ejecutivo Seccional de Desarrollo

En cada Sección de Provincia existirá un Ejecutivo Seccional de Desarrollo, el cual será elegido por voto popular y directo en el mismo acto de elección del Gobernador(a) del Departamento y de los diputados(as) departamentales.

Artículo 103. Derecho a la autonomía indígena

En el marco de la unidad e integridad departamental, la Constitución Política del Estado y las leyes, se reconoce la Autonomía de los pueblos indígenas Guaraní, Wenhayek y Tapiete, derecho que se ejercita sobre el territorio indígena originario, cuyos límites y jurisdicción se circunscriben a sus respectivas tierras comunitarias de origen.

La Autonomía Indígena consiste en la facultad de ejercer ciudadanía plena, constituir sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres; a recibir competencias; a recibir y administrar los recursos económico-financieros que les sean transferidos; a constituir su representación ante el Parlamento Departamental; a hacer prevalecer sus propias costumbres, lengua, usos y tradiciones naturales en los límites de su territorio.

Artículo 117. Relación con los Gobiernos Municipales y las Autonomías Indígenas

El Gobierno Departamental respeta, garantiza y fortalece la Autonomía Municipal e Indígena....

De los artículos anteriores se desprenden cuatro niveles de gestión pública: gobierno departamental, gobiernos municipales, administración provincial y autonomías indígenas. La singularidad tarijeña se encuentra en el nivel provincial, el que se articularía a través de una *sui generis* combinación entre la Asamblea Provincial Autónoma y los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo, estos últimos, empero, con jurisdicción coincidente con el territorio municipal. La visión *chapaca* sobre la autonomía indígena, en cambio, se acerca más al diseño constitucional, generando condiciones propicias para la vigencia práctica del autogobierno de los pueblos indígenas asentados en su territorio.

Antes de cerrar este subtítulo, dedicado a la “organización territorial y autonomías”, debe remarcarse el hecho de que el tema de las regiones y autonomías regionales es el que notoriamente separa a la nueva Constitución de los Estatutos Autonómicos ya aprobados. Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija deberán concertar con el gobierno nacional la adecuación de la administración provincial prevista en los Estatutos con las regiones inscritas en la Constitución. En esta última, por cierto, figura un componente de la organización territorial que podría convertirse en el punto de partida, o de llegada, de la concertación: la región uniprovincial (ver art. 280.I).

En suma, a partir del 7 de febrero de 2009, la organización territorial y la administración pública bolivianas pasan a estructurarse, en el nivel sub-

nacional, en función de tres gobiernos autónomos asentados en las jurisdicciones departamental, municipal y de las entidades territoriales indígena-originarias. La implementación de las regiones y de las autonomías regionales, por orden de la propia Constitución, deberá esperar todavía la aprobación de una o quizá dos leyes (v. art. 269.III, transcrito páginas atrás). Tiempo de espera que podría ser aprovechado para adecuar los diseños estatutarios, basados en las provincias, con el mandato constitucional. El escenario de cierre para esta importante cuestión probablemente se encuentre en la Ley Marco de Autonomías y, tal vez, en lo que vendría a ser la Ley de Bases de la Organización Territorial, o cualquier otra que cumpla esa función.

2.3. Jerarquía de las autonomías

Conocemos ya la organización territorial y los diferentes niveles autonómicos y administrativos inscritos en la Constitución y en los Estatutos. La complejidad de los diseños suscita una interrogante: ¿todos los niveles de administración tienen la misma jerarquía constitucional y autonómica? Preguntémoslo de otro modo, recordando, empero, que el núcleo de sentido de la autonomía viene dado por la potestad legislativa y por las competencias exclusivas: ¿todos y cada uno de los niveles identificados ejercerán competencias de la misma calidad y alcance? Para responder esta incógnita comencemos analizando los textos constitucionales específicos:

Artículo 276. Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.

Artículo 277. El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y **legislativa** departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo.

Artículo 280.

- I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un **espacio de planificación y gestión**.
- III. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. **Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.**

Artículo 281. El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, *normativo-administrativa* y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

Artículo 283. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y **legislativa** municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.

Queda claro que por imperio de estas normas los gobiernos departamentales y municipales ejercerán potestad legislativa en aquellas materias en las que la propia Carta Magna les asigna exclusividad¹¹, mientras que las regiones sólo dispondrán de una ambigua facultad *normativo-administrativa*. La diferencia entre la potestad legislativa y esta ambigua facultad viene acompañada, además, del hecho de que las competencias de las “autonomías” regionales no están pre-establecidas en la Constitución, sino que son conferidas por la Asamblea Legislativa Departamental. No cabe duda, el alcance de las autonomías departamental y municipal es mayor que el de las regionales. Alcances diferentes estos que, lógicamente, dan pie a calidades autonómicas también diferentes. La jerarquía constitucional y autonómica de los gobiernos departamentales y municipales, por tanto, es mayor que la de las administraciones regionales.

Si esto es así, ¿por qué entonces el artículo 276 de la *Ley Máxima* establece que “las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”? Para aprehender el sentido propio de esta disposición debe distinguirse la jerarquía material, basada en el origen y alcance de las competencias, de la jerarquía formal, que emerge de la presencia o ausencia en el texto constitucional de determinada norma o institución. La jerarquía formal corrientemente es entendida como “rango constitucional”, que, como se sabe, alude efectivamente al hecho de que tal norma o institución se encuentra inscrita en la Constitución. Desde esta óptica, nadie podrá negar que al estar las autonomías departamental, municipal, regional e indígena-originaria legisladas en la nueva Carta Magna, todas tienen “rango constitucional”, lo que, empero, no implica que tengan idéntica jerarquía material, sobre todo porque las “autonomías” regionales dependen de los órganos legislativos departamentales para su diseño final, dado que estos últimos son los que les asignan sus competencias. La autonomía departamental, por tanto, tiene una jerarquía mayor que la regional.

¹¹ El artículo 300 contiene un catálogo de 36 materias bajo competencias exclusivas departamentales y abre la posibilidad de la transferencia de otras más.

Y ¿cuál es la jerarquía constitucional de las autonomías indígena originario campesinas? Los artículos 289 y 304 de la Constitución dan elementos de juicio al respecto. El primero de ellos define qué debe entenderse por autonomía indígena, pero al hacerlo no incluye el alcance de sus potestades¹². Al tenor de este artículo, aunque habla de autogobierno y de libre determinación, no se sabe a ciencia cierta si las autonomías indígenas tendrán capacidad legislativa. En realidad, a lo largo de la nueva Ley de Leyes no existe una sola cláusula que reconozca explícitamente esa potestad a las entidades territoriales indígena-originarias. No obstante, es el artículo 304 el que, a tiempo de catalogar las *competencias exclusivas* de las autonomías indígenas, implícitamente involucra la potestad legislativa¹³. De manera que la jerarquía constitucional de éstas será igual a la de los departamentos y municipios autónomos.

Resumiendo: la organización territorial y administrativa que subyace al modelo autonómico adoptado por la NC se basa en tres niveles autónomos de la misma jerarquía (departamentos, municipios y territorios indígena-originarios) y en un nivel administrativo fuertemente descentralizado (regiones), de menor jerarquía constitucional que los anteriores.

Frente a este diseño, el estudio de los EA autoriza a extraer cuatro conclusiones:

- I.- Santa Cruz, Pando y Tarija coinciden en reconocer a los gobiernos departamentales y municipales el mismo alcance que les atribuye la NC. Beni, en cambio, además de estos dos niveles de gobierno, avanza a la constitución formal de autonomías provinciales, con potestad legislativa incluida.
- II.- Los Estatutos de Santa Cruz y Tarija contienen un régimen provincial en el que las competencias de las provincias no van más allá de la “planificación, ejecución y administración” de los recursos del presupuesto departamental asignados a la unidad sub-departamental. No se trata, en realidad, de “autonomías” provinciales, como las denominan ambos documentos. Pando, por su lado, establece sin ambages un esquema de descentralización administrativa más

12 El artículo 289 fue transcrito en la página 22 de este trabajo.

13 Vid. supra página 14, donde se encuentra el artículo 297 de la Constitución. Recordemos que las competencias exclusivas son aquellas en las que un nivel de gobierno ejerce las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

o menos avanzado. Beni, ya lo dijimos, se atrevió a diseñar el perfil de un régimen de gobierno provincial real.

III.- A diferencia del texto constitucional, ninguno de los Estatutos incorpora las regiones a su organización territorial. La creación de éstas en los departamentos es, por tanto, uno de los temas que requiere adecuación concreta en las reglas estatutarias. Varios caminos se encuentran a disposición de los legisladores departamentales para llevar a cabo la adecuación. Citemos tres posibilidades como ejemplo: podrían complementar sus Cartas Orgánicas añadiendo las regiones dentro del régimen provincial, lo que resulta perfectamente posible porque tanto las regiones de la NC, como las provincias del Estatuto tienen el mismo alcance competencial. En otra vía, podrían optar por reconvertir sus regímenes provinciales en regionales, lo que tampoco les exigiría mayores cambios debido, asimismo, al alcance competencial. Una tercera opción consistiría en incorporar a su normativa la provincia-región, o región uniprovincial según la Constitución, y las regiones multimunicipales dentro de las provincias. Está claro que esta ruta de adecuación resulta más compleja que las anteriores.

IV.- Las “autonomías” indígenas en los Estatutos de Tarija y Pando parecen encontrarse cerca del diseño constitucional. En el del sur sólo resta incorporar la potestad legislativa a su alcance competencial. Y en el del norte, lo dijimos antes¹⁴, resultaría suficiente eliminar el artículo 78 o modificarlo en términos parecidos al de Tarija. El Estatuto cruceño no habla de autonomía indígena, pero reconoce la existencia de las llamadas Tierras Comunitarias de Origen, las que por mandato de la séptima disposición transitoria de la NC se convertirán en *Territorios Indígena Originario Campesinos* autónomos con capacidad suficiente para hacerse cargo de las competencias municipales y de un catálogo adicional de otras 23 materias exclusivas. Santa Cruz se enfrenta al desafío de asumir modificaciones significativas a su “régimen de pueblos indígenas”. Adición del régimen indígena-originario es lo que requiere el Estatuto beniano, exigiéndole esfuerzos de adecuación mayores.

14 Vid. supra página 23.

3. El Gobierno Departamental

Para nadie es una novedad afirmar que la nueva Constitución y los cuatro Estatutos Autonómicos disponen que el gobierno departamental está conformado por dos órganos, uno legislativo y fiscalizador y el otro ejecutivo, titular de las funciones reglamentaria y ejecutivo-administrativa, es decir de aplicar en la práctica las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes que la Ley Fundamental les asigna.

La Nueva Constitución y la Carta Autonómica de Pando denominan *Asamblea Departamental* al órgano legislativo. Santa Cruz y Beni utilizan el apelativo de *Asamblea Legislativa Departamental*, sin que ello implique una divergencia en relación al texto constitucional. El Estatuto tarijeño es el que introduce una variante particular, bautiza a su órgano legislativo como *Parlamento Departamental* y, derivado de ello, *diputados* a sus integrantes. Esta particularidad, que no va más allá del plano formal, quizás tenga que ser adecuada a la nomenclatura constitucional, salvo que en la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización* (LMAD) se reconozcan algunas licencias formales a los Estatutos.

Mayores son las divergencias en los diseños de los órganos de poder departamentales y aún más las contradicciones en la asignación de competencias.

3.1. La Asamblea Departamental

Dos ejes analíticos fueron utilizados para identificar las concordancias y divergencias relativas a la Asamblea Departamental: la composición y modalidad de elección de los miembros del órgano deliberante y el enfoque de género.

3.1.1. Composición y modalidad de elección

La Constitución establece que existirán dos tipos de asambleístas: los elegidos por voto universal, directo y secreto, y los elegidos por las naciones y pueblos indígena-originarios según sus usos y costumbres. Ambas reglas se desprenden del siguiente texto:

Artículo 278.

- I. La Asamblea Departamental estará compuesta por asambleístas departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos.

La redacción es taxativa, no da lugar a equívoco alguno. Sin embargo, el Estatuto de Santa Cruz, a tiempo de incorporar a la Asamblea cinco representantes de los pueblos indígenas, dispone que todos los asambleístas sean elegidos por voto universal y directo, contrariando de ese modo el mandato constitucional¹⁵. La regla para la asignación de escaños (mayoría o proporcionalidad) se definiría en la *Ley Electoral del Departamento*.

La *Carta* pandina no autoriza la presencia de legisladores indígenas y prevé la elección de quince asambleístas uninominales, usando como circunscripción la jurisdicción municipal, elegidos por mayoría simple¹⁶. La contradicción con la NC es, por tanto, más fuerte que en el caso anterior. Ambos departamentos, consecuentemente, deberán modificar sus Estatutos adecuando la composición de sus órganos deliberantes al modelo pre-establecido en la Constitución.

Duda sembraron los *estatuylentes* tarijeños al disponer, en el artículo 69, que los veintinueve diputados departamentales sean elegidos mediante sufragio universal, incluyendo los tres representantes de pueblos indígenas y, al mismo tiempo, en el artículo 72, ordenar que esos tres asambleístas constituyen “representación indígena directa”, autorizados por ello a “integrarse” al parlamento departamental¹⁷. En este caso la vía de la adecuación parece sencilla: la ley electoral departamental sólo tiene que dar preeminencia a este último artículo del EA. La modalidad de asignación de los diputados territoriales y poblacionales se establecería también en la *Ley Electoral Departamental*.

Para concluir, corresponde destacar que, diferenciándose de sus tres homólogos, el documento beniano se ajusta al diseño de la NC, abstracción hecha de una particularidad. El órgano deliberante del Beni está constituido por asambleístas provinciales elegidos por voto universal, más cuatro representantes indígenas y otros cuatro campesinos, seleccionados según

15 Cfr. artículo 18.II del EA cruceño. Existirían en el gran departamento oriental 28 asambleístas en total, 15 por territorio, a razón de uno por provincia, 8 por población y 5 representantes de pueblos indígenas (un chiquitano, otro guaraní, así como representantes de los guarayos, ayoreos y mojeños).

16 Ver el artículo 25 del Estatuto de Pando, según el cual la Asamblea del norte estará compuesta por 15 asambleístas, uno por cada municipio existente allí.

17 El Parlamento tarijeño, al decir del Estatuto, cobijará a un total de 29 diputados. 12 por territorio, a razón de 2 por provincia, 14 por población, más los 3 diputados indígenas.

sus usos y costumbres¹⁸. A decir verdad, en este caso no se requeriría adecuación alguna, salvo que alguien cuestionara la inclusión de los representantes campesinos, lo que, por supuesto, carecería de fundamentos dada la orientación global de la nueva Constitución. El Estatuto, empero, no establece la regla para la asignación de los escaños territoriales y poblacionales, tampoco remite la decisión al desarrollo legislativo, aunque éste, obvio, resulta implícito.

3.1.2. Enfoque de género

La participación de la mujer en las Asambleas Departamentales fue normada en la nueva Constitución en los términos que se reproducen a continuación:

Artículo 278.

- II. La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, **y paridad y alternancia de género**. Los Estatutos Autonómicos definirán su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción.

Nótese que al hablar de “alternancia” de género, la referencia implícita es la lista de candidatos, dado que en el sistema electoral boliviano, ratificado por la NC, no existe forma de garantizar alternancia en la elección, sea que ella se realice con listas plurinominales y representación proporcional o en circunscripciones uninominales.

¿Qué dicen al respecto los Estatutos? El de Santa Cruz ordena explícitamente que las “listas de candidatos titulares” a la Asamblea deberán ser conformadas con participación paritaria de hombres y mujeres (v. artículo 18.VI). Empero, no dice nada de la alternancia, por lo que la inequidad de género podría reproducirse a través del mecanismo de no inscribir mujeres en los primeros lugares de la lista. Un problema adicional tiene la norma cruceña: limita la participación femenina a la nómina de candidatos titulares. Ambos aspectos, con seguridad, serán materia de adecuación entre el EA y la NC, lo que podría hacerse a través de la norma electoral del departamento.

18 La Asamblea beniana estaría integrada por 16 representantes territoriales (2 por cada una de las provincias), más uno por cada 50.000 habitantes, sumándose a todos ellos 4 designados por los pueblos indígenas y otros 4 por los campesinos. Vid artículo 20 del EA del Beni.

En la *Carta tarijeña* está mencionado el criterio de “paridad entre hombres y mujeres”, pero remite su concreción a la Ley Electoral Departamental (v. artículo 69). Tampoco en este caso se tomó en cuenta la alternancia, aunque queda claro que también en Tarija podría utilizarse la ley departamental como escenario de adecuación.

En Pando y en Beni no existen disposiciones estatutarias destinadas a regular la participación de la mujer en la Asamblea Departamental, vacío que podría facilitar la adecuación a través del desarrollo legislativo, sea nacional o departamental, e inclusive de las regulaciones del Órgano Electoral. Cabe aclarar acá que el Estatuto beniano sí exige el respeto al “principio de equidad de género” cuando se trata de la Asamblea Legislativa Provincial (v. artículo 169).

3.2. El órgano ejecutivo

La comparación de las normas relativas al órgano ejecutivo departamental se realizó a través de dos ejes analíticos: la composición del órgano y la forma de elección.

3.2.1. Composición del órgano ejecutivo

La Constitución es lacónica al referirse a este tema. Se limita a disponer que el “órgano ejecutivo departamental está *dirigido* por la Gobernadora o el Gobernador, en condición de máxima autoridad ejecutiva” (artículo 279). Al margen de ésta, no existen otras disposiciones conexas, salvo, si cabe, la norma dedicada a la organización territorial del país (artículo 269), lo que induce a pensar que el desarrollo legislativo, vale decir la dictación de las normas que faltan, podría producirse en la LMAD y en los Estatutos Autonómicos, o en estos últimos únicamente.

Descripción un tanto más detallada se encuentra en la *Carta Autonómica* de Santa Cruz, de cuyo artículo 22.II, según vimos páginas atrás¹⁹, se desprende que el *Ejecutivo Departamental* está compuesto por el “Gobernador, los Secretarios Departamentales, el Vicegobernador, los Subgobernadores y los Corregidores”, todos electos, salvo los Secretarios que son designados por la cabeza del gobierno departamental.

¹⁹ Vid. supra página 19.

Con ligeras variantes en la nomenclatura, Beni integra también su órgano ejecutivo con “el Gobernador, el Vicegobernador, Secretario General y Secretarios Departamentales, Prefectos Provinciales y Corregidores”, dejando asimismo la nominación de los Secretarios en manos del Gobernador, mientras que éste y las restantes autoridades resultan de la voluntad popular expresada en las urnas²⁰. Quede dicho de paso que los corregidores benianos tienen como ámbito jurisdiccional el cantón (suprimido en la NC), en tanto que sus homólogos cruceños desenvolverán sus actividades en la sección municipal.

El Estatuto pandino, atendiendo a sus particulares condiciones físicas y demográficas, simplifica un tanto la estructura del Ejecutivo Departamental, organizándolo con el Gobernador, Vicegobernador, Secretarios departamentales y Subgobernadores, estos últimos con jurisdicción provincial, exactamente igual a los funcionarios cruceños y benianos del mismo nombre (artículo 37 del EA)²¹.

Mayor innovación registra el órgano ejecutivo de Tarija, en cuya conformación, además del Gobernador y los Secretarios departamentales, figuran un Jefe de Gabinete y los denominados “Ejecutivos Seccionales de Desarrollo”, encargados de dirigir el desarrollo integral de las secciones de provincia estos últimos por mandato de las urnas²². Está claro que estos Ejecutivos Seccionales tendrán un rol semejante a los corregidores cruceños.

Ahora bien, con todo y sus diferencias, ninguno de los diseños anteriores del órgano ejecutivo departamental entra en contradicción con la Constitución porque, sencillamente, ésta no se ocupa de perfilar las instancias de poder del gobierno departamental. Consecuentemente, la adecuación de los EA a la NC, en esta materia, podría fácilmente realizarse en la LMAD.

3.2.2. Forma de elección

Nada está dicho en la Constitución sobre la forma de elección de la máxima autoridad ejecutiva del departamento. No se sabe si será elegida con mayoría simple o con mayoría calificada de votos. Tampoco si existirá segunda vuelta, directa o indirecta, en caso de que ningún candidato alcanzase el

20 Cfr. artículos 27 y 28 del EA del Beni, transcritos en la página 20 de este documento.

21 Vid. *supra* página 23.

22 La conformación del ejecutivo tarijeño se encuentra en los artículos 80 y 99 del Estatuto. Vid. *supra* pág. 24.

Tabla 1

Elección de Asambleas y Ejecutivos Departamentales

porcentaje mínimo de votos requerido. Estos temas y otros detalles serán regulados, seguramente, en la norma electoral o en la LMAD, aunque por su prelación en el tiempo, la probabilidad mayor es que suceda en la primera.

El Estatuto beniano coincide en las indeterminaciones con la NC. Su artículo 28 se limita a dejar sentada la elección por voto universal y secreto y a remitir a la norma electoral departamental la definición de las demás reglas para la elección del Gobernador.

La *Carta Institucional* tarijeña, simplificando las cosas, dispone que para ser elegido Gobernador (a) se requiere sólo la mayoría simple de los votos válidos emitidos en la circunscripción departamental²³.

Criterios diferentes utilizaron los *estatuyentes* cruceños y pandinos, quienes optaron por incluir en sus Cartas orgánicas la exigencia de mayoría absoluta de votos para adjudicarse la gobernación y la segunda vuelta directa, dado el caso de que ningún candidato (a) obtuviese ese mínimo calificado de sufragios²⁴.

A la postre, el silencio constitucional sobre estos cruciales temas facilitará la vigencia de los regímenes departamentales, los cuales fueron grandemente validados a través de su incorporación a la Ley del Régimen Electoral Transitorio²⁵, salvo algunas excepciones, como el hecho de que en el caso del Beni se transcribió la composición de la Asamblea Departamental que figuraba en el proyecto de Estatuto de 15 de diciembre de 2007 y no la del EA vigente, fechado en 10 de febrero de 2008 o la disposición de elegir al gobernador pandino por mayoría simple de votos, contrariando al Estatuto que establece mayoría absoluta y segunda vuelta directa, en su caso. Esta es una prueba de que la tan mentada “adecuación” de las normas departamentales no necesariamente implica reformas a los Estatutos.

Lo más importante de los ejes analíticos utilizados en el análisis comparativo de los órganos legislativo y ejecutivo de los gobiernos departamentales se recoge y sistematiza en la Tabla 1. En ella, adicionalmente, se incorpora el diseño de la Ley del Régimen Electoral Provisional.

23 Revisar el artículo 81 del EA de Tarija.

24 Consultar los artículos 28 del EA de Santa Cruz y 45 del pandino.

25 Esta ley se promulgó el 14 de abril del año en curso, con el número 4.021.

3.3. Competencias estatutarias sin respaldo constitucional

Vimos en las páginas anteriores, a tiempo de analizar el contenido de la autonomía, que tanto la Constitución como los cuatro Estatutos Autonómicos²⁶ asignan materias y actividades a los gobiernos departamentales para ser gestionadas bajo competencias exclusivas, compartidas o concurrentes. En consecuencia, parte importante de la identificación de las asincronías entre los EA y la NC pasa por la comparación de los catálogos competenciales inscritos en esta última y en aquellos.

Repitiendo lo dicho en otro trabajo, denominamos “competencias estatutarias sin respaldo constitucional a aquellas materias que figuran en las listas de competencias departamentales exclusivas y compartidas de los Estatutos, pero no son adjudicadas a los departamentos, bajo modalidad alguna, en las nóminas de la nueva Constitución”²⁷. Se trata, por tanto, de importantes temas que forman parte de las diversas líneas de adecuación de los EA a la matriz de la NC, temas que, además, tienen alto valor funcional para la vigencia de los Estatutos y del régimen autonómico.

La Tabla 2 es la encargada de recoger las materias cuya gestión encomiendan los EA al nivel departamental, sin contar con el respaldo constitucional suficiente²⁸. Analicemos el contenido de la tabla. La *Norma Institucional* beniana es, al parecer, la que registra mayores desencuentros con la nueva Constitución.

Anotemos inicialmente que los legisladores benianos clasificaron 44 materias bajo responsabilidad departamental (38 exclusivas y 6 compartidas). De ellas, nada menos que 20 carecerían de suficiente respaldo constitucional, lo que equivale a decir que alrededor del 45% de su asignación competencial se encontraría en entredicho. No cabe duda que, con ese nivel de desencuentros, las fundaciones autonómicas del Beni requerirán de importantes esfuerzos de concertación para lograr su adecuación constitucional.

26 El Estatuto del Beni era el único que, hasta principios de la gestión 2008, utilizaba el sistema de lista única para la asignación competencial. En fecha 10 de febrero del año pasado, sin embargo, transitó al sistema de lista triple, con el que fue aprobado en el referendo departamental. Cfr. Chávez Reyes, Silvia y Carlos Böhr, 2008, pág. 19.

27 Cfr. Böhr, Carlos, 2009, pág. 12.

28 La Tabla se construyó a través de tres pasos: el primero consistió en armar la matriz de las materias que la NC adjudica a los gobiernos departamentales bajo competencias exclusivas, compartidas y concurrentes; el segundo paso consistió en la incorporación a la matriz de los listados estatutarios. El resultado de las dos operaciones fue la visibilización de las materias estatutarias que carecen de una disposición constitucional habilitante.

TABLA 2

Competencias estatutarias sin respaldo constitucional

Estamos hablando aquí de la Parte Segunda, Títulos I al IV, del EA. Sin embargo, no puede dejar de destacarse que 3 de esas 20 materias revelan más bien problemas de forma, antes que de fondo: “Áreas protegidas”, “Conflictos de límites territoriales interdepartamentales, interprovinciales e intercantonales” y “Desastres naturales y defensa civil”. Decimos de forma, porque todo parece indicar que la ausencia de estas materias en el catálogo departamental de la NC se debe a implícitos u olvidos y no a voluntad alguna de hegemonizar el ejercicio de esas competencias. Dos hechos y una deducción nos autorizan a esta apreciación. Entre las competencias exclusivas asignadas al gobierno nacional figura una descrita como “Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado”, fórmula que, implícitamente, abre la posibilidad de áreas protegidas de interés departamental, en las que, por cierto, no intervendrá, ni tendrá interés de hacerlo, el gobierno nacional. Un segundo hecho, resulta absolutamente insostenible plantear que un gobierno departamental resuelva conflictos de límites que sostiene con otro departamento, como reza en el Estatuto beniano, en tanto que la suerte de los conflictos intradepartamento probablemente quede esclarecida a través de meros ajustes en la Ley de Unidades Participativas Administrativas. Y la deducción es sencilla: dado el hipotético caso de un desastre natural. En ese sentido, nadie podrá impedir que el gobierno departamental actúe en auxilio de las víctimas o en la remediación de los daños, lo que no quita que si los gobiernos nacional y departamental aúnan esfuerzos la eficiencia o la eficacia podrían ser superiores.

Grosso modo, Santa Cruz suma 16 materias con déficits de sustento constitucional, conforme se aprecia en la tabla, es decir el 29% de su catálogo competencial, ya que el EA asigna un total de 55 materias al gobierno departamental, 43 como exclusivas y 12 compartidas. De manera semejante al caso anterior, cinco de ellas, empero, no parecen ofrecer incompatibilidades de fondo, puesto que muy poca gente podría dudar del rol que les corresponde jugar a los órganos departamentales en áreas como “*Obras públicas departamentales*”, “*Áreas protegidas*”, “*Defensa de los consumidores y usuarios*”, “*Ferías internacionales en el Departamento*” y “*Límites provinciales y municipales*”. En el principal departamento oriental, por tanto, las incompatibilidades se reducirían al 20% del catálogo.

El Estatuto de Tarija, por su lado, enlista 37 materias bajo competencia departamental exclusiva y 11 compartidas, sumando 48 en total. Basados en estas cifras, puede destacarse que, en números absolutos, disminuye un tanto el conjunto competencial signado por desencuentros. 12 materias integran el grupo, las que en cifras relativas representan el 25% del total, aunque también en este caso debe tomarse en cuenta que, al menos, 3 asignaturas no van más allá de discrepancias formales. Coincidentemente se trata de “*Obras de infraestructura departamental*”, “*Áreas protegidas*” y de las actividades de “*defensa civil*”. Con lo que el universo competencial que requiere de especiales esfuerzos de concertación se reduciría a no más del 18% del listado estatutario.

Los *estatuyentes* pandinos organizaron su canasta competencial con 23 materias, 17 exclusivas y 6 compartidas con el nivel nacional, de las cuales el 52% carecería de adecuada concordancia con la NC: estamos hablando, por tanto, de 12 materias, todas registradas en la Tabla 2. Tres de ellas, no obstante, pueden relativizarse: “*Áreas protegidas*”, “*Defensa del consumidor*” y “*Defensa civil y gestión de riesgos*”, con lo que el valor relativo se situaría por debajo del 40%.

Hasta aquí se tienen despejadas, en cada una de las columnas de la tabla, las materias con desencuentros apenas formales y, al mismo tiempo, se ha cuantificado la falta de correspondencia entre las asignaciones competenciales formuladas por los EA y la de la NC. Con los resultados a la vista, una pregunta se hace inevitable: ¿cuál es el núcleo duro de competencias que, sin la necesaria adecuación, no podrían ser gestionadas por los gobiernos departamentales sin generar serios conflictos institucionales, sociales y políticos? De la Tabla 2 se desprende que cuatro serían las materias que conforman ese núcleo duro:

1. Tierra, o mejor “dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras” como dice, sin rodeos, el Estatuto de Pando,
2. Recursos forestales y aprovechamiento de los mismos,
3. Recursos naturales, renovables y no renovables.
4. Régimen de las cooperativas de servicios públicos.

He aquí lo más difícil, pero también lo inevitable de la adecuación constitucional de los Estatutos Autonómicos si lo que se busca es darle vigencia real a la Bolivia autonómica, aquí y ahora.

4. Servicios de Justicia

En este capítulo se concentran los estudios comparativos realizados sobre la administración de justicia, el órgano administrativo judicial, el Ministerio Público, la Procuraduría General y el Defensor del Pueblo. El análisis de la administración de justicia, acorde con las innovaciones de la nueva Constitución, abarcará las jurisdicciones ordinaria, por un lado, e indígena originario campesina, por otro.

En cada uno de los componentes de este capítulo se utilizaron ejes analíticos diferenciados, aunque coincidentes, y se centralizó la información en cuadros comparativos, cuando la abundancia o complejidad de ella lo recomendaba.

4.1. La administración de justicia

Inequívocas son las normas constitucionales abocadas a delinear la estructura del órgano judicial:

Artículo 179.

- I. La función judicial es única. La **jurisdicción ordinaria** se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la **jurisdicción agroambiental** por el Tribunal y jueces agroambientales; la **jurisdicción indígena originario campesina** se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley.
- II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía.
- III. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Cuatro jurisdicciones están claramente identificadas en el texto, sin por ello romper la unidad de la función judicial: la ordinaria, la agroambiental, la jurisdicción indígena originaria campesina y la constitucional. Otras jurisdicciones como la contencioso-administrativa, militar, tributaria, etc, serán reguladas mediante ley especial. De las cuatro primeras, la ordinaria y la de los pueblos indígenas enfrentan importantes desinteligencias en su tratamiento por parte de los EA y la NC.

4.1.1. Jurisdicción ordinaria

Para evaluar el estado de situación de la jurisdicción ordinaria se utilizaron como ejes comparativos la asignación competencial, su composición, la designación de sus miembros y el *derecho autonómico*. La información, tanto de la Constitución como de los cuatro Estatutos Autonómicos fue sistematizada en la Tabla 3.

Por determinación del artículo 298.II.24 de la *Ley Fundamental*, la administración de justicia es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, correspondiéndole, naturalmente, al Organo Judicial su ejercicio. Nótese que en esta asignación competencial no engrana del todo la naturaleza comunitaria, particularista, de la jurisdicción indígena-originaria, especialmente el origen de la potestad de impartir justicia de que están investidas las autoridades tradicionales. Al margen de esta sutil cuestión, que propiciará seguramente largos debates, lo evidente es que la administración de justicia, por mandato de la NC, es una competencia nacional exclusiva, al igual que el registro de derechos reales, fuente importantísima, actualmente, de los ingresos judiciales.

Harto diferente es la orientación de la Carta Estatutaria cruceña, la que en sus artículos 141.II y 142 dispone que será la *Ley Departamental de Organización Judicial* la encargada de regular el servicio en Santa Cruz, fórmula ésta que sitúa, implícitamente, a la administración de justicia en calidad de competencia departamental exclusiva o, al menos, como competencia compartida. Cualquiera de estas asignaciones competenciales, empero, se contraponen a la matriz constitucional, razón por la que las previsiones estatutarias no podrían ser aplicadas en la práctica. La estabilidad institucional de los servicios de justicia en Santa Cruz depende de la adecuación o de la modificación del Estatuto.

Los EA de Beni y Pando, cada uno por su lado, se ajustan al diseño establecido por la Constitución, sometiendo la administración de justicia departamental a la normativa constitucional y a lo que se determine en las leyes orgánicas nacionales respectivas. El documento pandino, al mismo tiempo, abre la posibilidad de que el Organo Judicial supremo transfiera o delegue algunas facultades al nivel departamental (v. artículo 61).

