

Puentes para un diálogo democrático

**Proyectos de Constitución y Estatutos:
compatibilidades y diferencias**

Puentes para un diálogo democrático

Proyectos de Constitución y Estatutos:
compatibilidades y diferencias

Silvia Chávez Reyes
Carlos Böhrh Irahola
Andrés Torrez Villa Gómez

2ª edición corregida y actualizada

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



NETHERLANDS INSTITUTE FOR MULTIPARTY DEMOCRACY



Puentes para un diálogo democrático

**Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades
y diferencias**

Segunda edición, corregida y actualizada: agosto de 2008
© FES-ILDIS y fBDM

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

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

Autores: Silvia Chávez Reyes
Carlos Böhrst Irahola
Andrés Torrez Villa Gómez

Cuidado de edición: Agustina Rodríguez
Patricia Montes

Diseño de tapa: Juan Francisco Taborga

Depósito legal: 4-1-1792-08

Impreso en Creativa
Telf. 2 488 588

Contenido

Presentación 7

**¿Son compatibles los proyectos de Constitución
y de Estatutos Autonómicos?**..... 9
Silvia Chávez Reyes y Carlos Böhrtr Irahola

1. Introducción	9
2. Esbozo metodológico	12
3. La autonomía	13
4. Competencias departamentales.....	21
5. Competencias compartidas	31
6. Competencias del Gobierno nacional.....	35
7. Autonomías indígenas	38
8. Educación	42
9. Salud.....	47
10. Recursos naturales	48
11. Tierra	57
12. Territorio.....	57
13. Funcionarios públicos.....	58
14. Poder Judicial.....	60

Herramientas para un diálogo constitucional

Andrés Tórrez Villa Gómez

Introducción.....	69
Antecedentes.....	70
Metodología.....	72
Análisis.....	73
Legalidad y legitimidad.....	86
Autonomías.....	88
Reformas políticas.....	95
Tratamiento de los pueblos indígenas en la Constitución y en los estatutos.....	100
Tierra.....	105
Economía.....	109
Conclusiones finales.....	111
Anexos.....	113

Nota a la segunda edición

En febrero de 2008 la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM) y la Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS), pusieron en consideración del país el libro titulado *“Puentes para un diálogo democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos: Compatibilidades y diferencias”*, el mismo que presenta dos trabajos. Uno de Carlos Böhrh Irahola y Silvia Chávez Reyes titulado *“¿Son compatibles los proyectos de Constitución y los de estatutos autonómicos?”* y, el otro de Andrés Tórrez Villa Gómez *“Herramientas para un diálogo constitucional”*.

Desde su presentación, esta publicación despertó un gran interés entre políticos, analistas, dirigentes cívicos y sociales, docentes universitarios, cooperantes internacionales, militares y civiles conscientes de la crisis política que vivimos y de la necesidad de buscarle salidas por la vía del diálogo y el entendimiento entre los distintos actores políticos y sociales que se encuentran enfrentados.

Los 2.000 ejemplares impresos entonces fueron agotados, sin que el interés por ese texto haya disminuido. Por ello, ambas Fundaciones decidimos hacer una segunda edición, idea que fue recibida con entusiasmo por los autores. Es más, Carlos Böhrh Irahola, actualizó su trabajo. Para efectos de la comparación con el Proyecto de CPE aprobado en Oruro, utiliza en esta segunda edición el Estatuto Autonómico de Tarija aprobado en el Referéndum del 22 de junio, dejando de lado el Proyecto que usaron en la primera publicación.

La fBDM y la FES-ILDIS continúan apostando por el diálogo como único camino para resolver la crisis política que muestra una alta polarización derivada de discursos confrontacionales de los actores enfrentados. Es intención de las dos Fundaciones que esta segunda edición amplíe el círculo de bolivianos que creemos en soluciones democráticas y pacíficas.

Los editores

La Paz, agosto de 2008

Presentación de la primera edición

El momento político boliviano actual está fuertemente marcado por la aprobación, por parte de la Asamblea Constituyente, del proyecto de Constitución Política del Estado y, por otro, por la aprobación de cuatro departamentos de sus respectivos Estatutos Autonómicos: Santa Cruz, Tarija, el Beni y Pando. En todos los casos se trata de proyectos, pero por la intensa conflictividad política, buena parte de la percepción pública trata de ser inducida para comprenderlos como la letra final de la Constitución y de los estatutos.

Al no ser esto evidente, está claro que es necesario recorrer un largo proceso político para alcanzar sus respectivas aprobaciones. En ese extenso trayecto se pueden producir diálogos o confrontaciones. Los primeros pueden contribuir a fortalecer la democracia, mientras que las segundas pueden llevarnos incluso a retrocesos que perjudiquen los esfuerzos que realizamos por legar un mejor país a nuestros hijos.

Sin embargo, los actores políticos y sociales que defienden esos proyectos –por un lado, el Gobierno nacional y el Movimiento Al Socialismo y por el otro, los departamentos autonómicos– expresan que la propuesta de la otra parte, de aquellos a quienes consideran como adversarios, estaría marcada por la ilegalidad y la ilegitimidad. Esta premisa no parece conducir a la senda del diálogo y la concertación, que se presenta como la vía más racional y democrática, y que pretendemos impulsar institucionalmente.

Ante esta situación, existen algunos indicadores que nos permiten pensar que es posible –si hay voluntad política de las partes– mirar con calma y de manera más objetiva los proyectos de Constitución y de estatutos autonómicos, para detectar las compatibilidades y las diferencias que existen entre ellos. Este ejercicio parece necesario, pues la palabra encendida de

defensa de las posiciones de uno y otro lado no da cuenta necesariamente de la letra fina de los detalles en los cuales hay coincidencias y diferencias.

La Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM) y la Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS), interesadas en promover el desarrollo democrático y la concertación política, creen en la importancia de tener insumos técnicos que establezcan los puntos de acercamiento y de distanciamiento en los contenidos de los proyectos de Constitución y de estatutos autonómicos, para que sean los actores políticos quienes utilicen esos insumos en su propósito de hallar aproximaciones o concertaciones políticas que abran paso a nuevos entendimientos a favor de los bolivianos y bolivianas.

Para ese efecto, ambas instituciones encargaron a Andrés Torrez, por un lado, y a Silvia Chávez y Carlos Böhr, por otro, realizar este ejercicio técnico, solicitándoles evitar juicios de valor que puedan convertirse en trabas para la concertación, limitándose al trabajo de comparación técnica entre los proyectos ya mencionados.

