

Separando la paja del trigo

Bases para constituir las autonomías departamentales

Juan Carlos Urenda Díaz

Incluye:

Reforma constitucional

Catálogo de competencias

Estatuto autonómico departamental

A mi padre, por siempre.

Que clase de verdad es la que está limitada por montañas y se torna mentira al otro lado de las montañas.

Montaigne, "L' opinion publique"

Se deja de odiar en cuanto se deja de ignorar.

Quinto Septimio Tertuliano

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. DIAGNÓSTICO BREVE DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO BOLIVIANO.
2. SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIAR LA MENTALIDAD DEL HOMBRE BOLIVIANO.
3. HACIA LA REFORMA RADICAL DEL ESTADO, NO PARCHECITOS
4. ANÁLISIS DE OTRAS PROPUESTAS

El estado federal
Las autonomías indígenas
La regionalización
La federación de municipios
5. REFERÉNDUM ANTES DE ASAMBLEA CONSTITUYENTE.
6. LOS PRINCIPALES PRINCIPIOS DEFINIDORES DE LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES.

Unidad y autonomía
Igualdad
Subsidiariedad
Solidaridad interregional
Voluntariedad y modelo asimétrico
Profundización de la democracia

7. LAS COMPETENCIAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
8. EL SISTEMA DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La *cláusula residual* de asignación de competencias
Glosario de conceptos usados en el catálogo competencial

9. LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS
10. LAS COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS AUTÓNOMOS
11. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO NACIONAL
12. LA EJECUCIÓN AUTONÓMICA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

El federalismo de ejecución, la administración federal indirecta y el sistema intermedio

13. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL FINANCIERA DE LOS DEPARTAMENTOS AUTÓNOMOS

Ingresos de los departamentos autónomos
Ingresos para las competencias del Estado nacional
Gastos de los departamentos autónomos
Algunos elementos básicos de la descentralización financiera

14. PROPUESTA DE REFORMA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL PARA ESTRUCTURAR EL ESTADO. AUTONÓMICO

15. LA REGLAMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: LEY DE GOBIERNOS DEPARTAMENTALES AUTÓNOMOS Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

16. PROYECTO DE ESTATUTO DE LOS DEPARTAMENTOS AUTÓNOMOS

17. EL MANDATO DEL CABILDO DE SANTA CRUZ

INTRODUCCIÓN

Una de las críticas más recurrentes contra el movimiento autonomista ha sido que “no hay una propuesta concreta de autonomías departamentales”. Esa crítica me llevó al convencimiento de que había que pergeñar una propuesta breve que contemple los aspectos esenciales de la propuesta autonomista, desprovista ya de especulaciones teóricas y de estudios comparados. En *Autonomías departamentales*¹, entre otros aspectos, habíamos tocado la fundamentación histórica y doctrinal de las autonomías departamentales, desarrollado ampliamente el concepto de éstas y tratado de manera sistemática el derecho autonómico comparado, pero no habíamos desarrollado en detalle la puesta en práctica del modelo, especialmente en lo que se refiere a las competencias que corresponderían a cada uno de los tres niveles de gobierno y a los principales aspectos necesarios para su aplicación.

De ahí que *Separando la paja del trigo* trata algunos temas básicos que son imprescindibles para la implementación de las autonomías departamentales en Bolivia, sin mayores consideraciones históricas, doctrinales y conceptuales, y se concentra únicamente en aquellos aspectos que consideramos necesarios para estructurar constitucionalmente un Estado autonómico: va al grano y esboza en forma concreta –entre otros aspectos- los principios fundamentales que informan el modelo, las competencias de los gobiernos municipales, departamentales y del nacional, propone el texto constitucional a ser introducido en la Constitución y, finalmente, presenta un estatuto modelo de gobierno departamental autónomo. Es pues, fundamentalmente, un estudio de las competencias y normas que deben regir en cada uno de los niveles de gobierno de un Estado autonómico.

Separando la paja del trigo persigue fundamentalmente contribuir a los debates previos a la Asamblea Constituyente y ayudar al constituyente a ordenar sus conceptos en materia de autonomías departamentales y a desarrollar las normas constitucionales que establezca el Estado autonómico en Bolivia. Luego quedará pendiente la enorme tarea de diseñar las normas necesarias para la ejecución o puesta en práctica de las competencias transferidas a los departamentos autónomos.

Considero que este libro resultará también útil para una tarea no pensada al escribirlo pero que, a la luz del debate ha resultado de vital importancia para el país: desterrar los enormes prejuicios que existen –fundamentalmente en el occidente boliviano- con relación a las autonomías departamentales, pues el lector podrá observar que en el diseño propuesto de modelo autonómico no caben las maliciosas calificaciones de “separatismo” o de “sedición”.

¹ Ver URENDA, Juan Carlos: *Autonomías Departamentales*, 2da edición, El País, Santa Cruz, 2003.

Separando la paja del trigo fue primero un ensayo publicado en el libro colectivo denominado *Asamblea Constituyente y Reforma Constitucional* auspiciado por la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales (Kipus, 2004, pp. 239-280) que, en estas páginas, ha sido complementado sustancialmente y actualizado.

Santa Cruz de la Sierra, tercer día de carnaval de 2005.

Juan Carlos Urenda Díaz

1. DIAGNÓSTICO BREVE DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO BOLIVIANO

El fracaso de la estructura administrativa del sector público boliviano es un hecho ya ampliamente diagnosticado.

Es necesario cubrir el espacio departamental abandonado a un centralismo radical al tenor del artículo 109 de la Constitución, que determina el marco constitucional de la administración departamental: “En cada departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto designado por el Presidente de la República”. Ese mandato indica que todos los recursos departamentales son administrados por un prefecto que no tiene mandato popular. Implica, además, la inexistencia de representatividad y de legitimidad en las autoridades departamentales y la ausencia de control y de planificación de los recursos departamentales.

Bolivia es uno de los pocos países del mundo que solamente tiene dos niveles de gobierno, el nacional o central y los locales o municipales.

Las otras normas que constituyen el marco general de la organización administrativa departamental son la Ley de Participación Popular (No.1551 de 1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (No. 1654 de 1995). Con relación a dichas normas, debemos entender que no pudieran haber avanzado en términos de descentralización más allá de lo que les permitía el *candado* del Artículo 109 de la Constitución arriba transcrito.

En lo que respecta a la Ley de Participación Popular, se debe reconocer su acierto al de haber municipalizado todo el territorio nacional y haber asignado recursos de coparticipación tributaria a los municipios. Se debe perfeccionar la transferencia de las competencias de educación y salud, especialmente las deficiencias que significan los aspectos que dicha ley se reservó para el gobierno central: el pago de sueldos y salarios para todos los maestros y los médicos del país, así como la definición de las políticas para educación y salud. Es necesario fortalecer esta ley que resulta fundamental en el diseño de la organización administrativa del país.

En lo que respecta a la Ley de Descentralización, está por demás claro que no descentralizó prácticamente nada (por lo que, en rigor, debió llamarse Ley de Desconcentración), y que los consejos departamentales no tienen ninguna atribución normativa ni de desarrollo legislativo, así como ninguna facultad seria de fiscalización de los recursos departamentales y menos de planificación económica. Los consejeros son elegidos por los concejales municipales provinciales quienes, a su vez, son elegidos de la lista del candidato a alcalde municipal.

En resumen, los departamentos bolivianos carecen de los siguientes aspectos necesarios para una adecuada administración departamental de esencia democrática:

- a. Gobierno propio.
- b. Autoridades (gobernador y asambleístas) elegidas democráticamente.
- c. Órgano que norme los aspectos de su competencia.
- d. Órgano que fiscalice adecuadamente los recursos del departamento.
- e. Órgano que planifique el desarrollo departamental.

Hemos fundamentado que la alternativa más apropiada para solucionar las deficiencias señaladas la constituyen las autonomías departamentales o el Estado autonómico², a cuya propuesta conceptual nos remitimos por motivos de espacio y por cuanto la contribución que se pretende en este trabajo está relacionada con aquellos aspectos relativos a la implementación de las autonomías y no así a la discusión de su conceptualización³.

Se ha conocido una primera aproximación de lo que piensa la gente con relación a las autonomías departamentales, a través de una encuesta efectuada en junio de 2004 por la empresa Apoyo Opinión y Mercado en las ciudades de El Alto, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que arrojó resultados sorprendentemente favorables hacia las autonomías departamentales⁴.

2. SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIAR LA MENTALIDAD DEL HOMBRE BOLIVIANO

Según Douglass C. North, premio Nóbel de economía 1993, existe una relación directa entre el desempeño de las reglas de juego de un país y el desarrollo económico del mismo. Estas “reglas de juego” (que para él son las “instituciones”) se componen por las leyes formales y por los códigos informales de conducta. Según sus investigaciones, la historia demuestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios sí importan y considera que los códigos

² Ver URENDA, *Op. Cit.*

³ La literatura de las recetas para solucionar el centralismo actual boliviano muestra que una abrumadora mayoría considera que la solución pasa por la creación de gobiernos departamentales, obviamente con matices de diversa índole. No existen propuestas que, *ad portas* de la Asamblea Constituyente, propongan mantener la actual forma de Estado clásicamente unitaria y excesivamente centralizada, especialmente en lo que se refiere a la esfera departamental.

⁴El 87% de los entrevistados está de acuerdo con que la unidad nacional se puede fortalecer mediante el respeto a la identidad cultural de las diferentes regiones (votación más alta, Cochabamba, con 89% y la más baja en El Alto, con 82%). El 82% de los entrevistados está de acuerdo en elegir por voto directo al prefecto y a los consejeros departamentales (votación más alta en Santa Cruz con 84% y la más baja en La Paz con 80%). El 69% considera que los recursos pueden estar mejor administrados a través de gobiernos departamentales con autoridades elegidas directamente (votación más alta: Santa Cruz, con 78% y la más baja, El Alto, con 57%). Los entrevistados asociaron el concepto de autonomía con las siguientes definiciones: administración propia de recursos: 71%, elección directa de autoridades: 70%, y administración propia de recursos: 67%. De la misma manera, los entrevistados no asociaron el concepto de autonomía con las siguientes definiciones: ineficiencia: 50%, menores recursos para su departamento: 61%, separación del país: 69%.

Esta encuesta, encargada por FULIDED, fue publicada también en El Deber del 18 de julio de 2004 p. A 4 y en El Nuevo Día del 15 de julio p. A 6.

informales pueden ejercer una influencia más fuerte en la sociedad que el comportamiento de las leyes formales, especialmente si se considera que mientras las leyes formales se pueden cambiar de la noche a la mañana, las reglas informales, por lo general, cambian de una manera sumamente paulatina⁵.

En relación a las mencionadas reglas informales o patrones de conducta, podemos afirmar que, en general, existe en el pueblo boliviano un déficit de conciencia ética y moral, más o menos generalizado, con relación al cumplimiento de las leyes y de los contratos que también son (o debieran ser) leyes entre partes.

David Hume, en su *Indagación sobre los Principios de la Moral*, escrita en 1752, sostuvo que el progreso de las naciones se funda en un principio: el cumplimiento de los contratos, entendidos éstos como aquéllos que suscriben las partes, o aquel Contrato Social al que hacía referencia John Locke en 1690 en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, contrato que hoy conocemos como Constitución.

Ese déficit de Estado de Derecho y ese déficit de conciencia ética y moral más o menos generalizado del pueblo boliviano con relación al cumplimiento de la norma y los contratos, constituyen una de las más importantes causas de nuestro subdesarrollo. Es que, como afirmara Larry Harrison, “el subdesarrollo está fundamentalmente en la mente”.

H.C.F. Mansilla, en su libro “El carácter conservador de la nación boliviana⁶,” analiza, comprensivamente, los códigos informales de la mentalidad boliviana cuyo conocimiento resulta imprescindible para entender las causas de nuestro atraso y fracaso como país. En su descripción de la clase política boliviana, resulta dándole la razón a Gabriel René Moreno, Manuel Rigoberto Paredes, Alcides Arguedas, Carlos Romero, Enrique Finot y Daniel Peres Velasco. Considera que la “fauna” que ha gobernado el país durante las últimas décadas se ha asentado en ciertas características muy difundidas de la población: la tendencia a preservar convenciones y rutinas irracionales, la credulidad en programas mesiánico-milenaristas, la simpatía por jefaturas carismáticas, la baja productividad laboral y la escasa capacidad de acumulación cognoscitiva, así como el desdén por el desarrollo científico, condiciones éstas proclives al autoritarismo. Describe el paternalismo como una de las constantes de la mentalidad boliviana, donde casi todos protestan contra el Estado, pero acuden a él cuando surge un problema. Considera que los bolivianos se han consagrado a la astucia dejando de lado la ética general. Describe el individualismo predominante en la población boliviana que defiende lo propio a cualquier precio, capaz de perjudicar al prójimo con tal de obtener ventajas personales, que descuida, casi deliberadamente, los asuntos

⁵ GROSSMAN, Peter: *Douglass North: Por qué algunas naciones logran sostener el desarrollo*, en Revista Reforma Económica Hoy No. 3, 1994.

⁶ MANSILLA, H.C.F.: *El carácter conservador de la nación boliviana*, Ed. El País, Santa Cruz, Bolivia, 1993. Mansilla considera que un título más preciso para su libro hubiera sido: “Breve tratado introductorio de índole estrictamente hipotética acerca de algunos rasgos rutinarios, irracionales, autoritarios, convencionales, provincianos, paternalistas y santurrones de la mentalidad (transitoria) de una parte de la población boliviana que habita en las hostiles regiones montañosas del Occidente y que ha experimentado la modernidad especialmente en sus aspectos técnico-económicos, mucho menos en el área política y casi nada en el campo de la ciencia”.

comunales y se niega a reconocer méritos y logros individuales, que denigra a los que realmente se destacan y trata de nivelar a todo el grupo social para que el talento auténtico no pueda surgir. Considera que los pensadores nacionalistas Carlos Montenegro y Augusto Céspedes o los socialistas, como Sergio Almaráz, Marcelo Quiroga Santa Cruz y René Zavaleta, otorgaron poca importancia a la mentalidad boliviana, ya que ésta constituía “el factor subjetivo” o la “superestructura ideológica”, y aceptaron de manera tácita el autoritarismo y el burocratismo cotidianos en la administración pública. Según Mansilla, “... *Los miembros de la clase alta boliviana viven rodeados de todos los cachivaches técnicos imaginables, pasan una buena parte de su tiempo en el exterior y disponen de recursos financieros muy superiores a los de la vieja oligarquía anterior a 1952. Pero se dedican paralelamente de manera tan tosca a la intriga y la maniobra, con tal intensidad a aligerar el erario fiscal y de modo tan persistente a distracciones plebeyas, que sus trajines parecen brotar de una crónica potosina del siglo XVII*”.

Las apuntadas por Mansilla constituyen las causas no económicas que impiden el desarrollo económico⁷. Si la mentalidad prevaleciente en Bolivia no cambia, no habrá diseño institucional o reforma del Estado que funcione bien.

Los modelos económicos no tienen solamente una concepción técnica, que se traduce en una serie de propuestas de política económica, sino que se basan en una ideología, con definiciones de filosofía, ética y de una concepción de Estado y de sociedad. En ese sentido, Martín Rapp afirma que las reformas introducidas en Bolivia en las últimas dos décadas no han podido modelar sustancialmente la cultura y que, más bien, la cultura, entendida como las conductas arraigadas en amplios sectores de la sociedad boliviana, aparece, junto con la falta de reformas políticas e institucionales, como la variable esencial que explica el estancamiento de las reformas económicas⁸.

3. HACIA LA REFORMA RADICAL DEL ESTADO, NO PARCHECITOS

La lección para no hacer “parchecitos” nos la dio el derrotero del decreto descentralizador No. 27457 de 19 de abril de 2004 que, entre otras cosas, intentaba establecer la estructura organizacional de las prefecturas y pretendía transferir del gobierno central a las prefecturas los gastos (lastimosamente no los ingresos) en servicios personales de los sectores de salud y educación, así como los dineros relativos a la financiación de los gastos e inversiones en los sectores agropecuario, vial, electrificación, manejo de recursos naturales, fortalecimiento institucional y otros. Veamos.

En virtud a la Ley de Participación Popular, los municipios detentan hoy las competencias de infraestructura y provisión de equipos de los hospitales y escuelas. Sin embargo, el gobierno central se reservó el derecho de pagar los sueldos y salarios de los médicos y profesores de todo el país, así como el pago de otros gastos propios de dichas competencias. Entonces, una

⁷ Ver Mariano Grondona: *Las condiciones no económicas del desarrollo económico*, Ariel Planeta, Bs. As. 1999.

⁸ Martín Rapp: *Cultura la materia más dura*, en Revista Cash No. 7.

de las pretensiones del mencionado decreto –y por lo que fue más cuestionado- era transferir a favor de las prefecturas los dineros correspondientes a esas competencias municipales en cada uno de los departamentos, para que el dinero de los sueldos de los médicos y profesores y otros gastos no tenga que ser pagado desde el gobierno central. Así de simple y de justa era la medida, y, sin embargo, los sindicatos de salud y educación (especial y paradójicamente los de Santa Cruz que hacían eco de las confederaciones paceñas) se rasgaron las vestiduras y presionaron al gobierno para que abrogue el decreto de manera que los dineros correspondientes a los pagos de sueldos en educación y salud sigan siendo administrados y enviados desde el gobierno central a los municipios “autónomos”.

Aquella es una lección que debemos aprender: los intereses creados, la frecuente ignorancia sindical y la inmediatez de análisis pueden acabar con cualquier iniciativa parcial relacionada con las reformas del Estado. El camino de la reforma radical hacia las autonomías está en la Asamblea Constituyente y no en intentos parciales de cambios normativos al margen de la reforma constitucional.

4. ANALISIS DE OTRAS PROPUESTAS

Las alternativas de la Confederación de Estados (que incluye la propuesta del Movimiento Nación Camba), la desconcentración administrativa (sistema prefectural boliviano actual) o la simple descentralización administrativa (sistema de descentralización municipal actual) resultan inadecuadas para la realidad boliviana, como lo hemos demostrado en *Autonomías departamentales*,⁹ y no han merecido hasta ahora el apoyo de sectores importantes de la población. De ahí que no incluiremos su análisis en este trabajo que pretende decididamente ser breve.

Las formas de organización administrativa, distintas a las autonomías departamentales, que constituyen propuestas de importante resonancia como posibles alternativas al centralismo boliviano, de cara a la Asamblea Constituyente, son las que a continuación analizamos:

El Estado federal

El debate Estado federal-Estado unitario era pertinente para reformar a los Estados unitarios antes de la aparición de los Estados autonómicos, en la última cuarta parte del siglo XX, en la que se experimentaron procesos autonómicos como los de Italia, España, Reino Unido, Francia, Colombia, Paraguay, Uruguay y Perú. De ahí que la discusión Estado federal-Estado unitario ha decaído radicalmente en intensidad, principalmente en occidente, por cuanto estos países han probado que el paso obligatorio hacia el federalismo, desde un Estado unitario centralizado, es el Estado autonómico. Por lo tanto, el debate en torno al Estado federal corresponde más bien a aquellos países que ya están autonomizados y analizan la posibilidad de avanzar hacia el federalismo, como ocurre en la actualidad en Italia.