Tabla 3

Jurisdicción Ordinaria

A su turno, el Estatuto tarijeño reafirma asimismo que la administración de justicia departamental se imparte en el marco de la Constitución y de las leyes nacionales (art. 104). Aunque, a continuación dispone también que una “Ley Departamental *creará* los órganos del servicio de justicia en el departamento” (art. 105), olvidando que esos órganos ya existen y que la NC únicamente les cambia el nombre. Sin lugar a dudas, se trata de un desliz formal en la redacción del texto estatutario, lo que determinará que en la práctica se imponga el artículo 104.

Nítidamente, de la Tabla 3 se desprende que en la composición del Organismo Judicial a nivel departamental todos los EA se acomodan a la normativa constitucional, aunque todos también portan una discrepancia formal, en la nomenclatura de las instancias encargadas de impartir justicia. Los cuatro documentos hablan todavía de Corte Superior de Distrito o de Justicia (Beni), mientras que la NC introdujo el denominativo de “Tribunal”, tanto para el nacional como para los departamentales. Esta diferencia se explica por la data anterior de los Estatutos, redactados, al menos, un año antes de la vigencia de la nueva *Carta Magna*. La adecuación en este aspecto no ofrece problema alguno.

Es en las reglas para la designación de los jueces y en el período de funciones donde se registran importantes diferencias. Los Vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia son designados por el Tribunal Supremo de ternas elaboradas por el Consejo de la Magistratura, poseyendo este último, además, la capacidad para designar a los jueces inferiores, con exámenes de competencia, de por medio y amparados por la carrera judicial.

Discrepando con estas reglas, el EA de Santa Cruz manda que los miembros del Tribunal Departamental e incluso los jueces inferiores serán designados por la Asamblea Legislativa del Departamento, con los votos de dos tercios de sus miembros, vale decir del total de asambleístas. Para los jueces de menor rango, se requerirán, además, ternas preparadas por los jueces superiores en base a la carrera judicial departamental (ver artículos 141 y 144 del Estatuto). Incompatibles con la Constitución son, innegablemente, estas normas estatutarias, razón por la que, sin sufrir modificaciones, no podrían aplicarse en la práctica.

Los legisladores tarijeños, como sus homólogos orientales, dispusieron que los integrantes del Tribunal superior de su distrito sean nominados por

el Parlamento departamental con voto calificado, pero prefirieron guardar silencio en torno a la designación de los escalones inferiores de la judicatura. Está claro que tampoco el máximo órgano judicial del sur podrá ser integrado conforme a las reglas departamentales.

Beni y Pando, por su parte, no incluyeron en sus Estatutos regulaciones relativas a la conformación de los tribunales y jueces departamentales. En ambos distritos, por ende, no se prevén interferencias en el funcionamiento de los servicios de justicia.

Considerando las diferencias detectadas en la asignación competencial, en la composición del órgano judicial y en la designación de los operadores de justicia, es casi imposible no concluir que la adecuación de los EA resulta inevitable. Adecuación susceptible de encararse a través de dos vías alternativas. I. modificando y ajustando los textos estatutarios para concordarlos con la NC, o II. el Tribunal Supremo de Justicia, haciendo uso de la permisividad señalada en el artículo 297.1.2, podría transferir o delegar parte de sus facultades al nivel departamental, especialmente lo relativo a la constitución de los tribunales y jueces departamentales²⁹. Si se optase por esta segunda vía, la nueva Ley del Órgano Judicial podría ser el instrumento idóneo para implementarla, o en su caso, una ley especial dictada al efecto.

Cabe llamar la atención sobre el hecho de que la Constitución fija en 6 años el período de funciones de los miembros del Tribunal Supremo, en tanto que el Estatuto cruceño establece 10 años para los Vocales de la “Corte Superior”. Es verdad, no se trata de una contradicción abierta porque estamos hablando de órganos diferentes, pero no parece coherente que el de menor jerarquía desempeñe funciones durante un tiempo más largo que el órgano superior, casi el doble en nuestro caso. Habrá que pensar también en la compatibilización de los períodos de funciones.

Para cerrar este capítulo resta todavía analizar un tema de capital importancia, sobre el que la Constitución no contiene disposición alguna. En el Estatuto de Santa Cruz se lee lo siguiente:

²⁹ Recuérdese que el art. 297.1.2 denomina competencias exclusivas a aquellas en las que las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva se encuentran en manos de un nivel de gobierno, pudiendo éste transferir o delegar las dos últimas a otro nivel.

Artículo 143. Última instancia autonómica, control de legalidad y jurisprudencia autonómica departamental

- I. La Corte Superior de Distrito de Santa Cruz es la última instancia jurisdiccional y dicta Sentencias con autoridad de cosa juzgada en aquellos procesos en que el derecho aplicable de manera preferente sea el derecho autonómico cruceño, es decir, en aquellos procesos que versen sobre las materias de competencia exclusiva del Departamento, de acuerdo al presente Estatuto.

La Carta beniana contiene también una disposición semejante, aunque un tanto menos precisa que la norma cruceña:

Artículo 182.

- II. En las materias de competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado y las leyes de la República al Departamento Beni, el presente Estatuto es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro. En defecto de derecho propio, será de aplicación supletoria el Derecho Estatal.

Ambas cláusulas tienen por objeto dejar sentado lo que en otras latitudes se conoce con el nombre de *derecho autonómico*. En el marco de la nueva estructura y organización territorial del Estado boliviano adoptada por la Constitución, los gobiernos departamentales y municipales y los de las entidades territoriales indígena originario campesinas tienen a su cargo la gestión de un conjunto de materias, para lo que disponen de las potestades legislativa y reglamentaria. Las normas que en ese cometido aprueban los gobiernos subnacionales integran el derecho autonómico, cuyo ámbito de vigencia es estrictamente el que corresponde al órgano encargado de su aprobación (departamental, municipal o territorio indígena-originario). Su tratamiento judicial, por tanto, no tiene por qué trascender los límites del departamento, habida cuenta que los municipios y territorios indígenas son, en todo caso, subdepartamentales. Razón por la que, exclusivamente en esas materias, el máximo tribunal departamental de justicia asume la calidad de última instancia jurisdiccional y ejerce el control de legalidad estatutaria sobre las leyes y decretos departamentales. Este es el alcance de las disposiciones transcritas líneas atrás, sobre cuyo objeto, y pese a la trascendencia de las mismas, la NC no prevé absolutamente nada, generando un vacío legal que podría dificultar o desordenar la configuración y desarrollo del derecho autonómico boliviano.

Esta es también una materia que requiere de adecuación, en la que, a diferencia de la gran mayoría de las otras, la deficiencia o el silencio se encuentra en el lado de la Constitución. El vacío constitucional, por ende, podría ser llenado en la LMAD y/o en la nueva *Ley nacional de Organización Judicial*. Para concluir debe dejarse dicho, con palabras usadas en otra oportunidad, que “sin esta adecuación el derecho autonómico podría enfrentar obstáculos mayores y consumir más tiempo hasta adquirir carta de ciudadanía”³⁰.

4.1.2. Jurisdicción indígena-originario-campesina

Abstracción hecha del grado de consenso que pueda tener y de las dificultades prácticas que entraña, nadie podrá negar que la inscripción del *pluralismo jurídico* entre los principios rectores del Organo Judicial fue una de las más importantes reformas incorporadas en la nueva Constitución. Su vigencia real determinará nada menos, pero tampoco nada más, que la institucionalización de los sistemas o prácticas de resolución de conflictos de los pueblos indígena-originarios.

No debe pensarse, empero, que la constitucionalización del pluralismo jurídico es una innovación atribuible completamente a la nueva *Ley Fundamental*. Debe recordarse, al respecto, que el artículo 171.III de la recientemente abrogada Constitución de 1967 autorizaba a las “autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas” a resolver conflictos aplicando su normas propias. De manera que la orientación de la NC no terminaría de ser entendida si no se tomasen en cuenta la norma constitucional precedente y, sobre todo, el uso ancestral y la persistencia de esos procedimientos consuetudinarios.

¿En qué consiste, entonces, la innovación de la flamante *Carta Magna*? Crea la jurisdicción indígena originario campesina, reconociéndole, al hacerlo, la misma jerarquía que a la jurisdicción ordinaria. Pero, esta decisión va más allá de la simple institucionalización de los procedimientos consuetudinarios utilizados por los pueblos indígenas, los convierte en mecanismos estatales de resolución de conflictos. Todo ello, además, en el marco de la vigencia material del principio de la *libre determinación* de los pueblos indígenas u originarios a través de la autonomía (autogobierno)³¹.

30 Böhr, Carlos, 2009, pág. 29.

31 Cfr. artículos 289 y 290 de la NC. Vid. supra pág. 22.

De ese modo deben entenderse los artículos 1º y 178 de la NC respecto a los servicios de justicia:

Artículo 1º. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente..., intercultural.... Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico..., dentro del proceso integrador del país.

Artículo 178. I. La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, **pluralismo jurídico**, interculturalidad y respeto a los derechos.

Frente a esta nueva visión constitucional de la justicia, que sitúa en primer plano el pluralismo jurídico y su derivación en la estructura jurisdiccional, es muy poco lo que se encuentra en los Estatutos Autonómicos. En Tarija se reconocen los sistemas de justicia de las “comunidades indígenas” del Departamento, no sin antes dejar en pie el estandarte de la unidad institucional del Órgano Judicial (v. artículos 104 y 106 del Estatuto). En esta materia, por tanto, no parece existir necesidad de adecuación alguna del Estatuto tarijeño.

La *Carta Institucional* cruceña, en cambio, asume dos actitudes diferentes sobre el tema: en el apartado dedicado a la organización judicial del departamento, planta la *unidad jurisdiccional* como principio rector de la administración de justicia en Santa Cruz (artículo 141). Y en el régimen de los pueblos indígenas prefiere guardar silencio. No legisla nada al respecto (v. artículos 161 y siguientes). Pareciera, en consecuencia, que en la legislación cruceña no existiría espacio para pensar una jurisdicción indígena como tal. Ciertamente, esta es una cuestión que no podría quedar sin la debida armonización entre el EA y la NC. Por lo demás, debemos dejar constancia acá que no es lo mismo hablar de “unidad jurisdiccional” (Santa Cruz) que de “unidad institucional” (Tarija) o de “función judicial única” (NC).

Quienes redactaron los *Documentos Orgánicos* de Beni y Pando, prudentemente, prefirieron no incursionar en definiciones principistas sobre la administración de justicia, limitándose a señalar que ésta se desenvolverá en el marco establecido por la Constitución y las leyes de la República, incluida, obvio, la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por tanto, en ambos Estatutos no existe nada que adecuar en esta área.

4.2. Consejo de la Magistratura

Comparado con la anterior Constitución, el diseño que la nueva *Ley Fundamental* hace del órgano administrativo judicial, desliza un sesgo que podría tener consecuencias prácticas insospechadas. El artículo 193 de la NC, en términos confusos, determina que “el Consejo de la Magistratura es la instancia responsable del régimen disciplinario [...] y del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero”, alejándose así de la precisión con la que la abrogada *Carta Magna* describía a la entidad: “el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo del Poder Judicial” rezaba el artículo 122 de aquella. En la versión actual, el Consejo parecería tener un alcance ligeramente mayor al de una unidad de auditoría³². Esta cuestión, empero, no forma parte del “objeto” de estudio abordado en la investigación, por lo que nos limitamos a dejar constancia de ella.

Sea como fuere, lo cierto es que en el diseño básico del Consejo se introdujeron tres reformas: una, la elección de sus miembros por voto popular; dos, el cambio de nombre (hoy, Consejo de la Magistratura) y tres, la reducción del período de funciones a 6 años. Pero, ¿qué dicen los Estatutos sobre el Consejo? La Tabla 4 recoge las decisiones adoptadas al respecto en los departamentos.

Santa Cruz y Beni comparten una innovación: crean el *Consejo Departamental de la Judicatura*, concebido todavía como “órgano administrativo y disciplinario”, que funcionará en calidad de entidad descentralizada del Consejo nacional³³. Ambos organismos departamentales estarían integrados por cuatro Consejeros, designados por la Asamblea Legislativa Departamental con dos tercios de votos, y encabezados por el Presidente de la “Corte Superior de Justicia”. Los cuatro primeros tendrían un período de mandato de ocho años improrrogables³⁴. El saldo de esta revisión demuestra que, a la hora de pensar el funcionamiento de la administración de justicia, en las normas cruceña y beniana existen varios desencuentros

32 Preocupa en especial que se haya suprimido de las atribuciones del Consejo la de elaborar el presupuesto anual del Órgano Judicial (ver el artículo 195 de la NC). Aprovechamos este espacio para corregir una afirmación nuestra anterior. Dijimos en el ensayo “Líneas de adecuación de los Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución” que “el diseño del Consejo de la Judicatura en la NC es prácticamente el mismo que hoy se tiene”; afirmación que ahora consideramos alejada de la realidad. Cfr. Böhr, Carlos, 2009, pág. 29.

33 Cabe recordar que hoy sólo existe la “representación” del Consejo en cada distrito judicial.

34 Cfr. artículos 149 a 151 del EA cruceño y artículos 39 a 42 del beniano.

con la NC, los cuales, obvio, impedirán su aplicación práctica sin enfrentar, paciente y concertadamente, el proceso de adecuación respectivo.

El Estatuto de Tarija enfrenta el tema pensando en la estructura actual del Consejo e introduciendo una modificación: dispone que el representante del órgano administrativo en el distrito sea designado por el Parlamento Departamental, remitiendo los detalles a la ley (v. art. 105 del EA). Resulta útil señalar aquí que la posibilidad de que ese funcionario sea designado por una instancia departamental no entra en contradicción con la NC, ya que ésta, como es lógico, no contiene disposiciones sobre la estructura interna del Consejo de la Magistratura. Este hecho nos sugiere que la normativa tarijeña podría conciliar criterios con la legislación nacional a través de la nueva Ley del Consejo de la Magistratura, en la que podría, perfectamente, delegarse esa designación a las Asambleas Departamentales.

Tabla 4

Consejo de la magistratura

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
1. Consejo de la Magistratura (CM) encargado del régimen disciplinario y del control y fiscalización del manejo administrativo y financiero de las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y especializadas 193.I 2. Composición y organización fijadas en la ley 193.II 3. CM elegido por voto universal 194.I 4. Período de funciones: 6 años 194.III	1. Consejo Departamental de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario de la administración de justicia en Santa Cruz 149.I 2. Organismo descentralizado del Consejo de la Judicatura, regulado por una ley departamental 149.I y II 3. Presidente de CSD más 4 Consejeros designados por 2/3 de ALD 150 y 151 4. Período de funciones: 8 años 151	1. Consejo Departamental de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario de la administración de justicia en Beni 39 2. Organismo descentralizado del Consejo de la Judicatura, regulado por una ley departamental 39 y 42 3. Presidente de CSJ más 4 Consejeros designados por 2/3 de ALD 40 y 41 4. Período de funciones: 8 años 41.II
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	- El Representante de la Judicatura es elegido por el Parlamento Departamental. Formas y condiciones establecidas en una ley departamental 105	No contiene disposiciones específicas

Nota: Los números a la derecha de las columnas indican el artículo y el parágrafo del documento respectivo.

Los legisladores pandinos no incluyeron en el Estatuto normas dedicadas a este tema, lo que permite suponer que, en ese departamento, la vida institucional de la administración de justicia tendrá menos sobresaltos.

4.3. Ministerio Público

Para alcanzar una adecuada concordancia entre los regímenes del Ministerio Público inscritos en la Constitución y en los Estatutos se requiere esclarecer cuál la naturaleza de la competencia que sustenta a este importante servicio de justicia. Reproduzcamos para ello las principales disposiciones de los cuerpos legales estudiados.

Pareciera que la *Lex Suprema* considera que las actividades del Ministerio Público se desenvuelven en ejercicio de *competencias exclusivas del nivel nacional*. Tal cosa se desprende de las siguientes determinaciones:

Artículo 225

- I. El Ministerio Público defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública. El Ministerio Público tiene **autonomía funcional, administrativa y financiera**.
- II. El Ministerio Público ejercerá sus funciones de acuerdo con los principios de legalidad, [...] **autonomía, unidad y jerarquía**.

Artículo 226

- I. La Fiscal o el Fiscal General del Estado es la autoridad jerárquica superior del Ministerio Público y ejerce la representación de la institución.
- II. El Ministerio Público contará con fiscales departamentales, fiscales de materia y demás fiscales establecidos por ley.

Artículo 228. La Fiscal o el Fiscal General del Estado ejercerá sus funciones por seis años, sin posibilidad de nueva designación.

En efecto, al reconocerle *autonomía* de funcionamiento, tanto institucional cuanto económica y financiera, la NC parecería estar definiendo que el Ministerio Público opera a través de una estructura nacional, encabezada y representada por el Fiscal General, quien conduciría el órgano ejerciendo la autonomía institucional.

Veamos ahora qué dicen las disposiciones estatutarias:

Santa Cruz

Artículo 145. Garante de la seguridad ciudadana

Sin perjuicio de los principios de unidad y jerarquía del Ministerio Público, el Fiscal de Distrito de Santa Cruz es el representante de mayor jerarquía del Ministerio Público en Santa Cruz. Su función es ejercer la acción penal pública en el

Departamento y las atribuciones que la Constitución vigente y las Leyes le otorgan al Ministerio Público, por sí mismo o por intermedio de los fiscales a su cargo, con la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana en el Departamento.

Artículo 146. Ley Departamental de la Fiscalía de Distrito

De acuerdo a las **disposiciones básicas** de la Ley del Ministerio Público a nivel nacional, **una Ley Departamental establecerá la estructura, organización y funcionamiento de la Fiscalía de Distrito** de Santa Cruz.

Artículo 147. Designación y periodo de funciones

- I. El Fiscal de Distrito de Santa Cruz será designado por dos tercios de votos de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental, previa convocatoria pública y luego de un proceso de selección, público y transparente, que tome en cuenta la formación académica, la experiencia en la carrera judicial y la idoneidad de cada postulante para el cargo.
- II. El Fiscal de Distrito de Santa Cruz desempeña sus funciones por el plazo improrrogable de diez años....

Beni

Artículo 43.-

- I. El Ministerio Público, **sin perjuicio de los principios de unidad y jerarquía**, es representado por el Fiscal de Distrito del Beni.
- II. El Ministerio Público representa la defensa de la justicia, la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad [...] conforme a la Constitución Política del Estado y **demás leyes de la República**.
- III. La Asamblea Legislativa Departamental **normará**, reglamentará y fiscalizará las facultades que la Ley Orgánica del Ministerio Público **reconoce o atribuye a los departamentos**.
- IV. **Representa al Régimen Autonómico** (sic) y a la sociedad del Departamento Beni.
- V. De acuerdo a las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público, **una ley departamental establecerá la estructura, organización y funcionamiento de la Fiscalía de Distrito del Beni**.
- VI. [...]
- VII. En virtud del principio de la carrera fiscal, la ley del Ministerio Público establecerá un sistema departamental de carrera fiscal que garantice la continuidad e inamovilidad del funcionario en el desempeño de la función fiscal.

Artículo 44

- I. El Fiscal de Distrito del Beni será designado por 2/3 de votos del total de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental....
- II. Desempeñará sus funciones por el plazo improrrogable de cinco años....

Un enfoque diferente al constitucional aportan los textos cruceño y beniano. Pese a que ambos afirman la vigencia de los “principios de unidad y

jerarquía”, al mismo tiempo, prevén que una ley departamental regulará la “organización y funcionamiento” de los fiscales en cada uno de los distritos. Consecuentemente, el Ministerio Público estaría amparado por competencias compartidas que, como sabemos, autorizan al nivel departamental no sólo el desarrollo legislativo, sino también la potestad ejecutiva. Esta lectura encuentra fuerte asidero en los artículos 146 de Santa Cruz y 43.V del Beni, cuya impronta no se debilita por el hecho de que los dos Estatutos ordenan también que las leyes departamentales deban ser concebidas en el marco de las disposiciones básicas de la Ley nacional del Ministerio Público. Estas disposiciones estatutarias, ciertamente, no concuerdan con la visión de la NC.

El texto beniano, empero, podría dar lugar a otra interpretación si el punto de partida fuese el parágrafo III del artículo 43. Considerando que la Asamblea sólo regularía las “facultades que la Ley Orgánica del Ministerio Público reconoce o atribuye a los departamentos”, se trataría más bien de *competencias de ejecución*. Si este fuera el caso, el diseño “moxeño” estaría más cerca del Estatuto pandino, cuyo texto coincide hasta en la redacción:

Artículo 62

El Ministerio Público tiene por finalidad promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad, representándolos conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado y las leyes de la República.

Artículo 63

La Asamblea Departamental deberá **normar**, reglamentar y fiscalizar sobre las facultades que la Ley Orgánica del Ministerio Público **reconoce o atribuye a los departamentos**.

Aquí no cabe duda, los *estatuylentes* pandinos concibieron el funcionamiento del Ministerio Público departamental en base a competencias de ejecución encomendadas, por mandato de la ley nacional, al nivel departamental. Está claro que aún en esta variante los EA de Pando y Beni difieren también del diseño de la NC.

Y ¿qué propone la Carta Orgánica de Tarija?

Artículo 105. Órganos del servicio de justicia.

Una ley departamental *creará* los órganos del servicio de justicia en el departamento, conforme al presente Estatuto Autonómico.... el Fiscal del Distrito... será elegido y nombrado por el parlamento departamental, las formas y condiciones serán establecidas por ley.

Estamos en presencia de una de las pocas materias en las que el desencuentro de Tarija con la nueva Constitución amenaza ser más radical que el de sus homólogos. Al decir del texto anterior, la ley departamental *creará*, organizará y regulará el funcionamiento del Ministerio Público en el departamento. Según esta óptica se trataría de una *competencia departamental exclusiva*, absolutamente antitética a la de la *Ley Suprema*.

En síntesis, una conclusión incontrovertible fluye del análisis hasta aquí desplegado: los regímenes del Ministerio Público de los Estatutos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija no podrán eludir la demanda de adecuación constitucional. Esa demanda podría ser atendida, sin embargo, a través de dos rutas: simplemente se acomodan a los dictados de la Constitución reformando su texto, o la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público, sancionada por el Organismo Legislativo nacional, transfiere o delega algunas facultades propias del Fiscal General al nivel departamental. La combinación de ambas vías resulta asimismo verosímil, es decir, que en algunos aspectos los fiscales departamentales operen bajo *competencias de ejecución* (gracias a la delegación de facultades) y en otros los textos estatutarios sean ajustados permitiendo el ejercicio del Ministerio Público en términos de *competencia nacional exclusiva*.

Entre las facultades a ser delegadas podría incluirse la designación del Fiscal de Distrito, encomendándoles a las Asambleas Departamentales esa atribución, dejando atrás, de ese modo, la posibilidad de una confrontación con los Estatutos Autonómicos, los que, prácticamente en forma unánime, disponen que el fiscal de mayor jerarquía departamental será designado por la Asamblea o Parlamento Departamental.

No puede cerrarse este acápite sin dejar mencionado que, como sucede en los otros órganos a cargo del servicio de justicia, también en este la NC y el EA de Santa Cruz difieren en el período de funciones. 10 años de vigencia tendría el Fiscal del Distrito cruceño, mientras que la Constitución le reconoce al Fiscal General únicamente 6 años. Se trata de una cuestión menor que, sin embargo, debe ser también compatibilizada.

4.4. Procuraduría General

Otra de las innovaciones de la nueva Constitución es la creación de la Procuraduría General del Estado, cuyas funciones son las de “promover,

defender y precautelar los intereses” estatales (v. art. 229). No debe extrañar a nadie, por ello, que los Estatutos no contengan normas sobre la nueva entidad, salvo el documento de Tarija, cuya redacción, empero, podría generar desinteligencias en la construcción de la Procuraduría. La Tabla 5 resume el punto de vista de los legisladores sureños y recuerda una disposición general de la *Carta* cruceña aplicable al caso.

Dos temas a discutirse se desprenden de la Tabla 5: el rol de la Procuraduría y, derivado de él, las diferencias entre la NC y el documento tarijeño. Sólo este último porque los Estatutos de Santa Cruz, Beni y Pando no legislan sobre esta nueva entidad.

Tabla 5
Procuraduría general del Estado

NUEVA CONSTITUCIÓN	EA – TARIJA	EA – SANTA CRUZ
<ul style="list-style-type: none"> - Promueve, defiende y precautela los intereses del Estado - Su composición, organización y estructura según la ley orgánica respectiva - Procurador General designado por Presidente de la República 229 a 231 	<ul style="list-style-type: none"> - Protege y defiende los intereses públicos en el Departamento y de la sociedad 107 - Composición: Procurador General del Departamento y Procuradores de Áreas especializadas 108 - Organización según ley 109 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsable en Santa Cruz (Procurador Departamental?) designado por el Procurador General de terna elevada por la ALD o interinamente por el Gobernador 34.I y II
	EA - BENI	EA - PANDO
	No contiene disposiciones específicas	No contiene disposiciones específicas

Nota: Los números a la derecha de las columnas indican el artículo y el párrafo del documento respectivo.

Deben considerarse aquí dos componentes: primero, las atribuciones del Procurador, quien por mandato de la Constitución está encargado de promover, defender y precautelar los intereses del Estado. Y segundo, que adoptado el régimen autonómico, los gobiernos departamentales tienen personalidad, patrimonio e intereses propios. Salta a la vista que no parece existir razón alguna que impida pensar en la conveniencia de que estos últimos (los gobiernos departamentales) cuenten con un dispositivo institucional encargado de la promoción y defensa de los intereses departamentales. Vista así la ubicación de la procuraduría en la nueva organización territorial del Estado, el escenario idóneo para sincronizar las disposiciones de la NC

y de los EA sería, naturalmente, la futura ley orgánica de la entidad, caso en el que la *Norma Básica Institucional* de Tarija no entrañaría contradicción alguna con la NC.

Empero, si se impusiese una lectura exclusivista y centralista de la NC, queda claro también que en Tarija no podría crearse un *Procurador General del Departamento*, quizás ni siquiera *Procuradores de Areas* que no dependan del órgano nacional. La dilucidación de este tema, como es lógico, se dará en la mesa de concertación y, repetimos, en la ley orgánica de la nueva entidad. En este punto, nos apresuramos a alertar que esta ley podría ser sancionada mediando consenso, o sin él.

Cualquiera que fuese el escenario que se imponga, al parecer una idea deberá ser excluida de la norma tarijeña: la que atribuye a la Procuraduría la “defensa de la sociedad”. En verdad, ampliar el ámbito de acción de los procuradores al conjunto de las relaciones sociales amenaza distorsionar las funciones de estos, confundiéndolos y generando solapamiento con las del Ministerio Público, que, dicho sea de paso, también deberá restringir sus atribuciones al ejercicio de la acción penal pública.

El Estatuto cruceño, lo dijimos ya, no tiene previsiones sobre este nuevo órgano. No obstante, deben tomarse en cuenta las disposiciones genéricas contenidas en su artículo 34, destinadas a normar la “designación de los responsables en el Departamento de las instituciones, entidades, organizaciones y empresas del Estado Nacional”, en virtud de las cuales el responsable en Santa Cruz de la Procuraduría deberá ser designado por el Procurador General de la terna que le envíe la Asamblea Departamental o, *ad interim*, por el Gobernador. A nadie escapa, seguramente, que este procedimiento puede ser fácilmente compatibilizado a través, también, de la futura ley orgánica. Si ello no sucediera, el único camino disponible sería la modificación de la norma estatutaria o, probablemente, su inaplicabilidad, dado que al no tener una ley nacional ratificatoria que los respalde, los Estatutos no tienen fuerza obligatoria fuera de los límites departamentales.

4.5. Defensor del Pueblo

Los legisladores pandinos no incluyeron la Defensoría del Pueblo en su Estatuto, resultando irrelevantes, a estas alturas, las razones que les indujeron a esa omisión. Santa Cruz, Tarija y Beni, en cambio, poseen un régimen

particular para el funcionamiento de la Defensoría en el ámbito departamental, cuyo estudio comparativo conduce a destacar las particularidades de la normativa beniana.

La información de la Tabla 6 muestra que los *estatuylentes* de Santa Cruz y Tarija, para velar por el cumplimiento y difusión de los derechos humanos, parecen haber concebido unos organismos autónomos, desvinculados jerárquicamente de la Defensoría nacional. En ese sentido, sin preservar el marco constitucional, los dos Estatutos disponen que una ley departamental regulará la “estructura, atribuciones y funcionamiento” de esos organismos. Comparadas las normas departamentales con la NC, podrían estar acusando diseños institucionales diferentes que, de no mediar la adecuación necesaria, ofrecen introducir conflictos en el funcionamiento de esta importante entidad.

Para la Defensoría del Pueblo, empero, caben consideraciones semejantes a las expuestas en relación a la Procuraduría General, ya que si se parte del punto de vista de sus atribuciones, dirigidas a la promoción, defensa y difusión de los derechos de las personas, de ninguna manera resultaría descabellado pensar en la existencia de Defensores en cada uno de los departamentos autónomos, constituidos y funcionando al amparo del régimen autonómico. Vale decir: Defensores designados por las Asambleas Departamentales cumpliendo los requisitos e investidos del poder y atribuciones señalados en los artículos 218 a 224 de la NC. Llevada a la práctica la concepción de los EA, como es lógico suponer, tendrá consecuencias presupuestarias. Dada la redacción del régimen constitucional, no queda clara la obligación del Tesoro General de transferir recursos a las oficinas departamentales. Este aspecto deberá ser cuidadosamente analizado por los gobiernos departamentales y sólo puede ser resuelto en la mesa de la concertación, usando como instrumento la Ley nacional del Defensor del Pueblo.

La *Norma Institucional* beniana revela una visión más cercana a la de la Constitución que a la desarrollada por Santa Cruz y Tarija. Ella reconoce y se sujeta al entramado institucional previsto en la Carta Magna y en la Ley del Defensor del Pueblo, en cuyo marco asume una determinación adicional: dispone que las Asambleas Provinciales podrán elegir un Defensor de los derechos humanos, previa autorización y convocatoria del órgano legislativo departamental. No queda del todo clara la motivación de los le-

gisladores benianos, pero, cualquiera haya sido ella, su aplicación práctica resultará beneficiosa para la población de las provincias *moxeñas*.

Tabla 6
Defensoría del Pueblo

PROYECTO CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - TARIJA
<ul style="list-style-type: none"> - Vela, promueve y difunde los derechos humanos individuales y colectivos 218 - Abarca al sector público y al privado que presta servicios públicos 218 - Defensor del Pueblo designado por 2/3 de la Asamblea Legislativa Plurinacional 220 - Período de funciones: 6 años 219 	<ul style="list-style-type: none"> - Crea la Defensoría Departamental de los Derechos Humanos, encargada de velar, promover y difundir los derechos humanos en el departamento 139 - Conformación y atribuciones según ley departamental 139 	<ul style="list-style-type: none"> - Promueve y protege la vigencia de los derechos humanos en el Departamento - Abarca sector público y privado que presta servicios públicos - Su estructura y funcionamiento normados por ley departamental 113
	EA - BENI	EA - PANDO
	<ul style="list-style-type: none"> - Reconoce lo dispuesto en la CPE y demás leyes de la República - Asamblea Departamental autoriza a Asambleas Provinciales a elegir, con 2/3 de votos, a un Defensor del Pueblo en cada provincia. La ALD emite la convocatoria pública - Defienden derechos fundamentales y libertades públicas de ciudadanos y demás atribuciones señaladas en CPE y Ley del Defensor del Pueblo 45 	No contiene disposiciones específicas

Nota: Los números a la derecha de las columnas indican el artículo y el párrafo del documento respectivo.

5. Régimen Electoral

La comparación de los regímenes electorales establecidos en los cinco documentos que forman parte del “objeto” de estudio de este ensayo se realizó en función de tres ejes temáticos: la asignación competencial, composición del Organismo Electoral y forma de designación de sus miembros.

Conviene, antes de presentar los resultados de la comparación, precisar a qué se denomina *régimen electoral*. Corrientemente se usa esta fórmula para referirse al conjunto de principios, normas, procedimientos y orga-

nismos que rigen las actividades electorales, sean de alcance nacional o subnacional³⁵. **Se trata, por tanto, de un concepto globalizador que abarca las dimensiones normativa, institucional y procedimental.**

Conforme se visualiza en la Tabla 7, la distribución de competencias realizada por la nueva Constitución parece clara. Las elecciones de autoridades nacionales (Presidente, Vicepresidente, Senadores, Diputados y miembros de las entidades cupulares del Órgano Judicial), subnacionales (Gobernadores, Asambleas Departamentales, Alcaldes y Concejos Municipales) y las consultas de alcance nacional se convocan y organizan en ejercicio de *competencias exclusivas del nivel nacional* (v. art. 298.II.1 de la NC). Esta asignación competencial implica que el régimen para esas tres actividades electorales se encuentra definido en la Constitución, el Código Electoral y otras leyes nacionales. Existe, sin embargo, un componente que diferencia los comicios para autoridades nacionales de los organizados para las subnacionales: el régimen electoral que orienta la designación, por voto popular, de los Gobernadores y asambleístas departamentales se perfila a través de dos vertientes, Constitución y Código Electoral, por un lado, y los Estatutos Autonómicos, así como el desarrollo legislativo departamental, por otro. Esta doble fuente de legalidad departamental y municipal” en el catálogo de las *competencias compartidas* entre el nivel nacional y las entidades territoriales autónomas.