Las distintas versiones en borrador de los resultados fueron entregadas a actores políticos, medios de comunicación, intelectuales, cooperación internacional y otros sectores con incidencia en la política nacional, pues entendemos que el esfuerzo por encontrar salidas a nuestros conflictos debe comprometer al país en su conjunto. Ahora, con esta publicación los entregamos a todos los lectores interesados en el curso de la democracia boliviana, no sin antes expresar que dichos trabajos no reflejan una posición institucional, sino la de quienes los elaboraron.

La Fundación Friedrich Ebert y la fBDM agradecen a los autores de los textos por el trabajo realizado. Agradecen también a los lectores por su esfuerzo de penetrar en estos textos. Finalmente, hacemos votos por que este aporte contribuya a hacer de nuestra democracia un mejor espacio para el encuentro de la pluralidad existente en nuestro país.

Willi Haan
Director de la FES-ILDIS

Guido Riveros Franck
Presidente de la fBDM

¿Son compatibles los proyectos de Constitución y de estatutos autonómicos?

*Silvia Chávez R.
Carlos Böhrst I.*

1. Introducción

La primera mitad del mes de diciembre de 2007 estuvo marcada por la aprobación en Oruro, a cargo de la Asamblea Constituyente, del proyecto de la nueva Constitución Política del Estado (NCPE). Dada la larga confrontación entre los asambleístas del MAS y los representantes de la oposición, el documento aprobado no podía sino formar parte de duras polémicas entabladas entre el gobierno nacional y los prefectos de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, quienes, acompañados de los Comités Cívicos departamentales, se niegan a aceptar la validez del texto entregado por la directiva de la Asamblea. Dos tipos de argumentos se esgrimen corrientemente contra el proyecto de Oruro: unos de naturaleza jurídica, aduciendo que el documento habría sido sancionado violando las leyes que hicieron posible el funcionamiento del máximo evento constitucional y, al mismo tiempo, transgrediendo su propia normativa interna. Otros argumentos descalificadores apuntan más bien a la ausencia de concertación y al bajo nivel de inclusión de las fuerzas de oposición en la redacción del proyecto de nueva Carta Magna. De ese modo, “constituyentes”, prefectos y dirigentes cívicos no afines al gobierno buscan, con sus impugnaciones, resaltar la *ilegalidad* y la *ilegitimidad* del “producto” final sancionado por la Asamblea.

Según lo dispuesto por las leyes sustentatorias de la Asamblea, vencida la fase que concluyó en la ciudad de Oruro, el Congreso Nacional debe discutir y aprobar, por dos tercios de quienes se encuentren en sala, la ley de convocatoria al llamado *referéndum dirimitorio*, para que sea el “cuerpo electoral” el que se pronuncie sobre las opciones A o B del artículo 398 de la nueva Ley Fundamental, es decir, si la mayoría de bolivianas y bolivianos deseamos fijar como superficie máxima de la propiedad agraria 10.000 hectáreas o sólo 5.000. Semejante tema, como es fácil suponer, estaría empujando, al menos, a los empresarios cruceños y a los ganaderos benianos a un estado de ánimo de intensa incertidumbre, lindante prácticamente con el pánico. Naturalmente, los demás empresarios del país e incluso los estratos altos de la clase media, así sea únicamente por solidaridad, serían presa también del mismo estado de ánimo. Todos ellos, al parecer, estarían sintiendo, 50 años después de los sucesos de 1953, que el fantasma de una segunda reforma agraria se levanta nuevamente sobre Bolivia.

La cuestión de la tierra y otros temas no menos importantes -como la reelección presidencial, las poco discutidas “autonomías regionales” y otros del mismo calibre- explican el posicionamiento de confrontación de los representantes, prefectos y líderes cívicos de los cuatro departamentos que integran la denominada “media luna”. “*El proyecto de la nueva Constitución es ilegal e ilegítima*”, sostienen unos y otros. Por ello, “*no puede, ni debe, convocarse al referéndum dirimitorio*” concluyen todos en tono firme¹.

Por su lado, casi al mismo tiempo que el país recibía las noticias sobre las conclusiones de la Asamblea Constituyente, los prefectos y las *Comisiones o Asambleas pre-autonómicas* de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando hicieron conocer a la población que sus proyectos de Estatutos Autonómicos (EA's) se encontraban, asimismo, redactados y prontos a ser aprobados. En efecto, durante la segunda mitad de diciembre los documentos fueron sancionados en cada una de las capitales de departamento.

De manera simétricamente opuesta a la descalificación del proyecto de Constitución, los líderes regionales se dedicaron -todavía lo vienen haciendo en nuestros días- a justificar los documentos autonómicos sosteniendo que, al contar con el voto mayoritario en el referéndum del 2

1 Pese a todo, el 28 de febrero, en medio de un cerco humano desplegado por adeptos al partido de gobierno e impidiendo el ingreso de la mayoría de los opositores al edificio del parlamento, el Congreso aprobó, sin debate alguno, la ley de convocatoria al referendo *dirimidor* y, de paso, modificando la normativa de la Asamblea Constituyente, convocó también a la consulta para ratificar la Constitución. Ambas consultas, empero, no pudieron ser llevados a cabo.

de julio de 2006, se trata de instrumentos no sólo jurídicamente válidos sino también legítimos. Con esa lectura de los hechos, desde los departamentos que integran la “media luna” se buscó dar vigencia práctica a los EA’s a través de la celebración de nuevas consultas populares departamentales: único camino existente dado el simultáneo rechazo al proyecto de Oruro, el que, paradójicamente, contiene la autorización para las autonomías departamentales².

Frente a las nuevas consultas populares, los asambleístas del MAS y funcionarios de gobierno no se cansan de repetir que, desde el punto de vista de la teoría constitucional, la aprobación de los Estatutos debe estar necesariamente precedida por la sanción de una reforma constitucional que autorice y fije los límites de las innovaciones institucionales que el régimen autonómico implica. Al fin y al cabo, dicen los constitucionalistas gubernamentales, la Constitución es el documento madre, mientras que los EA’s son cartas orgánicas ubicadas en el segundo nivel dentro de la máxima jerarquía constitucional. En consecuencia –concluyen los voceros oficialistas– en tanto no entre en vigencia una Constitución autonómica, los documentos departamentales carecen de sustento constitucional alguno. De ese modo, a la descalificación de la nueva Ley Magna le sigue inmediatamente la invalidación de los Estatutos.