⁹ URENDA DIAZ, Juan Carlos: *Autonomías Departamentales: Op. cit.* pp. 199-211.

El Estado federal resulta una propuesta exagerada para la realidad boliviana. En la Bolivia federal, cada uno de los nueve departamentos de Bolivia tendría que convertirse en un estado semisoberano, esto es, estado con Constitución Política propia, codificación legislativa propia, parlamento propio, Poder Judicial propio incluida una Corte Suprema en cada estado, recursos económicos propios etc., ya que en los Estados federales cada uno de los estados tiene los tres poderes del Estado, independientes de los otros estados miembros y del Estado federal, además de los poderes existentes a nivel federal que funcionan como instancias supremas, representando al conglomerado de estados.¹⁰

Esa estructura obligatoria en los Estados federales resulta claramente sobredimensionada para la realidad de los departamentos bolivianos. Haciendo esfuerzos extraordinarios de organización, los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba quizá serían los únicos que pudieran estar en condiciones de crear y sostener las estructuras federales. Los otros departamentos, con seguridad, no podrían construir las estructuras antes referidas. En Argentina, que tiene aproximadamente 40 millones de habitantes, el federalismo está en franca revisión por su enorme costo y por las innecesarias facultades legislativas que tienen los estados (que allí se llaman provincias) de la federación. ¿Cómo podrían Pando, el Beni y Oruro, por ejemplo, convertirse en estados semisoberanos¹¹?

Si bien muchos de los proyectos que han pretendido transformar las estructuras bolivianas sugirieron este sistema o forma de Estado como la alternativa viable, nosotros creemos que, por el momento, no lo es, debido a las siguientes razones fundamentales¹²:

- a) El Estado federal implicaría la constitución de un poder judicial completamente independiente en cada departamento. Es decir que cada departamento tendría su Corte Suprema Departamental, lo que por el momento en Bolivia sería ineficaz.
- b) El Poder Legislativo de cada estado, para ser tal, se vería en la obligación de legislar la totalidad de las materias de normatividad positiva. En nuestro país, si bien los departamentos necesitan una cierta legislación propia, es inoportuno en las circunstancias actuales otorgarles la creación de la totalidad de las normas positivas. Por ejemplo, no sería razonable que cada departamento se dote de su propia codificación (Códigos Civil, Penal, Comercial, Penal, Laboral, etc.) y Constitución Política. Además, de ser así, se necesitaría dotar a cada departamento de un Poder Legislativo independiente en cada departamento. En los departamentos despoblados de Bolivia tal medida sería excesiva.

¹⁰ El tratadista francés Hauriou resume el concepto diciendo que "es una Asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de Derecho Interno (Constitucional) y mediante la cual un súper Estado se sobrepone a los Estados Asociados".

"Es -define Esmein- un compuesto de varios Estados particulares, cada uno de los cuales conserva en principio su soberanía interior, sus propias leyes y su gobierno. Pero la nación entera, que comprende la población unida de los Estados particulares, haciendo abstracción de éstos, forma un Estado federal, que posee también un Gobierno completo y es siempre el fundamento mismo del Estado". En SILVA BASCUÑAN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago, jurídica de Chile, 1963, pp. 192 - 204.

¹¹ De acuerdo al Censo del 2001 (INE), Pando tiene 52.525 habitantes, Beni 362.521 y Oruro 391.870.

¹² Tomadas de URENDA DIAZ, Juan Carlos: *Autonomías Departamentales* obr. cit. pp. 203-204.

- c) Los centros de poder hegemónicos que ha tenido este país a lo largo de su vida republicana, han mentalizado al pueblo boliviano -especialmente al andino- en sentido de que el unitarismo clásico (cerrado y centralizado) es sinónimo de "patriotismo" y "unidad", ya que les convenía a sus intereses económicos y hegemónicos. Pues bien, esta mentalización ha dejado una herencia tan perniciosa como absurda con relación al concepto del modelo federal, lo que dificultaría enormemente la transformación del Estado unitario boliviano a uno federal. Consideramos que intentar la variable autonómica que permite el Estado unitario es una labor más asequible para la mentalidad del pueblo boliviano.
- d) Si va a haber una transformación de estructuras, ésta tiene que ser gradual y progresiva; convertir a Bolivia en Estado federal implicaría un cambio realmente brusco, además de peligroso por el descontrol total del Estado que ello podría acarrear.
- e) El cambio presentaría tremendas dificultades técnico-jurídicas en la aplicación del modelo, lo que hace imprescindible -una vez que se han descentralizado administrativamente importantes competencias de educación y salud a favor de los municipios- avanzar hacia las autonomías departamentales. Cuando éstas resulten insuficientes a los requerimientos regionales, ése sería el momento de avanzar hacia la federalización del país.
- f) El desarrollo equilibrado de los departamentos, en base a una equitativa distribución de los recursos, se vería entrabado por el estatus jurídico de estado que tendría cada uno de los departamentos. Sería por ejemplo muy difícil que un "estado" permita que se utilicen sus excedentes en "otro" estado.
- g) Por último, el hecho de que Bolivia esté estructurada a partir de un modelo de organización política clásicamente unitaria y centralizada, con casi ciento ochenta años de historia común, hace que las soluciones inmediatas se enmarquen dentro de una profunda "apertura" del Estado unitario centralizado, y no en un "traslado" al modelo federal. Así se conseguirían todas las ventajas de las fórmulas federales y ninguno de sus inconvenientes. Sobre estos procesos de cambio, el administrativista Luis Cosculluela afirma: "Desde un plano estrictamente teórico, el federalismo ha ido decreciendo en importancia como modelo de organización del Estado, en aquellos países que cuentan con una dilatada experiencia histórica como unidad estatal, y, por el contrario, el regionalismo goza cada día de mayor predicamento"¹³.

Quienes propugnan el federalismo para la realidad boliviana actual probablemente desconocen los alcances del federalismo y el moderno derecho comparado que existe sobre los Estados autonómicos.

¹³ COSCULLUELA, Luis: *Las vertientes del regionalismo* en la obra colectiva *Las Autonomías regionales*. Madrid, 1977, p., 219.

Las “autonomías indígenas”

Esta es una propuesta ampliamente difundida, aunque con matices variados, dependiendo de la corriente indígena que la propone. Sin duda constituirá una de las propuestas más discutidas, habida cuenta que Bolivia es el país con mayor presencia indígena del continente americano.

La propuesta central pudiera considerarse la de Álvaro García Linera¹⁴, que propone fundamentalmente “... *el otorgamiento de autonomías regionales por comunidad lingüística con distintos grados de autogobierno político, dependiendo de la densidad política y extensión de las identidades culturales demandantes*”¹⁵.

Esa propuesta plantea, entre otros aspectos, dos esquemas. Uno relativo a las entidades étnicas reducidas, como las comunidades culturales y lingüísticas relativamente pequeñas del oriente boliviano, tendiente a garantizarles “...*un nivel mínimo de autogobierno regional capaz de garantizar el desarrollo de la cultura, la ciudadanía multicultural y el ejercicio democrático de derechos políticos diferenciados susceptibles de quebrar la exclusión actual...*”¹⁶ para cuyo efecto propone otorgarles, entre otras competencias, autonomía política (elección directa de sus autoridades y de estructuras de deliberación regional) y jurisdiccional territorial con competencias administrativas negociadas con el Estado. A este modelo podríamos considerarlo como una *autonomía indígena moderada*.

El otro esquema corresponde a los aymaras, comunidad lingüística y cultural “...cuyo proceso de politización interna y cohesión nacionalitaria exige una estructura de autogobierno más complejo”. El diseño de reconocimiento constitucional para esta nacionalidad consiste en otorgarle una autonomía territorial con plena autonomía política, es decir, con sus autoridades elegidas directamente y con un propio régimen normativo constitucional que incluye una cámara legislativa propia y competencias políticas, es decir, normativas y ejecutivas totales¹⁷ en aspectos esenciales para garantizarles una autonomía que podríamos llamar *autonomía aymara plena*, así como garantizar la presencia de aymaras en un 25 a 30% en la Cámara de Diputados y en el Poder Ejecutivo. Considera, asimismo, pero de manera muy tímida, que la comunidad lingüística indígena *quechua*, en teoría, podría acceder a una autonomía como la de los aymaras dependiendo de los grados de integración y politización étnica de las identidades culturales que conforman la nacionalidad *quechua*.

¹⁴ GARCIA LINERA: Alvaro: *Autonomías Indígenas* en “Descentralización y Autonomía Regional” serie Opiniones y Análisis, Ed. Fundación Hanns Seidel y Fundemos, La Paz, 2003 pp. 11-50.

¹⁵ *Ibidem*, p. 30.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 32-33.

¹⁷ Las competencias exclusivas “totales” de región autónoma aymara serían, según García Linera, las siguientes: sistema educativo primario y superior, administración pública, titulación de tierras, medios de comunicación, impuestos, vivienda, obras públicas, turismo, comercio, industria, transporte, vivienda, comercio interior, medio ambiente, derecho civil, policía y recursos naturales (agua, bosques, flora, fauna, recursos minerales e hidrocarburos). Las competencias concurrentes entre la región autónoma indígena y el Estado serían la legislación laboral, propiedad intelectual e industrial y la legislación mercantil. *Ibidem*, p. 36.

La propuesta de García Linera considera que las autonomías indígenas pueden configurarse conjuntamente con las autonomías departamentales que pudieran darse en las zonas castellano hablantes¹⁸. En efecto, las autonomías indígenas, como la analizada, tienen muchos aspectos en común con las autonomías departamentales que hemos venido sosteniendo¹⁹, aunque la autonomía indígena plena concebida por Linera para los aymaras es más radical que la planteada para los departamentos, y la autonomía indígena que hemos denominado moderada, pudiera resultar inviable en caso de que cubra más de un departamento y dañe derechos de concesión (mineros, forestales, etc.) ya concedidos por el Estado. En todo caso, un aspecto positivo radica en que pudieran coexistir, por ejemplo, la comunidad indígena aymara en el departamento de La Paz, con los departamentos que accedan a su autonomía. En efecto, una de las grandes virtudes de las autonomías es su flexibilidad para adaptarse a las diferentes realidades donde debe aplicarse²⁰.

García Linera, al precisar su propuesta²¹, establece que si el Comité Pro-Santa Cruz postula las autonomías de base territorial, la propuesta indígena introduce el Estado multicultural como complemento, de manera que, en lo que respecta a la división política del país se conformarían 13 autonomías, es decir, los nueve departamentos más unas cuatro autonomías indígenas, una de los aymaras y tres de los quechuas. Los municipios, a diferencia del actual modelo, ya no estarían debajo del nivel central, sino del gobierno subnacional o autonomías. Como las 32 identidades étnicas del oriente son pequeñas, formarían autonomías municipales y no subnacionales, a diferencia de los aymaras y los quechuas.

Las dificultades que presenta el modelo en análisis son básicamente aquellas que emergen de elaborar un diseño constitucional-institucional a partir de consideraciones básicamente étnico-raciales. Un primer problema se presenta con la aceptación, por parte de los ciudadanos no indígenas, del modelo indígena. Por ejemplo, en el departamento de La Paz, donde se pretende establecer una autonomía indígena aymara, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2001, el 68,3% se autoidentificó como aymara, vale decir que el restante 31,7 no es aymara y querrá, seguramente, asegurarse de que sus derechos sean garantizados dentro de una autonomía cuya génesis responda a los derechos reclamados por una etnia determinada. La ubicación de la sede del gobierno nacional dentro de una autonomía de génesis etno-aymara, cuyos miembros autoidentificados representan sólo el 25,2 del total de la población boliviana²², tendrá un debate marcado por aspectos raciales.

Pero el problema de mayor agudeza radica en aquellas autonomías pensadas y propuestas para las “comunidades étnicas reducidas” (*autonomía indígena moderada*), que pudieran resultar muchas y que fragmentarían la continuidad jurisdiccional de las autonomías departamentales por cuanto serían “enclaves” autónomos dentro de las autonomías, con los problemas normativo-administrativos que ello implica.

¹⁸ *Ibidem*, p. 40.

¹⁹ URENDA DIAZ, Juan Carlos: *Autonomías departamentales* obr. cit.

²⁰ En España, por ejemplo, el sistema autonómico ha sido lo suficientemente flexible como para adaptarse al País Vasco, de fuerte contenido nacionalista, así como a la Comunidad de Madrid, ciertamente cosmopolita.

²¹ El Nuevo Día, 31 de octubre de 2004, p. A8.

²² Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

Si a lo anterior le agregamos que la propuesta de las autonomías indígenas implica, entre otros aspectos, el reconocimiento de los sistemas políticos y de conformación de autoridad practicados por las comunidades campesinas, ayllus, barrios y gremios (federaciones, confederaciones, asociaciones) como sistemas legítimos de elección y toma de decisiones en ámbitos puntuales del sistema de gobierno a escala general, regional y local²³, la incertidumbre radica en definir con claridad cuáles son esas formas propias de hacer política, de tomar decisiones y de elegir autoridades de cada una de las agrupaciones mencionadas.

La regionalización

La regionalización significa agrupar a dos o más departamentos o partes de ellos, de manera que en el país existan tres, cuatro o más grandes circunscripciones territoriales y no los nueve departamentos que existen hoy. En este intento se han elaborado las propuestas más diversas como imaginativas y, sin duda, será uno de los temas más debatidos de cara a la asamblea constituyente.

Por ejemplo, la propuesta del Comité Cívico de Chuquisaca propone la creación de tres regiones: la “región noreste” compuesta por los departamentos de La Paz, Pando y Beni; la “región centro oriental” compuesta por Oruro, Cochabamba y Santa Cruz (presumiblemente la capital de esta región sería en Cochabamba) y la “región sur” estaría integrada por los departamentos de Chuquisaca, Tarija y Potosí²⁴. El modelo político de esta propuesta consiste en que cada región tendría un gobernador y una junta de integración y desarrollo. Por ejemplo, en el caso de la “Región Sur”, en Potosí funcionaría la junta, en Tarija la gobernación y en Chuquisaca el Poder Legislativo.²⁵

Otra propuesta interesante es la del Magistrado del Tribunal Constitucional José Antonio Rivera, que propone la siguiente tesis de ordenamiento territorial²⁶: *“...abandonando criterios eclesiásticos debe reformularse la actual organización para adoptar otra basada en los criterios étnicos y culturales conjugada con una distribución equitativa y racional de los recursos naturales, que permitan la viabilidad económica de las diferentes regiones, garantizando un desarrollo humano sostenible. Esto significa eliminar el concepto de provincias y departamentos, de manera que deberán conformarse unidades regionales tomando como punto de partida la unidad territorial constituida por el municipio”*. Rivera propone la creación de cinco regiones: la primera aglutinaría a los pueblos originarios de los mojeños y matacos, entre otros, en una región que comprendería principalmente los territorios de los actuales departamentos de Beni y Pando. La segunda acogería al pueblo indígena de los aymaras en la región que comprendería principalmente los territorios actuales del sur del Beni, todo el departamento de La Paz, Oruro y las zonas andinas de Potosí. La tercera,

²³ GARCIA LINERA, Alvaro: Obr. cit. p. 42-43.

²⁴ La Prensa, lunes 11 de octubre de 2004, p. 6a y 7ª.

²⁵ El Nuevo Día, 31 de octubre de 2004, p. A8 y A9.

²⁶ RIVERA SANTIVANEZ, José Antonio: *Los desafíos del proceso constituyente. Algunas propuestas de cambio en el sistema constitucional boliviano*, en Asamblea Constituyente y Reforma Constitucional. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Ed. Kipus, Cochabamba, 2004, pp. 203-213.

incluiría al pueblo originario de los quechuas y comprendería los actuales territorios del departamento de Cochabamba, una gran parte del departamento de Chuquisaca, una parte del actual departamento de Tarija y algunas zonas del territorio del departamento de Potosí. La cuarta se conformaría con los pueblos originarios de los chiquitanos y los guarayos, entre otros, en una región que comprendería parte de los territorios de los actuales departamentos del Beni y Santa Cruz. La quinta incluiría al pueblo originario de los Guaraníes en una región que estaría conformada por parte de los actuales territorios de los actuales departamentos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz.

Otra propuesta de regionalización es la de Hugo Leigue Canamari, quien sostiene la tesis de que, a efectos de contrarrestar la macro región espacial de los polos dominantes andino (La Paz) y chaco-platense (Santa Cruz), es necesario crear un tercer polo, el “epicentro amazónico boliviano” o la “región amazónica boliviana”, que cubriría los siguientes territorios: la Provincia Vaca Díez del departamento del Beni, todo el departamento de Pando y la provincia Iturralde del departamento de La Paz²⁷.

Como se observa, en lo que respecta a la regionalización existen y existirán las propuestas más disímiles por cuanto de lo que se trata -por diversas causas y propósitos- es de dibujar los límites un nuevo país, y pueden haber tantos dibujos como dibujantes haya.

Las propuestas de regionalización tendrían enormes dificultades de aplicación por las siguientes razones:

1. Los departamentos de Bolivia, con excepción del Beni, Pando y Oruro, son anteriores a la República de Bolivia. Bolivia fue creada con cinco departamentos -Chuquisaca, Potosí, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba-, que habían existido como entes cuasi autónomos desde mucho antes de la fundación de la República, pues tenían sus delimitaciones político-administrativas definidas y una autonomía de gestión avanzadísima en torno a núcleos económicos también definidos²⁸. Prueba de ello es la Ley No. 39 de 23 de enero de 1826 que, al establecer la división político-administrativa de la República, reconoce y legaliza las antiguas jurisdicciones territoriales que estos departamentos habían detentado mucho antes de 1825. Oruro fue erigido departamento por Ley No. 92 del 5 de septiembre de 1826, el Beni, por Decreto Supremo de 18 de noviembre de 1842 y Pando por Ley del 24 de septiembre de 1938. Esto indica que los límites actuales de los departamentos no fueron determinados en forma caprichosa, sino que se respetó las delimitaciones jurídico-administrativas que - desde antes de la fundación de la República- habían detentado los departamentos que conformaron Bolivia.

²⁷ LEIGUE CANAMARI, Hugo: *El Estado Boliviano en el Siglo XXI*. Fundación Líder, Santa Cruz, 2001. Asimismo, en *Razón de ser y necesidad histórica de la creación del epicentro amazónico boliviano*, en Policopiado.

²⁸ Ver en URENDA DÍAZ, Juan Carlos: *Autonomías departamentales*, Obr.Cit. en el capítulo 2 *Errada Estructuración del Estado*, detalla la cualidad cuasi autónoma que detentaban los departamentos que conformaron Bolivia antes de la fundación de la República y explica el error de haber conformado Bolivia en un estado unitario centralizado.