Por otro lado, la Constitución señala que los gobiernos departamentales tienen potestades plenas y exclusivas para convocar a consultas y referendos, en el ámbito de su jurisdicción, en todas aquellas materias que la propia *Carta Magna* clasifica como sometidas a los mecanismos de decisión del departamento (v. art. 300.I.3). Por ello, la iniciativa y la convocatoria a esas consultas populares figuran entre las *competencias departamentales exclusivas*.

Resumiendo, según la Constitución existirían tres regímenes electorales diferenciados:

- I.- Las elecciones de autoridades nacionales (Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados) y las consultas de alcance nacional

³⁵ Esta misma definición, aunque con pequeñas variaciones, se utilizó en Böhr, Carlos, 2009, pág. 34.

TABLA 7

RÉGIMEN ELECTORAL

responden a *competencias nacionales exclusivas*, vale decir que la legislación aplicable, la convocatoria, organización y ejecución se definen en el nivel nacional.

II.- Las elecciones de autoridades departamentales (Gobernador y Asambleístas) se realizan en el marco de dos fuentes de legalidad: la nacional y la departamental, por lo que sus fundamentos adquieren sentido a través de *competencias compartidas*.

III.- Y las consultas de alcance y naturaleza departamental, así como las elecciones de autoridades subdepartamentales (Vicegobernador, Subgobernadores y otros), se definen en calidad de *competencias departamentales exclusivas*, es decir que la legislación aplicable, la convocatoria, organización y ejecución dependen enteramente del nivel departamental.

En términos coincidentes con los de la NC, el artículo 40.2 del Estatuto de Tarija enlista “el régimen electoral (...) para la constitución de los órganos e instituciones del gobierno departamental” entre las competencias compartidas. Y en relación a las consultas de carácter y alcance departamental, coincide también con la Carta Magna en sentido de que ellas constituyen expresión de competencias departamentales exclusivas (v. art. 39.2). En esta asignatura, por tanto, no parecen existir demandas de adecuación constitucional para el EA tarijeño, en tanto que cualquier otra desavenencia podrá ser superada a través de la Ley Electoral Departamental prevista en su artículo 84.

Distinta y opuesta es la situación de la *Carta Orgánica* cruceña, cuyo artículo 6.2 dispone que “el régimen electoral e instrumentos de la democracia participativa, en la jurisdicción departamental”, son de dominio exclusivo del departamento, por lo que los procedimientos y desarrollo de los procesos electorales serán regulados por la *Ley Electoral del Departamento Autónomo* de Santa Cruz, a ser aprobada por su órgano legislativo. De cara a estas disposiciones, puede sostenerse que el Estatuto oriental sí requiere de algunos ajustes en procura de lograr concordancia con el marco constitucional.

Significativamente, Beni y Pando no contienen un régimen electoral, lo que, por cierto, no deja de llamar la atención. Sin embargo, entre las atri-

buciones de la Asamblea Legislativa beniana figura la de aprobar la “Norma Electoral Departamental” que “regirá la elección de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental, Asamblea Legislativa Provincial, Gobernador, Vicegobernador, Prefectos Provinciales y Corregidores” (v. art. 25.3), mezclando en un solo paquete autoridades departamentales y sub-departamentales. Lamentablemente, de un texto tan escueto no se puede deducir si los legisladores benianos estaban pensando en una competencia exclusiva o en otra diferente. En esa norma electoral, por tanto, se podrán dilucidar las cosas³⁶.

Trasladando el análisis a la composición del Órgano Electoral, aparentemente no existen problemas más allá de las nomenclaturas diferentes. Repitiendo la regla aplicada al poder jurisdiccional, la NC dejó atrás los nombres monárquicos de *Cortes*, sustituyéndolos por el de *Tribunales*, lo que no acontece en los EA de Santa Cruz y Tarija, en cuyos textos subsiste la denominación de Corte Departamental Electoral. Se requiere aquí adecuación, es cierto, pero a nadie escapa que se trata de una simple cuestión de forma.

Dijimos “aparentemente” porque el artículo 83 de la *Carta tarijeña* sostiene que la “Corte Departamental Electoral es un órgano autónomo”, sin precisar qué debe entenderse al respecto. Cabe aclarar, empero, que ese artículo comienza preservando la “unicidad institucional del Organismo Electoral Nacional”, lo que parece alejarnos de la posibilidad de quebrar la relación de jerarquía que, por mandato de la NC, existe entre el Tribunal Supremo y el organismo departamental. Cualquiera que hubiera sido la intención de los *estatuyentes* tarijeños los problemas se evitarían sólo con suprimir en el texto del artículo que venimos comentando el adjetivo “*autónomo*”.

La forma de designación de los órganos electorales departamentales y su período de funciones integran el tercer y último eje temático. Cerrando espacio a cualquier otra interpretación diferente, la Constitución establece que los miembros de los Tribunales Departamentales son elegidos por la Cámara de Diputados de las ternas enviadas al efecto por las Asambleas Legislativas o Concejos Departamentales (v. art. 206.V), mandato este

³⁶ En los tres ejes temáticos restantes, no se mencionan a los EA de Beni y Pando porque, como acabamos de señalar, carecen de normas en materia electoral.

contrariado por los Estatutos cruceño y tarijeño, cuyos textos ordenan que la designación de esas autoridades electorales sea hecha por la Asamblea Departamental³⁷. Está claro que no pueden coexistir ambas normativas, lo que obligará a adoptar una de las siguientes tres vías de compatibilización, presentadas en orden de dificultad creciente:

- I.- Se modifican las disposiciones estatutarias, introduciendo en su texto la regla fijada en el artículo 206.V de la Constitución. Esta vía es la recomendada por la “pirámide jurídica”, o
- II.- Se reforma la Constitución adoptando la modalidad de designación dispuesta en los Estatutos. Esta solución sólo puede salir de una mesa nacional de concertación, o
- III.- La Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley nacional, delega a los órganos legislativos departamentales la atribución de designar a esos funcionarios electorales. Esta solución es viable porque, tratándose de una competencia exclusiva del nivel nacional, puede ser delegada o transferida al nivel departamental gracias a la previsión de la cláusula 297.2 de la propia Constitución.

¿Qué vía se impondrá en la práctica? Es difícil saberlo. Ella dependerá en gran medida de la concertación y del momento en que se abra la mesa del diálogo.

6. Control fiscal

Seguramente nadie estará en desacuerdo con la afirmación de que no existe una administración pública eficiente, ni transparente, sin mecanismos de control fiscal modernos y eficaces. En esa perspectiva, el año 1990 se aprobó la *Ley de Administración y Control Gubernamentales*, N° 1.178, más conocida como ley SAFCO, a través de cuyas regulaciones se dispuso que todas y cada una de las entidades del sector público, e incluso las privadas que administrasen recursos estatales, debían diseñar e implementar sistemas uniformes de programación de operaciones, organización administrativa, presupuesto, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, contabilidad integrada y control gubernamental.

³⁷ Cfr. art. 155 del EA de Santa Cruz y 83 del tarijeño.

Estos sistemas buscan ordenar la programación de actividades en las reparticiones públicas y gracias a ello “organizar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos”; “disponer de información útil, oportuna y confiable” que permita ejercer, precisamente, el control fiscal y “lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos”, en función de los resultados obtenidos en la gestión. Hace algo más de diez años que prácticamente toda la administración pública boliviana viene aplicando esos sistemas, desarrollados a través de “Normas Básicas” aprobadas por el gobierno central y de “Reglamentos Específicos”, elaborados por cada entidad pública particular.

Nadie dudará, en consecuencia, que la eficiencia y la transparencia de la gestión pública exigen la presencia de un organismo nacional encargado de supervisar la aplicación de los sistemas de administración y control y de fiscalizar el uso de los recursos públicos en todos y cada uno de los niveles de gobierno (autonomías). Este es el significado de los artículos 213 y 217 de la Constitución. No obstante, el nuevo texto constitucional, comparado con el de 1967, ha perdido concreción en cuanto al alcance territorial e institucional de los sistemas de administración y control³⁸. Lamentablemente, no existe una cláusula constitucional que particularice el sometimiento de las entidades territoriales autónomas a los poderes de la Contraloría General, pero al ser ellas *entidades públicas*, no cabe duda que forman parte del campo de acción e intervención del órgano fiscalizador.

Llama la atención, por otro lado, que el control fiscal no fue incluido en ninguno de los catálogos indicativos de las materias bajo competencias exclusivas, compartidas o concurrentes de la NC. El capítulo dedicado a la “función de control”, sin embargo, en términos implícitos permite entrever que se trata de una *competencia nacional exclusiva*, ejercida por un órgano especializado, como es la Contraloría General del Estado. El análisis desplegado en los párrafos anteriores, por lo demás, confirman esta lectura del nuevo texto constitucional.

Volvamos ahora al objeto de estudio. La Tabla 8 permite comparar los EA y la NC en esta delicada materia.

³⁸ El artículo 155 de la CPE de 1967 expandía el control fiscal, a cargo de la Contraloría General, “sobre las operaciones de las entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta”. Esta precisión no figura ya en la NC, precisamente en momentos de vigencia del Estado autonómico.

Tabla 8
CONTROL FISCAL

PROYECTO CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - TARIJA
1. Disposiciones específicas 1.1. Contraloría General del Estado (CGE), controla administración de entidades públicas y de aquéllas en las que el Estado tenga participación o interés 1.2. Determina indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal 213.I 1.3. Responsable de supervisión y control externo posterior de las entidades públicas y de aquéllas en las que tenga participación o interés económico el Estado 217.I 2. Ámbito institucional 2.1. CGE es institución técnica que ejerce las funciones y atribuciones señaladas 213.I 2.2. Contralor General designado por 2/3 de Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) 214 2.3. Organización, funcionamiento y atribuciones reguladas por ley 213.II 2.4. Período de funciones: 6 años 216 2.5. CGE presenta informe anual sobre su labor a la Asamblea Legislativa Plurinacional 217.II	1. Disposiciones específicas - Las personas que desempeñan cargos remunerados en órganos del Gobierno Departamental, están sujetas a las disposiciones legales generales del régimen de responsabilidad para la administración pública boliviana, a las disposiciones del presente Estatuto y a la Ley de desarrollo que dicte la Asamblea Legislativa Departamental (ALD) 33 2. Ámbito institucional - Responsable en el Departamento de la CGE es designado por máxima autoridad ejecutiva de la misma, de terna aprobada por 2/3 de votos de la ALD 34	1. Disposiciones específicas 1.1. Contraloría Departamental controla el uso eficaz y eficiente de recursos departamentales 1.2. Promueve obtención de información útil, oportuna y confiable 1.3. Todo servidor público debe asumir responsabilidad por sus actos, en el marco de la gestión por resultados 1.4. Cubre todas entidades públicas del departamento y organismos y empresas con participación de recursos departamentales 112 2. Ámbito institucional 2.1. Contraloría Departamental es el órgano independiente de control fiscal gubernamental del departamento 2.2. Su estructura y funcionamiento normadas por ley 112
	EA - BENI	EA - PANDO
	1. Disposiciones específicas No contiene disposiciones 2. Ámbito institucional - Control presupuestario y económico corresponde a Contraloría General de la República a través de la Contraloría Departamental 84.I - Control del manejo de recursos financieros departamentales compete a ALD y Contraloría Departamental 84.II	1. Disposiciones específicas No contiene disposiciones 2. Ámbito institucional - Control económico y presupuestario del Departamento corresponde a la Contraloría Departamental, dependiente de la Contraloría General de la República. - ALD designa a Contralor Departamental de acuerdo a normas departamentales 72

Nota: Los números a la derecha de las columnas indican el artículo y el párrafo del documento respectivo.

La Constitución concibe a la Contraloría General del Estado (CGE) como una entidad técnica independiente encargada de la “función de control”, en general, y deja libradas su organización, funcionamiento y atribuciones a una ley nacional (v. artículo 213 de la NC). La jurisdicción de la CGE, por tanto, cubriría todo el territorio nacional, incluidos los diversos niveles de autogobierno. La derivación a una ley nacional permite deducir, por tanto, que la función estatal de control se ejerce bajo competencias nacionales exclusivas o, cuando menos, compartidas, en las que la potestad legislativa se encuentra en manos del nivel nacional, sea en dirección a un monopolio del control estatal o como norma básica.

El Estatuto beniano comparte, taxativamente, la visión de la NC, ya que en su artículo 84.I dispone, sin ambages, que “el control económico y presupuestario de la actividad financiera del Departamento, corresponde a la Contraloría General de la República a través de la Contraloría Departamental”. El documento beniano, en consecuencia, no requiere de ningún ajuste en esta materia, salvo la cuestión formal del nombre (CGE en la Constitución versus Contraloría General de la República en el EA).

Pando reconoce también que “el control económico y presupuestario” se encuentran en manos de la Contraloría Departamental y que ésta depende directamente de la CGE, dejando implícita así la relación jerárquica entre ambas entidades (v. artículo 72 del EA). No obstante de ello, el Estatuto pandino dispone, paralelamente, que el responsable de la oficina departamental será designado por la Asamblea Departamental, conforme a una ley subnacional aprobada al efecto. Este último elemento parece estar mostrando que la concepción del control estatal que asistía a los legisladores del norte boliviano se encontraba más próxima a las *competencias compartidas*. Consecuentemente, la posibilidad de un conflicto competencial entre la Carta Magna y el Documento de Pando depende de lo que vaya a determinarse en la nueva ley de los sistemas de administración y control gubernamentales. Dicho de otro modo: la adecuación entre el Estatuto y la NC podría realizarse a través de la legislación nacional, siempre y cuando ésta disponga que en la función del control estatal rigen *competencias compartidas*, en cuyo marco podría autorizarse la intervención de la Asamblea Departamental en la designación de la máxima autoridad de la oficina distrital de la fiscalización y control gubernamentales. Pero, si la ley decretase el monopolio nacional en la gestión del control estatal, el EA pandino tendría que modificarse buscando su concordancia plena con la NC.

Todo hace ver que los *estatuylentes* cruceños, por su lado, ubicaron el control estatal en un claro marco de *competencias compartidas*. Esta precisión se desprende del artículo 33 del EA, que dispone que todos los servidores públicos se encuentran sometidos a las “disposiciones legales generales del régimen de responsabilidad para la administración pública boliviana” y a la “Ley de desarrollo” que dicte la Asamblea Legislativa Departamental, configurando así una auténtica distribución de competencias entre los niveles nacional y departamental. Vale aquí, por tanto, el análisis realizado en el párrafo anterior, es decir que la norma nacional que modifique o sustituya a la Ley SAFCO será la que operativice la adecuación sin reforma estatutaria o abra el camino para la introducción de ajustes al EA de Santa Cruz, incluyendo la modalidad de designación del Contralor Departamental, a todas luces más flexible que la versión pandina. Según la *Carta* cruceña le correspondería al Contralor General del Estado designar al máximo personero de la oficina departamental de terna elevada por la Asamblea Legislativa del Departamento, procedimiento que podría ser fácilmente asimilado por la CGE aún sin ley nacional.

El Estatuto de Tarija es el que, al parecer, presenta mayor controversia con la Constitución. Para los *legisladores chapacos* la Contraloría Departamental es “el órgano independiente de control fiscal gubernamental del Departamento de Tarija”, cuya estructura y funcionamiento serán normados por una ley departamental (ver artículo 112). En este caso, la asignación competencial parece desplazarse hacia potestades departamentales exclusivas, únicas capaces de dar soporte a la independencia de la oficina tarijeña del control estatal, lo que, obvio, entra en conflicto con el régimen constitucional. A nadie escapa, seguramente, que si la NC define que la CGE es un órgano independiente, difícilmente la Contraloría de Tarija podría ser, al mismo tiempo, independiente y, menos, depender de una ley departamental. Está claro, entonces, que el capítulo del control fiscal del EA de Tarija deberá soportar las modificaciones que sean necesarias para su adecuación a la NC.

7. Adecuaciones sectoriales

Hasta aquí el abordaje del “objeto” de estudio abarcó la comparación de los diseños que la Constitución y los Estatutos realizan de la autonomía, de

los órganos legislativo y ejecutivo departamentales, de la administración de justicia y del régimen electoral, así como el estado de situación del control gubernamental. Vale decir, todo cuanto se refiere a los cuatro poderes públicos. El siguiente paso consiste en realizar el mismo estudio comparativo en las principales áreas temáticas que integran la gestión pública, cuya eficiencia, en última instancia, se busca mejorar a través de la adopción del modelo autonómico.

7.1. Régimen fiscal y presupuestario

La comparación de los regímenes fiscal financieros delineados en la NC y en los EA se realizó en base a cinco ejes analíticos: asignación competencial, elaboración y aprobación del presupuesto, recursos departamentales, cuentas fiscales y deuda pública. Los resultados de la investigación se resumen en la Tabla 9.

7.1.1. En el ámbito de la distribución de competencias no parecen existir contradicciones capaces de paralizar la gestión pública en los departamentos que en el referéndum del 2 de julio de 2006 le dijeron mayoritariamente “Sí” a la autonomía. Las disposiciones constitucionales, en esta materia, no arrojan duda alguna: la definición de las líneas maestras de la política fiscal corresponde al nivel nacional y, al mismo tiempo, por mandato del artículo 300.I.26, la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto y de la programación operativa se encuentran bajo *competencias exclusivas* de los gobiernos departamentales autónomos. No podía ser de otra manera, ya que el alcance de la autonomía, conforme vimos páginas atrás, cubre la autodeterminación en el destino y uso de los recursos departamentales.

Con la sola excepción del Beni, los Estatutos autonómicos estudiados contienen disposiciones coincidentes con la NC, atribuyendo también exclusividad a los gobiernos departamentales en la toma de decisiones relativas a la “administración de bienes y rentas”³⁹. Decimos que la *Carta Institucional* beniana sale de la regla porque, como se sabe, su artículo 11 (numerales 26 y 28) adolece de una densa ambigüedad, debido a que, por un lado, incluye la potestad legislativa entre las competencias departamentales y, por otro lado, dispone que esa facultad se ejercerá “en coordinación” con el gobierno nacional. No obstante, aún esta ambigüedad podría

³⁹ Revisar los siguientes artículos: 6.3 de Santa Cruz; 39.5 de Tarija y 17.3 del Estatuto pandino.

Tabla 9

Régimen fiscal y presupuesto

ser superada si en el documento beniano no existiera también un enorme vacío en relación al procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto, como veremos más adelante.

7.1.2. La coincidencia entre la NC y los EA sobre las potestades que les corresponde a cada uno de los niveles de gobierno en el régimen fiscal y presupuestario constituye, definitivamente, el punto de partida fundamental para la implementación práctica del Estado autonómico en el país. Sin embargo, el entramado de relaciones intergubernamentales dista de ser tan simple como el hasta aquí descrito. Sabemos ya que la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto y de la programación operativa responden a *competencias exclusivas departamentales*, las que, empero, se encuentran sujetas a limitaciones procedimentales o formales. Dos preguntas nos aclaran esta situación: ¿en base a qué reglas y procedimientos deben elaborarse los presupuestos de los departamentos autónomos? y ¿qué relación existe entre el presupuesto general o nacional y los presupuestos de las entidades autónomas?

La Constitución es precisa al respecto, su artículo 340 taxativamente dispone que:

Artículo 340.

- I. Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinas y se invertirán independientemente por sus Tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos.
[...]
- IV. El Organismo Ejecutivo nacional establecerá las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público, incluidas las autonomías.

Elaborado y aprobado en el ámbito departamental el presupuesto del gobierno autónomo, se lo remite al órgano cabeza de sector del régimen financiero y presupuestario (hoy Ministerio de Hacienda) para su inclusión en el presupuesto general de la nación, previa supervisión del cumplimiento, precisamente, de las reglas técnicas. Este procedimiento se deduce de las siguientes normas constitucionales:

Artículo 321.

- I. La administración económica y financiera del Estado y de **todas las entidades públicas** se rige por su presupuesto.
[...]

- III. El Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos **dos meses** antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual, que **incluirá a todas las entidades del sector público**.

El procedimiento regulado en detalle, actualmente, a través de las disposiciones del llamado Sistema Nacional de Presupuesto, el que será actualizado, seguramente, en función del nuevo marco constitucional.

Haciendo abstracción de matices que en la práctica perderán importancia, los Estatutos de Santa Cruz y Tarija coinciden con la Constitución en las reglas de elaboración, aprobación y presentación del proyecto de presupuesto. Amparados por el artículo 300.I.26, ambas *Cartas Institucionales* encomiendan la elaboración del documento financiero al órgano ejecutivo departamental; su aprobación al órgano legislativo y ordenan, asimismo, su remisión al nivel nacional para su consolidación en el presupuesto general o, para decirlo con el lenguaje tarijeño, para su “inscripción y registro”⁴⁰. La sincronización de los plazos será, por supuesto, una cuestión menor, los que, no obstante, deberán tomar en cuenta que la Asamblea Legislativa Plurinacional debería recibir el proyecto de presupuesto general hasta fines del mes de octubre de cada gestión.

Inexplicables resultan, hasta cierto punto, las previsiones estatutarias de Pando en esta materia, según las cuales la Asamblea Departamental recibirá el proyecto de presupuesto “*dentro de los noventa días siguientes a la promulgación de la Ley Financial de la República*” (artículo 71). Este procedimiento no sólo es contrario al régimen constitucional sino, lo que es peor, amenaza con entorpecer seriamente la gestión administrativa y financiera del gobierno departamental. Piénsese solamente, a manera de ejemplo, qué cifras serán inscritas en las partidas del presupuesto general dedicadas a Pando. Aquí hay que decirlo sin dubitación alguna, el régimen presupuestario del EA de Pando requiere ser modificado, ya que no podrá entrar en vigencia con el texto actual.

Resulta extraño que el Estatuto Autonómico del Beni no contenga disposición alguna sobre las reglas y procedimiento de elaboración y aprobación presupuestaria. No figura ni siquiera en los capítulos dedicados a las atribuciones de los órganos legislativo y ejecutivo departamentales (ver artículos

40 Cfr. artículo 127 del EA de Santa Cruz y los artículos 82. g) y 50 del de Tarija.

25 y 30). Cabe, empero, una hipótesis: para los legisladores benianos el concepto de “programación operativa anual” abarca al presupuesto, lo que jurídicamente cubriría el vacío del Estatuto, aunque no tenga sustento desde el punto de vista técnico. Sea como fuere, en la realidad, por la fuerza de las normas constitucionales y siguiendo las prácticas actuales, el presupuesto del gobierno departamental del Beni inevitablemente se ajustará a las regulaciones nacionales. Esto permite prever, por lo demás, el artículo 82.II del EA, que remite el “*tratamiento fiscal*” a la legislación nacional.

7.1.3. El tercer eje analítico es el de los recursos clasificados como de propiedad departamental. La NC y los EA de Santa Cruz, Tarija y Beni contienen listados de esos recursos parcialmente coincidentes. Únicamente el Estatuto pandino optó por no clasificar tales ingresos, lo que, por las razones que veremos a continuación, no plantea conflicto alguno. La Tabla 10 ayuda a comparar los catálogos de ingresos departamentales inscritos en la NC y los EA.

Ocho fuentes de recursos departamentales son enlistadas por la Constitución, incluyendo los que en la vida diaria ofrecen los más altos rendimientos, es decir, las regalías sobre la explotación de recursos naturales y la participación en los impuestos que afectan a los hidrocarburos (IDH e IEHD). Tarija y Beni coinciden absolutamente en la apropiación de estas ocho fuentes. También lo hace Santa Cruz, pero con una ausencia que en la práctica no tendrá efecto alguno. La lista cruceña no incluye las “transferencias extraordinarias del TGN para emergencias y desastres”, las que, empero, si se configurasen situaciones que justifiquen esas transferencias, no enfrenarán impedimento alguno en la práctica sólo por no estar catalogadas en el Estatuto⁴¹.

Nadie debe llamarse a engaño sin embargo. Las diferencias entre el gobierno nacional y las expectativas departamentales aparecerán impetuosas cuando se busque fijar las alícuotas de participación de los gobiernos subnacionales en los rendimientos del IDH e IEHD. Recuérdesse que esta es, precisamente, una de las cuestiones que ha venido agitando los conflictos políticos de los últimos años.

Adicionalmente, aunque, a juicio nuestro, sin plantear un conflicto abierto, los EA inscriben en sus catálogos otras fuentes de ingresos, sobre

41 Cfr. artículos 341 de la NC, 46 del EA de Tarija, 85 del beniano y 122 de la Carta cruceña.

las cuales la Constitución guarda silencio. Cuatro de esas fuentes deben mencionarse aquí: **I.** Los impuestos nacionales cedidos a los gobiernos departamentales; **II.** Co-participación en los rendimientos de los impuestos nacionales; **III.** Los recursos provenientes del Fondo de Compensación Departamental, y **IV.** Los recargos departamentales sobre algunos impuestos nacionales. Nadie estará en desacuerdo en el hecho previsible de que estas fuentes de ingresos adicionales generarán intensas y complejas controversias entre el nivel nacional y los gobiernos departamentales. Se trata, ni duda cabe, de recursos con significativo impacto sobre el TGN y los Tesoros departamentales, pero no entrañan, *per se*, un conflicto constitucional. Su inclusión en las listas estatutarias no contraría ningún mandato constitucional, por lo que su vigencia depende de *pactos de viabilidad autonómica* antes que de concordancias jurídicas. Aquí no se requiere adecuación jurídica, sino concertación política que otorgue viabilidad institucional a las previsiones estatutarias.

Dejamos dicho que Pando es el único departamento que optó por no identificar en su EA los ingresos departamentales. Y en efecto así es. Ninguno de sus 81 artículos se ocupa de este tema, menos aún sus disposiciones transitorias. Este vacío, empero, no entraña conflicto alguno, antes bien podría terminar facilitando la vigencia de la autonomía pandina. Dos razones nos asisten para afirmar tal cosa: la presencia del catálogo de recursos departamentales en la Constitución, cuya vigencia cubre también a Pando, y la ampliación a su favor de los acuerdos fiscal financieros que logren Santa Cruz, Tarija y Beni en el capítulo de los ingresos adicionales.

En suma, los regímenes fiscales de la NC y de los EA permiten abrigar un modesto optimismo en relación a la viabilidad práctica del nuevo Estado autonómico que los cinco cuerpos legales estudiados pretenden construir. Todo depende, como vimos, de la concertación política que se establezca entre los actores nacionales y departamentales. Caso contrario, sólo podría pensarse la vigencia de la autonomía en base al régimen fiscal de la Constitución.

7.1.4. Otro eje comparativo fue el de las cuentas bancarias fiscales; tema sensible ligado a la transparencia de la gestión pública. La Constitución aporta aquí una novedad, introducida a través de su artículo 330.V, que a la letra dice:

Tabla 10

Recursos Departamentales

Artículo 330

[...]

- V. Las operaciones financieras de la Administración Pública, en sus diferentes niveles de gobierno, serán realizadas por una entidad bancaria pública. La ley preverá su creación.

Consecuentemente, todos los gobiernos subnacionales, para la administración de sus recursos, deberán abrir cuentas fiscales en la nueva entidad bancaria pública a crearse.

Frente a este mandato constitucional, el EA de Santa Cruz prevé la apertura de cuentas en cualquiera de las entidades del sistema financiero (v. artículo 125), sin otro requisito que la decisión del propio Tesoro Departamental. El Estatuto de Tarija, en cambio, sintonizándose mejor con la NC, establece que la apertura de las cuentas fiscales departamentales se realizará en el marco de las “disposiciones legales del sistema bancario nacional”, previa autorización del Gobierno Departamental y coordinación con el Banco Central de Bolivia. Los legisladores sureños, de ese modo, dispusieron el acatamiento de las normas legales respectivas, aunque al hacerlo razonaron en función de la todavía vigente gestión centralizada de las cuentas fiscales en manos del Banco Central, lo que perderá sentido una vez que sea creada la nueva entidad bancaria.

Ambos departamentos, por tanto, salvando las diferencias entre uno y otro, deberían adecuar las reglas estatutarias destinadas a la apertura y operación de las cuentas fiscales del gobierno departamental al nuevo texto constitucional, sobre todo en el caso de Santa Cruz cuya permisividad hacia el sistema bancario privado es notoria.

Los EA de Pando y Beni no contienen previsiones sobre esta cuestión, lo que los libera de la necesidad de realizar adecuaciones estatutarias de ninguna naturaleza.

7.1.5. La deuda pública constituye, en países como Bolivia, una importante fuente de captación de recursos, cuya administración, sin embargo, debe ser cuidadosamente reglamentada porque ella tiene un enorme impacto sobre el equilibrio fiscal financiero, no sólo de los gobiernos subnacionales -de los cuales nos ocupamos en este estudio- sino también de la hacienda pública nacional. Debido a ello, este tema fue escogido como quinto y último eje analítico del régimen fiscal y presupuestario. Veamos primero las disposiciones constitucionales:

Artículo 158. I. Son atribuciones de la **Asamblea Legislativa Plurinacional...**

[...]

10. Aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las **rentas generales del Estado** y autorizar a las Universidades la contratación de empréstitos.

Artículo 322.

- I. La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos...
- II. **La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional.**

Artículo 341. Son recursos departamentales:

[...]

6. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.

Innegable es que el artículo 158.I.10 de la Constitución no concuerda plenamente con el 322.II. El primero pareciera estar disponiendo que sólo los empréstitos que “comprometan las rentas generales del Estado” deberán ser aprobadas por el Órgano Legislativo Nacional. No todos, solamente los que serán honrados con recursos provenientes de los ingresos nacionales. Desde esta óptica, los gobiernos departamentales podrían captar créditos que comprometan las rentas departamentales sin necesidad de autorización de la Asamblea Nacional, aunque, por supuesto, sometién-dose a las disposiciones estatutarias respectivas. No obstante, el artículo 322.II establece, claramente, que el Estado boliviano no asumirá obligación alguna si la deuda pública no fue autorizada y garantizada por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP). El efecto de esta disposición constitucional probablemente sea la reducción al mínimo de las fuentes de financiamiento dispuestas a arriesgar recursos sin el aval estatal, dejando abierta, al mismo tiempo y peligrosamente, la puerta que conduce a capitales especulativos y poco transparentes.

Felizmente, el artículo 341.6 se encarga de poner las cosas en su lugar. Gracias a esta disposición, los créditos y empréstitos son aceptados como fuente de ingresos legítimos siempre y cuando hayan sido contraídos res-

petando las “normas de endeudamiento público y del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público”, especialmente la demostración técnica de la competitividad de la deuda, según lo señalado en el artículo 322.I de la NC, así como la aplicación rigurosa de los indicadores de la capacidad de endeudamiento establecidos por la entidad rectora del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.

En suma, los gobiernos departamentales tendrán acceso a los organismos bilaterales y multilaterales de crédito (BM, BID, CAF, Convenios bilaterales de financiamiento, etc.) mediante la aprobación de la ALP, única vía que habilita la garantía estatal exigida por esos organismos en todos los casos. Y cualquier otra fuente privada o no oficial (incluidos las anteriores sin aval del BCB) podrá ser utilizada sin autorización de la ALP, siempre y cuando el contrato cumpla con los requisitos señalados en el EA respectivo y respete las disposiciones del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz razona en términos homogéneos a los de la NC: le encomienda a la Asamblea Departamental la autorización del endeudamiento, cualquiera sea la modalidad que éste adopte; remite la regulación del alcance y procedimientos a una ley departamental y, adicionalmente, establece criterios técnicos destinados a proteger la estabilidad financiera del gobierno departamental [ver artículos 20. h) y 134 del EA]. Sólo una cuestión queda pendiente, al parecer, en esta materia: que el coeficiente de la capacidad de endeudamiento establecido en el Estatuto coincida con el de las normas nacionales.

La *Carta Institucional* tarijeña concibe las reglas del endeudamiento con mayor apego aún a la normativa nacional. “La deuda pública será aprobada en el Parlamento Departamental y se administrará de acuerdo a normas nacionales” dice el artículo 43.2, mientras que en el artículo 91 se sientan también las bases para preservar el equilibrio fiscal del gobierno departamental. No parece existir disposición estatutaria alguna que requiera ser adecuada al marco constitucional, lo que, ciertamente, refuerza la idea de que, visto desde el régimen fiscal, el proceso de implantación práctica de las autonomías se enfrente a menores problemas, salvo -digámoslo una vez más- la concertación de las alícuotas de distribución de los rendimientos del IDH e IEHD.

Los legisladores benianos y pandinos prefirieron no abundar sobre el endeudamiento público, lo que, a la postre, ayudará a la vigencia de las

disposiciones constitucionales, facilitando así la implementación práctica de los gobiernos departamentales autónomos. En el Estatuto del Beni sólo se encuentra el artículo 85.4 relacionado a este tema, lo que llama la atención sobre el hecho de que no figure entre las atribuciones de la Asamblea la aprobación del endeudamiento, no al menos en los términos explícitos de los EA de Santa Cruz y Tarija. La *Carta* pandina, en cambio, es precisa a la hora de darle esa atribución al órgano legislativo departamental (v. artículo 36.5 y 36.9) y al mismo tiempo, libra todo lo demás al imperio de la Constitución, las leyes de la República y el EA (v. artículo 68.II). Ambos casos, por último, fortalecen más aún la idea de que, en el ámbito fiscal financiero, las diferencias podrían ser menores a las esperadas, excepción hecha y reiterada acá de la distribución de la renta petrolera.