Considerando que la redacción de estos últimos se realizó de espaldas, cuando no en contraposición al contenido del proyecto trabajado por la Asamblea Constituyente, a nadie debe extrañar que existan abundantes y profundas divergencias entre el texto del proyecto de NCPE, por un lado, y los de los EA’s, por otro³. Son tantas y tales las diferencias, divergencias y contradicciones que esos documentos no podrían entrar en vigencia sin resquebrajar la unidad nacional y sin desordenar profundamente el funcionamiento del país. Cualquier observador imparcial en grado mínimo, rápidamente coincidirá en el hecho de que el “diálogo nacional”⁴ no tendrá

2 Los referendos departamentales para la aprobación de los EA’s se realizaron el 4 de mayo en Santa Cruz, poco menos de un mes después, el 1º de junio, en Beni y Pando y el 22 de junio en Tarija.

3 Existen también diferencias importantes entre los cuatro Estatutos Autonómicos, como veremos en el desarrollo del trabajo.

4 En el marco de la difícil situación política que atenaza al país, el “diálogo nacional” se gestó a través de invitaciones públicas poco cordiales que, al efecto, formuló el presidente durante la segunda y tercera semanas de diciembre; invitaciones respondidas por los prefectos, en forma escrita y tono poco amable también, el 27 de diciembre. Gracias a ambas iniciativas, finalmente, el 7 de enero se produjo la primera reunión conjunta. A fines del mes de julio, momento en que se procesa la reimpresión de este libro, el diálogo no dio todavía fruto alguno.

éxito si no se posibilita la compatibilización de unos y otros textos o, al menos, si no crea las condiciones para facilitar la realización de tal tarea que, a todas luces, dista mucho de ser sencilla.

Este documento se propone, precisamente, aportar a la identificación de esas múltiples divergencias, contradicciones e incompatibilidades presentes en los documentos que forman parte del “objeto” de estudio, contribuyendo, simultáneamente, a la visibilización de las soluciones o pautas de solución que permitan arribar al *gran acuerdo nacional* del que vienen hablando oficialistas y opositores

2. Esbozo metodológico

Este documento no busca realizar análisis crítico alguno del texto del proyecto de nueva Constitución, tampoco de los Estatutos Autonómicos. No contiene, por ello, enfoques teóricos, menos juicios de valor, sobre las concepciones del estado, de la sociedad y de la vida que laten en aquel y en estos documentos. Este trabajo se dedica únicamente a comparar los cinco textos consultados (cuatro Estatutos⁵ y el proyecto de la NCPE), buscando identificar sus diferencias y sus cercanías. Se trata, en consecuencia, de constatar si es posible la compatibilización de los textos y cuál el grado de dificultad que la tarea entraña.

El estudio comparativo se realizó a través de doce ejes temáticos, considerados sensibles y aptos para identificar coincidencias, cercanías, diferencias y contradicciones. Los ejes escogidos son: **i.** autonomía; **ii.** competencias departamentales; **iii.** competencias compartidas entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales; **iv.** competencias del gobierno nacional; **v.** autonomía indígena; **vi.** educación; **vii.** salud; **viii.** recursos naturales; **ix.** tierra; **x.** territorio; **xi.** funcionarios públicos nacionales y designación de autoridades jerárquicas, y **xii.** poder judicial. Al margen de estos ejes temáticos, naturalmente pueden utilizarse otros más, como es el caso de los derechos fundamentales. Sin embargo, se parte del supuesto de que los doce temas seleccionados son, o parecen ser, los que ofrecen mayores dificultades.

⁵ En la primera edición de este libro (febrero de 2008) se utilizó la versión preliminar del proyecto de Estatuto de Tarija. El mes de marzo, la *Asamblea Autonómica provisional* aprobó el “texto oficial” del proyecto de Carta Orgánica tarijeña, ratificado posteriormente, el 22 de junio, en las ánforas. Entre la versión preliminar y el texto oficial existen grandes diferencias, las que fueron incorporadas en esta edición.

Cada uno de estos ejes se sistematiza a través de cuadros comparativos, diseñados de manera tal que permitan una fácil lectura horizontal y cruzada de los textos comparados. En los cuadros dedicados a las competencias (ejes **ii**, **iii** y **iv**), las materias competenciales aparecen, en cada una de las columnas, en la misma fila o altura, lo que permite focalizar rápidamente, materia tras materia, las similitudes, diferencias y contradicciones.

Adicionalmente, por su carácter central y ordenador del “diálogo nacional”, se decidió abordar el primer eje temático (autonomía) a través de cinco dimensiones: **a.** tipos de autonomía reconocidos; **b.** alcance de la autonomía; **c.** principios del régimen autonómico; **d.** base de la autonomía, y **e.** contenido del concepto de “pueblo”. Estas cinco dimensiones se convierten en la ruta de aproximación a la concepción de autonomía que late en cada uno de los documentos.

La presentación sistematizada y comparativa de la información -vale decir, de los textos equivalentes de cada uno de los documentos- permite identificar adicionalmente algunos de los diseños constitucionales e institucionales que podrían confrontar severas dificultades en la fase de implementación práctica. En estos casos, empero, la intención de este trabajo no va más allá de alertar a los respectivos niveles políticos y de gobierno sobre dichas complejidades.

3. La autonomía

3.1. Tipos de autonomía reconocidos

Para realizar una lectura adecuada de los tipos de autonomía que reconocen la NCPE y los EA's, cabe establecer como marco de referencia el estado en el que se encuentra el proceso de descentralización administrativa del país. Es ya un lugar común sostener que la Bolivia actual, a través de la ley orgánica de municipios y de la Ley de Participación Popular, ha desarrollado y potenciado significativamente el nivel local, consolidando los gobiernos municipales dotados de autonomía. A diferencia de estos últimos, la Ley de Descentralización Administrativa sólo pudo delinear un débil nivel intermedio, en el que las prefecturas, debido a las restricciones constitucionales vigentes y al diseño institucional de la ley, no pueden constituirse como gobiernos departamentales. Desde el punto de vista administrativo e institucional, lo que el país necesita, en consecuencia, es fortalecer y desarrollar el nivel intermedio. Pero esta óptica no es la

única prevaleciente en nuestros días, a ella se fueron añadiendo las reivindicaciones y demandas de los pueblos indígenas empoderados del proceso de democratización del poder gracias a los resultados electorales de diciembre de 2005 y al gobierno de Evo Morales.

Las respuestas que, a través de los tipos de autonomía a implantarse, ofrecen el proyecto de nueva Constitución y los EAs a las demandas administrativo-institucionales y étnico-culturales se recogen en la siguiente tabla centralizadora:

Tabla 1
Tipos de autonomía

Tipo	Nueva CPE	Santa Cruz	Tarija	Beni	Pando
1. Departamental	X	X	X	X	X
2. Regional	X				
3. Provincial		XR	XR	XR	XR
4. Municipal	X	X	X	X	X
5. Indígena	X	XM	XR	XM	X

XR = Acepta, pero en forma relativa y parcial.