2. No se pueden borrar de un plumazo los casi 180 años de límites territoriales de los departamentos que conformaron Bolivia, lo que ha generado, de por sí, una trayectoria histórica que no podemos ignorar.
3. Los departamentos bolivianos se desempeñan en los hechos como entes cuasi autónomos dentro de sus límites territoriales, sin vocación auténtica de país unitario centralizado²⁹. Prueba de ello son los permanentes conflictos que han existido por concepto de límites departamentales como los generados recientemente entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz por la ubicación del pozo gasífero Incahuasi X1, o por límites provinciales, como el reciente caso del conflicto entre las provincias O'Connor y Gran Chaco del departamento de Tarija, por la ubicación del pozo gasífero denominado Margarita³⁰. Estos conflictos de límites interdepartamentales e interprovinciales hacen prever lo difícil que resultaría mover los actuales límites departamentales y provinciales y, por si eso fuera poco, luego vendrían las luchas por el poder, es decir, por la ubicación de la capital de la "región". Si de lo que se trata es de reformar el Estado para que sea administrativamente más eficiente, políticamente representativo y legítimo, y socialmente participativo, probablemente si intentáramos una regionalización con modificaciones territoriales acabaríamos, más bien, enfrascados en luchas internas -interdepartamentales e interprovinciales- por territorio, recursos naturales y poder, lo que pudiera acarrear imprevisibles consecuencias.

La regionalización que consideramos viable es la conformación de regiones en base a la conformación de regiones administrativas y de planificación de dos o más departamentos autónomos, tal como sugerimos en la propuesta de reforma constitucional del capítulo 14 en el artículo 108.

La "federación de municipios"

Curiosa forma de Estado propuesta inicialmente por el Alcalde de La Paz, Juan del Granado³¹, y seguida por otros³², que consiste en mejorar el *status quo* a través del perfeccionamiento y ampliación de la Ley de Participación Popular a efectos de desarrollar exclusivamente los gobiernos municipales sin contemplar la creación de gobiernos departamentales autónomos. Estas propuestas no han hilvanado una fundamentación clara con relación a las ventajas de soslayar la creación de gobiernos intermedios (Bolivia es uno de los pocos países del mundo que carece de gobiernos intermedios). No se tiene una referencia en el derecho comparado mundial que pueda dar luces sobre esta propuesta.

²⁹ ROCA, José Luis: *Fisonomía del Regionalismo Boliviano*, La Paz, Los Amigos del Libro, 1ra. Ed., 1980, p. 52. Asimismo, ver URENDA DIAZ, Juan Carlos: *Autonomías Departamentales*, obr. cit., capítulo 3, denominado *El comportamiento cuasi-autónomo de los departamentos*.

³⁰ El Nuevo Día, 2 de noviembre de 2004, p. A18.

³¹ Juan del Granado, *Federación de Municipios*, El Deber, 7 de marzo de 2004 p. A 18 y 25 de abril del 2004 p. A 24.

³² Por ejemplo, Gabriela Ichazo, *Ni centralistas ni federales*, en El Nuevo Día, 12.06.04.

Esta propuesta contempla serias dificultades conceptuales y operativas. Pretender atribuir a los municipios, que tienen sus funciones limitadas a la ciudad y al barrio (salud, educación, normativa urbana, áreas verdes, ornato público, entre otras) con las tareas del Estado que son de otra naturaleza y alcance, como la planificación, la inversión pública y las normas departamentales, que se pretende otorgárselas a los departamentos. Asimismo, la enorme cantidad de municipios en el país –327- haría imposible otorgarle a éstos facultades de dictar políticas (en educación, por ejemplo), por cuanto el país tendría tantas políticas como municipios tenga. Así se reduzcan sustancialmente los municipios, siempre resultarían demasiados para otorgarles atribuciones similares a los gobiernos departamentales. Esa cantidad de municipios multiplicaría, innecesariamente, los costos administrativos de la administración del Estado.

5. REFERÉNDUM ANTES DE ASAMBLEA CONSTITUYENTE

La Constitución establece un procedimiento para la reforma “parcial” en sus artículos 230 y 231, que es el que fue utilizado en las reformas constitucionales de los años 1994 y 2004, y la reforma “total”, establecida a través del instituto de la Asamblea Constituyente normada por los artículos 4 y 232 de la Constitución de 20 de febrero del 2004. La transformación de las estructuras político-administrativas del Estado boliviano -absolutamente centralizado en lo que respecta al ámbito departamental- en uno de autonomías departamentales, implica una transformación radical de dos poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo³³. Si bien la conversión a un Estado autonómico supone la modificación de una cantidad notable de artículos de la Constitución, como veremos más adelante, así como de un número muchísimo mayor de leyes y otro tipo de normas administrativas, puede que aquello no signifique una reforma “total” de la Constitución. Lo que sí está claro es que, de todas las propuestas hechas públicas hasta ahora para la Asamblea Constituyente, ninguna conlleva la magnitud de reformas que implica el Estado autonómico, con excepción, quizá, de los que proponen la transformación hacia un estado socialista³⁴.

Si se quiere llegar a las autonomías, se debe aprovechar el vehículo de la Asamblea Constituyente, habida cuenta de que la clase política boliviana actual no tiene vocación descentralizadora, como lo prueban las reformas constitucionales de 1994 y de 2004 que, en vez de avanzar en la dirección descentralizadora, ocasionaron un notable retroceso³⁵.

³³ La autonomía es sinónimo de descentralización político-administrativa. La descentralización política se refiere, exclusivamente, a la esfera del Poder Legislativo y la descentralización administrativa a la del Poder Ejecutivo.

³⁴ Un representante de la Central Obrera Departamental de Santa Cruz, respondiendo a una consulta periodística indicó que “...La Asamblea Constituyente debería plantear un Estado Socialista...” El Deber, 18 de enero de 2004 p. A 13. Esa propuesta, que es común entre los dirigentes del MAS, cambiaría el sustento ideológico de la naturaleza liberal democrática de la Constitución lo que implicaría un cambio radical de la Constitución.

³⁵ En la reforma constitucional de 1994 se retrocedió enormemente al eliminar el concepto de “gobiernos departamentales” y en la de febrero de 2004 se desoyó, inclusive, la propuesta del Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional (convocado por la Presidencia del Congreso Nacional) en el sentido de que el Prefecto debiera ser designado por el Presidente de la República de una terna elevada por el Consejo Departamental.

Por lo anterior, consideramos que la Asamblea Constituyente constituye una oportunidad inmejorable para transformar el Estado centralizado actual, en uno de autonomías departamentales.

El artículo 232 de la Constitución no fija ninguna limitación a las facultades de la Asamblea Constituyente, de manera que ésta está constitucionalmente concebida para ser absolutamente soberana en sus decisiones. Sin embargo, es importante tener presente que dentro de la Asamblea Constituyente estarán presentes gran parte de aquellos partidos políticos responsables de las reformas constitucionales de 1994 y 2004, los que pudieran otra vez decidir porque se mantenga el *status quo* que les preserva sus privilegios propios del poder centralizado. A ello es necesario agregarle la mentalidad conservadora y reacia a los cambios de la población boliviana, como hemos anotado en el capítulo 2.

La anterior no es una cuestión menor para quienes proponemos un cambio radical de estructuras en el Estado boliviano. Sería muy ingenuo de nuestra parte cruzarnos de brazos a esperar que la Asamblea Constituyente, sin más, esculpa un Estado autonómico. Es nuestra obligación no sustraernos de las experiencias pasadas en las que, *en la hora decisiva* se engañó al pueblo boliviano, como en la llamada “guerra federal” de 1899 en que los triunfadores “federalistas”, con el General Pando a la cabeza³⁶, votaron contra el cambio al sistema federal o cuando el Presidente Daniel Salamanca vetó la norma que plasmaba el resultado del referéndum de 1931, en el que el pueblo votó por una amplísima descentralización político-administrativa departamental³⁷.

La Constitución de 2004, en su artículo 4, introduce el instituto del referéndum en los siguientes términos:

El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por la Constitución y normados por Ley.

El artículo 232 de la Constitución, que norma la Asamblea Constituyente, no establece la obligatoriedad del verificativo de un referéndum ni previo ni confirmatorio (posterior), por lo que se deduce que el referéndum en Bolivia no es Constitucional sino más bien legal o legislativo³⁸ y, dentro de ése marco, deja en manos de la ley su aplicación.

³⁶ El Gral. Pando, que en su calidad de Senador por Chuquisaca había votado a favor de la Ley de Radicatoria para que la Capital se quede en Chuquisaca, luego de comandar y vencer la llamada “Guerra federal”, votó por el no cambio al sistema federal en la Convención Nacional de 20 de octubre de 1899, no sin antes que la “Junta federal de Gobierno” integrada, entre otros, por Pando, mandara ejecutar a su aliado fundamental, Zárate el temible Wilca. Ver MESA, GISBERT Y MESA: *Historia de Bolivia*, 5ta. Ed., Editorial Gisbert, La Paz, 2003, pp. 510 a 519.

³⁷ Ver el texto del Referéndum aprobado en el año 1931 en lo referido al régimen interior u organización administrativa en URENDA, Juan Carlos: *Autonomías Departamentales, Op. cit.*, pp. 601-603.

³⁸ Una de las clasificaciones más comunes de los referéndums es la de *Referéndum legal o legislativo* y *Referéndum constitucional*. Ver LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona 1986, pp. 180 y ss., y 330 y 331.

Esa ley es, en la actualidad, la Ley del Referéndum 2769 de 16 de julio de 2004 que, en su artículo 1 define el concepto y sus categorías de aplicación:

...el referéndum es el mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante el voto universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre normas, políticas o decisiones de interés público.

Dicho precepto indica que el referéndum en Bolivia no se limita a aspectos legislativos o normativos, sino también a “*políticas o decisiones de interés público*”. La conclusión de aquello es que el referéndum en Bolivia está concebido como un sustituto de la representación parlamentaria o del Congreso para asuntos no constitucionales y, dentro de éstos, para establecer “políticas o decisiones de interés público”, es decir, para adoptar políticas de Estado.

La cuestión constitucional a resolverse sería, entonces, la siguiente: ¿Puede la Asamblea Constituyente alterar las políticas de Estado previamente establecidas a través del instituto del referéndum? Nosotros consideramos que no, por cuanto el referéndum constituye un vehículo de deliberación del pueblo boliviano de conformidad con el artículo 4 de la Constitución que, si bien no obliga a los constituyentes a un texto constitucional en particular, sus resultados – emergentes de la soberanía popular- no pueden ser alterados por los constituyentes que detentan una representación popular indirecta en contraposición con la representación directa del instituto del referéndum. En ese sentido, el resultado de un referéndum previo resulta para la Asamblea Constituyente vinculante (aunque no formalmente) con relación a una determinada “política de interés público” que no puede alterar.

Lo anterior fundamenta la necesidad de convocar a un referéndum nacional sobre la autonomización de los departamentos³⁹ en el entendido que, si bien la Asamblea Constituyente es constitucionalmente soberana, estará moralmente obligada a no contradecir el mandato popular o las “políticas o decisiones de interés público”, es decir, las políticas de Estado establecidas mediante el voto popular directo.

¿Qué hacer entonces? Presionar a los poderes Ejecutivo y Legislativo para que se lleve a cabo un referéndum previo a la Asamblea Constituyente que consulte a la población qué tipo de Estado quiere: mantenerlo como está o reformarlo radicalmente en un Estado de autonomías departamentales (como ya lo han hecho Italia, España, Francia, Colombia, Uruguay, Paraguay y Perú).

Para reformar el Estado hacia las autonomías departamentales, lo ideal sería proceder al verificativo de un referéndum nacional con vinculación por resultado departamental, de manera que, si bien el referéndum se llevaría a cabo en todos los departamentos del país, los resultados se deberían computar, tabular y validar por departamento y no así por la media nacional, como ha sido, por ejemplo, el referéndum sobre el gas. Asumamos que sólo dos o

³⁹ Un referéndum con esas características ha sido propuesto en Santa Cruz en forma coincidente en los foros de “Los refundadores” (FEGASACRUZ); Comité Pro Santa Cruz-Brigada Parlamentaria-Prefectura y la declaración conjunta de la llamada “media luna”.

tres departamentos votaran en el referéndum mayoritariamente por las autonomías departamentales. Entonces, esos departamentos tendrían que autonomizarse y los otros mantenerse como están. A estos últimos se les otorgaría un procedimiento de autonomización gradual que les permita autonomizarse en lo venidero si así lo desearan. Esa fue la fórmula que utilizó España, que empezó con tres provincias autónomas históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) y que hoy son 17, cubriendo casi la totalidad del territorio español.

Esta propuesta es coincidente con la del Presidente Mesa que, en su mensaje de fecha 20 de abril de 2004 publicado en todos los periódicos, propuso “...llegar a la Asamblea Constituyente con una propuesta clara que se llama gobiernos departamentales autónomos...⁴⁰”, para lo que prometió que en forma previa se realizaría “una consulta ciudadana en los nueve departamentos”. Tomémosle, pues, la palabra al Presidente para lograr el referéndum sobre autonomías.

Quienes creemos que el Estado boliviano debe reformarse radicalmente hacia las autonomías departamentales, no debemos permitir que la Asamblea Constituyente se lleve a cabo sin un referéndum previo. Sería un suicidio.

La Ley del Referéndum no allana el camino para el verificativo de un referéndum nacional sobre autonomías, por cuanto contempla referéndum nacionales, departamentales y municipales como compartimientos estancos.

De acuerdo a esta Ley, la convocatoria a un referéndum nacional corresponde al Poder Ejecutivo o al Congreso Nacional con la aprobación de dos terceras partes de sus miembros presentes. Si el Poder Ejecutivo o el Congreso no tuvieran tal voluntad, restaría el camino de la iniciativa popular apoyada en firmas de por lo menos el seis por ciento (6%) del padrón nacional electoral⁴¹, esto es, doscientos cincuenta y nueve mil cuatrocientas cinco (259.405) firmas. Este último ha sido uno de los caminos escogido por una iniciativa nacida en Santa Cruz que, entendemos, ha obtenido alrededor de 500.000 firmas⁴², lo que forzaría al Congreso Nacional a convocar a un referéndum nacional sobre autonomías.

En lo que respecta a los referéndum departamentales, resulta que la ley que analizamos considera que los consejos departamentales no tienen representatividad y legitimidad para ello, ya que establece que “en tanto no exista un gobierno departamental electo por voto popular, el referéndum departamental será convocado por el Congreso Nacional por mayoría de votos de los presentes”. Entre tanto, para convocar a referéndum departamentales por iniciativa popular, se requiere las firmas del ocho por ciento (8%) de inscritos del total del padrón electoral de la circunscripción departamental que, de acuerdo al último padrón⁴³ correspondería a la siguiente cantidad de firmas por departamentos: La Paz: 110.992; Santa Cruz: 83.074; Cochabamba: 61.905; Potosí: 29.028; Chuquisaca: 21.184; Oruro: 17.681;

⁴⁰ Discurso pronunciado por el Presidente Carlos Mesa en ocasión del Décimo Aniversario de la Participación Popular el 20 de abril de 2004. El Deber 21 de abril de 2004 pp. A 12-13.

⁴¹ El padrón electoral establecido en el Referéndum del 18 de julio de 2004 corresponde a 4.323.425 habitantes. Fuente: Corte Nacional Electoral.

⁴² El Nuevo Día, sábado 22 de enero de 2005.

⁴³ Elecciones municipales de diciembre de 2004.

Tarija: 17.228; Beni: 13.414; Pando: 2.155. A estas cifras habría que agregarles, por lo menos, un diez por ciento más a efectos de las que pudieran ser depuradas por la Corte Nacional Electoral. Finalmente, la ley determina que el referéndum departamental debe ser financiado por el departamento. Como las prefecturas están sometidas al Poder Ejecutivo por mandato constitucional, lo que impide que éstas dispongan autónomamente de sus ingresos departamentales, el asunto parece no tener salida por la vía del cumplimiento de la ley vigente.

Un último cuestionamiento pudiera darse con relación a la facultad que le otorga el artículo 9 de la Ley del Referéndum al Tribunal Constitucional para "...pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las preguntas materia del referéndum...". Ese control de constitucionalidad estaría referido a que las preguntas tendrían que enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución para el referéndum, vale decir, sólo para cuestiones legislativas y de políticas de Estado, como hemos anotado. Dentro de esa línea de razonamiento, pudiera suponerse inicialmente que un referéndum sobre un aspecto que no está inserto en la Constitución, como son las autonomías, sería inconstitucional. Sin embargo, si el referéndum es para la adopción de "políticas o decisiones de interés público" a ser consideradas por la Asamblea Constituyente -y no sobre la propuesta de un texto constitucional para que sea obligatoriamente adoptado por ésta- la consulta se ajustaría perfectamente al marco constitucional.

6. LOS PRINCIPALES PRINCIPIOS DEFINIDORES DEL ESTADO AUTONÓMICO

La doctrina registra una veintena de principios que moldean el concepto de Estado autonómico o de autonomías departamentales⁴⁴. Aquí nos limitaremos a describir aquellos que consideramos más importantes como principios informadores para el establecimiento del modelo propuesto.

Unidad y autonomía

Estos principios, aparentemente contradictorios, son, más bien, complementarios. El régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin homogeneidad no habría unidad ni integración en el conjunto estatal. Sin la diversidad no existiría pluralidad ni capacidad de autogobierno, aspectos característicos del Estado autonómico⁴⁵.

El principio de unidad del Estado autonómico debe reflejar la unidad de la diversidad de los distintos departamentos de Bolivia. El Estado autonómico no implica la separación, en

⁴⁴ Ver en URENDA, Juan Carlos: *Autonomías Departamentales, Op. cit.*, pp. 216-222 los principios de la autonomización de los departamentos, los principios específicos de la descentralización fiscal y lo objetivos de las autonomías.

⁴⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *El Sistema Constitucional Español*. Dykinson, Madrid, 1992, p.869.

compartimientos estancos, de las regiones que componen un Estado. En ninguno de los países donde se han desarrollado procesos autonómicos las regiones que los han conformado se han independizado. Por el contrario, el no reconocer derechos autonómicos ha generado movimientos secesionistas, como el reciente caso checheno⁴⁶.

El principio de autonomía otorga a las regiones el derecho a autogobernarse fundamentalmente en base a una descentralización política (descentralización del Poder Legislativo, primordialmente), con limitaciones que deben estar detalladas en la Constitución. Este principio de autonomía, que naturalmente es el principio central del modelo de Estado autonómico, no se opone al de unidad, como lo ha definido magistralmente la sentencia del Tribunal Constitucional Español STC 4/1981 de 2 de febrero, que establece lo siguiente:

Resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, -y aún ese poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido...

Estos dos principios, el de unidad y autonomía, deben introducirse en el artículo primero de la Constitución.

(Ver propuesta del texto constitucional del Capítulo 14, artículo 1.)

Igualdad

El principio de igualdad es un valor supremo y un derecho fundamental que, en cierto modo, sirve de presupuesto esencial a todos los demás derechos fundamentales y libertades públicas.