Tabla 11-A

EDUCACIÓN (Asignación competencial)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
1. Asignación competencial 1.1. Políticas del sistema de educación. Competencia nacional exclusiva 298.II.17 1.2. Gestión del sistema de educación. Competencia concurrente entre el nivel nacional y entidades autónomas 299.II.2 1.3. Organizar y ejecutar planes, programas y proyectos de educación en el marco de la legislación nacional. Competencia concurrente entre el nivel nacional y las Autonomías indígenas 304.III. 2	1. Asignación competencial 1.1. Educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades. Competencia departamental exclusiva 6.6 1.2. Es responsabilidad del Gobierno Departamental Autónomo la definición de las políticas, planes y programas en educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades de educación 41.II	1. Asignación competencial 1.1. Educación y cultura. Competencia departamental exclusiva (“en coordinación con el gobierno nacional”) 11.2 1.2. Gobierno Departamental define políticas, planes, programas y proyectos en educación y cultura en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades de educación, pública, de convenio y privada, en coordinación con el Gobierno Nacional 60.II
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	1. Asignación competencial Educación. Competencia compartida entre el nivel nacional y el gobierno departamental 40.3	1. Asignación competencial Educación y enseñanza en todos los niveles, grados, modalidades y especialidades. Competencia compartida con el nivel nacional y municipal 20.13

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

7.2. Educación

Tres ejes analíticos fueron utilizados para comparar las disposiciones de la NC y de los Estatutos en materia de educación: I. La distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno o asignación competencial; II. Algunas disposiciones específicas que permiten identificar la visión del sector en cada uno de los cuerpos legales, y III. El diseño institucional previsto en ellos.

7.2.1. La Constitución, en el área de la educación, contiene dos fórmulas de asignación competencial que deben ser asimiladas cuidadosamente. Dispone, por un lado, que las “políticas del sistema de educación” forman parte de las competencias exclusivas del nivel nacional (v. artículo 298.II.17) y, por otro, establece que la “gestión del sistema” estará bajo responsabilidad del nivel nacional y de las entidades territoriales autónomas en calidad de titulares de *competencias concurrentes* (v. artículo 299.II.2). Aquí se requiere precisar qué debe entenderse por “políticas” y qué alcance se le da a la noción de “gestión del sistema”. La Tabla 11-A facilita la sistematización y comparación de la información relativa al primer eje analítico.

Corrientemente se denomina “política” o “políticas”⁴² a las líneas de acción que se adoptan en una materia determinada (en nuestro caso la educación), precisando los objetivos a alcanzar, el orden de las acciones, los recursos involucrados y la población beneficiaria. Toda política se fija metas y diseña sus indicadores de medición. Desde esta óptica, el artículo 298.II.17 de la NC estaría determinando que es al órgano nacional cabeza de sector (Ministerio de Educación o como se llame) al que le corresponde fijar las líneas de acción que deben seguirse en la búsqueda de los objetivos y metas del sistema educativo. En tanto que el concepto de “gestión” es globalizador. Suele utilizarse en la teoría de la administración para referirse a las cinco funciones administrativas básicas, es decir la planeación, organización, administración de recursos humanos, dirección y control⁴³. De manera que el artículo 299.II.2 de la Constitución estaría disponiendo que el planeamiento, organización, administración de los recursos huma-

42 Aquí deben diferenciarse dos ámbitos de definición. Uno es el de la ciencia política y otro, muy diferente, es el de las políticas públicas. Está claro que el texto constitucional que analizamos se ubica en este segundo ámbito.

43 Koontz, Harold y Heinz Weihrich, 2005.

nos y la dirección del proceso educativo, así como el control del mismo, se encontrarían, simultáneamente, en manos del órgano nacional cabeza de sector y de los gobiernos autónomos subnacionales, cada uno de estos, naturalmente, en el ámbito de su jurisdicción. Debe recordarse, además, que es la propia Constitución la que denomina *competencias concurrentes* a aquellas en las que la potestad legislativa corresponde al nivel nacional y los niveles subnacionales ejercen las facultades reglamentaria y ejecutiva (artículo 297.I.3).

La distribución de competencias realizada por la NC, en suma, reserva para el nivel nacional la potestad legislativa y el establecimiento de las políticas educativas generales y reconoce a los gobiernos departamentales, ubicados en el nivel intermedio, las facultades reglamentaria y ejecutiva, que les permite, cabalmente, ejercer las funciones de planeación, organización, administración de recursos humanos y dirección educativas. Sin embargo, llama la atención el hecho de que al haberse incluido la “gestión educativa” en el listado de competencias concurrentes deja bajo un manto de ambigüedad las relaciones entre el gobierno departamental y las autonomías subdepartamentales. No debe perderse de vista, además, que la identificación de las atribuciones de los órganos departamentales, municipales e indígena-originarios, en nuestra materia, depende de cómo se definan esas relaciones y que, ante todo, por mandato de la NC y de los EA se encuentra vigente el principio de subsidiariedad.

El diseño de la gestión educativa, del nivel intermedio hacia el local e indígena-originario, resulta, en efecto, poco claro, lo que permite prever al menos dos escenarios prospectivos: o el sector permanece en la situación que se encuentra hoy, sumido en disputas y traslapes competenciales entre el Ministerio de Educación y las Prefecturas de Departamento o, por el contrario, la lógica del sistema autónomico determinará que la gestión educativa efectivamente se traslade a los gobiernos departamentales y subdepartamentales. El curso futuro de los acontecimientos dependerá, en todo caso, del nivel al que llegue la concertación entre los diversos sujetos del período de transición.

En términos harto diferentes a los mandatos constitucionales, los Estatutos de Santa Cruz y Beni consideran que la educación, como un todo, incluida la formulación de las políticas educativas, debe responder a *com-*

petencias departamentales exclusivas, es decir que el universo completo de determinaciones debería ser transferido a los gobiernos departamentales. El enfoque de estos EA no sólo contradice a la NC sino que resulta, incluso, irreconciliable, ya que no existe resquicio alguno en la Constitución que permita atribuir el monopolio de la educación al nivel intermedio. Inevitablemente, al parecer, los legisladores cruceños y benianos tendrán que introducir reformas a los textos estatutarios.

Las *Cartas Institucionales* de Tarija y Pando, en cambio, enlistan a la educación entre las materias sometidas a *competencias compartidas*⁴⁴, reservando para el Gobierno Departamental el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y las funciones ejecutivas. De ese modo, las distribuciones competenciales tarijeña y pandina, sin llegar a coincidir absolutamente, se acercan bastante al diseño constitucional. Siempre es posible pensar alguna fórmula de concertación entre competencias compartidas y concurrentes que entre provisiones excluyentes. Por tanto, los contenidos de la adecuación de los EA de Tarija y Pando, así como el instrumento a utilizarse en ese cometido, dependerán de la concertación antes que de razonamientos jurídico formales.

7.2.2. Ahora bien, si ello es así, conviene prestar atención a la visión de la educación que sostiene la armazón jurídica de la NC y de los EA. Cuatro componentes de ella fueron comparados: el nivel de priorización asignado a la educación, el alcance de la misma, algunos rasgos definitorios de la educación fiscal y la participación social en el proceso educativo. La Tabla 11-B recoge la información relacionada con esos cuatro componentes.

La Constitución y los EA de Santa Cruz, Beni y Tarija coinciden en reservar la más alta prioridad a la educación. Usando fórmulas semejantes, cada uno de los cuerpos legales deja establecido que el gobierno respectivo dedicará sus principales esfuerzos y recursos al sistema educativo. Este nivel homogéneo de priorización funda, tanto para el gobierno nacional como para las administraciones departamentales, un punto de partida común para la gestión de los servicios de educación. Seguramente en Pando sucederá también lo mismo, pese a que en sus provisiones estatutarias no se encuentran disposiciones específicas al respecto.

44 El nomen juris del artículo 20 del EA pandino confunde lo compartido con lo concurrente, lo que no impide, felizmente, que en el texto la descripción se ajuste más bien a las competencias compartidas.

Tanto en la NC como en los Estatutos de Santa Cruz y Beni, el régimen educativo abarca a la educación formal y alternativa en todos sus niveles y ciclos, así como a las instituciones educativas públicas, privadas y de convenio. Los tres *Códigos Institucionales*, en consecuencia, parecen portar una concepción del sistema educativo similar, al menos en cuanto a la estructura se refiere. La homogeneidad en este componente podría facilitar, o contribuir a facilitar, el ejercicio de la potestad legislativa en las áreas que, gracias a los pactos de adecuación, queden bajo competencia de los gobiernos departamentales.

Sobre este particular, infelizmente, los EA de Tarija y Pando no contienen disposiciones puntuales, lo que impide identificar el alcance del régimen educativo inserto en ellos. Empero, no resulta aventurado suponer que en ambos documentos subyace la misma concepción o una parecida a la cruceña y beniana. El desarrollo histórico de la educación boliviana autoriza a presumir tal cosa.

Entre los rasgos definitorios del sistema educativo resalta lo que, a juicio nuestro, constituye la convergencia más importante entre la NC y los Estatutos de Santa Cruz y Beni: concebir la educación a partir de la escuela única y democrática. Vale decir que, sin renunciar a la naturaleza plurinacional, intra e intercultural del Estado, se piensa en un sistema educativo portador de valores y contenidos universales y con los mismos estándares de calidad en todo el territorio nacional. Este es, sin lugar a dudas, un gran soporte para la adecuación de los Estatutos a la Constitución, soporte al que debe añadirse otra coincidencia radicada en el hecho de que tanto los constituyentes, cuanto los *estatuyentes* cruceños y benianos, definieron que la educación fiscal, en los ciclos primario y secundario, es gratuita y obligatoria. Gracias a este sustrato común a los regímenes constitucionales y estatutarios de la educación, los procesos de compatibilización de las *Cartas Institucionales* de Santa Cruz y Beni probablemente enfrenten menores resistencias a las esperadas.

Dificultades menores aún podrían presentarse en los casos de Tarija y Pando debido a que sus EA no adelantan criterios sobre los rasgos distintivos de la educación y, sobre todo, porque, como se recordará, en la asignación competencial su ubicación es más cercana al marco Constitucional. Ambos documentos consideran que la gestión de la educación deberá someterse a *competencias compartidas*.

Tabla 11-B
EDUCACIÓN (Disposiciones específicas)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI	
<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado 77.I</p> <p>2.2. Sistema educativo abarca a:</p> <p>a) Educación regular, alternativa y especial y la educación superior, y</p> <p>b) Instituciones educativas fiscales, privadas y de convenio 77.II y III</p> <p>2.3. La educación es unitaria, democrática, comunitaria, descolonizadora, [...] intracultural, intercultural y plurilingüe 78.I y II</p> <p>2.4. La educación fiscal es gratuita. La educación es obligatoria hasta el bachillerato 81.I y II</p> <p>2.5. La ley establece la regulación y cumplimiento de los objetivos y la orientación de la educación 80.I</p> <p>2.6. Participación social, comunitaria y de padres de familia en el sistema educativo. Su composición y atribuciones serán establecidas por ley 83</p>	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Es la más alta función del Departamento Autónomo 41.I</p> <p>2.2. Sistema educativo abarca: 41.II</p> <p>a) Areas (educación formal y alternativa)</p> <p>b) Niveles (preescolar, primaria, secundaria y superior)</p> <p>c) Ciclos en cada uno de los niveles 42.I</p> <p>d) Modalidades de organización curricular</p> <p>e) Instituciones públicas, privadas y de convenio 42.II</p> <p>2.3. La educación se imparte sobre la escuela unificada y democrática. 41.V</p> <p>2.4. La educación fiscal es gratuita. Es obligatoria en el ciclo primario y secundario. 41.V</p> <p>2.6. Padres y madres de familia participan en el proceso educativo a través de Comités y Juntas Escolares 43.II</p>	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Es la más alta función del Gobierno Autónomo 60.I</p> <p>2.2. Sistema educativo abarca:</p> <p>a) Areas (educación formal y alternativa)</p> <p>b) Niveles (preescolar, primaria, secundaria y superior)</p> <p>c) Ciclos en cada uno de los niveles</p> <p>d) Modalidades de educación en instituciones públicas, privadas y de convenio 60.II</p> <p>2.3. La educación se imparte sobre la escuela unificada y democrática. 61.I</p> <p>2.4. La educación fiscal es gratuita. Es obligatoria en el ciclo primario y secundario. 61.I</p> <p>2.6. Padres y madres de familia participan en el proceso educativo a través de Comités y Juntas Escolares 63.II</p>	
	EA - TARIJA	EA - PANDO	
		<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Es la prioridad fundamental de la Autonomía Departamental 21</p>	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>No contiene disposiciones específicas</p>

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

En el componente de la participación social, en cambio, aparece una importante diferencia. Mientras los legisladores benianos y cruceños, reproduciendo los límites actuales, autorizaron la participación de los padres de familia en el proceso educativo, la Constitución abre el escenario participativo al conjunto de la comunidad. Esta ampliación no necesariamente constituye un obstáculo, ya que mientras más pequeño sea el grupo social y mayor su homogeneidad étnico-cultural, los Comités Escolares tenderán a confundirse con la comunidad. El problema subsistirá, empero, en las ciudades grandes e intermedias, cuya solución surgirá de los procesos de concertación bilateral (Ministerio – gobierno departamental), en los cuales seguramente se diseñarán mecanismos de participación social adecuados a cada realidad departamental.

Tampoco en este componente los Estatutos de Pando y Tarija adelantaron definición alguna. La legislación nacional, por tanto, será la encargada de regular el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión educativa.

7.2.3. En el tercer y último eje analítico, es decir en el ámbito institucional, la parquedad de la NC facilita la situación. El artículo 175 de la Constitución apenas remite a la existencia de un Ministerio responsable del ramo, en tanto que los Estatutos de Santa Cruz, Beni y Tarija contienen sendos diseños orgánicos. Siendo ese el estado de situación, no es aventurado esperar que las previsiones estatutarias sean viabilizadas con relativa facilidad a través de la legislación nacional que sienta las bases del sector. La siguiente tabla sirve de sostén a esta conclusión y a las que se desarrollan a continuación.

Según la información del cuadro, el andamiaje institucional del EA de Santa Cruz se inspiró en cuatro criterios: **I.** Encomienda la gestión sectorial a una Dirección Departamental de Educación, dependiente del gobierno departamental; **II.** El titular de la Dirección será designado por el Gobernador, con intervención del Servicio Civil Departamental; **III.** La Dirección de Educación, como parte de la gestión integral del sector, administrará los recursos humanos involucrados (docentes y de apoyo) y supervisará el cumplimiento de las políticas, planes y programas departamentales de educación, y **IV.** El Gobierno Departamental tiene potestad para crear Direcciones Distritales de Educación en los municipios.

Tabla 11-C
EDUCACIÓN (Ámbito institucional)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
3. Ámbito institucional - Ministerio responsable del ramo o sector 175	3. Ámbito institucional 3.1. Dirección Departamental de Educación es el órgano para el cumplimiento de las competencias del Gobierno Autónomo en educación preescolar, primaria y secundaria 3.2. Titular designado por Gobernador de terna del Servicio Civil Departamental 3.3. Administra todo el personal docente y administrativo del sistema 3.4. Supervisa cumplimiento de políticas, planes y programas departamentales de educación 3.5. Puede crear Direcciones Distritales de Educación en los Municipios 45 y 46	3. Ámbito institucional 3.1. Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) es el órgano encargado de la educación primaria y secundaria 65 3.2. Titular designado por Gobernador, previa institucionalización realizada por el Servicio Civil Departamental 65 3.3. Ejerce la función administrativa sobre el personal docente y administrativo de la educación fiscal 67.I 3.4. Supervisa cumplimiento de políticas, planes y programas departamentales de educación 67.II
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	3. Ámbito institucional 3.1. Secretaría Departamental y/o Dirección Departamental 3.2. Titular designado por el Gobernador 80	3. Ámbito institucional No contiene disposiciones específicas

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

El diseño cruceño parece tener dos puntos fuertes y otros dos discutibles. Ni la existencia de la Dirección Departamental, ni su dependencia de la gobernación, plantean contradicción alguna con el marco constitucional, tampoco la administración de los recursos humanos, ni la supervisión de las políticas y planes departamentales, dado que esas actividades forman parte de la gestión del sistema educativo que, como vimos páginas atrás, corresponde ejercer a las entidades territoriales autónomas haciendo uso de las *competencias concurrentes* que les asigna la Constitución. Naturalmente, para garantizar ese ejercicio y una prestación permanente y adecuada del servicio, deberá proyectarse una

matriz de financiamiento que contemple el crecimiento vegetativo del sistema, así como la expansión cualitativa del mismo. Estos dos componentes (órgano departamental y administración de recursos) conforman lo esencial del sector, de manera que, al no prefigurar contradicciones, permiten abrigar una expectativa de éxito razonable en la concertación del pacto de transferencias que viabilizará la implantación de la autonomía en la educación. Contrariamente, los otros dos componentes podrían plantear dificultades, aunque, es de esperar, menores. Por un lado, la intervención de la oficina del Servicio Civil en la designación del Director Departamental quizá tenga que adecuarse a la legislación y a las políticas nacionales, las que, probablemente, por no decir inevitablemente, respondan a fuertes influencias de los gremios docentes, dotados de un gran peso en el sector, y de otros grupos de presión involucrados en la participación social. Y, por otro, la creación de unidades orgánicas en los municipios deberá ser compatibilizada con el nuevo modelo de autonomía previsto para ellos en la Constitución. Existen, en consecuencia, varios elementos de análisis que parecen sugerir que el tratamiento final para unos y otros componentes del diseño institucional cruceño no podrá definirse sin la nueva *Ley de la Educación* o sin tener en mente los contenidos centrales de ella.

El régimen educativo del Estatuto beniano es muy similar al cruceño, razón por la que, en el análisis de su adecuación al marco constitucional, las anteriores consideraciones mantienen todo su valor descriptivo, salvando las diferencias de forma entre ambos cuerpos estatutarios. Las normas benianas, además, no contemplan la creación de Direcciones municipales de educación y prefieren mantener las modalidades desconcentradas de funcionamiento del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) actual.

Tarija, como en otras áreas, optó por redactar su *Carta Orgánica* en un nivel de generalidad tal que, a la postre, facilitará su adecuación a la normativa nacional. El artículo 80 del EA tarijeño, con el mismo razonamiento utilizado en el caso de la NC, solamente permite suponer que en la estructura del gobierno departamental existirá una Secretaría o una Dirección Departamental encargada de llevar adelante la gestión del sistema educativo. Precisiones mayores se definirán posteriormente en la ley de bases nacional y, por supuesto, en el desarrollo legislativo departamental.

En suma, no cabe duda que el proceso de implantación de la autonomía en la educación sólo podrá llevarse a cabo en base a una compleja concertación que combine criterios y definiciones emergentes de la distribución de competencias prevista en la NC con las concepciones y demandas educativas de los departamentos, municipios y pueblos indígenas; criterios y demandas que orientarán también, y quizá previamente, a la nueva *Ley de la Educación*. La combinación de ambas (criterios constitucionales y demandas de autogobierno), por supuesto, deberá aterrizar en un pacto fiscal financiero capaz de dar sostenibilidad a la gestión autonómica del sistema educativo.

7.3. Salud

El análisis comparativo de las disposiciones relativas al sector salud se realizó con los mismos instrumentos utilizados en el capítulo anterior dedicado a la educación, vale decir prestando atención a la distribución de competencias entre los niveles nacional, intermedio y local; a la visión sectorial de los cuerpos legales estudiados y al tratamiento del ámbito institucional que cada uno de ellos realiza.

7.3.1. La nueva Constitución asigna las competencias relacionadas con la salud no sólo en términos semejantes a los de la educación, sino que lo hace en las mismas disposiciones legales, los artículos 298.II.17, 299.II.2 y 304.III.1. Los EA son los que muestran variantes en relación a sus regímenes educativos, tal y como se refleja en la Tabla 12-A:

Teniendo en mente los conceptos de “políticas” y de “gestión” utilizados en el capítulo anterior⁴⁵, queda claro que la NC reserva para el nivel central la formulación de las políticas nacionales de salud, disponiendo, líneas más adelante, que la gestión del sistema de salud se llevará a cabo en el marco de *competencias concurrentes*, correspondiéndoles a los gobiernos subnacionales las potestades administrativo-operativas, las que deberán ser ejercidas en el marco de las políticas definidas por el Ministerio encargado del sector. La salud pública, empero, se enfrenta a enfermedades cuya etiología se origina en factores geográficos, climatológicos e, incluso, culturales, lo que deja espacios importantes para la formulación de políticas departamentales y para la acción de los órganos subnacionales.

⁴⁵ Vid. supra página 85.

Tabla 12-A
SALUD (Asignación competencial)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
1. Asignación competencial 1.1. Políticas del sistema de salud. Competencia nacional exclusiva 298.II.17 1.2. Gestión del sistema de salud. Competencia concurrente entre nivel nacional y entidades autónomas 299.II.2 1.3. Organizar, planificar y ejecutar políticas de salud. Competencia concurrente entre el nivel nacional y las entidades autónomas indígenas 304.III.1	1. Asignación competencial 1.1. Salud. Competencia compartida con el nivel nacional y concurrente con los gobiernos municipales 7.6 1.2. La Asamblea Legislativa Departamental aprueba la política departamental de salud 60.II	1. Asignación competencial 1.1. Salud y deporte. Competencia departamental exclusiva (“en coordinación con el gobierno nacional”) 11.1 1.2. Salud pública. Competencia compartida entre niveles nacional, departamental y municipal 15.18 1.3. La Asamblea Legislativa Departamental aprueba las políticas departamentales y el plan anual de salud 47
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	1. Asignación competencial 1.1. Salud, incluida otorgación universal y gratuita del servicio. Competencia compartida con el nivel nacional 40.4	1. Asignación competencial 1.1. Políticas de aseguramiento público en salud. Competencia departamental exclusiva 17.15 1.2. Salud pública. Competencia concurrente con el nivel nacional y municipal 20.18

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

Debe considerarse, además, que al quedar los instrumentos de la salud pública en manos de los operadores departamentales del servicio no podrá aplicarse eficientemente el mandato del artículo 298.II.17 de la Constitución en la práctica, es decir el diseño e implementación de las “políticas de salud”⁴⁶.

El Estatuto del Beni contiene dos esquemas de distribución competencial diferentes: el artículo 11.1 dispone que los servicios de salud serán gestionados en el marco de *competencias departamentales exclusivas* y, al mismo tiempo, el numeral 18 del artículo 15, enlista la salud pública entre las materias sometidas a *competencias compartidas* entre los niveles nacional,

⁴⁶ Mientras se escribía este documento Bolivia enfrentó la lucha contra el dengue, experimentándose en su desarrollo las dificultades de coordinación entre las políticas nacionales y departamentales que aquí se describen. Las diferencias entre la autoridad nacional y los gobiernos departamentales se hicieron inocultables pese a que, encontrándose aún en vigencia el régimen de descentralización administrativa, el Ministerio de Salud es todavía depositario de potestades operativas.

departamental y municipal⁴⁷. La primera asignación competencial no sólo colisiona con la NC, sino que deja abiertas también grandes interrogantes sobre su viabilidad financiera. Consecuentemente, basada en la lógica constitucional formal y en la realidad material del sector, la recomendación principal pareciera apuntar a que la *Carta Estatutaria* beniana ordene su régimen de la salud en función del artículo 15.18, más próximo al marco constitucional.

Santa Cruz y Tarija, por su parte, definieron prudentemente que la gestión de los servicios públicos de la salud depende de *competencias compartidas* entre el nivel central y el gobierno departamental. El contraste con la Constitución aquí es menor, ya que ella ordena que sean *competencias concurrentes* las que organicen la gestión de la salud. Ambas categorías, como sabemos, coinciden en que la potestad legislativa corresponde al nivel nacional y que las facultades reglamentaria y ejecutiva quedan en manos de las entidades territoriales autónomas, y se diferencian, según se lee en el artículo 297 de la NC, en función de la distinta naturaleza de las relaciones entre los órganos departamentales y las entidades autónomas sub-departamentales que implican unas y otras.

Si se trata de *competencias compartidas* el Gobierno Departamental asumiría el rol de nivel intermedio pleno, es decir ejercería el desarrollo legislativo y las facultades administrativas en el ámbito completo de la jurisdicción departamental. Si el caso fuera de *competencias concurrentes*, el nivel departamental se ubicaría en pie de igualdad con los gobiernos autónomos subdepartamentales (municipios y pueblos indígenas)⁴⁸. Pese a ello, cruceños y tarijeños pueden concertar el uso de un mismo lenguaje en el campo de la salud con el gobierno nacional. Algo semejante podría suceder, asimismo, en el Beni, una vez asumida la decisión de dejar atrás la contradicción interna de su EA.

Antes que una adecuación formal, Pando parece necesitar un esclarecimiento de las competencias que en salud reclama para sí. Según el listado

47 El primer texto se encontraba presente ya en la versión del EA beniano del 15 de diciembre de 2007. La disposición del artículo 15.18 se incorporó al EA en la redacción del 10 de febrero de 2008.

48 Cabe traer a colación aquí que, en la actualidad, la Prefectura de Tarija es la única que financia un seguro universal de salud gratuito, sin que ello constituya un obstáculo para asignarse competencias compartidas en salud, al igual que en la educación. De manera diferente, el Estatuto cruceño es el que cautelosamente razona en esta materia con un criterio diferente al de la educación: desecha la exclusividad y se adscribe a compartir responsabilidades.

de su artículo 20, numeral 18, el EA pandino coincide con la Constitución al prever que la salud pública será gestionada bajo *competencias concurrentes*, involucrando en ellas a los niveles nacional, departamental y municipal. Pero, al mismo tiempo, incluye entre las materias sujetas a *competencias departamentales exclusivas* una descrita como “políticas de aseguramiento en salud” (v. artículo 17.15), cuyo contenido y alcance no queda, para nada, claro. Si la matriz de distribución competencial en la que pensaban los *estatuylentes norteños* tenía como punto de partida el artículo 20, entonces esas “políticas de aseguramiento” podrían ser entendidas como acciones adicionales del Gobierno Departamental destinadas a mejorar la calidad de los servicios de salud en su jurisdicción. Si este fuere el caso, en verdad el EA de Pando se encontraría en plena sintonía con la NC, no requiriéndose adecuación alguna con ella. Por el contrario, cualquiera otra interpretación que intentase fundar la distribución competencial en el artículo 17.15, podría conducir a un escenario cuajado de confusiones por el vaciamiento semántico del artículo 20.18. En todo caso, queda en manos de los líderes pandinos el esclarecimiento de sus disposiciones estatutarias.

7.3.2. Las visiones del sector que portan los Estatutos de Santa Cruz, Beni y Tarija resultan bastante compatibles con la de la Constitución. Eso se desprende de las cercanías que los *Códigos* estudiados revelan en la prioridad asignada al sector, la vigencia del seguro universal de salud gratuito y en el tratamiento que hacen de la medicina tradicional (ver la Tabla 12-B).

Los tres EA mencionados y la NC asignan, aunque con fórmulas diferentes, el más alto nivel de prioridad a la salud de sus habitantes. La Constitución la califica, junto a la educación, como la “función suprema” del Estado. Tarija prefiere hablar de la “función tutelar” del Gobierno Departamental, mientras que Santa Cruz y Beni piensan en la protección de la salud de sus habitantes como una “obligación del gobierno departamental”⁴⁹. La priorización, queda claro, es la misma, lo que podría, o debería, facilitar la sintonización de los mandatos legales.

Emergente de la priorización sectorial, las tres *Cartas* departamentales dejan establecido que el gobierno departamental implementará, así sea gradual-

⁴⁹ Los Estatutos de Santa Cruz y Beni, en realidad, hablan de la obligación de atender a los “ciudadanos” de su jurisdicción, lo que podría implicar el marginamiento de quienes no cumplen los requisitos de la ciudadanía. Está claro que se trata de un error formal y no de un designio normativo.

mente, un seguro universal de salud gratuito. La Constitución incorpora también el seguro universal en el régimen de salud, pero no se pronuncia inequívocamente sobre la gratuidad del mismo, aunque al garantizar el acceso de la población a sus prestaciones (v. artículos 35.1 y 36.1) permite suponer que los sectores sociales más pobres sí se beneficiarán de los servicios de salud sin costo alguno. Por lo demás, el artículo 35 es explícito al respecto, pese a que utiliza el verbo “promover” que, por supuesto, no es sinónimo de “garantizar”.

Exceptuando el Estatuto de Pando, que carece de disposiciones sectoriales específicas, los *Documentos Orgánicos* de la “media luna”, sintonizándose con la nueva Constitución, sientan las bases para la recuperación y aprovechamiento de la medicina tradicional. Dados los altos costos de los servicios de salud, este componente puede desempeñar un rol altamente facilitador para la vigencia del seguro universal de salud gratuito, que constituye, según acabamos de ver, meta común de los cuatro cuerpos legales comparados.

Alentadoras, en verdad, resultan las coincidencias en las visiones de la salud que animan a la NC y a los EA de Santa Cruz, Beni y Tarija, coincidencias que, a la postre, deberían facilitar la gestión del sector respetando la presencia de las entidades territoriales autónomas previstas en la Constitución.

Antes de cerrar este punto, no puede dejar de mencionarse que las normas departamentales no prevén ninguna modalidad de participación social, ni en la toma de decisiones, ni en la gestión de los servicios, lo que sí se encuentra claramente establecido en la NC (ver el artículo 40). No obstante, al no existir una prohibición expresa al respecto, el silencio de los EA sobre la intervención de la comunidad podría, a la postre, facilitar la participación de determinados actores sociales a través del desarrollo legislativo nacional y departamental.

7.3.3. La información resumida en la Tabla 12-C demuestra que, salvando ligeras diferencias en la normativa cruceña⁵⁰, el tratamiento del componente institucional de la salud pública que hacen la Constitución y los EA se basa prácticamente en el mismo diseño que el de la educación:

⁵⁰ Para la educación el EA de Santa Cruz piensa en una Dirección Departamental integrada al aparato de la gobernación, en tanto que para la salud preserva el Servicio desconcentrado actual. Por otro lado, el documento cruceño dispone que el Servicio Civil intervendrá en la incorporación de todo el personal de salud, y no sólo en el caso del Director. Finalmente, en no aparece en el régimen de salud cruceño la potestad de crear unidades en el nivel municipal como sucede en la educación.

Tabla 12-B
SALUD (Disposiciones específicas)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado 37</p> <p>2.2. El Estado promueve el acceso gratuito de la población a la salud 35.I</p> <p>- El Estado garantiza el acceso al seguro universal de salud 36.I</p> <p>2.3. El Estado garantiza el servicio público de salud y reconoce y regula el servicio privado 39.I</p> <p>2.4. Sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de los pueblos indígenas 35.II</p> <p>2.5. El Estado garantiza la participación de la población organizada en la toma de decisiones y en la gestión del sistema público de salud 40</p>	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Es obligación del gobierno departamental otorgar atención de salud a los ciudadanos de su jurisdicción 62.I</p> <p>2.2. El gobierno departamental implementará gradualmente el seguro universal de salud gratuito, de manera directa o en concurrencia con los municipios 62.II</p> <p>2.4. El Ejecutivo departamental fomentará, conservará y difundirá la medicina tradicional de los pueblos indígenas 64</p>	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Es obligación del gobierno departamental otorgar atención de salud a los ciudadanos de su jurisdicción 49.I</p> <p>2.2. El gobierno departamental implementará el seguro universal de salud gratuito de manera directa o en concurrencia con los municipios 49.I</p> <p>2.4. El Gobierno Departamental, conservará y difundirá la medicina tradicional de los pueblos indígenas 50</p>
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. La protección de la salud del pueblo es función tutelar del gobierno departamental. Se le asignará prioridad presupuestaria 22</p> <p>2.2. Se reconoce el derecho de sus habitantes al seguro universal de salud gratuito 22</p> <p>2.4. El gobierno departamental protegerá y revalorizará el patrimonio cultural de Tarija 28</p>	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>No contiene disposiciones específicas</p>

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

En efecto, mientras el texto constitucional se limita a fundar la existencia de una Cartera de Estado encargada de la salud (artículo 175) y a remitir la estructuración orgánica del sector a la legislación de desarrollo, los Estatutos de Santa Cruz y Beni, por su lado, reflejando la importante ex-

perencia acumulada hasta ahora, ratifican los dispositivos institucionales existentes en la actualidad. De manera que, al igual que en la educación, aquí existe también un rezago en la NC. Sin embargo, dada la asignación competencial dispuesta por ella, nada hace prever que, vía desarrollo legislativo, más allá de eventuales cambios en la nomenclatura de las entidades involucradas, pudieran introducirse innovaciones de fondo en las modalidades de funcionamiento sectorial.