XM = Acepta la autonomía indígena, pero únicamente bajo modalidad municipal.

Aquí la principal diferencia radica en que las “autonomías regionales” únicamente son reconocidas por la nueva Constitución, aunque, al mismo tiempo, los cuatro Estatutos Autonómicos introducen la autonomía provincial (ver Cuadro 1), concebida ésta como ejercicio de la planificación regional, ejecución de la inversión pública, *ergo*, descentralización de recursos y elección directa de las autoridades provinciales⁶. Cabe mencionar aquí que -como nos lo muestra la reciente experiencia de la elección de los prefectos- es previsible que, estimulados por la expresión de la voluntad popular en las ánforas, se activen tendencias y procesos de innovación institucional

⁶ Los cuatro Estatutos reducen la potestad legislativa de las provincias a su representación en la Asamblea Departamental. Santa Cruz, Beni y Pando reconocen, al mismo tiempo, la elección popular de Subgobernadores provinciales e incluso de un Consejo Provincial, cuyas competencias ejecutivas, administrativas y de planificación serán reguladas por leyes departamentales. El texto oficial del Estatuto de Tarija habla de “Asamblea Provincial”, integrada por los diputados departamentales e indígenas de la provincia y de “Ejecutivos Seccionales de Desarrollo”, designados por el Gobernador de entre los diputados departamentales de la Sección. En este caso, se trata de órganos paralelos a los gobiernos municipales.

Cuadro 1

Fundamentos, alcance y tipos de autonomía

Tema	Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA - Tarija
1.1. Tipos de autonomía reconocidos	i. autonomía departamental ii. autonomía regional iii. autonomía indígena originario campesina iv. autonomía municipal 278 a 290	i. autonomía departamental ii. autonomía provincial (relativa o declarativa) 146 iii. autonomía municipal, que abarca a Pl's 152	i. autonomía departamental ii. autonomía provincial (relativa o declarativa) 104 iii. autonomía municipal, abarca a Pl's 106 y 111	i. autonomía departamental ii. autonomía provincial (relativa o declarativa) 75 a 77 iii. autonomía indígena 78 y 79 iv. autonomía municipal 65	i. autonomía departamental ii. autonomía provincial (relativa o declarativa) 93 a 98 iii. autonomía indígena 103 iv. autonomía municipal 7. f)
1.2. Alcance de la autonomía	a) Elección directa de las autoridades, y b) Facultades <i>legislativa normativo-administrativa</i> , fiscalizadora, ejecutiva y técnica. 273 y 278 <i>En los Arts. 2 y 290 el autogobierno está referido sólo a los pueblos indígenas.</i>	a) Elección directa de las autoridades, y b) Potestad legislativa, <i>desarrollo legislativo</i> , potestad reglamentaria y las funciones ejecutiva, <i>administrativa</i> y técnica. 3, 6, 7 y 26 El Art. 20 habla de <i>autogobierno</i>	a) Elección directa de las autoridades departamentales, y b) Competencias ejecutivas, atribuciones legislativas, y administrativas. 1 El EA no utiliza la palabra <i>autogobierno</i>	a) Elección directa de las autoridades departamentales, y b) Atribuciones legislativas, <i>desarrollo legislativo</i> , competencias ejecutivas, normativas, administrativas y de fiscalización 2, 18, 19 y 20 El Art. 8 habla de <i>autogobierno</i>	a) Elección directa de las autoridades departamentales, y b) Atribuciones legislativas, desarrollo legislativo, competencias ejecutivas, normativas, administrativas y de fiscalización 36 a 41
1.3. Principios del régimen autonómico	a) Unidad b) Solidaridad c) Bien común d) Autogobierno e) Igualdad f) Reciprocidad g) Subsidiariedad h) Gradualidad i) Participación y Control Social j) Provisión de recursos económicos k) Preexistencia de naciones y pueblos indígenas 271 <i>Estos principios abarcan al ordenamiento territorial.</i>	a) Unidad de <i>Bolivia</i> 1 b) Solidaridad <i>entre todos los bolivianos</i> 1 d) Autogobierno 20 g) Subsidiariedad 152. III i) Participación social 3 j) Provisión de recursos económicos 17 <i>El EA no contiene un artículo o capítulo destinado a los principios. Ellos se encuentran implícitos.</i>	a) Unidad Nacional b) Solidaridad g) Subsidiariedad h) Gradualidad j) Provisión de recursos económicos 1 l) La Democracia y la Libertad k) Respeto a la propiedad, si cumple una función social <i>El EA incluye otros siete (7) principios.</i> 4	a) Unidad nacional b) Solidaridad c) <i>Equidad y universalidad</i> d) Autodeterminación y Autogobierno e) Igualdad 16. b) g) Subsidiariedad h) Gradualidad i) Participación social j) Provisión de recursos económicos l) Cooperación y coordinación entre 3 niveles de gob. m) Profundización de la democracia n) Identidad departamental 9	a) Unidad 1 b) Solidaridad 7. l) c) Autonomía en la gestión 8. b) d) Igualdad 7. h) y 8. j) g) Subsidiariedad 8. e) h) Gradualidad 8. d) i) Participación y Control Social 8. g) y h) j) Potestad tributaria (incluye administración) 8. f) l) Coordinación y lealtad institucional 8. c) o) Voluntariedad 8. a)
1.4. Requisitos para la vigencia de la autonomía	Los alcances, organización, funcionamiento, estructura, competencias, asignación de recursos financieros y la coordinación del sistema de descentralización y autonomías se regirán mediante esta CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que será aprobada por 2/3 de votos del PL 272 Cada Concejo o Asamblea Autónoma elaborará su Estatuto... conforme a CPE y LMAD... 276	Santa Cruz se constituye en Departamento Autónomo, como expresión de la identidad histórica, la vocación democrática... <i>y en ejercicio de su derecho a la autonomía departamental.</i> 1 El Preámbulo cita también la Ordenanza de Intendentes de 28/01/1782, el "Referéndum Vinculante a la Asamblea Constituyente" de 2/07/06 y el mandato del "Cabildo del Millón" de 15/12/06	• Decisión soberana de sus habitantes, expresada mediante voto universal, libre, directo y secreto. 2	• Ejercicio del principio de autodeterminación, y • Marco establecido por la Constitución y leyes de la república 1	• Voluntad soberana y ejercicio del derecho a la Autonomía 1 • En el marco de la Constitución 1 • El Preámbulo cita el Cabildo de 1826 que decidió anexar Tarija a la recién fundada Bolivia.
1.5. Contenido del concepto "pueblo"	El pueblo boliviano está conformado por hombres y mujeres pertenecientes a: a) áreas urbanas con diferentes clases sociales; b) naciones y pueblos indígenas, y c) comunidades interculturales y afrobolivianos. 3	El pueblo cruceño está conformado por todas las personas que tienen su domicilio en el Departamento Autónomo de Santa Cruz. 1 Todos los ciudadanos bolivianos que tengan su domicilio en el Departamento de Santa Cruz. 3	El EA reconoce el ejercicio de la ciudadanía a "todos los bolivianos nacidos en el Departamento del Beni y aquellos que radiquen o decidan radicar en él..." 6. I.	Los ciudadanos bolivianos que tengan su domicilio en la jurisdicción de Pando tienen la condición política de pandinos y pandinas, sin ninguna distinción de raza, sexo, religión, idioma... o de cualquier otra índole. 7. I.	Todos los ciudadanos y ciudadanas bolivianas que habiten en cualquier parte del territorio del Departamento de Tarija tienen la condición política de tarijeños o tarijeñas. 3. 1.