Sin embargo, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional Español, igualdad no es sinónimo de uniformidad, sino de interdicción de toda discriminación. En su proyección sobre la organización territorial del Estado, este principio muestra dos manifestaciones diferenciadas: por un lado la igualdad jurídica entre todos los territorios autónomos y, por otro, la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos⁴⁷.

En lo que respecta a la igualdad jurídica entre territorios autónomos, ello implica no solamente la garantía de igualdad de derechos para todos los estantes y habitantes del país, sino la ausencia de privilegios económico sociales de los habitantes de un departamento con relación a los de otro, lo que no quiere decir que no pudieran existir diferentes tipos de incentivos económicos, por ejemplo, para el desarrollo industrial. Sin embargo, los estatutos de los departamentos deben adecuarse a las particulares características de cada uno de ellos y, por ello, deben ser diferentes necesariamente⁴⁸.

⁴⁶ En el último acto terrorista de los autonomistas chechenos perpetrado el 1 de septiembre de 2004 en una escuela en Beslan, Osetia del Norte, Rusia, fallecieron cerca de 500 personas.

⁴⁷ FERNANDEZ SEGADO, Francisco: Ibid., p. 872.

⁴⁸ Por ejemplo, los requerimientos de estructura institucional para el Departamento de Pando que tiene un poco más de 50.000 habitantes, seguramente diferirán de aquellos necesarios para

En lo que respecta a la igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos del país, está claro que los artículos 6, 7 y 8 de la CPE boliviana vigente los preservan para todos los habitantes del territorio nacional.

Unidad del orden económico

Una de las principales dudas que emergen de la discusión sobre las autonomías se relaciona con la economía del país. Debe quedar claro que el Estado autonómico fomenta la unidad del orden económico en todo el territorio de un país, ya sea entre las diferentes regiones autónomas que lo integren, o entre regiones autónomas y territorios no autonomizados. El artículo 139.2 de la Constitución española resolvió este aspecto de la siguiente manera: “Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio...”

El ordenamiento de la economía debe ser una competencia exclusiva del Estado y deberá estar, lógicamente, plasmada en la Constitución.

(Ver propuesta del texto constitucional, artículos adicionales Nos. 9 y 11).

Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad es la herramienta fundamental para la asignación y determinación de competencias entre los tres niveles de gobierno que cabrían en el Estado autonómico: nacional, departamental y municipal y que requieren estar mínimamente listadas en la Constitución. En la práctica, ello consiste en otorgar a favor de los municipios todas las competencias que pudieran administrar, por tratarse del nivel de gobierno que está más cerca de la gente. Luego, asignar a los departamentos aquellas competencias que los municipios, por su naturaleza, no pueden asumir, que son todas aquellas competencias de aplicación departamental, y al Gobierno central, aquellas que los departamentos no pueden asumir por su limitación geográfica y que corresponden al Estado en su conjunto. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

(Ver propuesta del texto constitucional del Capítulo 14 artículo 109, 2, *in fine*.)

Solidaridad interregional

El potenciamiento económico de los departamentos que se autonomicen debe estar enmarcado dentro del principio de solidaridad interregional, de manera que, mediante la

el departamento de Santa Cruz, que sobrepasa los 2.400.000 habitantes. La Constitución española en su artículo 138.2 reconoce que los estatutos de las comunidades autónomas españolas pueden ser diferentes, pero establece que esa diferencia no podrá implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

creación de diversos mecanismos como el Fondo de Compensación Interregional, se consiga disminuir, en lo posible, las desigualdades departamentales.

(Ver propuesta del texto constitucional del Capítulo 14, artículo 1 y artículo adicional No. 13.)

Voluntariedad y modelo asimétrico

Se debe proceder al verificativo de un referéndum nacional sobre las autonomías departamentales, vinculante por departamentos, de manera que los departamentos que voten favorablemente por las autonomías se autonomicen y los demás continúen con las normas que rigen al resto del Estado. Esa disparidad de regímenes jurídicos -unos departamentos organizados bajo un régimen autónomo y otros bajo un régimen unitario centralizado- es lo que constituye un modelo asimétrico que depende de la voluntad de los habitantes de los departamentos expresada en las urnas.

De acuerdo a Esther Sejías, la asimetría para el derecho constitucional, en lo que respecta al estudio de las formas territoriales de Estado, supone una modalidad de estructuración estatal que presentan determinados Estados en los que los entes territoriales dotados de autonomía política que lo componen disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diversa índole (lingüísticas, culturales, jurídicas o financieras) con relación a los restantes componentes del Estado⁴⁹.

(Ver propuesta del texto constitucional del Capítulo 14, artículos 109.4 y artículo adicional No. 2).

Profundización de la democracia

La elección de los asambleístas y de los gobernadores marca en forma definitiva el hecho de que el Estado autonómico implica, qué duda cabe, la profundización de la democracia.

7. LAS COMPETENCIAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Mientras Bolivia se mantenga como un “Estado social y democrático de derecho⁵⁰,” quedará latente la definición de las relaciones entre el Estado autonómico y las políticas sociales (o derechos sociales), en particular. En este sentido, es necesario encuadrar en el catálogo competencial del Estado las políticas previsionales (seguridad social) y, principalmente, las prestacionales (salud y educación)⁵¹ del Estado.

⁴⁹ SEJÍAS VILLADANGOS, Esther: *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*. Universidad de León, España, Vol. 1., 2003, pp. 255-265.

⁵⁰ Artículo 1 de la Constitución de 2004.

⁵¹ Según Contreras Peláez, “...para los derechos sociales (...) la prestación estatal representa verdaderamente la sustancia, el núcleo, el contenido esencial del derecho: en casos como el derecho a la asistencia sanitaria o a la educación gratuita, la intervención estatal tiene lugar todas y cada una de las veces que el derecho es ejercitado: la inexistencia de la prestación

La lucha contra la exclusión social y la marginalidad, entendidas como políticas de una necesidad permanente en el país, requieren un tratamiento competencial claro, de manera que la propuesta autonómica no parezca ni resulte ajena a las políticas de corte estrictamente social del Estado. En otras palabras, se requiere diseñar un esquema constitucional de descentralización del bienestar social, delimitando el papel que la Constitución debe asignar a cada uno de los niveles de gobierno.

A efectos de permitir que aquellos que resulten favorecidos por el voto popular para gobernar-legislar el país puedan imprimir su programa en materia de políticas de bienestar social -que fundamentalmente se dan en los campos de la seguridad social, salud y educación- es necesario que la legislación básica esté en manos del Estado y la regulación de esa legislación, y las políticas y gestión de los mismos sean competencias concurrentes con los departamentos autónomos y los municipios. Esa es la tendencia inclusive en los países federales que han optado por otorgar la competencia de la legislación básica al Poder Legislativo nacional, otorgándoles a los Estados miembros facultades de regulación y de gestión de dichos servicios⁵².

La propuesta es la siguiente: en materia de seguridad social, el Estado nacional debe detentar la legislación básica y los departamentos autónomos deben detentar competencias reglamentarias y de ejecución. En lo que respecta a educación y salud, que se da en forma gratuita, el Estado nacional detenta la legislación básica. Los departamentos autónomos asumen la labor de reglamentación de la norma nacional y competencias concurrentes con el Estado nacional en materia de definición de políticas y los municipios autónomos asumen la gestión de dichos servicios en la forma más amplia posible.

(Ver propuesta de texto constitucional del Capítulo 14, artículo adicional No. 9 inciso 6 y propuesta de estatuto de gobiernos departamentales autónomos del Capítulo 16, artículos 25 y 26).

estatal supone automáticamente la denegación del Derecho". CONTRERAS PELAEZ, F.: *Derechos sociales: teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994, p.21.

⁵² En los Estados Unidos, no obstante que la Constitución no establece un catálogo competencial a favor del Gobierno Central para poder tener una intervención en el ámbito del bienestar social, se ha desarrollado una teoría sobre el poder del gasto estatal que permite que la Federación, sin tener título competencial, sea la que en definitiva decida si un programa social merece o no ser regulado desde el centro, en qué grado, así como el margen de libertad con el que deben contar los estados miembros. De hecho se observa que las tendencias centrípetas o centrífugas registradas responden en gran medida al sesgo ideológico de la administración de turno. No obstante ello, los márgenes de actuación de los Estados miembros es muy amplio en el diseño de políticas sociales propias. En Alemania existe un monopolio legislativo del Estado federal con tareas comunes y de financiación mixta por parte los Estados miembros. Ver SEGIAS VILLADANGOS, Esther: obr. cit., p. 331. España muestra un diseño constitucional de muy poca participación de los poderes centrales en la definición de las competencias de bienestar social. Allí, a no ser por la competencia del Estado nacional de garante del establecimiento de las "...condiciones de igualdad para todos los españoles en el ejercicio de los derechos..." (art. 149.1.1), que ha sido utilizado como instrumento de participación del Estado Central en lo referente a las "legislación básica" en materia de políticas sociales, no existe una asignación competencial directa a favor del Estado Central en materia de políticas sociales.

8. EL SISTEMA DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La asignación de competencias a los departamentos autónomos requiere que la Constitución clasifique las competencias nacionales, departamentales y municipales. Cuando se habla de una efectiva transferencia de competencias hacia los departamentos, aquello se entiende fundamentalmente por dos tipos de descentralización: la administrativa y la política. La primera implica transferencia de competencias del Poder Ejecutivo (la administración, control, legitimidad y recursos) y la política -que constituye la principal característica del sistema de autonomías departamentales- se refiere, básicamente, a la transferencia de competencias del Poder Legislativo, es decir, la transferencia de tareas legislativas, básicamente reglamentarias, del Congreso Nacional (y del Poder Ejecutivo) hacia las asambleas departamentales.

Las competencias, pueden ser “exclusivas” o “concurrentes”. Exclusiva cuando la totalidad de la competencia le corresponde a un nivel de gobierno, por ejemplo, *relaciones internacionales* es una competencia exclusiva del gobierno nacional, así como la *cultura departamental* es una competencia exclusiva del departamento o *catastro* que es una competencia exclusiva del gobierno municipal.

Son competencias concurrentes cuando más de un gobierno participa en su formulación normativa, reglamentación y ejecución, por ejemplo, las competencias del Estado nacional generalmente están compuestas por dos aspectos: la competencia le corresponde al Estado en lo que respecta a la “legislación básica” (Poder Legislativo nacional) que persigue dar uniformidad normativa a todos los habitantes del país; sobre esa misma materia le corresponde a los departamentos la competencia de “desarrollo legislativo” y de “ejecución”, esto es, que la asamblea departamental reglamenta normativamente la ley nacional básica, y el gobierno departamental ejecuta, es decir, lleva a cabo la competencia.

Por lo anterior hemos estructurado la clasificación de las competencias en competencias de los municipios, departamentos y Estado nacional. En el caso de los departamentos las hemos clasificado, en el diseño de la reforma constitucional y del estatuto departamental autónomo como: (i) competencias exclusivas, (ii) competencias de desarrollo legislativo (concurrentes) y (iii) competencias concurrentes de políticas, aplicables sólo en el estatuto.

La mayoría de las competencias transferidas a los departamentos son competencias *concurrentes* entre el Estado y el departamento y, en menor grado, también compartidas con los municipios. Por consiguiente, una vez reformada la Constitución, en la que se deben enumerar (simplemente listar) las competencias de los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal (idealmente en el texto propuesto en el capítulo 14), el Congreso Nacional debe proceder a desarrollar mediante ley, respetando naturalmente el espíritu de la

Constitución, la naturaleza de cada una de esas competencias y su procedimiento de aplicación⁵³.

La cláusula residual de asignación de competencias

Constituye otra herramienta del sistema federal de la que echan mano los sistemas autonómicos. Básicamente consiste en atribuir a las regiones aquellas competencias no asumidas o asignadas al Estado o a las regiones.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 establece en su Décima Enmienda la cláusula residual clásica, propia de los estados federales:

“Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados respectivamente a los Estados o al pueblo”⁵⁴.

Italia, recientemente, en el artículo 117 de su Constitución, ha adoptado una cláusula federal clásica (cláusula residual) a favor de las regiones, que establece lo siguiente:

“Corresponde a las regiones la potestad legislativa en cualquier materia no expresamente reservada a la legislación del Estado”.

España tiene una interesante cláusula residual de doble alcance establecida por el artículo 149.3, que reza así:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.

La Sentencia Constitucional 82/1984 de 20 de julio delimita con claridad la cláusula del artículo 149.3: *“A las comunidades autónomas pueden corresponder las competencias no*

⁵³ Uno de los principales aspectos que debe contener esa ley de aplicación autonómica departamental (que pudiera denominarse Ley de Gobiernos Departamentales Autónomos) es la de darles capacidad normativa a las asambleas departamentales para que estén facultadas para normar los siguientes aspectos:

- a) reglamentar la ley de vigencia nacional en aquellos aspectos establecidos por ésta, para adecuarla a cada uno de los departamentos.
- b) normar todos aquellos aspectos relativos al autogobierno, como ser la determinación del estatuto del gobierno autónomo departamental.
- c) normar todos aquellos aspectos que la asamblea considere necesarios para fiscalizar el manejo de los recursos públicos departamentales.

⁵⁴ La versión original de la Constitución americana puede encontrarse en la siguiente dirección de Internet: www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html. Traducida al español, en: www.georgetown.edu/pdba/constitutions/USA/usa1787.html.

reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia) pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado.”

La cláusula española no tiene la rigidez de las cláusulas residuales clásicas federales, como la norteamericana y la italiana que, directamente, sin más consideraciones, asignan a las regiones las competencias legislativas no asignadas al Estado nacional. Asimismo, tiene la virtud de que, en caso de que las regiones no asuman una competencia que no está listada como “exclusiva” del Estado, porque no le interesa o no la puede sostener económicamente, el Estado la asume como propia, de manera que el servicio que implica esa competencia no se queda sin ser prestado a la población. Por ello hemos adaptado el concepto español para nuestra propuesta de reforma constitucional de cláusula residual.

(Ver propuesta del texto constitucional del Capítulo 14, artículo adicional Uno D.)

Glosario de algunos conceptos usados en el catálogo competencial

Competencia exclusiva: Una tarea del Estado que está únicamente en uno de los niveles de gobierno (nacional, departamental o municipal). Se hace notar que muy pocas competencias son exclusivas de un solo nivel de gobierno (normalmente algunas del Estado nacional, como relaciones exteriores, moneda y otras).

Competencia concurrente: Una tarea del Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno, que es compartida por otro nivel de gobierno (es el caso de la mayoría de las competencias).

Competencia de desarrollo normativo (o legislativo): Cuando el gobierno departamental o el municipal están facultados para reglamentar la legislación básica establecida por el Estado nacional. También se la denomina competencia de “facultad de reglamentación”.

Legislación básica: Es la facultad que tiene el Poder Legislativo nacional para normar, en términos generales, una determinada competencia de manera que el desarrollo legislativo, es decir su reglamentación, le corresponde o al gobierno departamental o al municipal.

9. LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

Las competencias municipales no están listadas en la Constitución boliviana, así como tampoco en el derecho comparado⁵⁵, probablemente por su extensión y especificación. La Ley de Municipalidades No. 2028 de 28 de octubre de 1999 establece en los artículos 8 y 9 las competencias de los municipios en Bolivia: asigna 23 competencias en materia de desarrollo humano sostenible, cinco en materia de infraestructura, 12 en materia administrativa y financiera, cuatro en materia de defensa del consumidor y nueve en materia de servicios, sin

⁵⁵ Ninguno de los países de Estado autonómico citados en el Compendio de Derecho Comparado autonómico de *Autonomías Departamentales* 2da. Ed. del autor, inserta la lista de competencias municipales en sus textos constitucionales.

contar con las que regularmente les son asignadas como efecto del desarrollo de sus funciones⁵⁶. Por su parte, la Ley de Participación Popular No. 1551 de 20 de abril de 1994, en su artículo 14, agregó 14 competencias a los municipios y la Ley No. 1702 de 17 de julio de 1996 (Modificaciones y ampliaciones a la ley 1551) agregó una más. En total, los municipios de Bolivia cuentan con 68 competencias.

En consecuencia, hemos optado por recomendar no listar las competencias de los municipios en la Constitución, debiendo mantenerse en forma irrestricta la autonomía municipal garantizada por la Constitución.

Las autonomías no deben recortar ninguna competencia a los municipios. Al contrario, se debe profundizar la participación popular y, en base al principio de subsidiariedad, coordinación y concurrencia⁵⁷, consolidar y completar, donde corresponda, las competencias asignadas a los municipios mediante la Ley de Municipalidades y la Ley de Participación Popular.

10. LAS COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS AUTÓNOMOS

Este es un esbozo tentativo de los requerimientos competenciales de cada una de las competencias a ser transferidas a los departamentos.

Competencias exclusivas

a. Agricultura y ganadería, dentro del ordenamiento general de la economía y de acuerdo con las competencias del Estado en materia de comercio exterior.

b. Asistencia social, en lo que respecta a las políticas de promoción a la condición femenina, infantil, juvenil y la tercera edad.

c. Cooperativas en lo referente a las políticas departamentales.

d. Cultura, en lo que respecta al patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, y científico, sin perjuicio de la competencia del Estado en relación a la defensa del patrimonio cultural. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros culturales que no sean de titularidad estatal o municipal. Fundaciones, asociaciones de carácter docente cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en el departamento.

⁵⁶ La Ley de Municipalidades (1999) en su artículo 9 (otras competencias) establece que “Son de competencia del Gobierno Municipal los actos administrativos aprobados por las instancias públicas que tengan autorización expresa para ello y que generen una relación en la que la Municipalidad sea sujeto, objeto o agente...”

⁵⁷ Principios establecidos en el artículo 7 de la Ley de Municipalidades (1999).

f. Fomento a las lenguas nativas.

g. Fomento del desarrollo económico, en lo que respecta a la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del departamento, de acuerdo con la ordenación general de la economía y la política monetaria del Estado.

h. Impuestos departamentales, en lo que respecta a los tributos propios del departamento creados por la asamblea departamental.

i. Normas de procedimiento administrativo, en lo que respecta a: (i) régimen jurídico y sistema de responsabilidad de todos los funcionarios públicos (ii) elaboración del Estatuto del funcionario público departamental y (iii) normas administrativas relativas a las instituciones creadas por las asambleas departamentales.

j. Obras públicas, en aquellas obras que no tengan la calificación de interés del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otro departamento.

k. Ordenamiento territorial, vivienda y urbanismo en lo que respecta a la aprobación del PLUS, POT y PLOT departamental.

l. Organización de las instituciones de autogobierno y régimen jurídico.

Competencia normativa y ejecutiva exclusiva en lo que respecta a la elaboración del estatuto del gobierno departamental autónomo en el que se norma la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno del departamento.

Competencia normativa y de ejecución exclusiva en aquellas competencias transferidas con carácter de exclusividad.