En el caso de Tarija se aplica, asimismo, las previsiones de su artículo 80, definidas en el mismo nivel de generalidad que el artículo 175 de la Constitución. La adecuación entre una y otra normativa, por tanto, está librada a las normas de desarrollo nacional y departamental. Lo que también sucederá en Pando, gracias a la ausencia total de disposiciones específicas en su EA.

Tabla 12-C

SALUD (Ámbito institucional)

NDEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
3. Ámbito institucional - Ministerio responsable del sector 175	3. Ámbito institucional 3.1. Servicio Departamental de Salud (SEDES) encargado de la gestión de la salud pública 60 3.2. Titular designado por Gobernador de terna del Servicio Civil Departamental 60 3.3. Administra todo el personal médico y administrativo, con la colaboración del Servicio Civil Departamental 61 3.4. Ejecuta las políticas, planes y programas departamentales de salud 60.II	3. Ámbito institucional 3.1. Servicio Departamental de Salud (SEDES) encargado de la atención directa de la salud pública 47.I 3.2. Titular designado por Gobernador previa institucionalización realizada por el Servicio Civil Departamental 47.I 3.3. Administra todo el personal médico y administrativo fiscal 48.I 3.4. Propone al Gobernador la política departamental de salud 47.II
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	3. Ámbito institucional 3.1. Secretaría Departamental y/o Dirección Departamental 3.2. Titular designado por el Gobernador 80	3. Ámbito institucional No contiene disposiciones específicas

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, parágrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

En suma, excepción hecha de la rigidez en la asignación competencial del Beni, la implantación del modelo de gestión autonómica de salud depende, ante todo, de la concertación entre el gobierno nacional y las administraciones departamentales y locales; concertación que sentará las bases para el diseño de las nuevas modalidades de funcionamiento sectorial y, consecuencia de ello, los contenidos de la legislación de desarrollo. Naturalmente, los acuerdos a los que se arriben deberán tomar en cuenta los puntos de vista de los operadores sectoriales.

7.4. Recursos naturales

El concepto de *recursos naturales* es muy amplio, abarca todos los elementos, objetos y frutos de la naturaleza que los seres humanos aprovechan para atender sus necesidades materiales y espirituales. El concepto, por tanto, abarca una gran diversidad de bienes, de diferente origen y naturaleza, cuyo aprovechamiento exige la organización de múltiples emprendimientos productivos y el uso de recursos humanos y financieros. Los recursos naturales determinan las actividades productivas primarias y gran parte de las secundarias de la sociedad.

La literatura especializada suele clasificar los bienes entregados por la naturaleza en recursos naturales renovables y no renovables, por un lado, y en recursos naturales estratégicos y no estratégicos, por otro. Los primeros se diferencian porque la producción de unos es periódica y no se agota con el consumo humano (los renovables), mientras que los otros van desapareciendo conforme son aprovechados por las personas (no renovables). La segunda clasificación pone el acento en la importancia decisiva que tienen algunos bienes naturales para el desarrollo futuro de la sociedad (estratégicos), por lo que su aprovechamiento queda sometido a condiciones especiales, a diferencia de los demás bienes cuya producción depende en mayor medida de las iniciativas productivas de las personas. Cruzando ambas clasificaciones, los recursos naturales no renovables tienden a ser estratégicos, ya que a su rol decisivo para el desarrollo social se suma su desaparición paulatina.

La lista de los principales recursos renovables incluye, cuando menos, a la agricultura, ganadería, caza, pesca, recursos hídricos, biodiversidad, espectro electromagnético, recursos forestales y bosques. La tierra podría formar parte también de esta lista, sin embargo, además de ser un recurso en sí misma, su función es mayor, actúa de soporte material del conjunto

de los recursos naturales. Entre los no renovables figuran la minería, hidrocarburos, áridos y las aguas fósiles, cuya explotación exige el cumplimiento de rigurosas medidas de preservación medio ambiental. En las últimas décadas, los recursos hídricos tendieron a hacerse escasos y a ubicarse en una posición intermedia entre los agotables y los no agotables, razón por la que fueron adquiriendo una valoración estratégica. En Bolivia, finalmente, desde el último tercio del siglo XX, los hidrocarburos quedaron clasificados entre los factores decisivos para el desarrollo nacional, junto a determinados minerales como el litio, el uranio y otros semejantes.

El análisis de los capítulos de la NC y de los EA dedicados a los recursos naturales, basado en el breve marco teórico anterior, se propuso alcanzar dos objetivos: identificar y comparar la visión sobre los recursos naturales y la concepción productiva subyacentes en los cinco cuerpos legales estudiados y visualizar las coincidencias, cercanías y discrepancias existentes entre ellos. El estudio comparativo se realizó prestando atención a las normas sectoriales especializadas de cada uno de los *Códigos* y a la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno dispuesta por cada instrumento.

7.4.1. Naturalmente, la Constitución y los Estatutos Autonómicos portan una visión sobre los recursos naturales y sobre su aprovechamiento, que otorga el horizonte de sentido a cada uno de los cuerpos normativos. Identificar esas visiones, en consecuencia, es un objetivo del más alto interés para entender la lógica de cada uno de esos instrumentos jurídicos. Sin embargo, obligados estamos a dejar constancia de que sólo la Constitución y el Estatuto de Santa Cruz se dieron el espacio suficiente para desarrollar y explicitar su concepción de los recursos naturales. En el documento beniano se encuentran algunos fragmentos, aunque insuficientes para deducir conclusiones más elaboradas. Y en los EA de Tarija y Pando prácticamente no existen disposiciones específicas al respecto.

Conscientes de las limitaciones señaladas y en base a la información de la Tabla 13-A, se escogieron seis componentes centrales de la visión subyacente a cada cuerpo legal: **I.** La propiedad de los recursos naturales; **II.** La potestad para disponer de ellos; **III.** La asignación de valor estratégico; **IV.** La gestión de las actividades productivas; **V.** El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y **VI.** La participación social en el ámbito de los recursos naturales.

La lectura de la tabla autoriza a desplegar varias consideraciones en torno a cada uno de los indicadores escogidos:

7.4.1.1. La Constitución establece que los recursos naturales son de propiedad y dominio directo indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, es decir, de la totalidad de bolivianas y bolivianos, sin distinción de ninguna naturaleza (v. artículo 349)⁵¹. El Estatuto de Santa Cruz no atribuye esa propiedad a persona alguna, en tanto que la *Carta Institucional* beniana sostiene el principio de que los recursos naturales “pertenecen al dominio originario del Estado” (v. artículo 115 del EA). La propiedad es colectiva en el primer caso, se difumina en el segundo y la tercera visión se aferra a la doctrina constitucional anterior a la NC.

7.4.1.2. La potestad para disponer el uso de los recursos naturales, es decir adjudicar, concesionar, contratar o encarar directamente su explotación, queda en manos del Estado central, según la Constitución. La propiedad colectiva de los recursos justificaría este privilegio estatal. Las normas cruceñas, en cambio, depositan en manos del gobierno departamental ese poder de decisión sobre los recursos naturales, pero en el Estatuto oriental, más allá de la nuda vigencia de la autonomía, no se encuentra una premisa lógica que de sentido a esa facultad. El Estatuto beniano, fiel a la doctrina del dominio originario del Estado, se mueve en un terreno no del todo preciso: el gobierno departamental, por ser parte del Estado, tiene atribuciones para aprobar leyes (desarrollo legislativo) y establecer políticas que orienten la gestión de los recursos naturales, pero no llega a dibujar plenamente su poder para disponer de ellos, excepción hecha de la tierra, conforme veremos en el siguiente capítulo. De esa manera mientras la visión beniana se aproxima al estatismo constitucional, la lectura cruceña tiende a transitar hacia la sociedad civil.

7.4.1.3. En relación a la valoración de los recursos naturales como ordinarios o estratégicos, la Constitución parece estar inundada de una orientación estrategista absoluta: “los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país”, dice el artículo 348.II de la *Ley Fundamental*, fundando así otra razón que autoriza al Estado a asumir el “control y la dirección de la exploración y explotación” de

⁵¹ Esta es una innovación de la NC. La de 1967 reconocía al Estado como propietario de las riquezas naturales.

Tabla 13-A
RECURSOS NATURALES (Visión sectorial)

esos recursos (v. artículo 351). El Estatuto de Santa Cruz, por el contrario, no emite opinión al respecto, omisión que, contrastada con el notorio desarrollo de la normativa sectorial, podría atribuirse a la ausencia real de una valoración estratégica o, quizá, al designio de no generar condiciones para la vigencia de regímenes especiales de ninguna naturaleza.

7.4.1.4. Teniendo en mente los tres indicadores anteriores, ¿cómo conciben la NC y el EA cruceño las actividades productivas vinculadas a la agricultura, ganadería, caza y pesca? La *Carta Magna*, a través de su artículo 349, cree que en ellas tiene plena vigencia la denominada “economía plural”, vale decir libertad de acción para unidades productivas estatales, privadas, comunitarias y sociales (cooperativas). Visión ésta alejada de la oriental, en la que, acorde con la realidad productiva cruceña, predomina una concepción privatista de los emprendimientos dedicados al aprovechamiento de los recursos naturales⁵². A ello debe añadirse la orientación constitucional estrategista en la valoración de los recursos naturales, de la que hablábamos anteriormente.

7.4.1.5. Aceptablemente protegidos parecen encontrarse los derechos de los pueblos indígenas en el Estatuto de Santa Cruz, un poco menos en el beniano y en la Constitución hasta podría identificarse un exceso legislativo real. Poniendo de manifiesto un avance notable, la normativa cruceña garantiza la “autonomía de gestión de los pueblos indígenas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en sus comunidades” y TCO (v. artículo 92). El Estatuto del Beni, en cambio, al legislar sobre la propiedad de la tierra, en términos menos precisos, se limita a reconocer “el derecho de los pueblos indígenas del departamento sobre sus Tierras Comunitarias de Origen” (artículo 104.II). En el primer caso se trata de la gestión de los recursos naturales, en el segundo se habla de los derechos indígenas sobre las TCO. La Constitución, avanzando bastante más que los Estatutos, deja sentado el reconocimiento de dos derechos de los pueblos indígenas: al “uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio” (artículo 30.II.17), por un lado, y por otro, a ser consultados, respetando sus normas y procedimientos, cuando el Estado u otro agente decida explotar recursos naturales en su territorio

⁵² Por supuesto, no sólo de ellos. Es conocido en Bolivia que el departamento que más y mejor desarrolló lo que se denomina el “espíritu de empresa”, o un macro clima para negocios, es Santa Cruz. Sobre todo en la ciudad y no tanto en las provincias.

(artículo 352). Nótese que la NC limita el derecho de los pueblos indígenas a los recursos naturales renovables, mientras que el EA de Santa Cruz proyecta la autonomía de gestión a los recursos naturales en general.

7.4.1.6. La participación social es el sexto y último componente de la visión sobre los recursos naturales que subyace en la NC y en los EA. Lamentablemente, nada dicen, al respecto, estos últimos, dejando así evidente una importante diferencia con la Constitución. “La gestión y administración de los recursos naturales –dice el artículo 351 de ella- se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales”. No se trata de participación social en la producción, sino de oír a la sociedad civil en el diseño de las políticas sectoriales. En todo caso, la participación social prevista en la NC guarda relación con la propiedad colectiva del pueblo boliviano sobre los recursos naturales. Y a la inversa, por supuesto, en el caso de los Estatutos.

Identificadas como están las importantes diferencias en la concepción de los recursos naturales que portan la NC y los EA, no cabe duda que la adecuación final -quizá sea mejor decir integral- de estos últimos no podrá darse sin un esfuerzo bilateral para acercar esas visiones, es decir sin esfuerzos mutuos realizados por los actores del Estado central y los líderes departamentales.

Estas diferencias, por lo demás, nos permitirán entender mejor, a continuación, las discrepancias en las matrices de distribución competencial propuestas por la Constitución y los Estatutos.

7.4.2. El régimen de los recursos naturales de la Constitución es heterogéneo, con una distribución competencial compleja y hasta casuista. Las múltiples disposiciones constitucionales dedicadas a estructurar la matriz de asignaciones competenciales, acompañadas, obvio, de las normas estatutarias orientadas a lo mismo se encuentran en la Tabla 13-B.

La NC inscribe entre las *competencias privativas* del nivel nacional a los hidrocarburos como un todo y a las “políticas generales” sobre la tierra y el territorio y sobre la biodiversidad y el medio ambiente (v. artículo 298.I.17, 18 y 20). En el caso de los hidrocarburos queda claro el alcance del mandato constitucional, pero no así en las otras áreas. Cabe preguntar por ello: ¿qué debe entenderse por política general? Páginas atrás definimos que se denomina política a las líneas de acción que se adoptan en una materia determinada, precisando los objetivos a alcanzar, el orden de las acciones

y los recursos involucrados, entre estos últimos los humanos⁵³, de donde puede deducirse que el concepto de política general sirve para aludir a los principios y definiciones generales, las modalidades de aprovechamiento de la riqueza natural, los requisitos que deben cumplir los actores vinculados a las actividades productivas, los objetivos comunes que deben perseguirse al margen de las diferencias geofísicas y otros aspectos ubicados en el mismo nivel de generalidad.

Vistas bien las cosas y bajando al ámbito operativo de las competencias, la NC no parece estar refiriéndose a otra cosa que no sea la *Ley de Bases*, acompañada de algunas directrices operativas reglamentarias. Desde esta óptica, por tanto, la formulación de las políticas generales que rigen la gestión de la tierra, el territorio, el medioambiente y la biodiversidad legítimamente corresponde al Estado central, lo cual no parece plantear problema alguno, ya que dejaría un gran espacio a los gobiernos departamentales -subnacionales en general, podría decirse- para el establecimiento de las políticas sectoriales específicas, respetando naturalmente las bases nacionales.

Por otro lado, la Constitución incluye en el listado de *competencias exclusivas nacionales* dos ámbitos materiales, cuatro áreas normativo-planificadoras y un régimen específico. El artículo 298.II, contiene los siguientes tres mandatos:

- I.- Los numerales 4 y 19 determinan que la gestión de los recursos naturales estratégicos y la de ciertas áreas protegidas le corresponde inicialmente al Estado central,
- II.- Los regímenes generales de “recursos hídricos y sus servicios”, “biodiversidad y medio ambiente” y de “suelos, recursos forestales y bosques”, así como las “reservas fiscales de recursos naturales”, deben ser decididos y sancionados por el nivel nacional (v. numerales 5, 6, 7 y 20). Se encuentran involucradas, en efecto, la potestad normativa y la función de planificación, y
- III.- El numeral 38 deja la aprobación del régimen de la tierra en manos de las instancias nacionales. En este numeral el texto constitucional no usa la fórmula *régimen general*, lo que permite colegir que se está refiriendo a un *régimen sectorial* específico.

⁵³ Vid supra página 85.

Resulta imprescindible aquí diferenciar entre uno y otro régimen. Coherentemente, se entiende por régimen sectorial, o régimen a secas, el conjunto de principios, normas, órganos y procedimientos que rigen y se aplican en la gestión de un sector determinado, y por régimen general los principios y temas básicos que orientan el funcionamiento del sector, definidos en un nivel de generalidad tal que otorgan el marco de referencia para el ejercicio del desarrollo legislativo y de la reglamentación, a través de los cuales se adaptan las normas básicas a las particularidades de tiempo y espacio.

Un ejemplo podría ayudar a aclarar el alcance de ambas nociones: en el régimen general no deberían figurar cuestiones como los procedimientos a utilizarse o la estructura de los órganos operativos, los que serían propios del régimen específico. Desde esta perspectiva adquiere sentido, ciertamente, la particular redacción del artículo 298.II de la Constitución, evitándonos una lectura forzada que hace sinónimas a ambos regímenes.

Un esclarecimiento adicional: ¿qué alcance tiene la fórmula “recursos naturales estratégicos” en la Constitución? Según el citado artículo 298.II abarca a los minerales, espectro electromagnético, recursos biogenéticos y fuentes de agua⁵⁴, pero, al decir del artículo 348, ubicado en el pórtico del capítulo especializado en la materia, su proyección sería mucho mayor:

Art. 348. I. Son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.

II. Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país.

Según este texto, todos los recursos naturales tendrían carácter estratégico y no sólo algunos de ellos. Evidentemente no existe concordancia entre ambas normas constitucionales, lo que podría entorpecer la formulación y aplicación de las políticas públicas. Resulta probable, por ello, que exigencias salidas de la vida cotidiana productiva podrían inducir al gobierno nacional a precisar, vía legislación de desarrollo, qué recursos naturales serán sometidos a *competencias exclusivas nacionales* y cuáles otros quedarían como objeto de las legislaciones departamentales.

⁵⁴ En el texto del numeral 4 del artículo 298.II. de la NC habla de “recursos genéticos y biogenéticos”. Dejamos para otra oportunidad la discusión de las diferencias que existirían entre unos y otros.

Tabla 13-B
RECURSOS NATURALES (Asignación competencial)

Continuando con las asignaciones competenciales de la NC, toca señalar que, por mandato del artículo 299.II, el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas se harán cargo, bajo *competencias concurrentes*, de otros tres órdenes de actividades:

- I.- La protección y conservación del medio ambiente, fauna silvestre, suelos, recursos forestales, bosques y cuencas (numerales 1, 4 y 11). Se trata de la preservación del patrimonio natural y no de fijar reglas para su aprovechamiento
- II.- Las frecuencias electromagnéticas, en el ámbito de sus jurisdicciones respectivas (nacional, departamental, municipal y territorio indígena originario), y
- III.- La agricultura, ganadería, caza y pesca (numeral 16).

Dos comentarios ameritan estas disposiciones: llama la atención la presencia de las frecuencias electromagnéticas en este artículo (v. numeral 6), dado que ellas forman parte de los recursos naturales estratégicos sometidos a *competencias exclusivas nacionales* (art. 298.II.4). Esta parece ser otra contradicción interna de la NC, que fortalece la idea de que, en la práctica, será probablemente el gobierno nacional el conducto para precisar la distribución de facultades en estas materias. Y, segundo comentario, sobresale en el listado de *competencias concurrentes* el mandato que encomienda la regulación de las actividades productivas agrícolas y ganaderas, así como de la caza y la pesca, a los gobiernos departamentales, los que, para el efecto, ejercerán las potestades reglamentaria (legislación de desarrollo y reglamentos) y ejecutiva. Eso entraña y no otra cosa, como sabemos, la concurrencia competencial.

Hasta aquí el análisis de las competencias privativas, exclusivas y concurrentes del nivel nacional. Veamos ahora qué reserva la Constitución para los gobiernos subnacionales. Entre las *competencias exclusivas departamentales* únicamente figura la “promoción y conservación del patrimonio natural departamental (v. artículo 300.I.18). Algo semejante sucede con los municipios, a los cuales la NC les encomienda la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales (v. artículo 302. I.5 y 11). Más flexible se muestra la nueva Carta Magna con las entidades territoriales indígena-originarias autónomas. A ellas, además de las activi-

dades conservacionistas, les encomienda la “gestión (...) de los recursos naturales renovables” (v. artículo 304.I.3, 7 y 22). En suma, la orientación central de la matriz constitucional de distribución de competencias apunta a mantener en el Estado central las decisiones fundamentales sobre los recursos naturales y las actividades productivas a que estos dan lugar y, complementariamente, a compartir la responsabilidad de las actividades conservacionistas con los gobiernos subnacionales, cuando no transferirles la obligación.

En la antípoda de esta matriz se ubica el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, para el cual los recursos naturales renovables conocidos tendrían que ser gestionados en función de *competencias departamentales exclusivas*⁵⁵, en tanto que la explotación de las materias no renovables respondería a *competencias compartidas* con el nivel nacional. Bajo este régimen, según el Estatuto, debería ser desarrollada la minería cruceña e incluso algunas actividades relacionadas con los hidrocarburos (v. artículos 114 a 121 del EA). Queda claro que no será posible lograr un nivel aceptable de concordancia entre las disposiciones constitucionales y estatutarias si no se introducen importantes reformas a la *Carta cruceña*.

Sin ser exhaustivo como el oriental, el artículo 39 del Estatuto tarijeño establece también que la “gestión de los recursos naturales renovables”, en términos genéricos, se regirá por *competencias departamentales exclusivas*. Líneas más adelante, en el mismo listado de materias, el EA pone énfasis especial en la “agricultura, ganadería, pesca y aprovechamientos agroforestales” (numeral 11), en los recursos hídricos que transcurran por, o se encuentren ubicados en, la jurisdicción departamental (numeral 24) y en el espectro electromagnético (numeral 34). Consecuentemente, también en el caso de Tarija la adecuación de la *Norma Departamental* implica la adopción de reformas en la distribución competencial relativa a los recursos naturales. Debe destacarse, empero, que en el régimen de la tierra, la orientación *tarijeña* es diferente. Volveremos sobre esto más adelante.

Pando es el departamento que muestra mayor flexibilidad en sus normas estatutarias. Sitúa los recursos naturales renovables y no renovables, en

55 El artículo 6 del Estatuto cruceño presenta las competencias departamentales exclusivas. En ella aparecen prácticamente todos los recursos naturales renovables mencionados en el “marco teórico” de este capítulo.

general, en el ámbito de las *competencias compartidas* entre los gobiernos nacional, departamental y municipal (v. artículo 20 del EA). Naturalmente, al formular esta calificación, los legisladores pandinos reconocieron que la potestad legislativa, es decir el establecimiento de las bases sectoriales, le corresponde al nivel central del Estado. Sólo una excepción aparece en la *Carta* pandina: “la producción forestal y de bioenergéticos” quedaría bajo responsabilidad exclusiva del gobierno departamental (v. artículo 17.12).

Antes que la falta de concordancia con la Constitución, contradicciones internas son las que sobresalen en el caso del Estatuto beniano. En el artículo 11 se encuentra el listado de las materias sometidas a *competencias departamentales exclusivas* y en el artículo 15 figura el catálogo de *competencias compartidas* entre los niveles nacional, departamental y municipal. Lamentablemente, en ambas cláusulas estatutarias, salvando ligeras variaciones de forma, fueron inscritos los recursos naturales, en general y con el mismo detalle sectorial⁵⁶. Debido a ello, no es posible prever el curso que podría seguir la adecuación de las normas benianas al nuevo marco constitucional. Lo único que está fuera de duda es que, con adecuación de por medio o sin ella, el régimen de recursos naturales del Estatuto beniano deberá absorber reformas importantes.

7.5. La tierra

Dejamos dicho en el punto 3.3 de este estudio que la tierra forma parte del núcleo duro de competencias que no podrán ser ejercidas por los gobiernos departamentales sin la necesaria adecuación a la normativa constitucional⁵⁷; conclusión claramente reforzada por el análisis desplegado en el subtítulo anterior. Toca ahora estudiar las contradicciones particulares que los regímenes de la tierra de los Estatutos Autonómicos plantean en relación a la Constitución, tarea en la que se utilizaron únicamente dos ejes comparativos: la asignación competencial y el ámbito institucional. El ajuste metodológico se justifica por el soporte analítico que las conclusiones del subtítulo anterior ofrecen.

7.5.1. Desde el punto de vista de la distribución de competencias relativas a la tierra, los EA asumen posicionamientos diferenciados: cobijados

⁵⁶ La contradicción queda de manifiesto cuando se comparan los numerales 4, 5, 6, 12, 15, 16, 17, 21, 25, 32, 36 y 37 del artículo 11 con los numerales 1,4, 5, 6, 7, 8, 11 y 12 del artículo 15.

⁵⁷ *Vid supra* página 38 y siguientes. La conclusión se encuentra en la página 42.

por la misma concepción, Santa Cruz y Beni entran en franca contradicción con la NC, en tanto que Tarija y Pando, esgrimiendo sus propias particularidades, se aproximan al régimen constitucional. Unas y otras disposiciones legales se recogen en la Tabla 14-A.

Doble fórmula utiliza la Constitución para distribuir las competencias entre los diferentes niveles de gobierno: por un lado, determina que el establecimiento de la “política general sobre tierras y territorio”, así como la extensión de los títulos de propiedad⁵⁸, dependen *privativamente* de decisiones adoptadas en el nivel nacional⁵⁹ y, por otro, incluye el “régimen de la tierra” entre las *competencias nacionales exclusivas*, aunque con una salvedad: la ley puede autorizar la transferencia de las facultades reglamentaria y ejecutiva, o parte de ellas, a manos de los gobiernos subnacionales (v. artículo 298.II.38)⁶⁰.

Frente a la NC y contradiciéndola abiertamente, los Estatutos de Santa Cruz y Beni disponen que el régimen de la tierra responde a, y será regulada por, *competencias departamentales exclusivas*. Según los *estatuyentes* benianos y cruceños, por tanto, el gobierno nacional carecería de atribuciones para intervenir en actividades tan importantes como el saneamiento de la propiedad agraria y la distribución y redistribución de tierras. Se trata, innegablemente, de una visión de la gestión de la tierra ubicada en un plano antitético al mandato constitucional, lo que induce a pensar que la adecuación de ambas *Cartas Departamentales* al nuevo marco constitucional debería, casi inevitablemente, transitar por la adopción de importantes reformas.

Posición diferente asumieron los legisladores de Tarija y Pando a tiempo de disponer que la tierra, o mejor, que la dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras se definirán en el marco de *competencias compartidas* entre los niveles nacional y departamental (Pando incluye al municipal), lo cual implica que la legislación base queda en manos de los órganos nacionales. Según esta visión, existirá una *Ley de Tierras* nacional,

58 Naturalmente esta norma se aplica únicamente a las tierras fiscales.

59 Cabe recordar que las competencias privativas son tales en la medida en que las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva quedan en manos del nivel central, no pudiendo ninguna de ellas ser transferida ni delegada por prohibición expresa del artículo 297 de la NC.

60 ¿Qué debe entenderse por *régimen de la tierra*?: el conjunto de principios, normas, organismos y procedimientos que rigen la gestión de la tierra.

Tabla 14-A
TIERRA (Asignación competencial)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
1. Asignación competencial 1.1. Política general sobre tierras y territorio, y su titulación. Competencia privativa nacional 298.I.17 1.2. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a transferirse o delegarse a las autonomías. Competencia exclusiva nacional 298.II.38 1.3. Elaborar y ejecutar Planes de Ordenamiento Territorial y uso de suelos. Competencia exclusiva departamental, municipal y de pueblos indígenas autónomos 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4	1. Asignación competencial 1.1. Tierra. Competencia exclusiva departamental 6.9 1.2. Ordenamiento territorial. Competencia exclusiva departamental, ejercida en concurrencia con los Gobiernos Municipales 6.34	1. Asignación competencial 1.1. Tierra y territorio. Competencia exclusiva departamental (“en coordinación con el gobierno nacional”) 11.5 1.2. Ordenamiento territorial. Competencia exclusiva departamental, compartida con gobiernos municipales 11.8 y 14.5
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	1. Asignación competencial 1.1. Tierra. Competencia compartida entre los niveles nacional y departamental 40.8 1. 2. Ordenamiento territorial departamental. Competencia exclusiva departamental 39.18 1.3. Organización territorial. Competencia exclusiva departamental 39.19	1. Asignación competencial 1.1. Dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras. Competencia compartida con niveles nacional y municipal 20.12

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

a la que deberán, inevitablemente, someterse las legislaciones y gobiernos departamentales.

Hasta aquí una conclusión fluye con facilidad: los EA de Tarija y Pando pueden encontrar un escenario de adecuación apropiado a través de la legislación básica, la que podría encomendar al gobierno departamental, por transferencia o delegación, algunas actividades propias de las potestades reglamentaria y ejecutiva, incluida, valga como ejemplo, la conducción del saneamiento de tierras. Esto es factible gracias a la flexibilidad introducida en el artículo 298.II.38 de la Constitución, que abre, precisamente, la posibilidad de transferir o delegar algunas facultades propias del nivel nacional. Los Estatutos de Santa Cruz y Beni, en cambio, aún para situarse en esta posición intermedia, tendrían que adoptar modificaciones sustanciales.

Tabla 14-B

TIERRA (Ámbito institucional)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
<p>2. Ámbito institucional 2.1. El Servicio Boliviano de Reforma Agraria, cuya máxima autoridad es el Presidente del Estado, es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria y tiene jurisdicción en todo el territorio del país 404</p> <p>2.2. El Presidente de la República otorga títulos ejecutoriales en distribución y redistribución de tierras 172.27</p>	<p>2. Ámbito institucional 2.1. Se crea el Consejo Agrario Departamental (CAD), como organismo conformado por los productores y el Ejecutivo Departamental. Recomienda, monitorea y fiscaliza las políticas sobre la tierra en el Departamento. Presidido por el Gobernador 106</p> <p>2.2. El Instituto Departamental de Tierras (IDT) es la institución descentralizada del Ejecutivo Departamental, bajo tuición del Secretario Departamental respectivo. Es responsable de la ejecución del saneamiento de la propiedad agropecuaria y aplicación de las políticas de tenencia, dotación, adjudicación, distribución y expropiación de tierras en el Departamento 107</p> <p>2.3. La Ley Departamental de Tierras regulará la CAD y el IDT 106 y 107</p> <p>2.4. Tierras fiscales disponibles dentro del territorio departamental serán dotadas, adjudicadas, concesionadas, distribuidas y redistribuidas por el Ejecutivo Departamental, de acuerdo al PLUS y las modalidades de distribución determinadas por la CAD 108</p> <p>2.5. Gobernador firma todos los Títulos Agrarios que acrediten la propiedad sobre la tierra dentro del Departamento 109</p>	<p>2. Ámbito institucional 2.1. Se crea el Consejo Agrario Departamental (CAD), como organismo conformado por los productores y el Ejecutivo Departamental. Proyecta políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras. Preside el Ejecutivo Departamental 114.I</p> <p>2.2. El Instituto Departamental de Tierras (IDT) es una institución desconcentrada del Ejecutivo Departamental. Es responsable del saneamiento agrario y ejecución de las políticas de administración, distribución, reagrupamiento y redistribución tierras 113.I</p> <p>2.3. La Ley Departamental de Tierras regulará la CAD y el IDT 113.II y 114.II</p> <p>2.4. Tierras fiscales disponibles dentro del territorio departamental serán dotadas y adjudicadas (título oneroso y valor concesional) por el Ejecutivo Departamental, de acuerdo al PLUS y al PLOT 109 y 110</p> <p>2.5. Gobernador firma los Títulos Ejecutoriales. Son definitivos y causan estado. 112</p>
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	<p>2. Ámbito institucional No contiene disposiciones específicas</p>	<p>2. Ámbito institucional No contiene disposiciones específicas</p>

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

En materia de “ordenamiento territorial”, felizmente no existe antagonismo alguno entre los cuerpos legales estudiados. Tanto la NC como los EA reconocen que la “elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento territorial y de uso del suelo” corresponden a los gobiernos departamentales, municipales y a los de las entidades autónomas indígena-originarias.

7.5.2. Reflejando las asignaciones competenciales contrapuestas, los EA contienen también diseños institucionales diferenciados. Fiel a la decisión de radicar lo fundamental de la gestión de la tierra en el nivel nacional, la NC encomienda al Servicio Boliviano de Reforma Agraria, organismo con jurisdicción en todo el territorio nacional, la planificación, ejecución y consolidación del proceso de reforma agraria. Este diseño, en realidad, reproduce la situación imperante en la actualidad, incluidas las atribuciones del Presidente de la República de dirigir el Servicio y extender los títulos de propiedad de la tierra (ver artículos 172.27 y 404 de la Constitución).

Los Estatutos de Santa Cruz y Beni, proyectando al terreno operativo sus particulares asignaciones competenciales, crean el Consejo Agrario Departamental y el Instituto Departamental de Tierras (IDT). El primero, con participación de los productores, tendría a su cargo la formulación de las políticas agrarias y de distribución de tierras. Cabe dejar dicho acá que en ninguno de los dos Estatutos queda del todo claro qué instancia o quién tiene la potestad de aprobar esas políticas. Y el IDT sería el órgano operativo del gobierno departamental responsable de la ejecución de las políticas y, sobre todo, de las actividades, altamente sensibles, vinculadas al saneamiento de la propiedad agraria. No deja de ser interesante destacar acá que el Instituto cruceño fue concebido como una entidad descentralizada, mientras que el beniano respondería a modalidades desconcentradas.

Dada la caracterización de las competencias departamentales definitorias del régimen de la tierra contenidas en los EA, resulta lógico que los *estatuyentes* benianos y cruceños hayan dispuesto que sea, finalmente, la *Ley Departamental de Tierras* la que regule el derecho propietario, el saneamiento de las propiedades agrarias existentes y la distribución, redistribución y administración de tierras en las respectivas jurisdicciones departamentales. Este es el punto nodal del antagonismo: la NC deriva a la *Ley nacional de Tierras* el establecimiento de los parámetros y mecanismos fundamentales del régimen de tierras, en tanto que los EA de Santa Cruz y Beni desconocen a ésta y esperan definir todo a través de la *Ley Departamental*

mental de Tierras respectiva. No cabe duda alguna, también el componente institucional ratifica la percepción de que no será posible adecuar estos Estatutos a la NC sin introducir importantes reformas en sus textos.