Nota: Los números a la derecha de las columnas señalan el número de artículo que debe consultarse en cada uno de los documentos comparados.

Las cursivas son nuestras, así como los comentarios en rojo.

Abreviaciones en los cuadros

ALP: Asamblea Legislativa Plurinacional
CAD: Comisión Agraria Departamental

CPE: Constitución Política del Estado
EA: Estatuto Autonómico
GD: Gobierno departamental

GN: Gobierno nacional
GM: Gobierno municipal
LOPE: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

LMAD: Ley Marco de Autonomías y Descentralización
MAE: Máxima autoridad ejecutiva
ONG: Organizaciones no gubernamentales

PI: Pueblos indígenas
PL: Poder Legislativo
SEDES: Servicio Departamental de Salud

SEDUCA: Servicio Departamental de Educación
SIRESE: Sistema de Regulación Sectorial
TSJ: Tribunal Supremo de Justicia

y de captura de mayores competencias por el nivel receptor⁷. Vistas bien las cosas, entonces, puede sostenerse que existe una real cercanía entre la autonomía regional de la NCPE y las autonomías provinciales de los Estatutos.

La autonomía indígena podría enfrentar fuertes problemas en Santa Cruz y el Beni, cuyos documentos autonómicos la aceptan únicamente bajo modalidad municipal o sujeta a fuertes restricciones. La incógnita queda abierta para el caso de Pando, donde el alcance del autogobierno de los pueblos indígenas se definirá mediante ley departamental. Volveremos sobre este delicado tema en el eje temático v.

3.2. Alcance de la autonomía

Coincidente resulta, *grosso modo*, el alcance de la autonomía en los cinco documentos estudiados. Todos sostienen que la autonomía consiste en: i) elección directa de las principales autoridades, y ii) en la transferencia de ciertas potestades normativas a los niveles subnacionales. Este es el punto de partida común de la nueva Constitución y de los Estatutos.

La discrepancia aparece cuando se presta atención al significado que unos y otros le atribuyen al concepto de “potestad normativa”, referido a las entidades autónomas. La tabla que sigue resume la situación:

Tabla 2
Distribución competencial

Potestad	NCPE	Santa Cruz	Tarija	Beni	Pando
1. Legislativa	XR	X	X	X	X
2. Desarrollo legislativo	XI	X	X		X
3. Reglamentaria	X	X	X	X	X
4. Ejecutiva	X	X	X	X	X
5. Técnico-administrativa	X	X	X	X	X

XR = Acepta, pero en forma relativa y parcial.

XI = Potestad reconocida de manera implícita.

⁷ O transferencia, según desde el lado que se vea. El desarrollo de los municipios, a partir de 1985, muestra un proceso semejante.

La coincidencia es absoluta cuando se trata de las potestades reglamentaria, ejecutiva y técnico-administrativa. Y no podría ser menos, ya que fue la Ley de Descentralización, con más de una década de aplicación práctica, la que reconoció ese tipo de competencias a las prefecturas. El conflicto radica, según lo devela la tabla, en el alcance que se le otorga a la potestad legislativa y en el concepto de *desarrollo* legislativo, íntimamente vinculados ambos (potestad legislativa y poder de desarrollo legislativo) a las técnicas de distribución competencial.

Si bien el proyecto de Oruro reconoce potestad legislativa a las autonomías, al hacerlo bajo el denominativo de “*facultad legislativa normativo-administrativa*”, pareciera estarse refiriendo al desarrollo legislativo o, menos todavía, a la mera potestad reglamentaria. El esfuerzo mayor en este apartado, por tanto, debería encaminarse, primero, al esclarecimiento del alcance, o semántica, de los conceptos y después, en una segunda fase, al replanteo de las asignaciones competenciales que, como veremos más adelante, es sin duda alguna el debate de fondo. Cumplidos satisfactoriamente ambos pasos, deberían conducir a la esperada compatibilización u homogeneización de los textos.

Conviene, en consecuencia, dejar sentada acá una primera aproximación a los conceptos. Se denomina corrientemente “potestad legislativa” a la capacidad de establecer los principios y reglas que rigen un determinado asunto o materia. El instrumento que fija dichas reglas es una ley u otro tipo de norma dotada de fuerza ejecutiva. La potestad legislativa es consubstancial a las competencias plenas o exclusivas de uno u otro nivel de gobierno.

Cuando la competencia es compartida por dos o más instancias diferentes y la potestad legislativa le corresponde a una de ellas, casi siempre la mayor, quedando la ejecución en manos de la otra u otras, se habla de *legislación básica*, o genéricamente fundante, para referirse a las reglas definidas por la primera, y de *desarrollo legislativo* a las normas particularizantes que pronuncia la otra u otras. No debe confundirse el desarrollo legislativo con la potestad reglamentaria. Aquel cabe únicamente en las competencias compartidas y, dadas ciertas condiciones, algunas veces en las concurrentes, mientras que esta última va asociada a las llamadas *competencias de ejecución* y a las recibidas por delegación⁸.

8 El EA de Santa Cruz diferencia con cierta precisión el uso de estos conceptos; precisión que retrocede en el documento pandino, especialmente en sus artículos 18 y 20 cuando disponen que el gobierno departamental “comparte” con el gobierno nacional el desarrollo legislativo, el que, obvio, mantendría la potestad legislativa. La imprecisión pandina, sin embargo, queda compensada, con creces, por su aporte a la identificación de materias en las que las competencias concurren no sólo con el nivel nacional, sino también con los municipios.

Una última prevención en este acápite: los conceptos aquí esbozados son propios de los sistemas complejos de distribución competencial, especialmente del denominado sistema de lista triple, que es el que aparece, por ejemplo, en la Ley Fundamental alemana.