Competencia normativa electoral que afecte a la asamblea departamental.

l. Planificación departamental en la elaboración del presupuesto departamental, la planificación de la inversión pública provincial.

m. Población y migración interna, en lo que respecta a los movimientos migratorios masivos intradepartamentales e interdepartamentales cuando afecten a su territorio.

o. Policía, en lo que respecta a la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio del departamento autónomo.

p. Prensa, radio y televisión, para crear, regular y administrar sus propios medios de prensa.

Competencias de desarrollo legislativo y de ejecución:

1. Aguas (superficiales y subterráneas)

2. Asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales
3. Caza y pesca
4. Cooperativas
5. Desarrollo forestal
6. Educación
7. Energía
8. Espectáculos, casinos y juegos
9. Estadística
10. Ferrocarriles y carreteras
11. Fomento a las lenguas nativas
12. Fomento del desarrollo económico
13. Género y asuntos generacionales
14. Hidrocarburos y minería
15. Impuestos nacionales
16. Medio ambiente y ecología
17. Obras públicas
18. Ordenamiento territorial, vivienda y urbanismo
19. Planificación nacional
20. Población y migración interna
21. Policía
22. Prensa, radio y televisión
23. Recursos naturales
24. Riego
25. Salud
26. Tierras
27. Trabajo y empleo
28. Transportes
29. Turismo
30. Vivienda

Competencias concurrentes:

- a. Políticas educativas, en todos los niveles, grados y extensión, lo que incluye la determinación de los textos de enseñanza para el departamento.
- b. Políticas de salud.

Las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a los departamentos autónomos, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre los departamentos autónomos en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstos. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de los departamentos autónomos.

11. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO NACIONAL

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los bolivianos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Política exterior.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. Administración de Justicia, con excepción de las competencias transferidas a los departamentos autónomos.
6. Legislación básica en materia de seguridad social, educación y salud.
7. Legislación mercantil, penal, procesal, laboral, civil, propiedad intelectual e industrial, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de los departamentos autónomos.
8. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
9. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
10. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
11. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
12. Hacienda del Estado.
13. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
14. Las bases del régimen jurídico de la administración pública y del régimen estatutario del funcionario público.
15. Aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves y buques.
16. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de un departamento autónomo; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos y radiocomunicación.
17. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de un departamento, y la autorización de las instalaciones eléctricas.
18. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de los departamentos autónomos de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
19. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de un departamento autónomo.
20. Legislación básica de los recursos naturales.
21. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
22. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a los departamentos autónomos.
23. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental del país contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de los departamentos autónomos.

24. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por los departamentos autónomos en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
25. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.
26. Estadística para fines estatales.
27. Autorización para la convocatoria de consultas populares nacionales por vía de referéndum.

12. LA EJECUCIÓN AUTONÓMICA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

El federalismo de ejecución, la administración federal indirecta y el sistema intermedio.

Los departamentos autónomos deben asumir, a través de sus estatutos de autonomía respectivos, la ejecución de las normas cuya formulación o facultad normativa la Constitución reserve como competencias exclusivas del Estado, es decir, del Poder Legislativo nacional.

No es posible disociar en dos esferas exclusivas las competencias legislación-ejecución, por cuanto ello haría inviable la operatividad y la eficacia de las competencias estatales en los departamentos autónomos. La técnica de competencias compartidas en la gestión global de una misma materia es una técnica de las autonomías territoriales ampliamente utilizada. Este tipo de colaboración, en el que los dos niveles se reparten la gestión, de modo que a uno se reserva la legislación y al otro la ejecución, constituye una de las técnicas más importantes y relevantes de la autonomía⁵⁸.

La doctrina y el derecho comparado recogen dos corrientes: El *federalismo de ejecución* y la *administración federal indirecta*.

El federalismo de ejecución está expresado, fundamentalmente, en el caso alemán donde rige un principio general que formula así el artículo 83 de la *Ley Fundamental de Bonn* ("Ley Fundamental"): "*Los Lander (Estados) ejecutan las leyes federales como competencia propia, salvo que esta Ley Fundamental no disponga o permita otra cosa*". Esta misma Ley, en su artículo 85, prevé un segundo tipo de ejecución de la norma federal por los *Lander*: la que ejecuta el Estado federal a través de un comisionado de éste que, sin embargo, no rompe la competencia de ejecución por parte de los *Lander*. La diferencia de este tipo de ejecución y la ejecución como competencia propia de los *Lander* (artículo 83) radica en la intensidad de los instrumentos de dirección y control de que dispone la Federación sobre la respectiva administración regional, que es más intensa en el caso de la ejecución a través del comisionado. En todo caso, con más o con menos poderes de intervención en manos de la

⁵⁸ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983, p. 22.

Federación, lo sustancial es que el peso del federalismo alemán está volcado entero sobre esta facultad de ejecución por los *Lander* de la legislación federal, facultad constitucionalmente garantizada⁵⁹.

La norma en el federalismo alemán es que todas las tareas de ejecución de las normas de competencia del Estado federal las llevan a cabo las administraciones regionales. La administración federal directa y propia de su normativa en los *Lander* es absolutamente excepcional y se reduce a las siguientes ramas de acuerdo al artículo 87 de la *Ley Fundamental*: servicio exterior, administración financiera federal, ferrocarriles federales, correo, canales fluviales federales y su navegación, ejército, tráfico aéreo, banco federal, autopistas y autovías. Ahí se acaba la administración federal directa, salvo los equipos ministeriales que no gestionan servicios, sino que planifican, coordinan y controlan los de competencia federal que ejecutan los *Lander*⁶⁰. Puede decirse que desde Bismark, y pasando por Weimar, la nota más característica del federalismo alemán está precisamente en esta técnica, deliberadamente reforzada y garantizada por la *Ley Fundamental*⁶¹.

El caso suizo es similar al alemán, aunque no existe una garantía constitucional que reserve la ejecución cantonal de todas las leyes federales como principio general, sino sólo en casos específicos. En la práctica, la Federación sólo dispone de un aparato ejecutivo propio sumamente reducido, que afecta sobre todo a materias como aduanas, ferrocarriles, correos y monopolios federales, confiando la ejecución de las leyes a los cantones en los demás casos⁶².

España adoptó un sistema bastante similar al *federalismo de ejecución* arriba expuesto. La Constitución española en su artículo 148.1 (competencias exclusivas de las comunidades autónomas) otorga a las comunidades autónomas una “potestad organizatoria” propia sobre la administración, así como la responsabilidad de su gobierno y gestión⁶³. Los estatutos de autonomía, al definir sus competencias exclusivas, siguiendo el mandato del artículo 148, establecen “la organización, el régimen y las instituciones de autogobierno” y de sus organismos autónomos que incluyen, no sólo los ordenados a la administración de las normas propias de la Comunidad, sino también a la ejecución de la legislación estatal. La Sentencia Constitucional de 14 de junio de 1982 concluye en forma expresa que los “*órganos de ejecución pueden ser organizados, dirigidos y tutelados por la Comunidad Autónoma*”.

Austria ha adoptado una modalidad distinta. La ejecución de la legislación federal por los *Lander* es considerada como “administración federal indirecta”, esto es, que los órganos ejecutivos de los *Lander* son considerados en esta función como órganos de la Federación y, por lo tanto, están sometidos a subordinación jerárquica respecto de las autoridades federales.

⁵⁹ Ibid., p. 26.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ MAYNTZ, R.: *Intergovernmental relations and local autonomy in Germany*, en Rivista trimestrale di Diritto pubblico, 1982, p. 609.

⁶² GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Obr. cit., p. 28.

⁶³ Ibid., p. 47. El texto del artículo 148. 1, 1ª establece: “*Las Comunidades autónomas podrán asumir competencias sobre las siguientes materias: La organización de sus instituciones de autogobierno...*”.

En este caso, la significación de la ejecución descentralizada de la legislación federal pierde, pues, buena parte de su sentido⁶⁴.

Italia, en su reforma constitucional de 2001, adoptó una forma intermedia entre el *federalismo de ejecución* alemán, suizo y español y la *administración federal indirecta* del tipo austriaco, al tenor del artículo 117 de su Constitución que establece que, en lo que respecta a las competencias de legislación exclusiva estatal, la potestad reglamentaria de dichas competencias corresponde al Estado, salvo que la delegue a las regiones, aspecto que se asemeja a una *administración federal indirecta*. Sin embargo, las regiones italianas tienen facultades reglamentarias (que incluyen la facultad de normar la formas de ejecución de una competencia) sobre importantísimas competencias de legislación concurrente⁶⁵, además de la potestad reglamentaria que tienen las regiones sobre sus competencias exclusivas, concepto cercano al *federalismo de ejecución*. Con las reformas constitucionales del 2001, Italia se acerca al Estado federal por las razones que anotaremos más adelante.

El sistema autonómico de Francia es también un sistema intermedio, como el italiano, a partir de la Ley 82-213 de 2 de marzo de 1982 relativa a los “*Derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones*”. En lo que respecta a las competencias asignadas a las regiones, ha suspendido la tutela administrativa del Estado y el presidente del Concejo General, órgano ejecutivo del departamento, tiene la función de “*velar por el ejercicio regular de sus competencias por las autoridades del departamento*” (artículo 34.I). Por otra parte, el “*representante del Estado en la región*” tiene el “*control administrativo*” (artículo 70) de las competencias estatales en las regiones.

Volviendo al *federalismo de ejecución*, es necesario adentrarnos en una de las principales cuestiones que se plantea este sistema: ¿de qué manera pueden las regiones decidir, en forma autónoma, la formulación de la ejecución de una competencia legislativa estatal? La respuesta a este problema se explica por la búsqueda de ausencia de una dependencia jerárquica de las administraciones autónomas con relación al Estado central. La norma nacional puede, inclusive, determinar las pautas de su ejecución en los departamentos, pero nunca podrá ejercer control sobre la administración autónoma bajo el signo de dependencia jerárquica propia de los modelos desconcentrados (como el que hoy existe entre el Poder Ejecutivo nacional y las prefecturas bolivianas). En otras palabras, la administración

⁶⁴ Ibid., p. 29.

⁶⁵ De acuerdo al artículo 117 de la Constitución italiana, las competencias concurrentes son: relaciones internacionales y con la Unión Europea, comercio exterior, la protección y seguridad del trabajo, la enseñanza salvo la autonomía de los establecimientos docentes y con excepción de la instrucción y formación profesional, las profesiones, la investigación científica y tecnológica y el apoyo a la innovación para los sectores productivos, la protección de la salud, la alimentación, el régimen jurídico de los deportes, la protección civil, el gobierno del territorio, los puertos y aeropuertos civiles, las redes de transporte y navegación, ordenación de las comunicaciones, producción, transporte distribución nacional de energía, seguridad social complementaria y adicional, armonización de los presupuestos de entes públicos y coordinación de la hacienda pública y el ordenamiento tributario; aprovechamiento de los bienes culturales y medioambientales y promoción y organización de actividades culturales; cajas de ahorros, cajas rurales, empresas de crédito de carácter regional y entidades de crédito inmobiliario y agrario de carácter regional.

departamental, aunque sometida a la ley nacional, no debe ser, en modo alguno, dependiente de la administración del Estado.

El aporte fundamental de la ejecución a nivel departamental de las competencias nacionales en el *federalismo de ejecución*, radica en la estrategia de la ejecución legal, la organización interna más adecuada para ello, la disposición concreta de distintos medios personales, reales, financieros, para conseguir el fin abstracto de la ejecución de una norma igualmente abstracta, el control de la eficacia y del rendimiento con ese fin, la disponibilidad plena de las potestades discrecionales que resulten de la norma y, por tanto, de las apreciaciones de oportunidad a que la propia norma remita. Todas ellas son competencias que, además, están solo sometidas al control político de las asambleas departamentales.

La responsabilidad de gestión de la ejecución de competencias nacionales por parte de los departamentos autónomos no es una cuestión menor. Como indica García de Enterría, constituye una garantía para las poblaciones respectivas, por una parte, de una efectiva ruptura de las tecnoestructuras burocráticas nacionales, esencialmente alienantes y normalmente ineficaces; y, por otra parte, garantía, también, del acercamiento de la administración a los administrados y de un control de éstos operado a través de los órganos políticos de representación autonómica, que son los fines que justifican en abstracto estas técnicas de *federalismo de ejecución*⁶⁶.

Es innegable que el *federalismo de ejecución* clásico (y puro) requiere de una madurez democrática que no siempre se da en las democracias del tercer mundo y que necesitaría, en el caso boliviano, un proceso de maduración en las administraciones departamentales, de manera que no consideren la competencia legislativa nacional del Estado como un compartimiento “distinto” a aquellas competencias propias de los departamentos. El *federalismo de ejecución* es el modelo ideal al que debe tender cualquier diseño de administración de las competencias exclusivas del Estado.

Mientras se logra la madurez requerida para el *federalismo de ejecución*, el modelo intermedio (Italiano y Francés) pareciera ser el que mejor se pudiera aplicar en Bolivia. El diseño sería el siguiente: otorgar a la administración departamental la responsabilidad del diseño administrativo y la ejecución global de las competencias exclusivas del departamento y aquellas concurrentes entre el Estado y los departamentos y, en lo que respecta a las competencias legislativas exclusivas del Estado, otorgar su ejecución a la administración departamental con el control directo por parte del Estado a través de un representante del Estado en el departamento. El Estado debe tener la facultad estatal de vigilancia con relación a las competencias legislativas de exclusividad estatal, con el fin de conseguir una aplicación armónica del bloque normativo en todo el país, respetando el principio de autonomía de los departamentos arriba analizado. El Estado, en sus competencias exclusivas, debe estar facultado para condicionar el ejercicio de la competencia en el departamento con el único límite de que ese condicionamiento no entrañe una pérdida de la autonomía de ejecución de los departamentos autónomos.

⁶⁶ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Obr. cit., p. 49.

(Ver propuesta de texto constitucional del Capítulo 14, artículos adicionales Nos. 7, y 9, literales A, B y C).

13. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL FINANCIERA DE LOS DEPARTAMENTOS AUTONOMOS

La doctrina estima en forma generalizada que la autonomía de las entidades públicas territoriales debe ir acompañada de la consiguiente disposición de los medios económicos para financiar las competencias asignadas.⁶⁷ Asimismo, propugna que las regiones posean capacidad de decisión sobre estos medios económicos a través de la concesión de autonomía financiera, “en cuanto que sin autonomía financiera no hay, normalmente, autonomía política”.⁶⁸

Una auténtica autonomía financiera es pues, al menos, poder de autonormarse en materia financiera, que debe manifestarse en la vertiente de ingresos y de gastos.

Esta capacidad normativa departamental en materia financiera debe seguir las siguientes pautas: tributos propios, tributos cedidos por el Estado y recargos sobre tributos nacionales. En lo que respecta a los tributos propios, ha de tenerse en cuenta que no deben recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado⁶⁹. La competencia sobre tributos es concurrente entre el gobierno nacional, que detenta la norma básica, y los departamentos autónomos, que tienen la facultad de establecer sus propios tributos dentro del marco de la ley del Estado.

Dentro de los lineamientos anteriores se inscribe el trabajo encargado por el Comité Pro Santa Cruz⁷⁰, cuya propuesta, en síntesis, es la siguiente:

Ingresos de los departamentos autónomos

La descentralización de los ingresos fiscales sería el 66.67% de lo recaudado en el departamento sobre los impuestos nacionales (IVA, IT, RC-IVA, IU, ICE, IVE, ITGB) GAC, IEH e IT.

De este 66.67% se debe destinar a los municipios el 20% o más; a las universidades públicas de cada departamento el 10% y al Fondo de Compensación el 10%.

⁶⁷ CHAMORRO Y SARZA, José Antonio: *La gestión integrada del sistema tributario en el estado descentralizado español*, Thompson Aranzadi, Navarra, 2003, p.46.

⁶⁸ CALVO ORTEGA: *La financiación de las regiones en Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*. Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, p. 455.

⁶⁹ GARCIA MARTINEZ, Andrés: *La gestión de los tributos autonómicos*, Civitas, Madrid, 2000, p. 43 y sgts.

⁷⁰ Consultoría dirigida por el Lic. Mario Galindo Soza con la contraparte de la Comisión de Autonomía del Comité Pro Santa Cruz, en la que participaron en algunos aspectos de redacción Ismael Serrate, Ludwing Toledo y Juan Carlos Urenda.

En otras palabras, el gobierno departamental se queda con el 31.67% de libre disponibilidad luego de restarle los recursos para los municipios, universidades y Fondo de Compensación.

Al margen de la recaudación de los impuestos nacionales a nivel departamental los departamentos mantienen sus ingresos departamentales a saber:

1. Las regalías departamentales.
2. La coparticipación de impuestos nacionales vía retención convenida de las recaudaciones departamentales, incluidos el IEH (IED) y el ITF.
3. Los impuestos o gravámenes departamentales establecidos conforme a ley y los Estatutos autonómicos.
4. Ingresos propios: tasas, sobretasas, patentes y gravámenes que se establezcan a trámites, autorizaciones, certificaciones y multas establecidas por norma departamental, previa compatibilización con los niveles nacional y municipal.
5. Las transferencias intergubernamentales condicionadas y no condicionadas.
6. El Fondo de Compensación actualmente existente.
7. Los Fondos de Compensación de las Autonomías Departamentales (FOCAD), cuando correspondan.
8. Los ingresos por venta de servicios.
9. Los ingresos por concesiones en la provisión de bienes o servicios públicos bajo competencia departamental.
10. Los créditos internos y externos.
11. Las donaciones.
12. Los ingresos de capital.

Ingresos para las competencias nacionales

El Estado Nacional recibiría el 33% de la recaudación de impuestos nacionales para el sostenimiento de las competencias arriba especificadas.

Gastos de los departamentos autónomos

Los gastos de los departamentos autónomos, obviamente descentralizados, deben seguir por lo menos los siguientes principios rectores:

- a. Los gastos departamentales deben sujetarse a la planificación estratégica y participativa departamental y a la inversión concurrente departamental y provincial con la municipal.
- b. Los gastos corrientes deben tener un límite fijado por ley del total del gasto departamental.
- c. Los gastos departamentales se deben estimar en base a costos históricos, tendiendo gradualmente a ser calculados en base a costos reales, con indicadores y parámetros, que permitan medir la eficiencia y eficacia del gasto, así como su efectividad (impacto) en cuanto a resultados de políticas públicas concretas.

Algunos elementos básicos de la descentralización fiscal financiera

- a. La descentralización fiscal financiera tiene que permitir que parte de los tributos recaudados en cada departamento se queden en el mismo (tributos cedidos) para cubrir las competencias que la Ley le transfiera a la autonomía departamental.
- b. La administración y fiscalización tributaria debe quedar en manos de la autonomía departamental.
- c. Se debe evitar el esquema de transferencias condicionadas, por que coartan la autonomía de la administración pública departamental.
- d. Se debe descentralizar fiscalmente recursos a nivel provincial.
- e. Se debe mantener un principio de solidaridad fiscal con los departamentos menos desarrollados del país, en el marco de un Fondo de Compensación de las Autonomías Departamental (FOCAD).
- f. Se mantiene el Fondo de Compensación Departamental de Regalías, creado en la Ley de Participación Popular. Igualmente, se mantienen todas las regalías departamentales actualmente existentes.
- g. La política de crédito público debe ser disciplinada, en el marco de las Leyes nacionales, con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica del país.
- h. Se debe establecer una ligazón estrecha entre planificación y presupuesto, para asegurar que las administraciones departamentales autónomas cumplan con lo consensuado y pactado con la sociedad civil, en el marco de la planificación participativa y del ordenamiento territorial.