Situación hartó diferente a la que predomina en el caso de las *Normas tarijeña* y *pandina*. Conscientes del rol que debe jugar la ley de bases del sector, implícita en la adopción del esquema de *competencias compartidas* para la tierra, los legisladores de ambos departamentos, prudentemente, optaron por no incluir diseños orgánicos en los textos estatutarios, decisión que facilitará, por supuesto, la adecuación constitucional de las *Cartas Institucionales* de Tarija y Pando.

7.6. Recursos forestales

Entre las riquezas naturales de Bolivia destacan los recursos forestales, cuyo aprovechamiento es parte importante de la base productiva de gran parte de las tierras bajas del país, zonas en gran medida cubiertas, precisamente, por los Estatutos Autonómicos. Por ambas razones, importancia económica del sector e incidencia destacable en la “media luna”, se decidió incluir los recursos forestales en la investigación, la que fue llevada a cabo focalizando la atención en dos ejes analíticos: la visión sobre el sector y la asignación competencial subsecuente.

7.6.1. La Constitución y los Estatutos de Santa Cruz y Beni le dedican apartados específicos a los recursos forestales, desplegando, o dejando entrever, en ellos su visión sobre esos importantes recursos. No así las *Cartas Autonómicas* de Tarija y Pando, cuyos legisladores decidieron no abrir espacios semejantes en la sistemática interna de dichas cartas. La Tabla 15-A recoge la información disponible.

Las bases del régimen forestal de la Constitución fueron articuladas en función de cinco elementos:

- I.- Reafirmando su concepción general de los recursos naturales, la NC sostiene que los bosques y suelos forestales tienen carácter estratégico.
- II.- Le corresponde al Estado, en consecuencia, autorizar el aprovechamiento de esos recursos a las comunidades indígena originario campesinas y a “operadores particulares”.
- III.- La *Ley Forestal*, u otra semejante, regula las actividades productivas y la protección de los recursos forestales.

IV.- El Estado es el encargado de promover y garantizar la conservación de esos recursos estratégicos, y

V.- Las comunidades indígena originario campesinas tienen el “derecho exclusivo” de gestionar y aprovechar los recursos forestales en sus territorios.

Tabla 15-A

RECURSOS FORESTALES (Visión sectorial)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
<p>Disposiciones específicas - Los bosques naturales y los suelos forestales son de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano 386 - El Estado reconocerá derechos de aprovechamiento forestal a favor de las comunidades y operadores particulares 386 - Ley regula el aprovechamiento y protección de las especies forestales de relevancia socioeconómica, cultural y ecológica 387 - El Estado garantiza la conservación de los bosques naturales en las áreas de vocación forestal y su aprovechamiento sostenible... 387 - Las comunidades indígena originario campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión, de acuerdo con la ley 388</p>	<p>Disposiciones específicas - La Asamblea Legislativa Departamental aprobará una Ley Forestal que regulará el acceso y aprovechamiento sostenible de los suelos forestales y bosques del departamento, así como el sistema de cobro y distribución de patentes forestales 110 - Conforme a la Ley Forestal, el gobierno departamental concesionará a personas naturales, jurídicas y a Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL), los suelos forestales y bosques como áreas georeferenciadas para aprovechamiento sostenible y exclusivo de los recursos forestales existentes, de acuerdo al Plan de Uso del Suelo (PLÚS) 111 - La Ley Forestal Departamental creará una entidad autárquica departamental con independencia técnica, administrativa y financiera para realizar labores de regulación, fiscalización y control del aprovechamiento forestal sostenible 112</p>	<p>Disposiciones específicas - Los derechos, uso y aprovechamiento de las tierras del departamento, serán normados mediante Ley Departamental 116 - El gobierno departamental concesionará a personas naturales y jurídicas, por un plazo no mayor a 20 años, las tierras fiscales con vocación forestal existentes en el departamento, de acuerdo al PLÚS 117.I - El concesionario pagará al gobierno departamental una patente anual establecida en la Ley Forestal Departamental 117.II - El gobierno departamental creará unidades especializadas para la fiscalización y conservación de los suelos forestales 118</p>
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	<p>Disposiciones específicas No contiene disposiciones específicas</p>	<p>Disposiciones específicas No contiene disposiciones específicas</p>

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, parágrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

Como no podía ser de otra manera, en el marco del régimen de los recursos naturales, la concepción constitucional de los bosques y suelos forestales mantiene su orientación estrategista y predominantemente estatista. De manera semejante, frente a ella, los Estatutos de Santa Cruz y Beni mantienen también su concepción regional y privatista. Ambos documentos dejan librada la regulación de las actividades sectoriales a la *Lex Forestal Departamental*, pero no sin antes tomarse el tiempo suficiente para establecer, de antemano, que la potestad de conceder derechos le corresponde al gobierno departamental. Por lo demás, debe destacarse que los dos textos estatutarios adelantan, asimismo, previsiones sobre la creación de organismos especializados para intervenir en el sector.

Resulta absolutamente evidente, por todo ello, que el desencuentro entre la NC y los EA es de fondo y que, sin introducir reformas importantes en sus textos, estos últimos difícilmente podrían concordar con la nueva *Lex Suprema*.

7.6.2. La falta de sintonía en las concepciones de los recursos forestales que subyacen a la NC y a los EA, naturalmente, se refleja en la distribución competencial prevista por estos y aquella.

Según se constata a través de la Tabla 15-B, prácticamente de manera unánime esta vez, los cuatro Estatutos determinan que el aprovechamiento de los recursos forestales será regulado y decidido por los gobiernos departamentales, los que, para ese cometido, dispondrían de *competencias exclusivas*. Decimos prácticamente, porque los Estatutos de Beni y Pando, además de estatuir tal cosa, contienen también disposiciones contradictorias; ambos documentos inscriben asimismo los recursos forestales entre las *competencias compartidas* con los gobiernos nacional y departamental.

El dispositivo constitucional, en cambio, hace descansar la potestad para fijar el “régimen general de suelos, recursos forestales y bosques” y para formular la “política forestal” en el ejercicio de *competencias exclusivas nacionales*. Y confía a los niveles subnacionales únicamente las actividades conservacionistas, con la sola excepción de los pueblos indígena-originarios que, por mandato de los artículos 304.I.3 y 388 de la NC, resultan titulares de la “gestión y administración de los recursos forestales”.

Tabla 15-B

RECURSOS FORESTALES (Asignación competencial)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
Asignación competencial	Asignación competencial	Asignación competencial
1. Competencias exclusivas nacionales:	1. Competencias exclusivas departamentales:	1. Competencia exclusiva departamental (“en coordinación con gobierno nacional”) - Economía y extractivismo forestal 11.16
- Política forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques 298.II.7	- Suelos forestales y bosques	2. Competencia compartida entre los niveles nacional, departamental y municipal
2. Competencia concurrente entre nivel nacional y entidades autónomas	- Aprovechamiento forestal	- Recursos forestales 15.1
- Conservación de suelos, recursos forestales y bosques 299.II.4	- Áreas Protegidas 6.12 a 14	
3. Competencias exclusivas municipales:	EA - TARIJA	EA - PANDO
- Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales 302.I.5	Asignación competencial	Asignación competencial
4. Competencia exclusiva de las autonomías indígenas	1. Competencia exclusiva departamental:	1. Competencia exclusiva departamental:
- Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución 304.I.3	- ... Aprovechamientos agroforestales 39.11	- Producción forestal y de bioenergéticos 17.12
		2. Competencia compartida entre los niveles nacional y departamental:
		- Recursos forestales 20.1

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

El único resquicio que parece quedar en esta materia es la posibilidad de que la *Ley Forestal* nacional, autorizada por la Constitución, transfiera las potestades reglamentaria y ejecutiva, o parte de ellas, a los gobiernos departamentales. Al fin y al cabo, la “gestión de los recursos forestales” no aparece en los catálogos competenciales de la Constitución, salvo la excepción de las autonomías indígenas mencionada líneas atrás.

7.7. Servidores públicos

El proceso de implantación del modelo autonómico y, posteriormente, el éxito o el fracaso del mismo dependen de la calidad de los servidores públicos. Este hecho resultó argumento suficiente para incluir el régimen de los servidores públicos en la investigación llevada a cabo. Y así se lo hizo, utilizando para ello dos ejes analíticos: el régimen como tal y, continuando con la metodología hasta aquí utilizada, las asignaciones competenciales.

7.7.1. Esclarecedora resulta la topología constitucional del capítulo dedicado a los servidores públicos. Se encuentra inscrito en la Segunda Parte de la Constitución, avocada a diseñar la “estructura y organización funcional del Estado” y, dentro de ésta, signado como Capítulo 4º, en el Título V, cuyo *nomen juris* demuestra que el régimen de los servidores públicos fue concebido como parte integrante de las “funciones de control, de defensa de la sociedad y de defensa del Estado”. Se trata, por tanto, de un régimen general para toda la administración pública, sin distinción de niveles, lo que resulta, ciertamente, inapropiado en el marco de un Estado autonómico. Puede decirse, entonces, que el capítulo de los servidores públicos se encuentra mal ubicado en la sistemática constitucional⁶¹.

Sea como fuere, en esta materia la NC tiene tres componentes destacables:

- I.- Dispone la vigencia del sistema de carrera administrativa para los servidores públicos, que, según la corta experiencia boliviana, debería basarse en criterios meritocráticos y de competitividad.
- II.- El texto constitucional, casuísticamente, dedica un importante espacio a dejar sentados los requisitos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades de los servidores públicos, y
- III.- Incorpora una innovación importante: la revocatoria de mandato para los funcionarios electos, excepción hecha de las autoridades judiciales.

Este último componente parece confirmar que el régimen constitucional de los servidores públicos, en efecto, fue concebido en función de la administración pública en general, sin compasión alguna para la autonomía de los gobiernos subnacionales.

El Estatuto de Santa Cruz, con criterio no muy alejado al de la Constitución, establece que la designación de los servidores públicos departamentales resultará de procesos de selección públicos y transparentes, cuyos

61 La Segunda Parte de la Constitución, cuya misión es la de organizar el Estado central, está estructurada en: Título I Órgano Legislativo; Título II, Órgano Ejecutivo; Título III Órgano Judicial; Título IV Órgano Electoral; Título V Funciones de Control, de Defensa de la Sociedad y de Defensa del Estado; Título VI Participación y Control Social; Título VII Fuerzas Armadas y Policía Boliviana y Título VIII Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima. Quizás un lugar más apropiado pudo haber sido el Título II, propio del órgano ejecutivo, donde asumía la condición de régimen de los servidores públicos de la administración central y no de la administración pública en general.

procedimientos serán establecidos por una ley departamental. Para ello, la *Carta* oriental crea el Servicio Civil Departamental, concibiéndolo como una unidad autárquica bajo tuición directa del Gobernador (v. artículo 133). En verdad, no parece existir gran diferencia con las normas constitucionales. No obstante, debe prestarse atención al hecho de que el Estatuto cruceño no dice nada sobre la carrera administrativa, cuya ausencia podría sí plantear una contradicción con la Constitución. Pero, indudablemente, se trata de un problema menor, ya que no resulta imaginable que Santa Cruz pudiera negarse a adoptar la institucionalización de los servidores públicos.

Tabla 16-A

SERVIDORES PÚBLICOS (Disposiciones específicas)

NÚEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - TARIJA
Disposiciones específicas - Son servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas 233 - Carrera administrativa para servidores públicos, excepto electos, designados y funcionarios de libre nombramiento 233 - Constitución establece los requisitos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades de los servidores públicos 234 a 239 - Revocatoria de mandato para electos, salvo funcionarios judiciales 240	Disposiciones específicas - Servidores públicos departamentales serán escogidos mediante proceso de selección público y transparente. Excluidos funcionarios hasta el 3er nivel jerárquico 132 - Crea el Servicio Civil Departamental (SCD), como unidad autárquica, bajo tuición del Gobernador 133 - Procesos de selección del personal a cargo del SCD, según ley departamental 133 - Responsables departamentales de entidades dependientes del nivel nacional, designados de ternas aprobadas por la Asamblea Departamental o por el Gobernador 34 y 36	Disposiciones específicas - Crea el Servicio Civil Departamental (SCD). Una ley departamental determinará su organización y funcionamiento 85 - SCD sujeto explícitamente a la Constitución y a leyes nacionales y departamentales 85
	EA - BENI	EA - PANDO
	Disposiciones específicas No contiene disposiciones específicas	Disposiciones específicas No contiene disposiciones específicas

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

En el *Documento Institucional* cruceño se encuentran otras normas que podrían generar conflictos con el nivel nacional. Sus artículos 34 y 36 prevén que los responsables departamentales de las entidades dependientes del nivel nacional serán nombrados por sus máximas autoridades ejecutivas de ternas aprobadas por la Asamblea Departamental o, interinamente, por el Gobernador. A todas luces, se trata de una disposición departamental

que invade las potestades y atribuciones de entidades y personeros que están, o podrían estar, respaldados por *competencias exclusivas nacionales*. Tampoco este tema parece tener una proyección estratégica, por lo que en la práctica a nadie se le ocurrirá, seguramente, bloquear los pactos políticos, administrativos y financieros que implica la vigencia de la autonomía sólo por insistir en la aceptación de esos artículos.

Los *estatuyentes* tarijeños crearon también el Servicio Civil Departamental, haciendo depender su organización y funcionamiento de una ley departamental. Existe una diferencia, sin embargo, con el Servicio cruceño: el del sur actuará, por mandato del artículo 85 del EA, con plena sujeción a la Constitución y las leyes, tanto nacionales como departamentales. No parece existir, en este caso, ningún problema entre los regímenes constitucional y estatutario de los servidores públicos.

Beni y Pando, por su parte, decidieron no abrir espacios estatutarios para esta materia, lo que, por supuesto, facilitará la aplicación de las normas constitucionales.

Tabla 16-B
SERVIDORES PÚBLICOS (Asignación competencial)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - TARIJA
Asignación competencial No contiene disposición específica	Asignación competencial - Régimen jurídico de la administración pública y régimen estatutario del funcionario público. Competencia compartida entre los niveles nacional y departamental 7.9	Asignación competencial - Régimen jurídico de la administración pública departamental, de la contratación de bienes y servicios, así como el régimen de responsabilidad funcionaria. Competencia exclusiva departamental 39.37
	EA - BENI	EA - PANDO
	Asignación competencial - Recursos humanos. Competencia exclusiva departamental (“en coordinación con el gobierno nacional”) 11.3 - Régimen jurídico de la administración pública y del servidor público. Competencia compartida con el nivel nacional 13.5	Asignación competencial - Régimen jurídico de la administración pública y régimen estatutario del funcionario público. Competencia compartida entre los niveles nacional y departamental 18.5

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, parágrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

7.7.2. Lectura optimista de la cercanía entre la NC y los EA, en relación a los servidores públicos, es la que sugieren las disposiciones específicas

revisadas líneas atrás. Este optimismo se refuerza más todavía cuando se comparan las asignaciones competenciales que portan unos y otros cuerpos legales. La Tabla 16-B recoge esas previsiones.

La Constitución guarda silencio sobre la naturaleza de las competencias que sostienen al régimen del funcionario público. Nada se dice sobre ellas ni en el capítulo específico (v. artículos 232 a 240), ni en el de la distribución de competencias (v. artículo 297 a 305). Ninguno de los catálogos competenciales incluye el “régimen del servidor público”, tampoco, felizmente, la “gestión de los recursos humanos”. Este silencio, por supuesto, será decisivo en el diálogo con los gobiernos departamentales.

El Estatuto de Santa Cruz que, como vimos, es el que más avanzó en el dibujo del Servicio Civil Departamental, prevé también que el “régimen estatutario del funcionario público” responde a *competencias compartidas* entre los niveles nacional y departamental, es decir, se somete a lo que será la ley nacional respectiva (v. artículo 7.9). Está claro, gracias al silencio constitucional y a la asignación competencial cruceña, que la adecuación de ambos regímenes sólo requerirá de esfuerzos menores. En situación semejante se encuentra, asimismo, el Estatuto de Pando, cuyo artículo 18.5 coincide con el de Santa Cruz hasta en la redacción utilizada.

El texto beniano enlista entre las *competencias compartidas con el nivel nacional* el régimen jurídico del servidor público (v. artículo 13.5) y, al mismo tiempo, incluye entre las *competencias exclusivas departamentales* la fórmula lacónica de “recursos humanos” (cfr. artículo 11.3). De ambas disposiciones podría desprenderse que los legisladores benianos reservaron para el gobierno departamental el desarrollo legislativo, en tanto distribución competencial, y la gestión de los recursos humanos departamentales, ya en la fase ejecutivo-administrativa. El posicionamiento del Estatuto del Beni, de ese modo, se aproxima a las visiones cruceña y pandina, aunque ganando en precisión: la legislación marco queda en manos del nivel nacional, mientras que a los gobiernos departamentales les corresponde seleccionar, nombrar, destituir, etc., a los servidores públicos.

En la *Carta Institucional* tarijeña podría, aunque forzosamente, vincularse a nuestra materia el artículo 39.37, que incluye el “régimen jurídico de la administración pública departamental, de la contratación de bienes y servicios, así como el régimen de responsabilidad funcionaria” en el listado

de *competencias exclusivas departamentales*. Está claro, seguramente, que esa norma estatutaria se refiere a otro orden de cosas: se ubica en el ámbito del control fiscal, analizado capítulos atrás en este documento. Más allá de las dudas que esta disposición pudiera suscitar todavía, debe prestársele atención nuevamente al artículo 85 también del Estatuto, el que, según vimos, subordina el Servicio Civil Departamental a la normativa constitucional y nacional, lo que demuestra que el régimen del funcionario público respondería, tal como señalan inequívocamente Santa Cruz y Pando, a *competencias compartidas*.

En suma, todo parece indicar que no existirán dificultades mayores en la adecuación constitucional de las disposiciones estatutarias sobre los servidores públicos. En el fondo, la NC y los EA tienen la misma orientación e incluso hablan el mismo lenguaje.

7.8. Participación y control social

La institucionalización de la participación y control social en la gestión pública es otra de las innovaciones de la nueva Constitución. Al parecer, uno de sus objetivos sería mejorar la transparencia en el uso y administración de los recursos públicos, lo que, en última instancia, fortalecería la lucha contra la corrupción. Parte de la modernización del Estado, en efecto, podría pasar por la creación de espacios institucionales que faciliten a la gente conocer no sólo qué es lo que hacen los servidores públicos, sino sobre todo cómo y por qué lo hacen, de manera tal que, accediendo oportunamente a la información pertinente, puedan garantizar, por un lado, que las decisiones burocráticas respondan a las necesidades reales de la población y, por otro, que el uso de los recursos públicos, siempre insuficientes, sea honesto y responda a criterios técnicos adecuados. Así, parecen existir suficientes fundamentos para que el régimen de la autonomía, cuya motivación última apunta también a elevar la eficiencia en la administración pública, incorpore en su ingeniería institucional los mecanismos de participación y control social.

Con este marco de referencia, se compararon las disposiciones de la Constitución y de los Estatutos Autonómicos dedicadas a institucionalizar la intervención de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y en el control del funcionamiento de los aparatos burocráticos utilizando tres ejes analíticos: la composición, el alcance y las atribuciones de la participación social.

7.8.1. El Estatuto de Santa Cruz dispone, con cierta precisión, que los *mecanismos de control social* estarán “conformados por representantes de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, con personalidad jurídica reconocida en el Departamento” (v. artículo 72), lo que no sucede en los Documentos de Tarija y Pando, cuyos textos no describen qué personas u organizaciones sociales estarán involucradas en la participación social. El primero se limita a señalar que se trata de un “derecho del pueblo”, mientras que el pandino cree, más bien, que el ejercicio del control social es una obligación de las personas. La nueva Constitución tampoco define la composición de los instrumentos de la participación y control social, limitándose a establecer que el “pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas” y ejercerá el control sobre la gestión de las entidades públicas (cfr. artículo 241.I y II). El nivel de generalidad en el que se encuentran redactados los textos legales se explica, en todo caso, por la naturaleza de los documentos: estamos hablando de la Constitución y de las *Cartas Institucionales* básicas de los departamentos autónomos. La Tabla 17-A resume y facilita el cotejo de unas y otras disposiciones legales.

Tabla 17-A

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL (Composición)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - TARIJA
1. Composición - El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas. 241.I - La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social 241.V - La ley establece el marco general para el ejercicio del control social 241.IV	1. Composición - El Mecanismo de Control Social está conformado por representantes de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, con personalidad jurídica reconocida en el departamento 72	1. Composición - Se reconoce el derecho a la participación democrática del pueblo en la gestión de los intereses colectivos del departamento 58 - Una ley departamental reglamenta las instancias y mecanismos de participación y control social 59 y 60
	EA - BENI 1. Composición No contiene disposiciones específicas	EA - PANDO 1. Composición - Es obligación de todas las personas (¿?) ejercer el control social efectivo, a través de los órganos legalmente constituidos, denunciando ante las autoridades competentes todo acto de corrupción 12 c)

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

De la lectura de los textos legales queda claro que los aspectos particulares sobre las personas y organizaciones habilitadas para intervenir en los mecanismos e instrumentos del control ciudadano y de la participación social -dicho en el lenguaje del Estatuto cruceño- serán definidos en la ley marco de la que habla la Constitución y en las leyes departamentales respectivas. Nótese que este último elemento pareciera introducir el supuesto de que la “participación y control social” constituye una *materia* definida en el ámbito de *competencias concurrentes*, correspondiéndoles a los niveles subnacionales el desarrollo legislativo, sin perder de vista, por supuesto, el hecho de que la sociedad civil es la protagonista de las actividades.

7.8.2. ¿Cuál el alcance de las actividades de la participación y control social? La respuesta a esta interrogante constituye el segundo eje comparativo utilizado en esta materia, cuyo análisis permite constatar que sólo la NC y la *Carta* cruceña se tomaron el trabajo de delimitar adecuadamente ese alcance. El Estatuto de Tarija, por el contrario, amenaza restringir el vuelo de las acciones participativas y fiscalizadoras populares al simple rol de “coadyuvar a la transparencia y calidad de la gestión pública” municipal y departamental, en tanto que el de Pando únicamente habla de la obligación de “ejercer el control social efectivo”. Pareciera, sin embargo, que la timidez de ambos EA se debe más, bastante más, al nivel de generalidad o abstracción de su redacción que a un diseño restrictivo deliberado. Eso y no otra cosa sugiere el contenido de la Tabla 17-B.

En efecto, según la Constitución el alcance de la participación social abarca tres grandes áreas: la intervención en el diseño de las políticas públicas; el control a la gestión pública en todos los niveles del Estado (nacional, departamental, municipal, etc), incluyendo a las empresas mixtas y privadas que administren recursos fiscales y, tercera área, el control a la calidad de los servicios públicos (cfr. artículo 241). Dicho de otro modo, los ciudadanos, que son quienes sostienen al Estado con sus impuestos y respaldo social, tienen derecho a que la administración pública atienda sus necesidades e invierta los recursos públicos de manera eficiente y transparente.

Diferencias sutiles e importantes revela el EA de Santa Cruz. Adecuadamente reordenado su artículo 71.I se identifican cuatro áreas:

- I. La participación, supervisión y evaluación en la *toma de decisiones*. Esta fórmula podría coincidir con la primera área señalada en la

Constitución, sin embargo, queda claro que intervenir en el diseño de las políticas públicas no es lo mismo que participar en la toma de decisiones. Habrá que esperar, además, qué debe entenderse por esta última (*toma de decisiones*).

- II. Evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas departamentales. A nadie escapa aquí, seguramente, que una cosa es ejercer el control social a la gestión pública (versión de la NC) y otra muy distinta es evaluar los resultados de una política pública. El control social, por definición, es externo a las entidades controladas, y puede ejercerse durante el curso de los procesos administrativos o con posterioridad a ellos, lo que se definirá en el desarrollo legislativo respectivo. La evaluación de los resultados es siempre *ex-post*.
- III. El acceso a la información de las agencias y entidades sometidas a control. Esta área se encuentra implícita en la Constitución, pero no forma parte del alcance señalado en ella (v. artículo 241). En realidad, se trata de un derecho civil reconocido por la nueva *Ley Máxima* (ver el artículo 21.6), y
- IV. La evaluación de los instrumentos del propio control social. Es esta una actividad hacia adentro de los órganos a cargo de la fiscalización colectiva, que puede y debe ser vista como un aporte del Estatuto cruceño, aunque algo de esto figura, indirectamente, en el artículo 241.V de la NC.

Diferencias de por medio, es innegable que la Constitución y el Estatuto cruceño tuvieron el cuidado de fijar los límites para las actividades de la participación social y del control ciudadano. Las diferencias tendrán que ser pulidas en la mesa de concertación y operativizadas a través de la legislación de desarrollo.

Los textos pandino y tarijeño, en cambio, gracias a su generalidad, no entrañan obstáculo alguno para la vigencia de las prácticas del control social que sean diseñadas en la ley marco nacional y en las leyes departamentales respectivas. Situación ésta que se repite, con mayor soltura aún, en el caso del Beni.

7.8.3. Tercer eje comparativo: las atribuciones de los órganos encargados de llevar a la práctica la participación y el control social. Únicamente

la Constitución contiene un listado de actividades a ser desarrolladas por los actores colectivos, distanciándose así de los EA, ninguno de los cuales destinó espacio alguno para avanzar en la reglamentación del control ciudadano. Veamos el texto constitucional:

Artículo 242. La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Participar en la formulación de las políticas públicas
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas
4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos públicos
5. Impulsar la revocatoria de mandato, de acuerdo a la Constitución y la ley
6. Pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos públicos
7. Coordinar la planificación y control con los órganos públicos
8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente
9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

Este catálogo, a tiempo de precisar aún más el alcance de la intervención popular en la gestión pública, contribuirá decisivamente a la concordancia con los regímenes estatutarios, lo que nos permite abrigar esperanzas fundadas de que, en esta materia, la adecuación de los EA a la NC no ofrezca mayores dificultades.

7.9. Seguridad ciudadana

La sociedad boliviana, al igual que muchas otras en el mundo entero, viene soportando crecientes niveles de actividades delincuenciales de diversa naturaleza, lo que, a su vez, ha ido generando en la población la sensación de que los riesgos y amenazas en contra de la vida, la integridad personal, la familia y la propiedad son, día que pasa, también mayores. La demanda de seguridad

Tabla 17-B

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL (Alcance)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - TARIJA
<p>2. Alcance de la participación social</p> <ul style="list-style-type: none"> - El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada: a) participa en el diseño de las políticas públicas 241.I b) ejerce control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales 241.II c) ejerce control social a la calidad de los servicios públicos 241.III 	<p>2. Alcance de la participación social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con el nombre de <i>Mecanismo de Control Social</i>, se crea un mecanismo de control ciudadano y participación social, con el objeto de que la sociedad civil: a) participe, supervise y evalúe la toma de decisiones; b) evalúe los resultados e impactos de las políticas públicas departamentales; c) tenga acceso a la información, y d) evalúe los instrumentos de control social 71.I 	<p>2. Alcance de la participación social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las instancias y mecanismos de participación y control social: a) coadyuvan a la transparencia y calidad de la gestión pública municipal y departamental 58 y 59
	EA - BENI	EA - PANDO
	<p>2. Alcance de la participación social</p> <p>No contiene disposiciones específicas</p>	<p>2. Alcance de la participación social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es obligación de todas las personas (¿?): [...] c) ejercer el control social efectivo, a través de los órganos legalmente constituidos... 12

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

ciudadana dirigida a los diferentes niveles estatales y, sobre todo, a los organismos policiales, en consecuencia, se ha ido tornando cada vez más fuerte. Debe tenerse siempre presente en este campo que a las personas, víctimas de la inseguridad, muy poco les interesa qué órgano les proporciona el servicio, con tal de preservar su tranquilidad. El modelo autonomista, por otro lado, fue pensado y difundido como una respuesta a la ineficiencia del Estado centralista, el que, debido a sus rigideces, no puede atender oportunamente, a lo largo y ancho del vasto territorio nacional, las demandas de la población, entre ellas, la seguridad ciudadana, rodeada de tonos de urgencia.

El desarrollo histórico del Estado boliviano ha determinado que a la Policía Nacional se le encomienden tres misiones fundamentales: preser-

var la seguridad de las personas, mantener el orden público y coadyuvar en las tareas vinculadas a la seguridad del Estado. Roles estos que, en la actualidad, requieren ser rediseñados en el marco del mundo globalizado, marcado por el desarrollo acelerado de los medios de transporte y de las tecnologías de información y comunicación. Estos valiosos instrumentos tecnológicos no sólo han facilitado la vida de las personas, sino también la “modernización” de las actividades delictivas, contra las cuales no es posible pensar en una lucha eficiente sin contar con organismos especializados y de alcance nacional e, incluso, internacional.

Desde el punto de vista orgánico, en consecuencia, la seguridad ciudadana semeja una embarcación, con poco combustible y escasos recursos, que navega en las agitadas aguas de un mar cruzado por corrientes provenientes del orden social y político, la soberanía del Estado y la autonomía. Dadas las limitaciones financieras del Estado boliviano, en todos sus niveles de gobierno, y las complejidades institucionales que rodean al tema, resultan prácticamente inevitables las dificultades para diseñar un régimen de seguridad ciudadana, que involucra a la policía, viable y coherente. Asumiendo estas particularidades, el análisis de las disposiciones constitucionales y estatutarias sobre esta materia se realizó prestando atención, primero, a la distribución competencial y, después, al régimen específico previstos en cada uno de los cuerpos legales.

7.9.1. Puede alguien estar en desacuerdo con la Constitución, pero ello no debe impedir reconocer que contiene una distribución clara de competencias en esta materia. La seguridad ciudadana, como tal, es decir la preservación del ambiente social exento de inminentes amenazas contra la vida, la integridad física, la familia y el patrimonio de las personas, y la lucha contra el crimen, por mandato del artículo 299.II.13 de la nueva Ley Fundamental, responden a *competencias concurrentes* entre el nivel nacional y las entidades territoriales autónomas, vale decir, deben ser atendidas en forma mancomunada por los gobiernos nacional, departamental, municipal y de los pueblos indígena-originarios. Tareas comunes que no impiden dejar en manos del poder central todas las cuestiones relacionadas con la seguridad del Estado, las que son reguladas y atendidas en ejercicio de una *competencia privativa nacional* (v. artículo 298.I.6 de la NC).

Tabla 18-A
SEGURIDAD CIUDADANA (Asignación competencial)

NUEVA CPE	EA - SANTA CRUZ	EA - BENI
1. Asignación competencial 1.1. Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía boliviana. Competencia privativa nacional 298.I.6 1.2. Seguridad ciudadana. Competencia concurrente nacional 299.II.13 1.3. Constituir y reglamentar la Guardia Municipal para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus resoluciones. Competencias exclusivas municipal 302.I.36	1. Asignación competencial 1.1. Régimen de protección de personas y bienes, y mantenimiento del orden público. Competencia compartida entre los niveles nacional y departamental 7.3	1. Asignación competencial 1.1. Orden público y seguridad ciudadana. Competencia exclusiva departamental (“en coordinación con el gobierno nacional”) 11.14 1.2. Régimen policial. Competencia compartida entre los niveles nacional, departamental y municipal 15.14
	EA - TARIJA	EA - PANDO
	1. Asignación competencial No figura en el catálogo competencial	1. Asignación competencial 1.1. Régimen policial 1.2. Seguridad ciudadana Competencia compartida entre los niveles nacional, departamental y municipal 20.14 y 17

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el artículo, párrafo y numeral, cuando corresponda, de cada uno de los cuerpos legales.

Posición cercana, al respecto, muestran los Estatutos cruceño y pandino, los que ubican la seguridad ciudadana en los catálogos de *competencias compartidas* entre los niveles nacional y departamental (Santa Cruz), e incluso municipal (Pando). Las diferencias existentes entre la concurrencia de potestades (NC) y la compartición de facultades (EA de Santa Cruz y Pando) son lo suficientemente dúctiles como para abrigar la esperanza de un proceso de concertación poco dificultoso; ductilidad reforzada, por supuesto, gracias a los altos costos que entraña la mantención de cuerpos policiales eficientes. Veremos más adelante, no obstante, que la *Carta cruceña*, en realidad, responde a una visión diferente de las responsabilidades institucionales.

El EA de Beni, un tanto más impetuoso, considera que el “orden público y la seguridad ciudadana” deben ser atendidos en el marco de *competencias exclusivas departamentales* (cfr. artículo 11.14), sabiendo, no obstante, que el régimen policial se define a través de *competencias compartidas* con el nivel nacional (v. artículo 15.14). Dicho de otro modo: la policía boliviana es un órgano regulado por una ley nacional, pero su funcionamiento

depende de los gobiernos departamentales, especialmente en el campo de la seguridad ciudadana, cuya normativa y ejecución son decididas íntegramente por estos últimos. Vistas así las cosas, queda claro que las disposiciones estatutarias benianas no podrán ser aplicadas en la práctica y que, por el contrario, para no privar al gobernador de relaciones positivas con la Policía Nacional, deberán ser adecuadas al marco constitucional.

Gracias al silencio estatutario sobre esta materia, Tarija no debería confrontar dificultad alguna para concertar la gestión autonómica de las múltiples y difíciles tareas vinculadas a la seguridad ciudadana, menos todavía si tampoco se vislumbran disloques pronunciados en las normas específicas, como veremos líneas adelante.