Ahora bien, la compatibilización de los Estatutos con la NCPE puede resultar muy compleja y, a la vez, relativamente fácil. Compleja porque mientras la innovada Carta Magna y los EA's de Santa Cruz, Tarija y Pando fueron concebidos bajo el sistema de lista triple, el documento estatutarios del Beni responde al sistema de lista única. Esta es, por cierto, una dificultad importante, aunque, al mismo tiempo, se vislumbra sustancialmente menos difícil la sincronización del proyecto de NCPE con el Estatuto beniano. No obstante, por encima de ello, debe dejarse dicho aquí que las contradicciones entre las listas competenciales cruceñas y las de la nueva Constitución son tantas y tan profundas -como veremos en los ejes temáticos **ii**, **iii** y **iv**- que la divergencia formal anotada líneas atrás pasa a segundo plano.

En suma, introducir un lenguaje común sobre el alcance de la autonomía en los cinco documentos que requieren ser compatibilizados no parece ser una cuestión insalvable; depende de la formalización de acuerdos políticos claros sobre la distribución competencial entre los diferentes niveles de gobierno autónomo que se vayan a implementar.

3.3. Principios del régimen autonómico

El sustento ético y teórico de la autonomía que aparece en la NCPE y en los EA's resulta, felizmente, homogéneo. Seis principios compartidos otorgan suficiente base común a los cinco documentos comparados: la unidad nacional, la solidaridad social, la distribución vertical del poder y de la administración (autogobierno), la eficiencia administrativa (subsidiariedad), la participación y control social, así como la provisión de los recursos económicos necesarios (dentro de lo posible, por supuesto). A esa base común habría que añadir el principio de la gradualidad, el que se encuentra presente en la NCPE y en cuatro EA's, con la sola excepción de Santa Cruz.

Este eje analítico, sin duda, estimula e invita a realizar los máximos esfuerzos en procura de que el “gran acuerdo nacional” entregue frutos maduros al país en su conjunto y, particularmente, al pueblo de los cuatro departamentos de la “media luna”.

3.4. Base de la autonomía

Contrariamente a lo observado en el acápite anterior, el tema en el que no existe coincidencia ni cercanía alguna es el de las bases o requisitos para la aprobación de los Estatutos Autonómicos y la posterior implantación práctica del régimen autonómico.

En la visión de la NCPE, la “ruta crítica” para la vigencia de la autonomía atraviesa por cuatro pasos fundamentales: **i.** la aprobación del nuevo texto constitucional; **ii.** la redacción y promulgación de la “Ley Marco de Autonomías y Descentralización”, que supone la elección del nuevo Poder Legislativo; **iii.** la elaboración y aprobación del Estatuto por el Concejo o Asamblea Departamental, y **iv.** el dictamen positivo del control de constitucionalidad. El horizonte temporal mínimo para la vigencia real de las autonomías departamentales e indígenas, al decir de los artículos 272, 276 y 279. II de la NCPE, se encuentra por encima de dos años. Para las autonomías regionales podría resultar bastante más largo aún, dependiendo de cómo se resuelva la aparente contradicción entre los artículos 277 y 281. I, última parte⁹, del proyecto de Constitución aprobado en Oruro.

Los EA's, de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, por su parte, consideran suficientes los resultados del referéndum autonómico del 2 de julio de 2006 para, en ejercicio de la decisión soberana del pueblo, poner en vigencia el régimen autonómico. No hacen falta reglas del juego ni autorización constitucional para llevar la autonomía a la práctica. Esta visión es común a los cuatro departamentos, aunque el Estatuto Autonómico de Pando introduce un matiz importante: subordina el régimen de autogobierno al marco establecido por la Constitución y las leyes de la república.

¿Cómo se supera esta contradicción? Únicamente a través del “gran acuerdo nacional”. Si la NCPE y los EA's logran una compatibilización aceptable para todas las partes, esta contradicción se convierte en algo formal. Por el contrario, si el diálogo no termina con éxito, ella adquiere ribetes estratégicos, al punto de convertirse en la ficha que ponga en jaque la unidad nacional.

9 El artículo 277 dispone que las entidades territoriales autónomas, incluidas las regionales, no estarán subordinadas entre ellas, mientras que la última parte del párrafo I del artículo 281 establece que las autonomías regionales dependen de la decisión del Consejo Departamental.

3.5. ¿Quiénes integran el pueblo?

Al calor de los debates en la Asamblea Constituyente y a través de los cabildos realizados en diferentes ciudades del país, fuertes tensiones y desconfianzas regionalistas se han apoderado del o de los imaginarios colectivos. Desde bromas mal concebidas y peor difundidas, como aquella del “pasaporte” para ingresar a unos y otros departamentos, hasta verdaderos actos de violencia política -felizmente todavía aislados- explican los temores y susceptibilidades interregionales.

Debido a ello, resulta tranquilizadora la concepción que del “pueblo” despliegan tanto los Estatutos como la NCPE. Las cuatro Cartas Orgánicas departamentales utilizan un solo criterio para definir quiénes integran la voluntad popular: el domicilio real. Ningún otro factor -como raza, cultura u origen- deberá ser tomado en cuenta para el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona. Así, los “kollas”, “chapacos” y “cambas” forman parte del pueblo cruceño, tarijeño, beniano y pandino con el solo requisito de estar domiciliado en el territorio del departamento respectivo.

Del mismo modo, para la NCPE forman parte del *pueblo boliviano* todas las mujeres y hombres nacidos en el territorio nacional, al margen de su ubicación urbana o rural, sin importar si forman parte de una nación o pueblo indígena, o no lo hacen, o si se sienten parte de las comunidades interculturales (mestizos) o afrobolivianos. Todos formamos parte del *pueblo boliviano*: “cambas”, “kollas” y “chapacos”; mestizos, indígenas y no indígenas, e inclusive quienes habiendo nacido en el exterior decidieron asumir por voluntad propia la bolivianidad.

Más allá de si estas declaraciones -constitucional y estatutarias- son sólo formales o reales, constituyen un sólido e innegable punto de partida común para construir o reconstruir, si se quiere, la Bolivia unida, autonómica y plurinacional, por tanto inclusiva y equitativa, que todas las bolivianas y bolivianos deseamos.

4. Competencias departamentales

En el Cuadro 2 se encuentran las competencias departamentales según los puntos de vista del proyecto de NCPE y de los Estatutos Autonómicos. La lectura comparativa de cada una de las competencias -lo dijimos páginas atrás- puede realizarse en forma horizontal, atravesando las columnas.

Para el análisis del Cuadro 2 se utilizan tres aproximaciones: una teórica, otra cuantitativa y la tercera, cualitativa, prestando atención a las materias más conflictivas.