- i. Se deben descentralizar los sistemas de administración y finanzas y de control gubernamental, adecuados al nivel autonómico departamental y municipal.
- j. El nivel autonómico departamental debe impulsar el desarrollo municipal, priorizar la inversión concurrente con el nivel municipal, impulsar la mancomunización de municipios, coordinar la planificación participativa departamental con la local, coordinar y co-ejecutar la distritación municipal.
- k. En el marco del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), se debe buscar mecanismos, que ordenen la oferta pública nacional, traducida en la planificación estratégica en los planes sectoriales, la demanda social recogida en la planificación participativa departamental autónoma y municipal, para la asignación de recursos, bajo los principios de Eficiencia, Eficacia, Economía, Efectividad y Ecología.
- l. El porcentaje final municipal deberá ser establecido entre cada gobierno departamental y los municipios, en función de las competencias que puedan ser transferidas al nivel municipal. Se debe tomar en cuenta que al incluir el IEH (IED) y el ITF para el cálculo de la coparticipación tributaria, el 20% municipal es un monto mayor al actualmente dispuesto por la Ley de Participación Popular.
- m. Los departamentos deben recaudar, administrar y fiscalizar todos los recursos anteriormente mencionados, y ejercer potestad tributaria en las regalías departamentales y los ingresos propios.
- n. Los departamentos enviarán remesas automáticas al gobierno central de la cuota que le corresponde de estas recaudaciones. Bajo ningún concepto se pueden retener participaciones de otros niveles.
- o. Las provincias, con administración descentralizada, recibirán una coparticipación de las regalías departamentales.
- p. Los departamentos deben financiar con estos recursos los gastos de las competencias que les hubieran sido transferidas.
- q. La inversión pública departamental debe ser cubierta con un porcentaje definido por ley de todos los recursos propios.
- r. La inversión pública concurrente entre el nivel departamental y el municipal debe tener un mínimo porcentual fijado por ley.

- s. En este porcentaje deben inscribirse los proyectos de las provincias con los gobiernos municipales. Las mancomunidades municipales recibirán cofinanciamiento municipal.
- t. La capacidad fiscal de los Gobiernos Autónomos Departamentales es el punto de inicio del proceso y debe premiarse la mejor capacidad fiscal departamental con fondos adicionales.
- u. Los recursos de donación y crédito externo que se obtengan para los departamentos, deben someterse a las normas del Sistema de Tesorería y Crédito Público.
- v. El Fondo de Compensación de las Autonomías Departamentales (FOCAD) distribuirá sus recursos entre los departamentos cuya retención de recaudaciones tributarias no sea suficiente para financiar las competencias asumidas.
- w. El FOCAD deberá incentivar el esfuerzo fiscal, permitiendo financiar hasta un 50% del costo (gasto corriente) de las competencias transferidas al departamento.
- x. El **déficit fiscal departamental** que se genere por el proceso de autonomización, podrá ser financiado por: **(a)** financiamiento externo de crédito y donaciones, como el gobierno central; **(b)** mayor esfuerzo fiscal departamental; **(c)** reducción del gasto corriente del gobierno central; **(d)** incremento de recaudaciones y alícuotas en tasas, tarifas, venta de servicios públicos departamentales, y/o creación de sobretasas.
- y. El incremento de recursos de los gobiernos municipales permitirá la transferencia de competencias desde los niveles nacional y departamental, como ser saneamiento básico rural, electrificación rural, vivienda, y seguridad ciudadana, salud de 1er. y 2do. Nivel, construcción de caminos vecinales, riego, entre otros.
- z. Se atenderá el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales con la creación de un Fondo de Fortalecimiento Municipal, administrado por la FAM/AMB.
- aa. Los empréstitos departamentales solo podrán contratarse con garantía del BCB, sean internos o externos, para lo cual se deberá establecer una norma expresa.
- bb. Las normas para el endeudamiento de las Autonomías Departamentales son las mismas que las de los demás departamentos no autónomos: capacidad de pago, asignación a

proyectos incorporados en el PDD y aprobados por la asamblea departamental.

- cc. Se definirá un costo real de competencias a ser transferidas en función a indicadores: maestro/alumno, médico/población atendida, km/hombre/maquinaria, etc., para evaluar la eficiencia del gasto y la ejecución presupuestaria de las Autonomías Departamentales.
- dd. Los impuestos nacionales coparticipables recaudados en el departamento autónomo, serán mantenidos en éste y transferido el porcentaje que le corresponda al nivel nacional, desde el nivel departamental.
- ee. Se realizará una descentralización fiscal a nivel de provincias en los departamentos autónomos, transfiriendo los siguientes ingresos:
 - Transferencias condicionadas del gobierno departamental autónomo al subgobierno provincial, de acuerdo con las competencias delegadas.
 - Tasas por venta de servicios públicos en el ámbito de la provincia.
 - Coparticipación de un porcentaje de las regalías a las provincias productoras, a utilizarse en inversiones concurrentes entre la provincia, el gobierno municipal y las mancomunidades.
- ff. El gasto departamental también se descentraliza a nivel provincial. Las competencias se deben delimitar perfectamente.
- gg. Sólo el Tribunal Constitucional dirimirá las discrepancias sobre competencias entre el nivel departamental autónomo y el Gobierno nacional y los gobiernos municipales, si las hubiera.

La propuesta de reforma constitucional que responde a los lineamientos arriba descritos está en los artículos 146, 147 y 151 del capítulo catorce.

14. PROPUESTA DE REFORMA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL PARA ESTRUCTURAR EL ESTADO AUTONÓMICO

Se sugiere, sin pretender una propuesta definitiva y a título meramente indicativo, las siguientes reformas⁷¹ a la Constitución del 13 de abril del 2004 aclarándose que, de aplicarse

⁷¹ Las propuestas de reformas constitucionales presentadas en este libro están basadas en las presentadas en los siguientes trabajos del autor: *Autonomías Departamentales*, Obr. cit., pp. 230-238. *Las autonomías departamentales en la reforma constitucional en El Estado de Derecho y la Justicia Constitucional en el Siglo XXI*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, UPSA, 2004 pp.527-584. *Separando la Chala*

las modificaciones sugeridas, varios otros artículos tendrían que reformarse para concordar en el espíritu de la reforma.

A. REFORMA DE ARTÍCULOS VIGENTES

Nada más que para efectos didácticos, ya que proplamente en la nueva Constitución el Estado autonómico requiera un capítulo propio, sobre el texto constitucional vigente de 2004 de los artículos que a continuación se detallan, se resalta en negritas lo agregado como propuesta:

Art. 1. Bolivia, libre, independiente, soberana multiétnica y pluricultural (...), adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos.

El Estado reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de los departamentos que lo integran.

REGIMEN DEPARTAMENTAL

Art. 108. El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias y municipios.

Art. 109.

1. Los departamentos autónomos constituyen entidades autónomas, descentralizadas política, administrativa y económicamente dentro de los límites que establece esta Constitución.

2. La autonomía departamental consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa, tributaria y técnica, asignadas de acuerdo al principio de subsidiariedad.

3. Los estatutos de autonomía son la norma institucional básica de cada departamento y el Estado los reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

4. Los departamentos accederán al régimen departamental autónomo mediante referéndum favorable de la mayoría absoluta de los inscritos en el padrón electoral del departamento.

del Trigo, en Asamblea Constituyente y Reforma Constitucional, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, 2005, pp. 239 – 280.

La propuesta presentada en este capítulo, en una versión primaria, fue la base de trabajo del Consejo Preautonómico del Departamento de Santa Cruz que, a través de su Comisión de Reforma Constitucional y Estatuto autonómico, bajo la responsabilidad del autor, elaboran una propuesta departamental de reforma constitucional para la consecución del Estado autonómico, la que debe ser recogida por la Asamblea Provisional Autonómica creada por el Cabildo de 28 de enero del 2005.

Art. 110. **En cada departamento autónomo habrá un gobierno departamental y una asamblea departamental.**

La asamblea departamental está compuesta por un mínimo de nueve y un máximo de veinticinco asambleístas elegidos por voto popular por un período de cinco años.

El gobierno departamental está presidido por un gobernador que es elegido por voto popular por un período de cinco años.

PODER JUDICIAL

Art. 116.

- I. El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito, los tribunales y jueces de Instancia y demás tribunales y juzgados que establece la ley. La ley determina la organización y atribuciones de los tribunales y juzgados de la República. El Consejo de la Judicatura forma parte del Poder Judicial.
- II. No pueden establecerse tribunales o juzgados de excepción.
- III. La facultad de juzgar en la vía ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa y la de hacer ejecutar lo juzgado corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales y jueces respectivos, bajo el principio de unidad jurisdiccional.
- IV. El control de constitucionalidad se ejerce por el Tribunal Constitucional.
- V. El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.
- VI. Los magistrados y jueces son independientes en la administración de justicia y no están sometidos sino a la Constitución y la ley. No podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada.
- VII. La ley establece el Escalafón Judicial y las condiciones de inamovilidad de los ministros, magistrados, consejeros y jueces. **La designación de jueces será descentralizada a nivel departamental.**
- VIII. El Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. El Presupuesto General de la Nación asignará una partida anual, centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura. **Los recursos se asignarán a las Cortes Departamentales de Distrito, en base a la organización descentralizada administrativamente.** El Poder Judicial no está facultado para crear o establecer tasas ni derechos judiciales.
- IX. El ejercicio de la judicatura es incompatible con toda otra actividad pública y privada remunerada, con excepción de la cátedra universitaria.
- X. La gratitud, publicidad, celeridad y probidad en los juicios son condiciones esenciales de la administración de justicia. El Poder Judicial es responsable de proveer defensa legal gratuita a los indigentes, así como servicios de traducción cuando su lengua materna no sea el castellano.

CONSEJO DE LA JUDICATURA

Art. 122.

- I. El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Tiene su sede en la ciudad de Sucre. **El Consejo de la Judicatura es un órgano descentralizado administrativamente en cada departamento.**
- II. El Consejo es presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros de la Judicatura, con título de abogado en Provisión Nacional y con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria.
- III. Los consejeros son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes. Desempeñan sus funciones por un período de diez años no pudiendo ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

DEFENSA DE LA SOCIEDAD MINISTERIO PÚBLICO

Art. 125.

- I. El Ministerio Público representa al Estado y a la sociedad en el marco de la ley. Se ejerce por las comisiones que designen las cámaras legislativas, por el Fiscal General de la República y demás funcionarios designados conforme a ley.
- II. El Ministerio Público tiene a su cargo la dirección de las diligencias de policía judicial.
- III. **El Ministerio Público es un órgano descentralizado administrativamente.**

RENTAS Y PRESUPUESTO⁷²

Art. 146.

- I. **Los ingresos fiscales se clasifican en nacionales, departamentales y municipales, asimismo en tributarios, no tributarios y de capital. Son ingresos tributarios los determinados por ley. Son ingresos no tributarios los provenientes de la venta de bienes y servicios, tasas, patentes y otros y los ingresos universitarios determinados por ley. Los ingresos de capital son los determinados por ley, por venta de activos físicos no financieros. Son también ingresos nacionales, departamentales y municipales las transferencias, los créditos públicos y las donaciones. Son ingresos departamentales los provenientes del Fondo de Compensación Departamental.**
- II. **La recaudación de los ingresos tributarios nacionales se realizará donde se generen y serán distribuidos al nivel del gobierno que le corresponda, desde el nivel de gobierno donde se hizo la recaudación.**

⁷² Basado en la conclusión a que arribó la consulta departamental organizada por el Ministerio de Participación Popular en Santa Cruz, los días 20 y 21 de octubre de 2004.

- III. **Los departamentos autónomos podrán crear sus propios tributos conforme a Ley.**
- IV. **El presupuesto se clasifica en nacional, departamental y municipal. Los presupuestos son plurianuales en función de los planes nacionales, departamentales y municipales, obligatoriamente.**
- V. **Los departamentos y municipios que incrementen su recaudación de ingresos tributarios por encima del promedio de recaudación tributario nacional, recibirán un incremento proporcional en su presupuesto departamental y/o municipal.**
- VI. Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro.
- VII. El Poder Ejecutivo determinará las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público.

Art. 147.

- I. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los proyectos de ley de los presupuestos nacionales **y de los presupuestos departamentales y municipales que afecten recursos nacionales.**
- II. Recibidos los proyectos de ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.
- III. Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de ley.
- IV. **Los proyectos de presupuestos departamentales y municipales serán presentados noventa días antes de la finalización del año fiscal, a ser tratados en las sesiones ordinarias de la asamblea departamental y del concejo municipal. Su aprobación se realizará mediante resolución departamental y ordenanza municipal respectivamente y serán remitidos al Congreso nacional y al Poder Ejecutivo con fines informativos. El Poder Ejecutivo podrá vetar el presupuesto departamental sólo en caso que vulnere la política macroeconómica y las normas fiscales en vigencia. Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos se considerarán aprobados y tendrán fuerza de ley.**

Art. 151.

- I. La cuenta general de los ingresos y egresos **nacionales** de cada gestión financiera será presentada por el Ministro de Hacienda al Congreso en la primera sesión ordinaria.
- II. **La cuenta general de los ingresos y egresos departamentales y municipales de cada gestión financiera será presentada por el secretario departamental de hacienda y el oficial mayor administrativo respectivamente, a la asamblea**

departamental y al concejo municipal respectivo, en la primera sesión ordinaria del siguiente año fiscal.

CONTRALORIA GENERAL

Art. 155. La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. Anualmente publicará memorias y estados demostrativos de su situación financiera y rendirá las cuentas que señala la ley. El Poder Legislativo, mediante sus comisiones, tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades. Ningún funcionario de la Contraloría General de la República formará parte de los directorios de las entidades autárquicas cuyo control esté a su cargo, ni percibirá emolumentos de dichas entidades. **La Contraloría General de la República es un órgano descentralizado administrativamente a nivel departamental.**

REGIMEN AGRARIO Y CAMPESINO

Art. 165. Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria, **en coordinación entre el Gobierno nacional y el gobierno departamental**, conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.

Art. 172. El Estado fomentará planes **migratorios** para el logro de una racional distribución geográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas. **La asamblea departamental de cada departamento evaluará previamente los planes migratorios que el Gobierno central debe presentarle para su aprobación.**

Art. 175. El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales. **El Servicio Nacional de Reforma Agraria es una entidad que opera bajo los principios de una descentralización técnica y administrativa en los departamentos.**

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 222. La representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente constitución y a las leyes.

Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas pueden ser nacionales, departamentales o municipales.

Los partidos políticos nacionales se registrarán y harán reconocer su personería por la Corte Nacional Electoral; los departamentales y municipales se registrarán y harán conocer su personería ante las cortes departamentales electorales.

Art. 224. Los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas, podrán postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados, constituyentes, **asambleístas, gobernadores**, concejales, alcaldes y agentes municipales, en igualdad de condiciones ante la ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.

B. ARTÍCULOS ADICIONALES

No comprendidos en la Constitución de 2004

1. (De las competencias de las departamentos autónomos)

A. Los departamentos asumirán competencias exclusivas sobre las siguientes materias:

a. Agricultura y ganadería, dentro del ordenamiento general de la economía y de acuerdo con las competencias del Estado en materia de comercio exterior.

b. Asistencia social, en lo que respecta a las políticas de promoción a la condición femenina, infantil, juvenil y la tercera edad.

c. Cooperativas en lo referente a las políticas departamentales.

d. Cultura, en lo que respecta al patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, y científico, sin perjuicio de la competencia del Estado en relación a la defensa del patrimonio cultural. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros culturales que no sean de titularidad estatal o municipal. Fundaciones, asociaciones de carácter docente cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en el departamento.

f. Fomento a las lenguas nativas.

g. Fomento del desarrollo económico, en lo que respecta a la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del departamento de acuerdo con la ordenación general de la economía y la política monetaria del Estado.

h. Impuestos departamentales, en lo que respecta a los tributos propios del departamento creados por la asamblea departamental.

i. Normas de procedimiento administrativo, en lo que respecta a: (i) régimen jurídico y sistema de responsabilidad de todos los funcionarios públicos (ii) elaboración del Estatuto del funcionario público departamental y (iii) normas administrativas relativas a las instituciones creadas por las asambleas departamentales.

j. Obras públicas, que no tengan la calificación de interés del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otro departamento.

k. Ordenamiento territorial, vivienda y urbanismo en lo que respecta a la aprobación del PLUS, POT y PLOT departamental.

I. Organización de las instituciones de autogobierno y régimen jurídico

Competencia normativa y ejecutiva exclusiva en lo que respecta a la elaboración del estatuto del gobierno departamental autónomo en el que se norma la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno del departamento.

Competencia normativa y de ejecución exclusiva en aquellas competencias transferidas con carácter de exclusividad.

Competencia normativa electoral que afecte a la asamblea departamental.

I. Planificación departamental en la elaboración del presupuesto departamental, la planificación de la inversión pública provincial.

m. Población y migración interna, en lo que respecta a los movimientos migratorios masivos intradepartamentales e interdepartamentales cuando afecte a su territorio.

o. Policía, en lo que respecta a la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio del departamento autónomo.

p. Prensa, radio y televisión, para crear, regular y administrar sus propios medios de prensa.

B. Los departamentos autónomos asumirán el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes competencias :

1. Aguas (superficiales y subterráneas)
2. Asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales
3. Caza y pesca
4. Cooperativas
5. Desarrollo forestal
6. Educación
7. Energía
8. Espectáculos, casinos y juegos
9. Estadística
10. Ferrocarriles y carreteras
11. Fomento del desarrollo económico
12. Fomento a las lenguas nativas
13. Género y asuntos generacionales
14. Hidrocarburos y minería
15. Impuestos departamentales

16. Medio ambiente y ecología
17. Obras públicas
18. Ordenamiento territorial, vivienda y urbanismo
19. Planificación nacional
20. Población y migración interna
21. Policía
22. Prensa, radio y televisión
23. Recursos naturales
24. Riego
25. Salud
26. Tierras
27. Trabajo y empleo
28. Transportes
29. Turismo
30. Vivienda

C. Los departamentos autónomos tienen competencias concurrentes en materia de políticas en los siguientes aspectos:

- c. Políticas educativas, en todos los niveles, grados y extensión, lo que incluye la determinación de los textos de enseñanza para el departamento.
- d. Políticas de salud.

D. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a los departamentos autónomos, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre los departamentos autónomos en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstos. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de los departamentos autónomos.

2. (De los departamentos que no acceden en primera instancia al régimen de autonomías)

Los departamentos que opten por no acceder al régimen de autonomías proclamado por esta Constitución, mantendrán la estructura administrativa establecida en el Régimen Interior de la Constitución de 2004.