7.9.2. Orientación diferente a la de la distribución competencial pareciera revelar el “régimen de seguridad ciudadana” cruceño (artículos 67 a 70 del EA), en el que, prácticamente, se dispone la creación, mediante ley departamental, de un organismo propio de seguridad, cuyas atribuciones van desde la “seguridad y defensa de la sociedad” y de sus autoridades hasta el “mantenimiento del orden público”, pasando por la “lucha contra el crimen” y el “control... del tráfico en las carreteras del departamento” (cfr. artículo 69); atribuciones que serán ejecutadas en coordinación con la Policía Nacional y la gendarmería de los gobiernos municipales, según reza en el texto estatutario. Dispone también el Estatuto que el Comando Departamental de la policía boliviana ejecutará un plan de seguridad ciudadana aprobado por el gobierno departamental, el mismo que, por supuesto, orientará también la acción de su organismo de seguridad. Los legisladores cruceños, así, concibieron la seguridad ciudadana a través de la creación de un organismo paralelo, diferenciándose de sus homólogos benianos que pensaron en la subordinación del Comando Departamental de la Policía Nacional a la autoridad del Gobernador.

De manera que la fórmula, aparentemente simple, de clasificar la “protección de personas y bienes” y el “mantenimiento del orden público” entre las *competencias compartidas* (cfr. artículo 7.3 del EA) conlleva un trasfondo institucional bastante más complejo. La decisión de crear un órgano departamental de seguridad, paralelo al cuerpo policial, le obligó al Estatuto a transitar de la compartición de facultades al esquema de *competencias concurrentes*, que es lo que establece su artículo 67 a tiempo de disponer que el gobierno departamental garantizará la seguridad ciudadana junto (“en concurrencia”) con el Estado y la Policía nacionales.

Tabla 18-B

SEGURIDAD CIUDADANA (Disposiciones específicas)

El diseño beniano, basado en exclusividad departamental, en las áreas de seguridad ciudadana y orden público queda ratificado en el artículo 30.14 del Estatuto, que atribuye al Gobernador mando técnico-operativo sobre las unidades militares y policiales de su jurisdicción⁶². La lógica que sustenta esta disposición, claramente, es la misma que se encuentra detrás de la asignación competencial, otorgándole de ese modo coherencia al *Documento* del Beni. Por ello, no parece existir explicación alguna para la “contraorden” que aparece en su artículo 80, donde, utilizando una redacción casi idéntica a la del EA cruceño, se establece que el “Gobierno Departamental ejecutará acciones y medidas necesarias para garantizar” la seguridad ciudadana, en *conurrencia* con el Estado y la policía nacionales. Habrá que ver en la práctica cuál será la posición de los líderes benianos.

Tornando inviable la tesis beniana, la Constitución define que la Policía Boliviana tiene a su cargo la “defensa de la sociedad y la conservación del orden público” y que ejerce esa misión de manera integral, indivisible y bajo mando único (cfr. artículo 251), conforme a las regulaciones de su Ley Orgánica. El círculo constitucional se cierra con la subordinación de los organismos policiales a las órdenes del Presidente de la República (v. artículo 252). Difícilmente podrá encontrarse espacio para una interpretación diferente a la que se desprende del bloque constitucional conformado por los artículos 298.I.6, 299.II.13, 251 y 252.

El mando policial es privativo del gobierno nacional, a partir del cual se piensa en la preservación de la seguridad ciudadana en función de *competencias concurrentes*, quizás sea mejor decir de *obligaciones concurrentes*, que involucran al nivel nacional y a las entidades territoriales autónomas. A la luz de este marco fundamental, salta a la vista que la gestión autonómica de la seguridad ciudadana requerirá de importantes esfuerzos que permitan, tanto a los actores nacionales como a los departamentales, encontrar un idioma común, sin el cual no podrá hablarse de un real acercamiento entre las visiones centralistas y autonomistas.

⁶² Para ser exactos, el artículo 30.14 del EA del Beni limita el mando del Gobernador a las unidades relacionadas con “defensa civil, acción cívica, seguridad ciudadana y orden público”. Habría que ver cómo se identifican a esas autoridades y cómo se combinan las líneas de mando paralelas.

Tarija, por su parte, deja sentado que la seguridad ciudadana es un componente esencial de la calidad de vida de las personas, razón por la que el diseño y ejecución de las políticas públicas deben ser encarados por los diferentes niveles de gobierno, en base a una cuidadosa coordinación. El gobierno departamental, naturalmente, no podrá sino desempeñar un rol central en el conjunto de actividades dirigidas a preservar la vida, la integridad y el patrimonio de las personas. Este enfoque del Estatuto tarijeño, acompañado, como se recordará, del silencio en el área de la distribución competencial, induce ciertamente a esperar un proceso de implementación práctica del régimen autonómico de la seguridad ciudadana menos, bastante menos, conflictivo que en los casos cruceño y beniano. Situación favorable en la que también se encontraría Pando, gracias a que sus *estatuyentes* prefirieron no abrir un capítulo dedicado a la seguridad ciudadana y, sobre todo, a que la asignación de potestades que diseñaron respecto a ella, es flexible.

8. Epílogo

Para facilitar el análisis de los resultados arrojados por la investigación se decidió, a manera de epílogo, resumir la enorme cantidad de información contenida en este libro en un cuadro centralizador, organizado con cuatro columnas, cuya lectura debe ser realizada considerando los siguientes criterios: en la columna (1) aparecen la mayoría de las áreas y materias sometidas al estudio comparativo; la segunda (2) señala las materias y actividades en las que el proceso de adecuación de los EA al marco constitucional no podría concluir satisfactoriamente sin aprobar o, al menos, definir previa o paralelamente el contenido de la ley nacional respectiva; en la columna (3) se detallan, según las materias y actividades, los Estatutos Autonómicos que deben ser modificados, y en la última, signada con el número (4), los departamentos en los que la vigencia del régimen autonómico depende más de la legislación departamental que de una adecuación formal del Estatuto. En las columnas (3) y (4) se encuentran en contados casos las siglas de los departamentos dentro de paréntesis, significando con ello que la modificación del EA no es imperiosa y que la vigencia de la autonomía podría ser materializada a través de la ley nacional y de la legislación departamental.

CUADRO RESUMEN DE ADECUACIONES

En el cuadro se encuentran catalogadas un total de 62 materias, actividades y temas, en 36 de las cuales se debería encarar la modificación de, al menos, un Estatuto Autonómico. Pero sólo en 2 de ellas no quedaría otro camino que modificar las cuatro *Cartas Institucionales* para concordar con la Constitución. En otros 20 ítems la compatibilidad entre la NC y los EA, al parecer, es plena, vale decir que no se requeriría de adecuación alguna, o la vía sería la legislativa.

Nótese que el dato de las 36 materias y actividades que esperan reformas estatutarias es un dato globalizador. No refleja el nivel de afectación de cada uno de los Estatutos, los cuales se enfrentan a demandas de transformación diferenciadas. El cuadro resumen revela que el Estatuto de Santa Cruz probablemente se vea obligado a soportar modificaciones, de diversa naturaleza e intensidad, en 28 de las áreas estudiadas y enlistadas en el cuadro resumen. Le sigue el *Documento Orgánico* del Beni, para el que se contabilizan 16 reformas; aparece después Tarija con 12 mutaciones y, finalmente, Pando, con sólo 5 reformas estatutarias. Cabe remarcar aquí que estas cifras no tienen como referente los textos estatutarios completos, sino únicamente los temas analizados en este libro, aunque debe dejarse dicho también que la investigación abarcó gran parte de esos textos.

Quedan, en todo caso, los datos anteriores, así como todas y cada una de las páginas de este trabajo, como simples estimuladores de las numerosas y diversas reflexiones que, desde los departamentos autónomos y desde el gobierno nacional, deben ser realizadas para encarar en la práctica la construcción del nuevo Estado boliviano, del Estado autonómico. Reflexiones, a ratos, complejas y contradictorias, pero inevitables. La autonomía dejó de ser una simple consigna y pasó a formar parte del Estado boliviano del siglo XXI. La responsabilidad de acelerar su organización está en nuestras manos.

Bibliografía citada

BÖHRT IRAHOLA, CARLOS

2009 *“Líneas de adecuación de los Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución”*. Editado por IDEA Internacional, La Paz, Bolivia.

CHÁVEZ REYES, SILVIA Y CARLOS BÖHRT I.

2008 *“¿Son compatibles los proyectos de Constitución y los de estatutos autonómicos?”* En: “Puentes para un diálogo democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias”. Editado por FES-ILDIS y fBDM-NIMD, 1ª edic., La Paz, Bolivia.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA

2009 *“Constitución Política del Estado”*. Edición oficial, La Paz, Bolivia.

2009 *“Ley N° 4.021. Régimen Electoral Transitorio”*. Gaceta N° 0018 de 14 de abril de 2009, La Paz, Bolivia.

KOONTZ, HAROLD Y HEINZ WEIHRICH

2005 *“Administración. Una perspectiva global”*. Traducción de Enrique Palos Báez y Francisco Dávila Martínez. Editorial McGraw Hill, 12ª edición, México.

PUBLICACIONES OFICIALES

2007 *“Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz”*. Aprobado en Santa Cruz de la Sierra el 15 de diciembre de 2007.

2007 *“Estatuto Fundamental Autónomo del Departamento de Pando”*. Aprobado el 14 de diciembre de 2007.

2008 *“Estatuto Autónomo del Departamento Beni”*. Aprobado el 10 de febrero de 2008.

2008 *“Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija”*. Editado por la Asamblea Provisional Autónoma en marzo de 2008.

Bases para la ley marco de autonomías

Carlos Romero Bonifaz

1. Análisis de contexto

A partir del año 2000, después de la denominada “guerra del agua” que tuvo como epicentro la ciudad de Cochabamba, se produce la ruptura de la hegemonía del sistema político y se pone de manifiesto el agotamiento del modelo de desarrollo neoliberal y del régimen de “democracia pactada” en tanto que las constantes movilizaciones sociales configuran un escenario de conflictividad social y política que expresan profundas fracturas del Estado boliviano.

¿Cuáles fueron las causas que provocaron esta crisis de Estado?

El modelo neoliberal se caracterizó por incorporar orgánicamente los sectores estratégicos de la economía nacional al capital transnacional y por concebir como principal agente económico al inversor externo. Los resultados, sin embargo, fueron deficitarios; extranjerización del excedente económico, debilitamiento de la soberanía nacional, mayores brechas de desigualdad, fragmentación social, terciarización de las relaciones laborales, sobrecorporativización política.

Antes de la capitalización o privatización de las empresas del Estado, los ingresos que estas generaban cubrían el 70% de los gastos públicos. Después de la capitalización, sus aportes se reducen significativamente. El análisis del presupuesto público ejecutado en la gestión 2003 nos permite

observar que los ingresos fiscales derivados de las transferencias de las empresas capitalizadas apenas representan el 11% del total, de los cuales las empresas petroleras sólo transfieren el 5.9%. Los otros ingresos provienen en un 34% de préstamos internos y externos, 6% donaciones, 34% impuestos pagados por la población y 15% otros ingresos.¹

Nótese que los préstamos y donaciones constituían la fuente de ingresos fiscales más importante; 40% del total. Si bien Bolivia fue beneficiaria de los programas HIPIC o de condonación de deuda pública externa a favor de países altamente endeudados, el impacto de estas medidas no disminuyó la deuda, sino que modificó su estructura. En efecto, la deuda bilateral se redujo significativamente, empero, la deuda multilateral se incrementó notablemente. Del total de préstamos contraídos por el país, 92% representaban deuda multilateral y sólo 8% deuda bilateral.

Entre el incremento de la deuda multilateral y el debilitamiento de la soberanía nacional existe una relación directa. La aprobación de los préstamos estuvo acompañada por la imposición de medidas económicas de profundización de las políticas de libre mercado por parte de los organismos multilaterales: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, no sólo la deuda externa se había incrementado sino también la interna, por la vía de las transferencias del fondo de capitalización individual al pago del Bonosol, que no alcanzaba a ser cubierto por el fondo de capitalización colectiva que debía recepcionar las utilidades de las empresas capitalizadas.

Consideración especial merece la renta petrolera que, de un total anual de utilidades estimado en 1.500 millones de dólares, apenas transfería al Tesoro General de la Nación 180 millones de dólares, extranjerizándose el excedente económico mediante la acreditación de utilidades de las empresas petroleras en sus países de origen.

A su vez, las empresas transnacionales priorizaron la inversión de capital constante antes que de capital variable, consiguientemente no crearon fuentes de empleo, lo que se sumó al cierre de las empresas estatales y al desmantelamiento de las manufacturas que operaban en torno suyo, profundizando los niveles de fragmentación social y terciarización de las

1 Esta información ha sido extractada del libro "El Proceso Constituyente Boliviano" correspondiente al autor.

relaciones laborales; el 83% de la población económicamente activa se encontraba inmersa en actividades de economía informal.

El incremento de la terciarización laboral sumada a los altos niveles de desempleo y a la constante pérdida del valor adquisitivo salarial por los sistemáticos impuestos indirectos cobrados a la población, contrajeron la demanda e incrementaron el promedio de desigualdad social, alcanzando una relación de 1 a 170 frente al promedio latinoamericano de 1 a 60, lo que significa mayor concentración de la riqueza y de las oportunidades.

Los efectos políticos de la fragmentación de la sociedad traducen una sobrecorporativización de la acción colectiva, en la que los intereses gremiales y regionales suelen sobreponerse a los de alcance nacional, debido a la pérdida de visión de conjunto que caracteriza a las estructuras sociales atomizadas, más aún en estructuras económicas históricamente heterogéneas o en formaciones sociales abigarradas.

Por otra parte, el desarrollo de sistemas económicos distintos en una estructura económica heterogénea determina que los mismos coexistan en compartimentos estancos y se correlacionen en el mercado de intercambio de bienes, servicios y factores en condiciones asimétricas, ampliando las brechas de desigualdad social al promedio antes señalado.

En el área rural las condiciones de vida y trabajo son aún más adversas puesto que el 90% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza en tanto que el 60% en situación de pobreza extrema. Existe una relación directa entre los problemas que forman parte de la cuestión agraria y estos indicadores sociales. En efecto, la inequitativa estructura de tenencia de tierras sumada a las políticas de libre importación de productos agrícolas afectaron drásticamente a la economía indígena/campesina.

A partir de la marcha indígena de tierras bajas por “Territorio y Dignidad” del año 1990, se suscitan una serie de movilizaciones nacionales y locales demandando acceso a la tierra. Entre 1996 y 2006 los pueblos indígenas de tierras bajas protagonizaron ocho marchas exigiendo medidas jurídicas y políticas que viabilicen el reconocimiento de sus tierras comunitarias de origen (TCO). En la región andina y subandina, los bloqueos campesinos, particularmente el de septiembre de 2001, alcanzaron gran notoriedad e impacto, reafirmando la histórica lucha por tierra y territorio.

En estos mismos años emerge el Movimiento de los Sin Tierra (MST) desarrollando ocupaciones de predios abandonados en las provincias Gran Chaco de Tarija y en Obispo Santiesteban de Santa Cruz, derivando el primero en la masacre de Pananti el mes de noviembre de 2001, en la que siete personas pierden la vida y otras 23 resultan heridas con proyectiles disparados por grupos armados que pretenden la expulsión de los campesinos. Los conflictos de tierras se agudizaban y extendían a diferentes regiones del país. De todos modos, tampoco lograban articularse plenamente a otras movilizaciones sociales, especialmente urbanas, en el mejor de los casos simplemente se sincronizaban.

Empero, **¿Cómo es que este cuadro de fragmentación social y fractura política logra neutralizarse para la cohesión estatal?** Al caracterizarse la población boliviana por su mayoría indígena y al haberse politizado la identidad etno-cultural, los indígenas utilizan esa condición para transversalizar todos los segmentos de la estructura social, logrando convertir su identidad en su principal capital político. La politización de la condición étnica o etnicificación, permite articular la cuestión social o las contradicciones entre clases sociales con la cuestión nacional o las contradicciones etno-culturales.

Sin embargo, **¿cómo se produce la articulación entre movimientos sociales y clases medias urbanas?** La sincronización de las acciones colectivas de los movimientos sociales logra articularse a las clases medias urbanas en el momento en que los primeros abanderan la defensa de los recursos naturales: agua, gas, tierra, etc. Recordemos que se trata de culturas ancestralmente ligadas a la tierra y al territorio, lo que coincide con el carácter de fuerza centrípeta que adquieren los recursos naturales para el conjunto de los bolivianos y las bolivianas.

Por su parte, actores cívico-regionales impulsan el reconocimiento de autonomías departamentales como expresión natural de dinámicas económicas y políticas que proyectan recomposiciones del poder político con base territorial, expresando a su vez otro de los problemas estructurales que afecta la cohesión estatal: la cuestión regional.

El cuadro anterior plantea la necesidad de transformaciones estructurales irreversibles en la estructura organizativa estatal y una redefinición de las reglas de convivencia colectiva. Con esa finalidad se convocó la Asamblea Constituyente y el Referéndum autonómico, eligiéndose consti-

tuyentes y consultando a la aprobación de autonomías de modo vinculante a la Asamblea Constituyente, el 2 de julio de 2006.

El marco de estos eventos, fue la conjugación de tres factores a través de los cuales opera la transición a un nuevo sistema político y que han permitido preservar el régimen democrático: movilizaciones sociales y cívico-regionales, acuerdos políticos en niveles institucionales y consultas ciudadanas directas.

Los acuerdos fundamentales debían emerger de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, el magno evento no arribó a consensos plenos por factores como la conversión de temas procedimentales en estrategia política, subalternización de temas de fondo a consignas políticas y, sobre todo, permanentes intentos de sectores conservadores radicales de hacer abortar y fracasar la Asamblea Constituyente, manipulando temas sensibles de confrontación regional como la demanda de “capitalía plena” y boicoteando los escenarios de concertación (Comisiones de la Constituyente, Coordinación Directiva/bancadas, Consejo Político Supra-partidario). Fracasados sus intentos abandonaron el evento constituyente para intentar su deslegitimación.

La aprobación del nuevo texto constitucional en el escenario de la Asamblea Constituyente, si bien representó un hecho político trascendente, sobre todo para el proyecto de cambio que implementa el MAS, no fue producto de un consenso pleno que por sí sólo garantice la pacificación del país y la estabilización del escenario político.

Las mayores contradicciones expresadas en el escenario nacional, en los últimos ocho años, tienen que ver con la defensa de los recursos naturales, la incorporación de los pueblos indígenas a la estructura estatal y la descentralización político-administrativa que efectivice la redistribución del poder político central hacia las regiones.

La nacionalización del gas y sus impactos positivos en la estabilización macroeconómica del país, la substancial mejora en la participación estatal en la renta petrolera y la generación de mecanismos redistributivos de participación en la riqueza, por parte de sectores altamente vulnerables, alcanzó tal legitimidad que la medida jamás fue puesta en cuestión, resolviéndose, en lo fundamental, la pugna estatal por el control del excedente económico.

Sin embargo, la cuestión étnico-cultural y la problemática regional, se mantuvieron como dos fracturas estatales cuya resolución implica inevitablemente transformaciones en la estructura estatal, asociadas a una recomposición del poder político, tanto en términos funcionales como territoriales. Es decir, quedaba pendiente el rediseño institucional del Estado como requisito indispensable para mejorar sustancialmente las condiciones de la democracia.

La reacción, frente a la aprobación del proyecto de Constitución Política del Estado CPE por parte de la Asamblea Constituyente, devino de las regiones y se expresó en la formulación de estatutos autonómicos con contenidos contradictorios al texto constitucional, y en el impulso a la realización de referendos departamentales de facto para la aprobación de los mismos. Estas iniciativas fueron promovidas por los Comités Cívicos y las Prefecturas de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

Adicionalmente, la presión sucrense logró la convocatoria y realización de la elección de la máxima autoridad prefectural en el departamento de Chuquisaca, para sustituir al renunciante prefecto oficialista, que fuera rebasado por las movilizaciones por la “capitalía plena”, durante la realización de la Asamblea Constituyente.²

Los sectores conservadores, adversarios al proceso de cambio que vive el país, alcanzaron su mejor nivel de articulación y de avance territorial bajo el liderazgo del Consejo Nacional de Defensa de la Democracia (CONALDE)³. El protagonismo político de la oposición se desplazó desde el Parlamento y la Asamblea Constituyente a las regiones, configurando la denominada “media luna ampliada”⁴, que incluía además al departamento de Chuquisaca.

- 2 Esta movilización demandaba la restitución de la residencia de los poderes del Estado a la ciudad de Sucre, luego que una guerra civil de fines del siglo XIX (1898-1899) derivara en el traslado del Parlamento nacional y del Poder Ejecutivo a la ciudad de La Paz.
- 3 Espacio de articulación y coordinación de las Prefecturas y Comités Cívicos de oposición que, además de contemplar a las entidades regionales de la denominada “media luna”, incorporaron al Comité Interinstitucional de Chuquisaca. Su denominación responde a la defensa del “orden constituido” frente al supuesto avasallamiento de la institucionalidad jurídica y política que representa el proceso de cambio.
- 4 La tesis política de la “media luna” fue acuñada por el movimiento político “Nación Camba”, expresión ultra conservadora que pone en cuestionamiento el devenir histórico común de las regiones de las tierras bajas de Bolivia (Oriente, amazonía y chaco), con relación a la zona andina y subandina. Sostiene que se trata de una comunidad impuesta o que responde a un proceso de “colonización interna” de los collas sobre los cambas, es decir, de la población andina sobre la del oriente. Consiguientemente, relativiza la “comunidad de destino histórico” de ambos bloques regionales, reivindicando la existencia de una verdadera “nación cambia”, que se contrapone al mundo andino.

La realización de los referendos para aprobar los estatutos autonómicos, sin embargo, no logró adhesión y reconocimiento internacional. Las advertencias del gobierno en sentido de que se estaba acuñando un plan de división del país y el abandono de la institucionalidad constituida⁵ por parte de los impulsores de estas “consultas autónomas de facto”, motivaron la preocupación de la comunidad internacional con relación a la estabilidad política de la región, pronunciándose en contra de la validez de las mismas.

A su vez, la realización de las consultas descubrió profundas contradicciones intra-regionales, sobre todo con relación a las áreas rurales y periféricas urbanas que ponían en cuestionamiento la legitimidad y sostenibilidad plena de la medida adoptada⁶. En efecto, se manifestaron despliegues significativos que activaron dispositivos propios en contra de las consultas. Se concretaron en importantes niveles de abstención y boicot electoral⁷.

De todas maneras, era indudable que las principales iniciativas políticas habían pasado a la oposición y que los liderazgos prefecturales y cívico-regionales cobraron gran protagonismo y relevancia en el escenario nacional. Al extremo que, la nacionalización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones ENTEL, decretada por el gobierno nacional el 1º de mayo de 2008, no alcanzó la repercusión e impacto que el oficialismo habría esperado.

Por su parte, el proyecto de CPE quedaba postergado indefinidamente, mientras que los constituyentes, prácticamente se encontraban en el limbo⁸. La aprobación de la Ley de convocatoria al Referéndum dirimitorio

5 Las Prefecturas y Comités Cívicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija llevaron adelante sus referéndum desconociendo la facultad del Parlamento para convocarlos y de la Corte Nacional Electoral para organizarlos.

6 Al igual que en el resto del país, en las tierras bajas se pone de manifiesto la heterogeneidad estructural, la multiculturalidad y el carácter multi-organizativo del país, por lo que no se puede pretender subsumir mecánicamente esta diferenciación interna, en torno a lógicas monoculturales y exclusivamente modernas.

7 Si se compara el voto afirmativo del referéndum del 2 de julio de 2006 con el del 4 de mayo de 2008, en el departamento de Santa Cruz, considerando los sufragios válidos con relación al padrón electoral, el resultado del 80% a favor de los estatutos, disminuye sólo al 51%.

8 De acuerdo a la ley de ampliación del plazo para la conclusión de la Asamblea Constituyente aprobada por el Congreso Nacional en el mes de agosto de 2007, los constituyentes estaban impedidos de trabajar formalmente hasta la realización de los Referéndum dirimitorio y aprobatorio de la nueva CPE, cuyos resultados debían incorporar en una última sesión plenaria.

del artículo 398 de la CPE, relativo a la superficie máxima de la propiedad agraria y, simultáneamente, del Referéndum aprobatorio del contenido del nuevo texto constitucional, forzada desde el escenario congresal a fines del mes de febrero del año 2008, fue prácticamente desbaratada por la Corte Nacional Electoral ante el inminente riesgo de fractura institucional del organismo electoral.

A su vez, los dos intentos de diálogo nacional, tanto en el mes de febrero como en el mes de julio de 2008, se frustraron ante la evidente falta de voluntad política de los representantes de la oposición, que no aportaban a la concertación en un contexto en el que la iniciativa y el protagonismo político les correspondía. A esto se sumaba la pérdida de confianza mutua entre los actores del sistema político.

Los avances de la oposición, sin embargo, quedaban contrastados con la inesperada convocatoria, desde el Senado Nacional, a un Referéndum revocatorio del mandato presidencial y de los Prefectos de departamento, cuya iniciativa había correspondido al oficialismo ocho meses antes y en un contexto absolutamente distinto.

La medida fue recibida con beneplácito por el oficialismo que, hasta ese momento, no había reaccionado con contundencia frente a las acciones de la oposición. Estaba claro que para el MAS, dilucidar las contradicciones en un escenario de consulta a la población en las urnas, resultaba un “buen negocio” y la posibilidad de retomar la iniciativa política en un diagrama de correlación de fuerzas sociales sustancialmente más favorable. El escrutinio oficial de los resultados electorales arrojó los siguientes resultados:

Cuadro N° 1

Presidente y Vicepresidente de la República

Votos	País	Chuqui-saca	La Paz	Cocha-bamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Sí	67.41%	53.88%	83.27%	70.90%	83%	84.87%	49.83%	40.75%	43.72%	52.50%
No	32.59%	46.12%	16.73%	29.10%	17%	15.13%	50.17%	59.25%	56.28%	47.50%

Fuente: Corte Nacional Electoral

En el cuadro se observa que el 67.4 % de la población consultada a nivel nacional aprobó la continuidad del Presidente y Vicepresidente de la

República, con promedios entre 83 y 85% en los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí; más del 70% en Cochabamba, alrededor del 53% en Chuquisaca y Pando; y entre el 41 y 50% en Santa Cruz, Beni y Tarija.

Los resultados por la continuidad de Evo Morales fueron ampliamente favorables. Si comparamos estos resultados con los correspondientes a las elecciones nacionales de diciembre de 2005, la población que se volcó a favor del MAS se incrementó en un 14%, lo que es realmente significativo. Más allá de la región andina y subandina, el MAS superó el 50% de los votos en los departamentos de Chuquisaca y Pando. Por otra parte, en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Tarija alcanzó un apoyo superior al 40% de la votación.

Con relación a la continuidad de los Prefectos de departamento, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro N° 2
Prefectos de Departamento

Votos	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Sí	35.48%	35.19%	50.86%	79.08%	53.06%	66.43%	64.25%	56.21%
No	64.52%	64.21%	49.14%	20.92%	41.94%	33.57%	25.75%	43.79%

Fuente: Corte Nacional Electoral

Excluyendo el caso de Chuquisaca por el adelanto de las elecciones para Prefecto debido a la renuncia del oficialista David Sánchez, los otros Prefectos oficialistas en Oruro y Potosí fueron ratificados. Las autoridades departamentales de Cochabamba y La Paz, opositoras al gobierno y al proceso de cambio, fueron revocadas, imprimiendo otra derrota para la oposición. En Pando y Tarija la ratificación de los Prefectos fue producto de votaciones que superaron sin mucha contundencia el 50% de los votos; 56% y 53% respectivamente. Sólo en Santa Cruz y Beni los Prefectos lograron votaciones incuestionables; 66 y 64% respectivamente.

El mismo 10 de agosto en horas de la noche el Presidente Morales convocó a los Prefectos a dialogar, manifestando la necesidad de compatibilizar el proyecto de CPE con las propuestas de estatutos autonómicos de las regiones, de tal manera de hacer converger las dos agendas en disputa. El intento de instalación del diálogo se produjo en fecha 13 de agosto en Palacio de Gobierno, aunque sin mayor voluntad política para materializarlo.

En las siguientes semanas las movilizaciones regionales por la restitución del porcentaje del impuesto directo a los hidrocarburos IDH, que les fuera disminuido por el gobierno central para sostener el pago de una renta a favor de personas de la tercera edad, sumada a la convocatoria a Referéndum dirimitorio y constituyente, además de la elección de consejeros departamentales, subprefectos y Prefectos revocados, mediante decreto supremo de fecha 29 de agosto, parecían echar por tierra cualquier iniciativa de diálogo y concertación. En fecha 1º de septiembre la Corte Nacional Electoral, mediante resolución de sala plena, ha decidido no llevar adelante ninguna consulta popular ni elección de autoridades ni representantes, en tanto estas convocatorias no emanen del Congreso Nacional.

La violencia que adquirieron las movilizaciones en las tierras bajas parecía sepultar cualquier salida pacífica frente al conflicto. La segunda semana de septiembre fue la que alcanzó mayor complejidad. Las tomas violentas de instituciones públicas, atentados contra domicilios particulares de opositores y sedes de organizaciones sociales, agresiones contra personas, un grave atentado terrorista contra el ducto de gas ubicado en Vuelta Grande en fecha 17 de septiembre. Lo más grave ocurrió, sin embargo, al día siguiente en la localidad de Porvenir a escasos 15 kilómetros de la ciudad de Cobija, en el departamento de Pando. Una masacre étnica pertrechada por grupos armados, provocó el asesinato de 18 personas, casi todas ellas de origen campesino-indígena.

Los resultados de la movilización fueron adversos, en última instancia, para los sectores conservadores. Las movilizaciones de la “media luna” terminaron en un fracaso para sus dirigentes debido a que no modificaron la correlación de fuerzas a favor de la oposición, tampoco lograron incorporar a gruesos sectores poblacionales en torno a sus acciones colectivas ni consiguieron paralizar la economía ni afectar la canasta familiar ni la economía popular.

En estas circunstancias, el Presidente de la República convocó nuevamente a un diálogo a los prefectos de Departamento, siendo el Prefecto de Tarija Mario Cossio, una bisagra con los prefectos de oposición. En fecha 25 de septiembre se instaló el diálogo con los prefectos en condiciones en las que el gobierno nacional había sido contundentemente re-legitimado en las urnas y los prefectos de oposición concluían movilizaciones fallidas. A su vez, los movimientos sociales, en reacción a los hechos sangrientos sus-

citados en el Departamento de Pando desplegaron una masiva movilización que amenazaba ingresar a la ciudad de Santa Cruz.⁹

El diálogo se instaló con la presencia y veeduría de representantes de la comunidad internacional del más alto nivel, designados por UNASUR, la OEA y la UE¹⁰, además de los delegados de las Iglesias¹¹. Se definió instalar dos mesas de trabajo; una para tratar el tema de las autonomías y otra para el IDH, postergando los asuntos institucionales por no ser de interés directo de las representaciones regionales.

La Comisión de Autonomías y Descentralización contó, además, con representantes del sistema municipal agrupados en torno a la Federación de Asociaciones Municipales (FAM). Se abordaron los siguientes temas relevantes: alcances de las autonomías, tipos de autonomías, igualdad jerárquica de las autonomías, potestad legislativa, alcances de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, carácter y ubicación dentro de la prelación del ordenamiento jurídico de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas municipales, competencias y materias competenciales, matriz de asignación competencial.

Los avances técnicos a los que se había arribado con los representantes de las prefecturas y del sistema municipal antes del abandono unilateral de los delegados de las prefecturas de oposición, superaban el 80% de los contenidos relativos al capítulo de autonomías de la nueva CPE. Estos consensos fueron registrados en actas suscritas por todos los delegados prefecturales, del sistema municipal, diputados, senadores y autoridades acreditadas por el gobierno central. El documento que recoge los disensos y consensos registra la fecha 1° de octubre de 2008.

Posteriormente, a iniciativa del Presidente de la República, se convocó a los presidentes de las cámaras parlamentarias, jefes de bancadas de los partidos políticos con representación parlamentaria, a efectos de iniciar un segundo proceso de concertación, en el escenario congresal, para concen-

9 Desde cuatro puntos geográficos se desplazaron columnas indígenas y campesinas rumbo a la ciudad de Santa Cruz, totalizando más de 20 mil personas dispuestas a la toma física de la misma.

10 UNASUR es la Unión de Naciones del Sur, OEA es la Organización de Estados Americanos y la UE es la Unión Europea.

11 Las Iglesias invitadas fueron la Católica, la Adventista y la Evangélica.

suar nuevas modificaciones al proyecto de CPE y garantizar la convocatoria al referéndum dirimitorio del artículo 398 relativo a la superficie máxima de la propiedad agraria y al referéndum aprobatorio de la nueva CPE.

La oposición había consensuado una agenda de 12 tópicos para ser debatida con el oficialismo, destacando los siguientes temas: restitución de las categorías de nación y nacionalidad boliviana, la forma republicana de gobierno, la libertad de expresión y comunicación, el diseño de los órganos del poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral), autonomías y descentralización, control social, garantías constitucionales, propiedad privada, educación, aspectos inherentes al modelo económico, sistema de gestión de los recursos naturales, tierra y territorio, procedimiento de reforma parcial de la CPE, disposiciones transitorias, finales, abrogatorias y derogatorias.