4.1. Marco teórico

¿Qué alcance tienen las competencias departamentales enlistadas por la NCPE y los EA's? En la respuesta a esta pregunta podría surgir la primera diferencia entre los documentos comparados¹⁰. Por ello, resulta imprescindible iniciar el análisis diferenciando entre el concepto de *competencia* y el de *materia* a la que se aplican las competencias.

Ya sabemos, según vimos en el punto 3.2., que las competencias son o pueden ser legislativa, desarrollo legislativo, reglamentaria, ejecutiva y administrativa¹¹. Ellas tienen que ver con la potestad de decidir originalmente y fijar las reglas sobre una materia determinada (legislativa) o de particularizar o adecuar a circunstancias concretas normas generales aprobadas por otra instancia de poder, a la que le está reservada la capacidad legislativa (ese es el desarrollo legislativo). Otra forma de desarrollo legislativo, pero de menor rango, es la potestad reglamentaria. Cuando la capacidad está centrada en la aplicación práctica de las reglas establecidas por otro poder se habla de competencia ejecutiva, la cual, naturalmente, requiere de facultades técnicas y administrativas. Ahora bien, las competencias -así diferenciadas- se aplican a determinadas materias, que son las que aparecen en las listas establecidas por la NCPE y los EA's, recogidas en el Cuadro 2.

Cuando las competencias legislativa, ejecutiva y administrativa se concentran en una sola mano, se habla de "competencias exclusivas". En este caso, la competencia legislativa engloba al desarrollo normativo y a la reglamentación. Y, finalmente, cuando las competencias se reparten entre dos o más instancias de poder, intervienen los conceptos de "competencias compartidas, concurrentes y/o delegadas", dependiendo de las modalidades de la distribución o transferencia de las competencias.

Utilizando las anteriores premisas teóricas, resulta evidente que la primera diferencia entre los documentos comparados radica en el alcance de las