3. (De las competencias básicas de las asambleas departamentales)

Corresponde a las asambleas departamentales por medio de normas departamentales:

- a) Aprobar el Estatuto de Autonomía departamental de conformidad a esta Constitución.
- b) Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que corresponden al departamento en virtud a la Constitución.

- c) Expedir las disposiciones relacionadas con las competencias asignadas a los departamentos en esta Constitución.
- d) Adoptar, de acuerdo a ley, los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas.
- e) Establecer una adecuada distribución de recursos para las provincias del departamento.
- f) Establecer, conforme a ley, los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de las atribuciones de competencia departamental.
- g) Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
- h) Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
- i) Determinar la estructura de la administración departamental.
- j) Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- k) Autorizar al gobernador para que celebre contratos, negocie empréstitos enajene bienes, y ejerza, excepcionalmente, delegación de funciones específicas que correspondan a las asambleas departamentales.
- l) Cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución, la ley y los estatutos de autonomía.

4. (De la delegación de funciones de las asambleas departamentales)

La ley señalará los casos en los cuales las asambleas departamentales podrán delegar en los consejos municipales las funciones que ella misma determine.

5. (De la facultad legislativa del Estado para mejorar la administración departamental)

La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

6. (De la asignación de recursos para las competencias transferidas).

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

7. (De las responsabilidades de las competencias del Estado nacional en los departamentos autónomos)

Un delegado nombrado por el Presidente de la República dirigirá las competencias del Estado en cada uno de los departamentos autónomos y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia del departamento. La ley reglamentará sus funciones.

8. (De las atribuciones de los gobernadores departamentales)

Son atribuciones de los gobernadores:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno nacional y las normas departamentales promulgadas por las asambleas departamentales.
- b) Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución, las leyes y las normas departamentales.
- c) Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.
- d) Presentar a la asamblea departamental los proyectos de norma departamental.
- e) Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por el Estado.
- f) Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las normas departamentales.

9. (De las competencias exclusivas del Estado Nacional).

Son competencias exclusivas del Estado:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los bolivianos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Política exterior.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. Administración de Justicia con excepción de las competencias transferidas a los departamentos autónomos.
6. Legislación básica en materia de seguridad social, educación y salud.
7. Legislación mercantil, penal, procesal, laboral, civil, propiedad intelectual e industrial, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de los departamentos Autónomos.
8. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
9. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
10. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
11. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
12. Hacienda del Estado.
13. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
14. Las bases del régimen jurídico de la Administración Pública y del régimen estatutario del funcionario público.
15. Aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves y buques.
16. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de un departamento autónomo; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos y radiocomunicación.

17. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de un departamento, y la autorización de las instalaciones eléctricas.
 18. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de los departamentos autónomos de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
 19. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de un departamento autónomo.
 20. Legislación básica de los recursos naturales.
 21. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
 22. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a los departamentos autónomos.
 23. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental del país contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de los departamentos autónomos.
 24. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por los departamentos Autónomos en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
 25. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.
 26. Estadística para fines estatales.
 27. Autorización para la convocatoria de consultas populares nacionales por vía de referéndum.
- A. El Estado condicionará el ejercicio de las competencias descritas en el numeral anterior, sin que ello signifique vulnerar la autonomía administrativa de los departamentos autónomos.
- B. El Poder Legislativo, mediante ley, podrá transferir o delegar a los departamentos autónomos, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.
- C. Las dependencias departamentales de los tres poderes del Estado, así como de otras instituciones estatales, serán descentralizadas administrativamente en cada departamento, salvo determinación distinta de la Constitución.

10. (Del procedimiento de aprobación de los estatutos de autonomía)

1. Una vez sometida a referéndum la voluntad de autonomización del departamento, el procedimiento para la elaboración del estatuto departamental será el siguiente:
2. La asamblea departamental aprobará el Estatuto por dos tercios de votos.
3. Aprobado el proyecto de Estatuto por la asamblea departamental se remitirá a la Comisión de Constitución del Congreso Nacional, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.
4. Si se alcanzara el acuerdo a que hace referencia el numeral 3, el Congreso promulgará el Estatuto como Ley de la República.
5. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el numeral 3 en el tiempo allí previsto, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley en el Congreso Nacional. El texto aprobado por éste será sometido a referéndum en el departamento. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en el departamento, se procederá a su promulgación como ley de la República.
6. Si el referéndum a que hace referencia el numeral 5 no aprobara el proyecto de estatuto, se volverá a repetir nuevamente el procedimiento de los numerales 2, 3, 4 y 5 de éste artículo.

11. (De la libertad de circulación en todo el territorio nacional)

Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional.

12. (Del contenido de los Estatutos de los departamentos autónomos)

1. Los Estatutos de Autonomía deberán contener fundamentalmente:
 - a. La organización de las instituciones autonómicas
 - b. Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios y los recursos correspondientes.
 - c. Los procedimientos para el desarrollo de las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.
 - d. Los demás aspectos que resuelva la asamblea departamental en el marco de la Constitución.

13. (Del Fondo de Compensación Nacional)

Un fondo de compensación nacional, normado por ley, asignará recursos económicos de los departamentos menos desarrollados.

14. (De la resolución de conflictos de competencias).

Corresponde al Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

15. LA REGLAMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: LEY DE GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La ley de gobiernos departamentales autónomos

Se debe dictar una ley regulatoria de los preceptos constitucionales descritos, que establezca fundamentalmente los siguientes aspectos⁷³:

- a. Objetivos de la descentralización
- b. Finalidad
- c. Principios
- d. Objetivos
- e. Definición de cada uno de los tres niveles de gobierno
- f. Clasificación de las competencias de cada uno de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).
- g. Procedimiento normativo para la transferencia de las competencias
- h. Participación de las provincias.
- i. Distribución de recursos a las provincias.
- j. Procedimiento normativo para que el Estado asuma las competencias que los departamentos decidan no atender.
- k. Procedimientos de elaboración de normas de las asambleas departamentales.
- l. Tipos de competencias, criterios de asignación y solución de conflictos
- m. Planificación departamental.
- n. Coordinación de las prefecturas con los municipios.
- o. Planes de desarrollo y presupuestos.
- p. Fiscalización y control.
- q. Conducción del proceso de descentralización.
- r. Bienes y rentas nacionales, departamentales y municipales.
- s. Funciones del delegado nacional.

⁷³ La *Ley de Bases de la Descentralización* y la *Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales* del Perú (transcritas en el anexo del libro de URENDA, Juan Carlos: *Autonomías Departamentales* Obr. cit.) son excelentes ejemplos para tomar en cuenta.

- t. Disposiciones finales (Transferencia y recepción de las competencias sectoriales, entre otras).

Los estatutos de los gobiernos departamentales autónomos

Los gobiernos departamentales autónomos requieren, de acuerdo al diseño normativo que implica la presente propuesta, elaborar sus propios estatutos que normen el funcionamiento de las competencias asignadas por la Constitución Política del Estado y la sugerida Ley de Gobiernos Departamentales. Deben versar, básicamente, sobre aspectos procedimentales relacionados con el funcionamiento de las competencias departamentales y con los aspectos operativos del gobierno y la asamblea departamental. Estos estatutos no pueden alterar ni agregar las competencias asignadas constitucionalmente a los departamentos. Tendrían que ser aprobados por la asamblea departamental de cada departamento que opte por el camino de la autonomización, por lo que pudiera haber tantos estatutos como gobiernos departamentales existan, reflejando, cada uno, las particulares necesidades de cada departamento.

En el artículo 109 propuesto en el capítulo 14 se establecen las bases constitucionales de los estatutos de autonomía, y en el artículo adicional 10 del mismo capítulo, hemos diseñado una propuesta de aprobación de los estatutos departamentales.

16. PROYECTO DE ESTATUTO DE LOS DEPARTAMENTOS AUTONOMOS

A manera de modelo, habida cuenta que cada asamblea departamental elaborará el estatuto que más convenga a las particularidades de su respectivo departamento, presentamos una propuesta de Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz.

ESTATUTO DEL DEPARTAMENTO AUTÓNOMO DE SANTA CRUZ⁷⁴

Preámbulo

El presente Estatuto constituye la manifestación de la voluntad autonómica del pueblo cruceño al que accede en virtud a la Constitución Política del Estado y a las leyes vigentes.

Santa Cruz, que antes de la formación de la República de Bolivia detentaba, en los hechos y en virtud a la legislación española (Ordenanza de Intendentes de 28 de enero de 1782) un alto grado de autogestión al manejar, en forma independiente, las competencias relativas a Justicia, Hacienda, Administración y Guerra y tenía una delimitación político-administrativa definida que fue reconocida por la Ley No. 39 de 23 de enero de 1826, que legalizó la

⁷⁴ Estatuto basado en el trabajo del autor presentado en *Autonomías Departamentales*, Obr. cit., pp. 605-617.

jurisdicción que había tenido Santa Cruz desde antes de la creación de la República, se dota del presente Estatuto de Autonomía ante el fracaso de la organización centralizada republicana del Estado boliviano.

TITULO PRIMERO

EL DEPARTAMENTO AUTÓNOMO DE SANTA CRUZ

Artículo 1

1. Dentro de la unidad de los departamentos que conforman la República de Bolivia, Santa Cruz se constituye en departamento autónomo como expresión de su identidad histórica y en ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a los departamentos bolivianos, con la denominación de Departamento Autónomo de Santa Cruz.
2. El Departamento Autónomo de Santa Cruz es la expresión de la voluntad democrática del pueblo cruceño, que se rige por el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.
3. El Departamento Autónomo de Santa Cruz tiene por objeto reforzar y profundizar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines.

Artículo 2

Los derechos, deberes y libertades de los habitantes del Departamento Autónomo de Santa Cruz son los establecidos o reconocidos por la Constitución, las leyes y el presente Estatuto. Corresponde al departamento de Santa Cruz, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad e igualdad de todos los ciudadanos y los grupos que se integran sean reales y efectivas; fomentar el desarrollo de las peculiaridades culturales del pueblo cruceño y facilitar la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social.

Artículo 3

1. A los efectos del presente Estatuto, tienen la condición política de cruceños todos los ciudadanos bolivianos que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquier municipio del departamento de Santa Cruz.
2. Los ciudadanos bolivianos residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en el departamento autónomo de Santa Cruz y acrediten dicha condición en el correspondiente Consulado de Bolivia, tendrán los derechos

políticos definidos en el presente Estatuto. El mismo régimen se aplicará a sus descendientes inscritos como bolivianos si así lo solicitan en la forma que lo determine la Ley de la República.

Artículo 4

La bandera del departamento de Santa Cruz está compuesta por una franja verde otra blanca y una tercera verde.

Artículo 5

La sede del departamento de Santa Cruz radicará en el Palacio del Gobierno Departamental situado en la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

Artículo 6

- a. El idioma oficial del departamento es el castellano.
- b. Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua.
- c. Se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del guaraní en aquellos municipios donde fuere solicitado conforme a sus procedimientos de autonomía municipal.

Artículo 7

Las normas y disposiciones del departamento de Santa Cruz tendrán eficacia en todo su territorio.

Artículo 8

Forman parte del gobierno departamental: El gobierno departamental, la asamblea departamental, los municipios que se encuentran dentro de su jurisdicción y las demás instituciones que determine el presente Estatuto.

TITULO SEGUNDO DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

Artículo 9

La potestad normativa de la asamblea departamental comprende las siguientes atribuciones:

- a) Reglamentar todos los aspectos que fueren necesarios para el adecuado funcionamiento de las competencias transferidas por la Constitución y las leyes a favor de los departamentos.

- b) Aprobar el presupuesto del departamento y las emisiones de deuda pública.
- c) Normar y reglamentar sobre los impuestos propios del departamento y reglamentar los que le sean asignados mediante ley.
- d) Fiscalizar al gobierno departamental.
- e) Exigir, en su caso, la responsabilidad política del gobernador y del gobierno departamental.
- f) Ejercer el control sobre la acción de la Administración. A tal efecto, podrán crearse, en su caso, comisiones especiales de investigación o atribuirse esta facultad a las comisiones permanentes.
- g) Presentar al Congreso de la República proposiciones de ley y nombrar a los miembros de la Asamblea encargados de defenderlas.
- h) Solicitar al Gobierno de la República la adopción de proyectos de ley.
- i) Interponer recursos de inconstitucionalidad, así como apersonarse ante el Tribunal Constitucional.
- j) Aprobar los convenios y acuerdos de cooperación con el Estado y los demás departamentos sean éstos autónomos o no.
- k) Establecer, por dos tercios de votos de sus miembros, la norma electoral del departamento de Santa Cruz que regirá sobre la elección de los miembros de la asamblea, la elección del gobernador, los concejales y agentes municipales.
- l) Designar a los miembros de la asamblea que han de representar al departamento de Santa Cruz.
- m) Las demás que les atribuyan las leyes y el presente Estatuto.

Artículo 10

1. La asamblea departamental estará constituida por un representante por cada cierto número de habitantes que determine la misma Asamblea elegidos mediante sufragio universal y directo en la forma que determine la Norma Electoral del Departamento de Santa Cruz, atendiendo a criterios de proporcionalidad.
2. Los candidatos deben ser postulados por partidos nacionales, departamentales, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas siempre que obtengan un número de firmas de adhesión superior al dos por ciento (2%) del último padrón electoral del departamento en una elección anterior.

3. Los miembros de la Asamblea gozarán, en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas y por los votos emitidos en el ejercicio de su función.
4. El mandato de la Asamblea del Departamento será de cinco años. Las elecciones se celebrarán dentro de los sesenta días posteriores a la finalización del mandato. En todo caso, la Asamblea electa, se constituirá en el plazo máximo de noventa días, a contar desde la expiración del mandato anterior.

Artículo 11

1. La Asamblea aprobará su reglamento de régimen interno y de debates, nombrará a su Presidente y su mesa directiva.
2. La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias.
3. La Asamblea adoptará sus acuerdos por mayoría simple, salvo expresa disposición en contrario. Para la validez de sus acuerdos, es necesaria la presencia de al menos la mitad mas uno de los Asambleístas.
4. La iniciativa normativa corresponde a los asambleístas, al gobierno departamental y a los gobiernos municipales. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de normas que hayan de ser tramitadas por la Asamblea se regulará mediante regulación que la Asamblea dicte al respecto.
5. Las normas de la Asamblea serán promulgadas por su Presidente y publicadas en el “Diario Oficial del Departamento de Santa Cruz” en el plazo de quince días desde su aprobación, y en la “Gaceta Oficial” de la República.
6. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de su publicación en el “Diario Oficial del Departamento de Santa Cruz”.

TITULO TERCERO

DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Artículo 12

1. El gobierno departamental es el órgano colegiado que detenta la potestad ejecutiva y tiene a su cargo la administración pública del departamento, respetando las competencias de los gobiernos municipales y del gobierno nacional.
2. Está compuesto por el gobernador y los secretarios departamentales que éste designe. Sus funciones, composición, forma de nombramiento, así como la estructura del gobierno, serán regulados por norma de la asamblea departamental.

3. La sede del gobierno departamental de Santa Cruz estará en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, sus organismos, servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares del territorio del departamento, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones.
4. Todas las normas, disposiciones, y actos emanados del gobierno departamental serán publicados en el “Diario Oficial del Departamento de Santa Cruz”. Esta publicación será suficiente para su validez y entrada en vigor.

Artículo 13

El gobierno departamental responde políticamente de forma solidaria ante la asamblea departamental sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión.

El gobernador puede plantear ante la asamblea departamental la cuestión de confianza sobre su programa, una decisión política o un proyecto de norma.

Artículo 14

La responsabilidad de los miembros del gobierno departamental y, en su caso, la del gobernador, se juzgará, ante los tribunales ordinarios de justicia, a propuesta de dos tercios de los miembros de la asamblea departamental.

Artículo 15

El gobierno departamental podrá interponer el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad.

DEL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO

Artículo 16

El gobernador representa al departamento y es elegido por voto universal y directo.

Para ser elegido gobernador se requiere la primera mayoría relativa de los votos legalmente sufragados.

En caso de renuncia, dimisión o censura, se procederá a elegir gobernador de acuerdo con el procedimiento que establecerá la asamblea departamental.

Artículo 17

El gobernador detenta todas las atribuciones que le otorga la Constitución Política del Estado, este Estatuto y demás normas aplicables.

El gobernador dirige la acción del gobierno departamental.

El gobernador es responsable políticamente ante la asamblea departamental de acuerdo a la norma que para tal efecto dicte cada asamblea departamental.

TITULO CUARTO DEL REGIMEN JURIDICO

Artículo 18

Las normas de la asamblea departamental prevista en el presente Estatuto revestirán la forma de normas del departamento de Santa Cruz.

En aquellas competencias que constitucionalmente le correspondan al gobierno central o al Poder Legislativo nacional, la asamblea departamental podrá dictar normas de validez provisional. Dichas normas se tendrán por derogadas a la entrada en vigor de las estatales correspondientes, salvo expresa disposición en contrario por la norma nacional.

Artículo 19

En las materias de competencia exclusiva de los departamentos establecidas por Constitución y las leyes, el derecho del departamento de Santa Cruz es el aplicable en su territorio, con preferencia a cualquier otro. En defecto de derecho propio será de aplicación supletoria el derecho estatal.

Artículo 20

Las normas de la asamblea departamental están sujetas exclusivamente al control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional de la República de Bolivia.

Las normas reglamentarias, los acuerdos y otros actos administrativos de los órganos del departamento pueden ser recurribles ante la jurisdicción contencioso – administrativa.

Artículo 21

En el ejercicio de sus competencias, el departamento autónomo de Santa Cruz gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado.

Artículo 22

El departamento autónomo de Santa Cruz podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otros departamentos o regiones. Dichos acuerdos deberán ser aprobados por la asamblea departamental y comunicados al Gobierno Central, entrando en vigor a los treinta días de su publicación.

Artículo 23

La asamblea departamental podrá solicitar al Congreso de la República, transferencias o delegaciones de competencias no comprendidas en este Estatuto.

También podrá solicitar las transferencias o delegaciones de competencias no comprendidas en la Constitución como atribuciones exclusivas del gobierno estatal o de los gobiernos municipales y no asumidas por el departamento mediante el presente Estatuto.

TITULO QUINTO

DE LAS COMPETENCIAS

Artículo 24

El departamento de Santa Cruz tiene competencia exclusiva territorial sobre las siguientes materias:

a. Agricultura y ganadería

Competencia exclusiva dentro del ordenamiento general de la economía y de acuerdo con las competencias del Estado en materia de comercio exterior.

b. Asistencia social

Competencia exclusiva en lo que respecta a las políticas de promoción a la condición femenina, infantil, juvenil y la tercera edad.

c. Cooperativas

Competencia exclusiva en lo referente a las políticas departamentales.

d. Cultura

Competencia exclusiva en lo referente a patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, y científico, sin perjuicio de la competencia del Estado en relación a la defensa del patrimonio cultural.

Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros culturales que no sean de titularidad estatal o municipal.