Una vez que se incorporaron las sugerencias de la oposición que, en lo fundamental, cualificaron el texto constitucional e hicieron converger las dos visiones de país, se materializó el pacto político nacional con el acompañamiento y testimonio de los veedores internacionales y de las iglesias, el beneplácito de decenas de personas que coadyuvaron en la generación de los acuerdos y la algarabía de millones de bolivianos y bolivianas en las distintas regiones del país. La emoción indescriptible hizo presa del propio Presidente de la República, quien promulgó la ley de convocatoria a los referéndum dirimitorio y aprobatorio de la nueva CPE bajo la mirada y al son de los vítores, lágrimas y manifestaciones de alegría de los impulsores, protagonistas y principales destinatarios de la carta fundamental: marchistas de los movimientos sociales de indígenas, campesinos, originarios y afrobolivianos.

El Referéndum para consultar la aprobación de la Constitución y la dimisión de la superficie máxima de la propiedad agraria fue convocado y se llevó a efecto en fecha 25 de enero del presente año. Los resultados oficiales del Referéndum constituyente fueron los siguientes:

Cuadro No.3
Referéndum constituyente 2009

Departamento	Urbano		Rural		Total	
	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
Chuquisaca	36.726	72.000	55.343	14.555	92.069	86.555
La Paz	595.481	226.333	290.596	21.839	886.077	248.172
Cochabamba	117.667	132.691	284.170	84.578	401.837	217.269
Oruro	80.501	40.294	48.410	5.767	128.911	46.061
Potosí	49.117	28.866	141.400	18.554	190.517	47.420
Tarija	24.778	48.825	38.976	34.534	63.754	83.359
Santa Cruz	155.048	356.490	101.530	125.254	256.578	481.744
Beni	10.397	26.345	23.854	44.255	34.241	70.600
Pando	7.239	11.287	3.164	3.708	10.403	14.995
Total	1.076.954	943.131	987.443	353.044	2.064.397	1.296.175
Total	2.020.085		1.340.487			
Porcentaje	660.11%		339.89%			

Fuente: Corte Nacional Electoral, 2009

El 60.11% de los votantes aprobaron la CPE frente al 39.89% que se pronunciaron en contra de su texto. A nivel de departamentos el SI se impuso en Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí. El NO, por su parte, fue mayoritario en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. Con relación a la votación por áreas urbanas y rurales, tenemos que en las áreas urbanas de La Paz, Oruro y Potosí los resultados fueron favorables al SI, en tanto que en los casos de Cochabamba, Sucre, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando se impuso el NO. A nivel rural, el SI fue mayoritario en Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Tarija.

De la información anterior se desprende la gran legitimidad de la nueva CPE, reproduciendo un escenario hegemónico a favor del oficialismo en los departamentos de la región andina y subandina del país, en tanto que, manifestando la necesidad de nuevos acuerdos con los departamentos de las tierras bajas. Además de expresar la necesidad de desarrollar pactos territoriales al interior de estas regiones, dada la división ciudadana expresada, manifestada en el comportamiento electoral en estas regiones del país.

Aprobada la nueva CPE, se plantea el mayor desafío del proceso constituyente boliviano, la implementación de un diseño institucional distinto y de la materialización de los derechos reconocidos a favor de la población, sobre todo aquellos de naturaleza colectiva. Con relación a este último aspecto, la efectivización de los derechos, en la mayoría de los casos, requiere solamente de iniciativas desde el órgano ejecutivo, puesto que la Declaración de derechos tiene como una de sus principales garantías, la no sujeción a reglamentación previa.

Sobre el diseño institucional de la nueva estructura organizativa del Estado, la implementación de las autonomías representa el mayor desafío. Sobre este tópico se plantean las siguientes dificultades y oportunidades:

Los Comités Cívicos y Prefecturas de oposición rechazan la nueva Constitución Política del Estado a cuyos contenidos deberían sujetar sus Estatutos autonómicos.

- En materia de tierra y territorio se mantienen las profundas divergencias entre la nueva CPE y los Estatutos autonómicos de Santa Cruz y Beni.
- No existe una instancia legítima en el nivel departamental que tenga potestad para modificar los Estatutos Autonómicos.
- En la práctica no está funcionando el órgano de control de constitucionalidad que verifique que las adecuaciones estatutarias se enmarquen en el texto constitucional.
- No existe la posibilidad de implementar inmediatamente las autonomías puesto que el órgano legislativo departamental recién se elegirían en abril del 2010.
- En la Ley Electoral existe la posibilidad de incorporar un Referéndum para que los departamentos de la región andina y subandina reconsideren su acceso a la autonomía.
- Esta misma consulta podría someter a decisión de la población de estos departamentos un proyecto de estatuto autonómico.
- Este mismo evento de consulta ciudadana incorporaría consultas para el acceso a la autonomía indígena originario campesino para

aquellas naciones y pueblos de esta naturaleza, a condición de que sus entidades territoriales no trasciendan límites político-administrativos.

- Se incorporaría, a iniciativa de los municipios de Tapacará, Villamontes y Yacuiba, la consulta para el reconocimiento de autonomía regional para esta región del Chaco, pudiendo incorporarse en las mismas condiciones, las provincias Luis Calvo y Hernando Siles del departamento de Chuquisaca y Cordillera del departamento de Santa Cruz.
- Asimismo, representa una importante oportunidad la constitución y consolidación del Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización como escenario de concertación de iniciativas y normas jurídicas y técnicas necesarias para la implementación de las autonomías, sobre todo, un régimen de transición que incluya procedimientos para la elaboración de Estatutos Autonómicos y transferencia de competencias, además de establecer mecanismos de coordinación entre el nivel central y las entidades autónomas y descentralizadas subnacionales y los criterios para avanzar hacia un pacto fiscal que configure el régimen económico de las autonomías.
- En definitiva, avanzar en la implementación de las autonomías supone desarrollar los máximos esfuerzos de concertación y proyectar, en este marco, los instrumentos normativos y técnicos de transición, así como la consulta a las poblaciones departamentales de La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí, además de las poblaciones indígenas y de la región del Chaco, a fin de sincronizar los ritmos de acceso a las autonomías.

2. Marco teórico

En el debate contemporáneo se ha asociado el proceso de descentralización a la democratización de los sistemas de gobierno y a la búsqueda de eficacia administrativa de los Estados (García Linera, 2003: 169). Sin embargo, en nuestro país existen dos complejidades a tener en cuenta: su composición poblacional multicultural inserta en una estructura societal multiorganizativa, y sus débiles mecanismos de cohesionamiento institu-

cional territorial, dado su desarrollo regional compartimentalizado emergente de su heterogeneidad estructural o abigarramiento social.

En sociedades donde se sobreponen culturas, el proceso es más complejo porque exige el reconocimiento de una base cultural comunitaria; el sujeto público de la descentralización tiene como componente fundamental la identidad cultural (autonomía cultural). La descentralización política con base compuesta (cultural y territorial) requiere de una ingeniería nacional y subnacional más elaborada (Ibid: 172-173).

En definitiva, el análisis relativo al contexto del proceso de descentralización del país está determinado por una adecuada interpretación de dos fracturas muy sensibles que se han acumulado a lo largo de nuestra historia republicana: la cuestión nacional y la cuestión regional. De ahí que su diseño debe tener en cuenta componentes fundamentales tales como: la gestión administrativa o gestión pública, la dimensión política o toma de decisiones y la dimensión étnico-cultural o ejercicio de la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas/originarios que adquieren condición de entidades jurídicas.

3. Organización territorial del Estado

Bolivia tiene una superficie de 1.098.581 km² con una población aproximada de 10 millones de habitantes. El territorio boliviano tiene tres zonas geográficas dominantes: zona andina, zona subandina y zona de los llanos. La zona andina cubre el 25% del territorio nacional comprendiendo una superficie de 274.645 km². La zona subandina se extiende en el 16% del territorio del país, representando 175.772 km² y la zona de los llanos se encuentra en la parte oriental del país, comprende el 64% del territorio nacional, abarcando 659.147 km² (www.latin.rui8101/esp/bolivia, citado por Romero, 2005: 60).

Contiene cuatro biomas (Selva o Bosque, 544.066km²; Sabana, 218.196 Km²; Puna, 324.932 y Humedales, 11.193 Km²), (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2003:16), 12 ecorregiones (Bosque del suroeste de la Amazonía, Cerrado, Sabanas inundables, Bosque Seco Chiquitano, Gran Chaco, Yungas, Bosque Tucumano - Boliviano, Chaco Serrano, Bosques Secos Interandinos, Prepuna, Puna Norteña, Puna Sureña), (FPUMA,

2007); y 199 ecosistemas (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2003:15).

Políticamente está dividida en nueve departamentos: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, siete creados por Decreto Supremo y dos mediante ley, ocho de los nueve el siglo pasado. A su vez, los departamentos se subdividen en provincias, secciones de provincia y cantones. Existen 112 provincias; diez corresponden a Chuquisaca, veinte a La Paz, dieciséis a Cochabamba, dieciséis a Oruro, dieciséis a Potosí, seis a Tarija, quince a Santa Cruz, ocho al Beni y cinco a Pando. Las secciones de provincia, son la jurisdicción territorial de los municipios, siendo 327.

La mayor concentración poblacional se encuentra en el eje central del país, en el que se asientan el 70.53% de los habitantes (28.41% en La Paz, 24.53% en Santa Cruz y 17.59% en Cochabamba). En el resto de los departamentos se encuentra el restante 29.47%.

Bolivia tiene una enorme complejidad por su heterogeneidad estructural, geográfica y cultural con políticas de ordenamiento territorial desequilibradas por no haber considerado integralmente componentes geográficas, económicas, político-administrativas y culturales (Romero, 2005: 73).

Rolando Costa Ardúz ofrece un diagnóstico partiendo de las premisas del necesario equilibrio que debería existir entre el territorio y la población y de que la organización político-administrativa, consiste en el adecuado funcionamiento de la relación de la economía y el territorio (2003: 94). Entre los problemas de nuestro ordenamiento territorial identifica los siguientes:

a) Desequilibrio territorial

- La Paz, Santa Cruz, Beni y Potosí tienen un promedio de extensión del 10% del territorio nacional.
- Pando, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca y Tarija tienen un promedio de extensión del 5% del territorio nacional.
- Santa Cruz representa un tercio del territorio nacional en tanto que Tarija sólo alcanza el 3% (Ibid: 98).

b) Desproporción de la superficie provincial

- En Pando Manuripi es tres veces más grande que Abuná,
- En Potosí Bilbao posee el 0,54% del territorio departamental, en tanto que Sud Lípez representa el 18,9%,
- En Cochabamba Jordán posee el 0,54% del territorio departamental en tanto que Carrasco representa el 27.04%,
- En Oruro Barrón posee el 0.66% del territorio departamental, mientras que Ladislao Cabrera el 16.45%,
- En Santa Cruz Warnes posee el 0.32% del territorio departamental en tanto que Cordillera el 23.27%,
- En La Paz Manco Capac posee el 0.28% del territorio departamental, en tanto que Iturralde el 32,86% (Ibid: 99)

c) Densidad poblacional

- Las provincias Luís Calvo y Sud Lípez son las más grandes de Chuquisaca y Potosí respectivamente, sin embargo son las penúltimas en cuanto a número de habitantes,
- La densidad poblacional a nivel nacional es de 7.5 habitante por kilómetro cuadrado; sólo Oruro se aproxima a ese promedio, Chuquisaca, Tarija, La Paz y Cochabamba sostienen densidades mayores en tanto que Pando sólo alberga 0.82 habitantes por kilómetro cuadrado (Ibid: 99-100).

d) Marco jurídico: Ley de Unidades Político- Administrativas UPAS No. 2150 de 20 de noviembre del año 2000 establece:

- Que para crear departamento se requieren 500 mil habitantes como mínimo,
- Para crear provincias más de 300 mil habitantes,
- Para crear secciones de provincias más de 100 mil habitantes,
- Para crear cantones más de mil habitantes,

Esta ley no es viable debido al déficit demográfico explicado en los ejemplos antes mencionados (Ibid: 115). En zonas de frontera sólo se asienta el

7.96% de la población nacional, pese a que las fronteras representan el 50% del territorio del país (Ibid: 127).

Organización territorial del Estado en la Constitución Política del Estado CPE

Se reconocen como unidades territoriales los departamentos, provincias, municipios, territorios indígena originario campesinos y las regiones conforme lo establecido en el artículo 270 de la Constitución Política del Estado, de acuerdo a las siguientes características:

- a) Departamento, es la unidad territorial que conforma la organización mayor dentro del territorio boliviano;
- b) Provincia, es la unidad territorial que esta compuesta de uno o más municipios;
- c) Municipio, es un tipo de unidad base del ordenamiento territorial del Estado en el nivel local;
- d) Los territorios indígena originario campesinos son unidades que forman parte del ordenamiento territorial que expresan los espacios de ocupación y reproducción de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; como unidad base del ordenamiento territorial en su nivel local;
- e) Las regiones, son las unidades territoriales que tienen continuidad geográfica, ecosistemas complementarios y cuya población comparte cultura, lengua, historia y economía, cuyos límites no trascienden un Departamento.

Constitución de nuevas unidades territoriales

Para la constitución de nuevas unidades territoriales se considerarán mínimamente los siguientes elementos: Base demográfica mínima por tipo de unidad territorial, capacidad de generación de ingresos propios mínimos para su sostenimiento, índice de necesidades básicas insatisfechas que justifique la implementación institucional pública, existencia de organizaciones e instituciones de la sociedad civil fortalecidas que faciliten la gestión pública, preservación de unidades socioculturales, sostenibilidad ambiental que garantice la unidad de un ecosistema o ecosistemas complementarios, continuidad territorial.

4. Alcances y elementos de las Autonomías

La autonomía es la cualidad gubernativa asignada a una entidad subnacional a través de cual se le reconocen competencias propias para normar y ejecutar políticas públicas, disponiendo para el efecto de los recursos económicos necesarios y contando con autoridades directamente elegidas en su respectiva jurisdicción. La autonomía recae en la institucionalidad gubernativa de los niveles subnacionales y tiene como referencia una determinada jurisdicción territorial.

La autonomía consiste en:

- a) Tener un gobierno integrado por autoridades propias.
- b) Ejercer competencias propias.
- c) Administrar sus recursos fiscales.
- d) Ejercer sus competencias con relación a una determinada jurisdicción

De acuerdo a Gumersindo Trujillo la autonomía tiene los siguientes alcances:

- a) La autonomía como derecho: Atribuye facultades para ejercer el proceso autonómico; formulación homogeneizante e interpretación heterogeneizante de los alcances de las entidades autónomas; considera las diferencias lingüísticas, jurídicas, económico-fiscales.
- b) La autonomía como principio organizativo: cualifica la forma territorial del Estado, con entes políticos-territoriales autónomos, carentes de soberanía.
- c) Sus principios son: Principios de unidad, traduce la homogeneidad referidas a la igualdad de derechos ciudadanos, a la igualdad jerárquica de entidades autónomas, a la unidad económica-financiera o al funcionamiento armónico o no contradictorio y disfuncional del poder estatal y de los poderes autonómicos. Se refiere también a la preservación de la capacidad de dirección unitaria de la economía.

- d) Principio de solidaridad: se refiere a la lealtad constitucional y funcional entre poderes estatales (Trujillo, 2004: 89 a 94).

La organización estatal puede adoptar un sistema autonómico **simétrico** si sus unidades territoriales poseen institucionalidad homogénea o un sistema **asimétrico** en el caso de que existan diferencias o heterogeneidad.

Asimetría estructural consiste en que unos departamentos pueden ser autónomos y otros descentralizados o que los alcances de la autonomía regional pueden ser más restringidos que las otras modalidades de autonomía.

Asimetría competencial se refiere a la diferencia relativa a la carga de tareas asignadas a los niveles autonómicos (Barrios, 2007: 279).

La regla es que a la **simetría estructural** corresponderá la **asimetría competencial**. La **asimetría competencial** tiene lugar en casos en que se opte por un reconocimiento de la identidad cultural (co-oficialidad idiomática, justicia comunitaria). Puede ocurrir que además de la **asimetría diferencial** se vaya un paso más allá y se opte por territorializar de forma compacta la demanda identitaria a través de un molde territorial propio: “municipio indígena”, “región indígena” (Ibid: 280-281).

Técnicas de asignación competencial

Se estructura alrededor de tres facultades:

- Legislar
- Administrar
- Financiar

- a) **Legislación:** es la capacidad de legislar sobre cada materia competencial, aunque ciertas materias se mantendrían al margen de la pluri legislación.

Cuando un sólo nivel legisla sobre una materia nos referimos a una asignación **competencial exclusiva**, en tanto que hablaremos de **compartida** cuando más de un nivel legisla.

- b) **Administración:** El segundo paso es definir si el nivel territorial que **legisla** además **administra**.

La **facultad** de administrar, está conformada por cinco **funciones competenciales** (Ibid: 286):

- Reglamentar
- Planificar
- Operar
- Supervisar
- Regular

Si se desconecta al **legislador** del **administrador** estamos frente a una **asignación compartida**, en la que se produce un desprendimiento de la legislación con relación a la materialización (entendida como la dinámica de las funciones competenciales).

Si el nivel nacional además de legislar administra, estamos frente a las denominadas competencias sobre **materias majestuosas** (Ibid: 287):

- Defensa
- Moneda
- Relaciones exteriores

En el caso de las materias majestuosas la **exclusividad** (sólo uno legisla) se ha combinado con lo **privativo** que consiste en que el nivel nacional no sólo legisla sino que además no comparte ningún nivel competencial (Ibid: 287).

- c) **Financiación**: Es la asignación de recursos financieros para sostener las cargas derivadas de las asignaciones competenciales.

Definida la asignación competencial en el ámbito de la Constitución Política del Estado y la Ley Marco, la legislación autonómica tiene como norma que sienta las bases institucionales del autogobierno un Estatuto o Carta orgánica.

5. Principios de las Autonomías

Los principios del sistema de autonomías que establece la Constitución en el artículo 270 son: unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común,

autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos, y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Con relación a los principios rectores, en sentido amplio, se definen como conceptos que orientan la coherencia del ordenamiento jurídico, no son normas que producen efecto jurídico, sino que, contienen la filosofía que guía la aplicación de las normas jurídicas, por lo tanto, son fundamentales para la interpretación del espíritu y alcances de la legislación.

Estos principios se definen como:

a) Unidad

El sistema autónomo y descentralizado debe cohesionar el Estado a partir de su diversidad, garantizando la indivisibilidad de la soberanía y del territorio.

b) Voluntariedad

Se lo conoce también como principio dispositivo; consiste en respetar la voluntad o disposición de la población involucrada para acceder a la autonomía.

c) Solidaridad

El gobierno central y los gobiernos de las entidades autónomas y descentralizadas actuarán conjuntamente en la satisfacción de las necesidades colectivas, aplicando mecanismos redistributivos de los recursos.

d) Equidad

La distribución competencial y el ejercicio de las competencias debe ser proporcional a las capacidades institucionales y a las necesidades colectivas.

e) Bien común

Las competencias deben ser ejercidas haciendo prevalecer el interés colectivo.

f) Autogobierno

La población de las entidades autónomas tiene el derecho de conformar su institucionalidad gubernativa propia y elegir directamente a sus autoridades.

g) Igualdad

Las entidades autónomas gozan del mismo status constitucional, por tanto, no puede existir tutela entre éstas.

h) Complementariedad

Entre el gobierno central y las entidades autónomas y descentralizadas debe existir una relación de cooperación mutua, de tal manera que sus acciones enmarcadas en la gestión pública deben converger en torno al interés colectivo.

i) Reciprocidad

Entre el gobierno central y las entidades autónomas y descentralizadas deben desarrollarse relaciones de correspondencia e intercambio de acciones y servicios.

j) Equidad de género

La conformación de los gobiernos autónomos y el ejercicio de sus competencias debe observar estrictamente la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

k) Subsidiariedad

La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, salvo por razones de eficiencia o escala.

l) Gradualidad

Es la definición y regulación del ejercicio de atribuciones y competencias de las entidades autónomas y descentralizadas de forma progresiva, de acuerdo a la diferencia de capacidades y recursos económicos.

m) Coordinación y lealtad institucional

El gobierno central y las entidades autónomas y descentralizadas deben institucionalizar espacios de coordinación bilateral, multilateral, sectorial y multisectorial a fin de complementar sus acciones y no reproducir iniciativas paralelas y compartimentalizadas.

n) Transparencia

Las entidades autónomas y descentralizadas deben rendir cuentas públicas de los recursos económicos asignados a su administración, ante sus mandantes en general y ante la sociedad civil organizada que ejerce el control social.

o) Participación y control social

Las entidades autónomas y descentralizadas deben facilitar la participación ciudadana en las iniciativas y políticas públicas, así como permitir el ejercicio del control sobre sus acciones, por parte de la sociedad civil organizada.

p) Provisión de recursos económicos

Las competencias asignadas a cada entidad autónoma y descentralizada, deben ser provistas de los recursos económicos para su cumplimiento.

q) Preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos

Dada la existencia previa a la Colonia y a la República de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que han preservado su cultura, historia, lenguas e instituciones, gozan del derecho al autogobierno en sus entidades territoriales autónomas en el marco de la Constitución Política del Estado.

6. Tipos de Autonomías

En la Tercera Parte de la CPE se reconocen cuatro tipos de autonomía, las mismas que gozan del mismo rango constitucional, aunque de diferentes potencias institucionales, particularmente con relación a la autonomía re-

gional que no goza de potestad legislativa y de diferentes asignaciones de materias competenciales.

a. Autonomía Departamental

Es la cualidad gubernativa asignada a las entidades departamentales para ejercer con exclusividad competencias legislativas, ejecutivas y de regulación sobre las materias transferidas por el nivel central, disponiendo para el efecto de los recursos económicos a cargo de su administración.

En la definición anterior, la autonomía departamental tiene como componentes sustanciales el ejercicio de competencias propias y la asignación de recursos económicos para el cumplimiento de sus funciones.

b. Autonomía Municipal

Es la cualidad gubernativa asignada a las entidades municipales para ejercer con exclusividad competencias legislativas, ejecutivas y de regulación sobre las materias transferidas por el nivel central, disponiendo para el efecto de los recursos económicos a cargo de su administración.

En nuestro país, el principal rasgo a partir del cual se profundiza notablemente la autonomía municipal, es la asignación de potestad legislativa a este nivel, tal como ocurre en muy pocos países en el mundo.

c. Autonomía Indígena originario campesina

Según la definición contenida en el artículo 289 de la CPE "...consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias".

De la definición precedente, destacan los siguientes elementos:

- 1º La autonomía indígena originario campesina es equivalente al autogobierno de esas poblaciones.
- 2º El sujeto autónomo son las Naciones y pueblos indígena originario campesinos.

- 3° La autonomía indígena originario campesina se basa en las poblaciones indígena originario campesinas con comunidad de territorio, lengua, historia y organización expresada en instituciones propias.
- 4° La autonomía indígena originario campesina implica el reconocimiento de las instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias de esas poblaciones.

d. Autonomía Regional

Es una modalidad de autonomía reconocida a las regiones a través de las cuales pueden ejercer competencias ejecutivas y de regulación sobre las materias competenciales transferidas por las Asambleas Departamentales a los municipios o provincias que, previo proceso de agregación territorial, asumen la iniciativa para impulsarla.

La autonomía regional tiene las siguientes características:

- 1° Debe agregar territorialmente municipios o provincias.
- 2° La iniciativa para su tramitación corresponde a los municipios involucrados.
- 3° La decisión de la población involucrada debe concretarse en un Referéndum en aplicación del principio dispositivo.
- 4° La región debe compartir cultura, lengua, historia, economía y ecosistemas.
- 5° La región no debe trascender límites departamentales.
- 6° Sus competencias serán conferidas por las Asambleas Departamentales por dos tercios de votos del total de sus miembros.

7. Estructura orgánica de las Entidades autónomas

Formas de gobierno de las Entidades Autónomas

Presentamos una estructura que se desprende de las previsiones contempladas en la Constitución Política del Estado.

- a) Órgano deliberativo: representa a la población y al territorio de la respectiva comunidad, debe ser la expresión del pluralismo político de la misma y ejercer funciones legislativas inherentes al sistema parlamentario democrático y al correspondiente a la democracia deliberativa indígena originario campesina.
- b) Denominación: Asambleas Departamentales o Regionales y las que respondan a la identidad de los pueblos indígena originario campesinos.
- c) Composición: representantes autonómicos o regionales elegidos bajo un sistema electoral o por normas y procedimientos propios, tratándose de los pueblos indígena originario campesinos.
- d) Sistemas electorales: contiene disposiciones relativas a electores y elegibles, el carácter del sufragio, las incompatibilidades, inelegibilidades, la determinación de escaños correspondientes a cada circunscripción, el modo de asignación de los mismos a las listas de los partidos o coaliciones.

Condiciones de elegibilidad: edad mínima, vecindad administrativa, residencia

Mandatos: cinco años.

Circunscripción electoral: provincia; los criterios de asignación pueden ser la proporcionalidad o la asignación directa del número de escaños para cada circunscripción.

Organización y funcionamiento

El órgano deliberativo autónomo se rige por un reglamento interno, podrá estar dirigido por un Presidente y su directiva. Se organiza también en comisiones y plenarios. Sus comisiones pueden ser permanentes o transitorias, en este último caso generalmente con fines de investigación.

Sus sesiones serán ordinarias y extraordinarias, públicas o reservadas. La votación podrá ser de asentimiento, ordinaria (por signo o electrónica) o pública (sobre todo para elección de Presidium y mociones de censuras).

Funciones

- a) Función legislativa o normativo-administrativa en el caso de la autonomía regional: para leyes autonómicas o territoriales sobre ma-

terías de su competencia exclusiva. La iniciativa corresponde a los asambleístas, al gobierno autonómico, o a los ciudadanos (iniciativa popular), bajo procedimiento establecido. En este último caso puede admitir representantes para sostener la propuesta, los mismos que serán elegidos en instancias legítimas.

- b) **Función de control e impulso del gobierno:** control e impulso político a través de fiscalización y el estímulo a la acción del gobierno. Resolución de dudas o cuestionamientos, averiguación de responsabilidad política.

Para el **control-fiscalización** los instrumentos utilizados pueden ser: preguntas e interpelaciones. También las proposiciones de ley y comisiones de investigación. Las “preguntas” buscan esclarecer las “interpelaciones”, examinar los motivos de una cuestión. Las proposiciones de ley buscan resolver necesidades e implementar políticas. Las comisiones de investigación buscan transparentar asuntos poco claros.

El **control-responsabilidad:** implica responsabilidad política del gobierno frente a la Asamblea legislativa. Se traduce sobre todo en la moción de censura. La censura se dirige contra un personero gubernamental y se vincula la censura al programa de gobierno.

- c) **Función relacional:** en el aspecto organizativo, participación en la función legislativa del Estado, reformas estatutarias, leyes de tramitación dentro de su jurisdicción.

El Gobernador y la gobernación de las entidades autónomas

- a) **Órgano ejecutivo de las entidades autónomas:** tiene funciones ejecutivas y administrativas. Se trata de un órgano colegiado dirigido por el Gobernador bajo las directrices establecidas por la Asamblea deliberativa.
- a) **Gobernador:** preside el gobierno subnacional.
- b) **Concejos consultivos:** son órganos colegiados de carácter deliberante para tratar asuntos correspondientes a determinadas materias (laboral, económica, etc). Generalmente están integrados por representantes corporativos sectoriales que formulan recomendaciones o dictamen a petición expresa del gobierno autonómico.

- c) **Comisiones bilaterales o multilaterales:** se constituyen para operativizar convenios o compromisos de ayuda mutua y colaboración con el Estado central y las demás entidades autónomas.

8. Competencias, materias competenciales, acreditación competencial

A su vez, la acreditación competencial se refiere al procedimiento de transferencia de competencias desde el nivel central hacia los niveles subnacionales. Esta transferencia debe tomar en cuenta el grado de desarrollo institucional de las entidades autónomas subnacionales, las mismas que guardan entre sí una relación asimétrica dados los diferentes niveles de capacidades institucionales instaladas. Para la medición del grado de desarrollo institucional se deben construir indicadores verificables objetivamente. Por otra parte, la asimetría en los niveles de desarrollo institucional plantea al gobierno central la obligación de fortalecer capacidades o de instalar las mismas en las entidades autónomas.

9. Estatuto o Carta orgánica de las entidades autónomas

En los Estados que reconocen autonomías, sus Constituciones comprenden disposiciones genéricas referidas a:

- a) Los requisitos para acceder al auto gobierno.
- b) Niveles competenciales
- c) Niveles institucionales
- d) Características generales del sistema (Trujillo: op. cit. 121).

Los aspectos más específicos se derivan a Leyes Marco como en Francia o a Estatutos como en España. El Estatuto es la norma institucional básica de cada entidad autónoma que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado.

Posición dentro del sistema de fuentes: con relación a la Constitución, los Estatutos se encuentran subordinados y deben acatar la supremacía de aquella. Una subordinación que se concreta en la adecuación formal y ma-

Cuadro No. 4
Competencias de las Autonomías en la CPE

terial del Estatuto a la Constitución y en la necesidad de respetar las consecuencias inherentes al principio de interpretación conforme a la Constitución (Ibid: 131).

Con relación a las leyes del Estado su singularidad radica en sus especialidades procedimentales.

Con relación a la **prelación**; para Muñoz Machado y Santa María Pastor, no hay relación de jerarquía normativa sino, de ordenación de las mismas conforme al principio de competencias y separación de ámbitos (en Trujillo, ob.cit.:132).

10. Régimen fiscal-financiero de las Autonomías

Los ingresos fiscales de las entidades autónomas y descentralizadas se pueden clasificar en:

- a) Ingresos propios
- b) Transferencias
- c) Deuda
- a) Otros ingresos

Los ingresos propios podrían incluir impuestos, tasas, patentes, contribuciones especiales, regalías, rendimientos de capital e ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios del patrimonio propio, donaciones y legados. Las transferencias estarían constituidas por los recursos de coparticipación y fondos de asignación (de desarrollo o de compensación). Las deudas tendrán como fuente los empréstitos tramitados ante entidades públicas y privadas en el marco de los alcances y límites establecidos en la Constitución y la ley, con la condición de demostrar la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses. Además podrán contemplarse otros ingresos.

Factores de distribución

En el ante-proyecto de Ley Marco de autonomías y Descentralización LMAD se establece que, para cada nivel, las transferencias de recursos serán efectuadas

1. Según destino específico:
 - a) Dotación de ítems;
 - b) Financiamiento de proyectos de desarrollo;
 - c) Otros a ser determinados por la autoridad competente.
2. Según las siguientes variables de reparto horizontal:
 - a) Población de cada entidad;
 - b) Inverso de la densidad demográfica;
 - c) Pobreza, utilizando los datos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI);
 - d) Pasivos históricos;
 - e) Desarrollo económico.

Bibliografía

BARRIOS Suvelza, Franz

2003 Entre lo Federal y Unitario, en La descentralización que se viene. Propuestas para la reconstitución del nivel estatal intermedio. La Paz- Bolivia. Editorial FES- ILDIS/PLURAL

2007 Régimen territorial y de autonomías. En Regímenes económico social y territorial del Estado con autonomías. La Paz- Bolivia. Editores Prisma- PLURAL.

BARTOLOMÉ, Miguel Alberto

2005 Relaciones interétnicas y autonomías en México. En Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo. Puebla-México Editorial Universidad de Puebla.

BURBANO, Felipe

2005 La producción de lo étnico y la descomposición de la Nación. El caso de Ecuador. En Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo. Puebla-México. Editorial Universidad de Puebla.

COSTA Ardúz, Rolando

2003 Que hacer con el meso en Bolivia, en La descentralización que se viene. Propuestas para la reconstitución del nivel estatal intermedio. La Paz-Bolivia. Editorial FES- ILDIS- PLURAL

FARRANDO Manuel. MARTINEZ, Patricia

1999 Manual de derecho administrativo. Buenos Aires-Argentina. Editorial Heliasta

GARCÍA Linera, Álvaro

2003 Autonomías indígenas y Estado multicultural. Una lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales. En La descentralización que se viene. Propuestas para la reconstitución del nivel estatal intermedio. La Paz-Bolivia. Editores FES- ILDIS- PLURAL

2005a Los movimientos indígenas en Bolivia. En Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo. Puebla- México.

Editorial Universidad de Puebla.

2005b Autonomías indígenas. En Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo. Puebla-México. Editorial Universidad de Puebla.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION

2003 Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad. La Paz.

ROMERO, Carlos Gustavo

2005 El Proceso Constituyente Boliviano. El hito de la cuarta marcha indígena de Tierras Bajas.

2007 Constituciones comparadas y comentadas. Santa Cruz- Bolivia. Editorial El País

TRÚJILLO Fernández, Gumersindo

2004 Lecciones de derecho constitucional autonómico, Valencia. Editorial Tirant Le Blanch.

VICEMINISTERIO DE DESCENTRALIZACION

2008 Ante-proyecto de Ley de Autonomías y Descentralización LMAD. La Paz-Bolivia.