Fundaciones, asociaciones de carácter docente cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en el departamento.

Competencia normativa y de ejecución en lo que respecta a las a las lenguas nativas.

f. Fomento a las lenguas nativas

Competencia normativa y de ejecución exclusiva en lo referente al fomento de lenguas nativas.

g. Fomento del desarrollo económico

Competencia exclusiva en la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del departamento de acuerdo con la ordenación general de la economía y la política monetaria del Estado.

h. Impuestos departamentales

Competencia exclusiva en lo referente a los tributos propios del departamento creados por la asamblea departamental.

i. Normas de procedimiento administrativo

Competencia exclusiva departamental en lo que respecta a: (i) régimen jurídico y sistema de responsabilidad de todos los funcionarios públicos (ii) elaboración del Estatuto del funcionario público departamental y (iii) normas administrativas relativas a las instituciones creadas por las asambleas departamentales.

j. Obras públicas

Competencia exclusiva en aquellas obras que no tengan la calificación de interés del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otro departamento.

k. Ordenamiento territorial, vivienda y urbanismo

Competencia exclusiva del departamento en lo que respecta a la aprobación del PLUS, POT y PLOT departamental.

l. Organización de las instituciones de autogobierno y régimen jurídico

Competencia normativa y ejecutiva exclusiva en lo que respecta a la elaboración del estatuto del gobierno departamental autónomo en el que se norma la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno del departamento.

Competencia normativa y de ejecución exclusiva en aquellas competencias transferidas con carácter de exclusividad.

Competencia normativa electoral que afecte a la asamblea departamental.

m. Planificación departamental

Competencia de desarrollo normativo de la legislación del Estado.

Competencia exclusiva en la elaboración del presupuesto departamental, la planificación de la inversión pública provincial.

o. Población y migración interna

Competencia exclusiva del departamento en lo que respecta a los movimientos migratorios masivos intradepartamentales e interdepartamentales cuando afecten a su territorio.

p. Policía

Competencia exclusiva del departamento para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio del departamento autónomo.

q. Prensa, radio y televisión

Competencia exclusiva para crear, regular y administrar sus propios medios de prensa.

Artículo 25

Corresponde al departamento de Santa Cruz el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes competencias :

(corregir numeración)

1. Aguas (superficiales y subterráneas)
2. Asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales
 31. Caza y pesca
 32. Cooperativas
 33. Desarrollo Forestal
 34. Educación
 35. Energía
 36. Espectáculos, casinos y juegos
 37. Estadística
 38. Ferrocarriles y carreteras
 39. Fomento del desarrollo económico
 40. Fomento a las lenguas nativas
 41. Género y asuntos generacionales
 42. Hidrocarburos y minería
 43. Impuestos departamentales
 44. Medio ambiente y ecología
 45. Obras públicas
 46. Ordenamiento territorial, vivienda y urbanismo
 47. Planificación nacional

- 48. Población y migración interna
- 49. Policía
- 50. Prensa, radio y televisión
- 51. Recursos naturales
- 52. Riego
- 53. Salud
- 54. Tierras
- 55. Trabajo y empleo
- 56. Transportes
- 57. Turismo
- 58. Vivienda

Artículo 26

El departamento tiene las siguientes competencias concurrentes en materia de políticas en los siguientes aspectos:

- A. Políticas educativas, en todos los niveles, grados y extensión, lo que incluye la determinación de los textos de enseñanza para el departamento.
- B. Políticas de salud.

TITULO SEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Artículo 27

En relación a la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde a la asamblea departamental:

1. Ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial reconozcan o atribuyan a los departamentos.
2. Normar el procedimiento para la designación de jueces vocales de la Corte Superior de Justicia.
3. Fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en su territorio y la localización de su capitalidad.
4. Establecer los mecanismos de fiscalización de la actuación de los jueces y vocales.

TITULO SEPTIMO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Artículo 28

Los municipios comprendidos en el territorio del departamento se rigen en forma autónoma de acuerdo con la Constitución y las leyes.

El gobierno departamental tiene como función primordial la coordinación de sus competencias con los municipios de su jurisdicción.

Artículo 29

Los municipios determinan su representación por sufragio universal, libre, directo y secreto, en la forma que establezca la norma de la Asamblea.

El departamento de Santa Cruz impulsará la autonomía municipal, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellas materias que los municipios puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios.

TITULO OCTAVO

ECONOMIA Y HACIENDA

Artículo 30

El departamento de Santa Cruz, dispondrá, para el adecuado desarrollo y ejecución de sus competencias, de patrimonio y hacienda propios.

El departamento de Santa Cruz gozará del tratamiento fiscal que la legislación establezca para el Estado.

Artículo 31

El patrimonio del departamento está integrado por:

- a) Los bienes y derechos relativos a los servicios transferidos por el Estado.
- b) Los bienes procedentes de herencias intestadas, cuando el causante ostentare condición jurídica de cruceño, en los términos que establezca la legislación del Estado.

- c) Los bienes y derechos adquiridos por el departamento mediante cualquier título jurídico válido.

El patrimonio del departamento, su administración, defensa y conservación, serán regulados por la asamblea departamental.

Artículo 32

La Hacienda del departamento se constituye por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás derechos privados, legados, donaciones y subvenciones.
- b) Las regalías departamentales creadas por ley.
- c) Los recursos del Fondo de Compensación Departamental.
- d) El 50% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEH) y sus derivados.
- e) Las asignaciones que consigne anualmente el Presupuesto General de la Nación.
- f) Las transferencias extraordinarias del Tesoro General (TGN).
- g) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, de acuerdo con lo que establezca la Ley.
- h) Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado
- i) Los recargos sobre los impuestos estatales.
- j) Las asignaciones y subvenciones a cargo del Presupuesto General de la Nación.
- k) La emisión de deuda y el recurso al crédito.
- l) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- m) Cualquier otro tipo de ingresos que establezca la ley, el presente Estatuto o la asamblea departamental.

Artículo 33

La gestión, recaudación, liquidación e inspección de sus tributos propios, los cedidos y las formas de colaboración en estas materias, en relación a los impuestos del Estado, se establecerá de conformidad a norma de la asamblea departamental.

Artículo 34

Corresponde al gobierno departamental la elaboración del presupuesto del departamento, el cual debe ser sometido a la Asamblea para su aprobación. Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del gobierno departamental para su tramitación.

El presupuesto del departamento será anual y único. Se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado.

El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por la Asamblea del Departamento.

El presupuesto debe ser presentado a la asamblea departamental, al menos con dos meses de antelación, al comienzo del correspondiente ejercicio. Si aquel no estuviera aprobado el primer día del ejercicio, se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación.

Artículo 35

El control económico y presupuestario de la actividad financiera del departamento de Santa Cruz corresponde a la Contraloría del departamento, sin perjuicio de lo establecido en la legislación del Estado. La Asamblea fijará su composición y funciones, así como el Estatuto de sus miembros.

TITULO NOVENO DE LA REFORMA DEL ESTATUTO

Artículo 36

La iniciativa de reforma del estatuto corresponde al gobierno departamental o a un tercio de los miembros de la asamblea departamental. La reforma del estatuto deberá ser aprobada por la asamblea departamental mediante acuerdo adoptado por dos tercios de sus miembros, salvo que sólo tuviera por objeto la ampliación del ámbito competencial dentro de las competencias asignadas a los departamentos mediante la Ley, en cuyo caso bastará la mayoría simple de la asamblea departamental.

Si la reforma no obtuviera las mayorías previstas en el párrafo anterior, para cada caso a que hace referencia el párrafo anterior o no se lograran los requisitos exigidos para su aprobación, no se podrá iniciar nuevo procedimiento de reforma sobre el mismo punto durante el mismo mandato de la asamblea departamental.

17. EL MANDATO DEL CABILDO DE SANTA CRUZ

El segundo Cabildo cruceño del 28 de enero de 2005 se enmarcó en el derecho constitucional que tienen los pueblos a reunirse y a formular peticiones colectivamente⁷⁵.

Las aproximadamente 350.000 personas que concurrieron⁷⁶ a una convocatoria efectuada sólo 7 días antes, significó la mayor concentración humana en la historia de Bolivia y una legitimación más a las demandas sobre autonomía del departamento de Santa Cruz.

La Asamblea Provisional Autonómica y sus tareas

El Cabildo autorizó al Comité Pro Santa Cruz, en la persona de su presidente, Rubén Costas, la conformación de una Asamblea Provisional Autonómica compuesta por los cargos electivos del departamento de Santa Cruz, cuya representatividad, directa o indirectamente, nace de la soberanía popular: los 22 diputados; los 3 senadores; los 23 consejeros departamentales (6 ya han sido elegidos, de facto, mediante voto popular); los 56 presidentes de los concejos municipales de Santa Cruz y un representante por cada una de las cuatro etnias: guarayos, chiquitanos, ayoreos y guaraníes. A esta Asamblea deberá sumarse, como órgano consultivo, el Consejo Preautonómico de Santa Cruz, que está conformado por 24 ciudadanos que no pertenecen al comité pro Santa Cruz⁷⁷, y que fue el organismo que sugirió al Comité Pro Santa Cruz la composición de dicha Asamblea y parte de sus tareas.

La Asamblea Provisional Autonómica tiene como tarea inicial conformar su propia organización y designar a sus autoridades.

Las tareas de dicha Asamblea son asegurar lo siguiente:

- a) Que se reforme la Constitución en lo que respecta a las autonomías departamentales.
- b) Que se lleve a cabo un referéndum sobre autonomías antes de la Asamblea Constituyente.
- c) Que las autoridades departamentales (especialmente el Prefecto) sean elegidas por voto popular.
- d) Pactar con los poderes del Estado la transferencia de competencias hacia las prefecturas, futuros gobiernos departamentales.

⁷⁵ Artículo 7 de la Constitución Política del Estado.

⁷⁶ El Deber, Sábado 29 de enero de 2005, p. 1.

⁷⁷ Los miembros del Consejo Preautonómico de Santa Cruz son: Jorge Asbún, José Antonio de Chazal, Juan Carlos Urenda, Carlos Dabdoub, Luis Darío Vásquez, Paula Peña, Julio Salek, Sonia Suárez, Isaac Sandoval, Juan Flores, Hernando García V., Lucio Añez, Mamerto Limpías, Agustín Saavedra, Braulio Espinoza, Bonifacio Barrientos, Valeriano Ríos, Egberto Tabo, Franz Michel, Juan José Machado, Pedro Rivero Mercado, Alcides Parejas, Carlos Soruco y Roxana Gentile.

Asimismo, esta Asamblea convocaría a elecciones de prefecto y a referéndum previo a la Asamblea Constituyente en caso que los poderes públicos no lo hicieran.

Por su parte, el Consejo Preautonómico tiene la tarea de preparar en detalle la propuesta de reformas constitucionales necesarias y el estatuto autonómico de Santa Cruz, que bien podrá servir de base para otros departamentos.

La Asamblea Provisional Autonómica y el Consejo Preautonómico de Santa Cruz estarán en funciones hasta que se elija por voto popular la asamblea departamental dentro del marco de la nueva Constitución.

El Cabildo constituye una parte de un fenómeno revolucionario en el sentido de aportar al país con ideas no convencionales de cambio para el bien de todos, y tiene la virtud de encuadrarse estrictamente en el marco de la estrecha Constitución vigente.

Las consecuencias

La primera consecuencia del Cabildo fue desmentir todas aquellas especulaciones prejuiciosas que se venían profiriendo en el occidente boliviano que se podrían sintetizar en el punto 2 de la proclama “Al pueblo de Bolivia” que firmaron ocho alcaldes municipales de las principales ciudades de Bolivia (menos el de Santa Cruz), seis días antes del Cabildo y que dice así: “Rechazamos los intentos sediciosos que vienen provocando sectores antidemocráticos y oligárquicos en movilizaciones de clara intencionalidad política que tienen como objetivo evitar la realización de la Asamblea Constituyente”⁷⁸. Esa proclama (que me recuerda las del Alto Perú), como se sabe, fue gestada desde el palacio de gobierno y acusaba claramente al moviendo cívico cruceño de ser sedicioso, antidemocrático y oligárquico. El Cabildo, por su magnitud y su contenido, echó por tierra la enfermiza estupidez de la proclama de los alcaldes.

La segunda consecuencia fue la dictación del Decreto Supremo No. 27988 del mismo día del Cabildo, que permite que el Presidente de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales, designe prefectos a aquellos que resulten elegidos mediante voto popular en los departamentos, medida que implica poco avance estructural, por cuanto los prefectos elegidos por el pueblo tendrán las mismas competencias que le otorga el sistema centralizado boliviano actual, y que detentan los prefectos elegidos a dedo. Sin embargo, entre elegir al Prefecto y no elegirlo, primó la idea que era mejor elegirlo, así sea bajo una estructura constitucional centralista, por cuanto se trata de un buen comienzo del proceso autonómico. En todo caso, el Prefecto elegido por voto popular tendrá la legitimidad popular y autoridad moral necesaria para llevar a cabo su plan, al margen de la debilidad o fortaleza política del gobierno central.

⁷⁸ El Nuevo Día, sábado 22 de enero de 2005, p. A 20. La proclama fue firmada por Juan del Granado Cosío, José Luis Paredes Muñoz, Edgar Bazán Ortega, René Joaquina Cabrera, Gonzalo Terceros Rojas, Aideé Nava Andrade, Oscar Montes Barzón, Moisés Shiriqui Bejarano, Miguel Becerra Suárez.

La tercera consecuencia fue la agilización del referéndum previo a la asamblea constituyente. La tramitación del proyecto de ley presentado al Poder Legislativo, en forma conjunta, por la brigada parlamentaria cruceña, el Consejo Departamental y el Comité Pro-Santa Cruz, está siguiendo su curso. Asimismo, el trámite de las aproximadamente 500.000 firmas obtenidas en Santa Cruz por la vía de la Iniciativa Legislativa Ciudadana que establece la Ley del Referéndum, podría activarse con energía si resultase necesario.

La cuarta consecuencia es que la Asamblea deberá trabajar en la transferencia de competencias a favor de las prefecturas, de la misma manera que la Ley de Participación Popular transfirió, sin respaldo de una norma constitucional expresa, competencias de educación y salud a favor de los municipios. Se deben estudiar una serie de competencias a ser transferidas inmediatamente. Algunas transferencias se efectuarán mediante decreto y otras mediante ley.

Las reformas constitucionales que incluyan el Estado autonómico, la elección de los prefectos y el referéndum previo a la Asamblea Constituyente, y el inicio de la transferencia de competencias a favor de las prefecturas, son impulsos del Cabildo que deberá consolidar la Asamblea Provisional Autonómica engendrada por él.

La quinta consecuencia fue haber logrado que toda la clase política del departamento de Santa Cruz, se sume formalmente a la lucha por las autonomías. Ellos ahora tienen la palabra y el pueblo cruceño deberá premiarlos o sancionarlos a la luz de los resultados.

Una consecuencia negativa que pudiera haber generado el Cabildo, es que la población considere que, con los resultados arriba descritos, ya se hubieran logrado las autonomías departamentales. Nada más falso y peligroso. El Estado autonómico habrá nacido cuando se reforme la Constitución Política del Estado y esta incluya un régimen suficiente de autonomías departamentales. Para ello, nos resta una ardua lucha.

BIBLIOGRAFIA

BASSOLS COMA, Martín: *Código de los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.

CALVO ORTEGA: *La financiación de las regiones en Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*. Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977.

CHAMORRO Y SARZA, José Antonio: *La gestión integrada del sistema tributario en el estado descentralizado español*, Thompson Aranzadi, Navarra, 2003.

CONTRERAS PELAEZ, F.: *Derechos sociales: teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994.

COSCULLUELA, Luis: *Las vertientes del regionalismo en la obra colectiva Las Autonomías regionales*. Madrid, 1977.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *El sistema constitucional español*. Dykinson, Madrid, 1992, p.869.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983.

GARCIA LINERA, Álvaro: *Autonomías indígenas en descentralización y autonomía regional* serie Opiniones y Análisis, Ed. Fundación Hanns Seidel y Fundemos, La Paz, 2003.

GARCIA MARTINEZ, Andrés: *La gestión de los tributos autonómicos*, Civitas, Madrid, 2000.

GRONDONA, Mariano: *Las condiciones no económicas del desarrollo económico*, Ariel Planeta, Bs. As. 1999.

GROSSMAN, Peter: *Dougllass North: Porqué algunas naciones logran sostener el desarrollo*, en Revista Reforma Económica Hoy No. 3, 1994.

LEIGUE CANAMARI, Hugo: *El Estado Boliviano en el Siglo XXI*. Fundación Líder, Santa Cruz, 2001.

LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona 1986

MANSILLA, H.C.F.: *El carácter conservador de la nación boliviana*, Ed. El País, Santa Cruz, Bolivia, 1993.

MESA, GISBERT Y MESA: *Historia de Bolivia*, 5ta. Ed., Editorial Gisbert, La Paz, 2003.

RIVERA SANTIVAÑEZ, José Antonio: *Los desafíos del proceso constituyente. Algunas propuestas de cambio en el sistema constitucional boliviano*, en Asamblea Constituyente y

Reforma Constitucional, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Ed. Kipus, Cochabamba, 2004.

ROCA, José Luis: *Fisonomía del Regionalismo Boliviano*, La Paz, Los Amigos del Libro, 1ra. Ed., 1980.

SEJÍAS VILLADANGOS, Esther: *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*. Universidad de León, España, Vol. 1., 2003.

SILVA BASCUÑAN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago, jurídica de Chile, 1963.

URENDA DIAZ, Juan Carlos: *Autonomías Departamentales*, 2da edición, El País, Santa Cruz, 2003.

URENDA DIAZ, Juan Carlos: *Las autonomías departamentales en la reforma constitucional*, en *El Estado de Derecho y la Justicia Constitucional en el Siglo XXI*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, UPSA, 2004.

URENDA DIAZ, Juan Carlos: *Separando la chala del trigo*, en *Asamblea Constituyente y Reforma Constitucional*, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, 2005.

DOCUMENTOS VARIOS

Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

DEL GRANADO, Juan, *Federación de Municipios*, en *El Deber*, 7 de marzo de 2004 p. A 18 y 25 de abril del 2004.

Encuesta encargada por FULIDED, publicada en *El Deber* el 18 de julio de 2004 p. A 4 y en *El Nuevo Día* el 15 de julio p. A 6.

ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA, Tecnos, Madrid, 1995.

GALINDO SOZA, Mario: *La descentralización fiscal financiera de las autonomías departamentales*. Consultoría encargada por el Comité Cívico Pro Santa Cruz. (Inédita).

ICHAZO, Gabriela, *Ni centralistas ni federales*, en *El Nuevo Día*, 12.06.04.

MAYNTZ, R.: *Intergovernmental relations and local autonomy in Germany*, en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1982

RAPP, Martín: *Cultura la materia más dura* en *Revista Cash* No. 7.

RECOPIACIÓN DE LEYES INSTITUCIONALES, Documentación de la Consejería de la Presidencia, Comunidad de Madrid, 1984.