10 Nótese que estamos hablando de "diferencia", no todavía de "discrepancia", menos de "contradicción".

11 Puede hablarse de otras más, fiscalizadora v. gr., pero aquí interesan las cinco mencionadas.

Cuadro 2

Competencias departamentales

Proyecto de Nueva Constitución (Art. 301)	EA de Santa Cruz (Art. 6)	EA del Beni (Art. 11)	EA de Pando	EA de Tarija (Art. 39)
1a. Planificación y gestión del desarrollo socioeconómico departamental.	Desarrollo sostenible socioeconómico departamental. Planificación estratégica departamental. 25 5	Aparece entre los objetivos. Art. 5. 6	Planificación y desarrollo sostenible del departamento. 17. 4 y 5	Promoción del desarrollo humano sostenible en el Departamento. Planificación departamental. Arts. 12 y 77. k) 3
1b. Aprobación del presupuesto departamental.	Administración de bienes y rentas. 3	Recursos económicos y financieros. 24	Administración de bienes y rentas. 17. 3	Administrar sus bienes y rentas. 5
2. Planificación y ejecución de la infraestructura departamental.	Competitividad, inversiones y financiamiento de infraestructura departamental. Obras públicas. 30 4	No figura esta competencia.	Promoción de competitividad, productiva y económica, inversiones y financiamiento de infraestructura departamental. Concurrente c/GN y GM's. 17. 6 20. 3	Ejecución de obras de infraestructura departamental. 6
3. Planificación y promoción del deporte y administración de infraestructura. Concurrente con GM's y PI's.	Deportes y esparcimiento. Concurrente con GM's. 41	Salud y Deporte. 1	Deportes y esparcimiento. Concurrente con GM's. 19. 7	Deportes. Compartida con GN. Art. 40. 6
4. Planificación y gestión de carreteras y ferrocarriles departamentales. En coordinación con GN.	Carreteras, ferrocarriles y otros medios de transporte departamentales. Concurrente con GM's. 38 37	Transporte y Comunicaciones. 20	Carreteras, ferrocarriles y otros medios de transporte (no dice departamentales) Concurrente con GN y GM's. 20. 10 17. 14	Transporte de interés departamental que comprende la construcción y gestión de carreteras y ferrocarriles. 15
5. Promoción del turismo. Concurrente con GM's y PI's.	Turismo departamental. 28	Turismo. 13	Turismo sostenible. Concurrente con GN y GM's. 20. 2	Turismo. Compartida con GN. Art. 40. 7
6. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos. Coordinación con políticas del GN.	Aprovechamiento hidráulico de interés departamental. Electrificación urbana y rural. 17 20	Recursos hídricos. 12	Recursos hídricos de interés departamental. Concurrente con GN y GM's. 20. 5	Recursos hídricos de alcance departamental y riego Generación, transporte y distribución de energía... 24 y 25 7
7. Promoción y protección del patrimonio cultural, histórico y natural. Concurrente con GN, GM's y PI's.	Cultura, lenguas originarias; patrimonio cultural, histórico y natural. Concurrente con GM's. 7 y 39	Educación y Cultura. Patrimonio Departamental. 22 y 29	Cultura, lenguas originarias, patrimonio cultural, histórico, artístico, arqueológico, etc. Concurrente con GM's. 19. 4	Patrimonio natural y cultural del Departamento, geológico, paleontológico, arqueológico, histórico... etc. 16
8. Otorgar personalidad jurídica a Fundaciones, ONG's, asociaciones, sindicatos y comunidades del departamento.	Fundaciones, asociaciones, cooperativas y ONG's que desarrollen actividades en el departamento. 33	No figura esta competencia.	Fundaciones, asociaciones, cooperativas y ONG's que desarrollen actividades en el departamento. 17. 8	Otorgar personerías, autorizaciones y licencias a Fundaciones, ONG's, asociaciones, cooperativas departamentales. 28
9. Dotación de infraestructura, equipamiento y recursos económicos a GM's para asistencia social...	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.
10. Promoción de acuerdos internacionales, previa información y en sujeción al Ministerio del ramo.	Acuerdos internacionales de interés departamental. Compartida con GN. Art. 7. 4	Aparece entre las atribuciones del Gobernador. Art. 27. 12	Acuerdos internacionales. Concurrente con GN. 18. 2	Acuerdos y convenios... internacionales que no comprometan la competencia nacional. 31
11. Coordinación del régimen de defensa civil con GN, GM's y PI's.	No figura esta competencia (¿?)	Desastres naturales y defensa civil. 27	Defensa civil y gestión de riesgos. Concurrente con GN y GM's. 20. 19	Defensa civil y emergencias. Compartida con GN. Art. 40. 10
12. Planificación y gestión de estrategias y acciones para la equidad de género en proyectos productivos.	Aparece entre las atribuciones del Gobernador. Art. 33.f)	No figura esta competencia.	Políticas de desarrollo y de protección de asuntos de género y generacionales. Concurrente con GM's. 19. 12	Equidad de género y generacional, incluido el establecimiento de acciones positivas... 22
	1. Organización, estructura y funcionamiento de órganos y entidades autónomas.	No figura esta competencia.	Organización, estructura y funcionamiento de órganos y entidades autónomas (designación autoridades). 17. 1	Definir su estructura, organización y funcionamiento internos. 1
	2. Régimen electoral e instrumentos de democracia participativa en la jurisdicción departamental.	Régimen electoral. Aparece entre las atribuciones de la Asamblea. Art. 22. 4	No figura esta competencia.	Convocar a referendos y otras consultas directas. Régimen electoral. Compartida con GN. Art. 40. 2
Políticas de investigación científica y tecnológica. Compartida con GD's. Art. 300. 4	6. Educación, en todas las áreas, niveles y modalidades. 8. Ciencia e investigación.	Educación y Cultura. 2 Ciencia, Tecnología e Investigación. 11	Educación. Compartida con GN y GM's. 20. 13 Ciencia. Compartida con GN y GM's. 20. 20	Educación. Compartida con GN. Art. 40. 3 Desarrollo científico y tecnológico del Departamento. 14
	9. Tierra.	Tierra y territorio. 5	Tierra. Compartida con GN y GM's. 20. 12	Tierra. Compartida con GN. Art. 40. 8
	10. Agricultura y ganadería.	Agricultura, ganadería y forestal. 15	Agropecuaria, caza, pesca. Compartida c/GN y GM's. 20. 4	Agricultura, ganadería... 11
	11. Sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria.	Sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria. 16	No figura esta competencia.	Sanidad animal, vegetal, alimentaria y medioambiental. 12
	12. Suelos forestales y bosques (¿normativo?)	Agricultura... y forestal. 15	Normativa bosques. No figura esta competencia.	Normativa bosques. No figura esta competencia.
	13. Aprovechamiento forestal (¿productivo?)	Aprovechamiento forestal. No figura esta competencia.	Producción forestal y de bioenergéticos. 17. 12	Aprovechamientos agroforestales... 11
Áreas protegidas. Compartida con GD's. Art. 300. 5	14. Áreas protegidas.	Áreas protegidas. 17	Áreas protegidas. Compartida con GN y GM's. 20. 6	Áreas protegidas de interés departamental. 23
Regulación del control medioambiental y de la biodiversidad. Compartida con GD's. Art. 300. 6	15. Medioambiente y equilibrio ecológico en las actividades productivas.	Medio ambiente y biodiversidad. 6	Medio ambiente y equilibrio ecológico. Concurrente con GN y GM's. 20. 7	Formular políticas y desarrollar acciones para la conservación del medioambiente. Art. 19
	16. Uso sostenible de diversidad biológica y biotecnología.	... Biodiversidad. 6	Diversidad biológica. Compartida con GN y GM's. 20. 8	Promover manejo sostenible de biodiversidad. Art. 19
	18. Autorizaciones, licencias y derechos para provisión de servicios en el ámbito de su jurisdicción.	No figura esta competencia.	Licencias para servicios. Compartida con GM's. 19. 1	No figura esta competencia.
	19. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.	Fomento y promoción de servicios de telecomunicaciones. 32
	21. Planificación, desarrollo e implantación de la política energética departamental.	Energía e Hidrocarburos. 21	No figuran estas competencias.	Participar... en la formulación de políticas energéticas nacionales. Competencia de ejecución. Promoción y fomento de energías alternativas. Art. 41. 2. 36
Promoción del comercio, industria, agroindustria, ganadería... Compartida con GD's. Art. 300. 13	23. Comercio, industria y servicios departamentales.	Comercio Internacional. 25	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.
	24. Trabajo y relaciones laborales. Seguridad industrial.	No figura esta competencia.	Relaciones laborales. Compartida con GN. 18. 4	Régimen laboral... Compartida con GN. Art. 40. 1
	26. Defensa de la competencia en ámbito departamental.	No figura esta competencia.	Promoción de competitividad... en el ámbito departamental. 17. 6	No figura esta competencia.
	27. Defensa de consumidores y usuarios.	No figura esta competencia.	Defensa del consumidor. Compartida con GM's. 19. 3	No figura esta competencia.
	29. Ferias internacionales que se realizan en Santa Cruz.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.	Ferias internacionales. Competencia de ejecución. Art. 41. 7
	31. Tributos de carácter departamental.	Tributos fiscales (no especifica el carácter departamental). 7	Tributos de carácter departamental. 17. 7	Tributos departamentales. 27
	32. Fondos fiduciarios departamentales y determinación de políticas públicas de inversión.	No figura esta competencia.	Fondos fiduciarios y determinación de políticas públicas de inversión. Concurrente con GN. 18. 1	Creación de empresas públicas, fondos y mecanismos de transferencia de recursos para el logro del Plan Departamental. 4
	34. Acuerdos interdepartamentales.	Aparece en atribuciones del Gobernador. Art. 27. 13	Acuerdos y convenios interdepartamentales. 17. 9	Acuerdos y convenios interdepartamentales... 31
	35. Ordenamiento territorial. Concurrente con GM's	Ordenamiento territorial. 8	Ordenamiento territorial. Compartida con GM's. 19. 5	Ordenamiento y Organización territorial. 18 y 19
Vivienda. Compartida con GD's. Art. 300. 10	36. Vivienda. Concurrente con GM's	No figura esta competencia.	Vivienda. Compartida con GN y GM's. 20. 9	Vivienda social. 17
	40. Caza y pesca.	No figura esta competencia.	... Caza y pesca. Compartida c/GN y GM's. 20. 4	Pesca... 11
	Salud. Compartida con GN y concurrente con GM's. Art. 7. 5	1. Salud y deporte.	Políticas de aseguramiento público en salud. 17. 15	Políticas de salud. Compartida con GN. 35 y Art. 40. 4
	Régimen jurídico de la administración pública y del funcionario público. Compartida con GN. Art. 7. 7	3. Recursos humanos.	Designación de autoridades departamentales, conforme a norma especial aprobada por la Asamblea Departamental. 17. 2	Régimen de la administración pública departamental, contratación de bienes y servicios y responsabilidad... 37
	Recursos naturales no renovables. Compartida con GN. Art. 7. 10	4. Recursos naturales renovables y no renovables.	Recursos naturales renovables y no renovables. Compartida con GN y GM's. 20. 11	Gestión de recursos naturales renovables. 10
		9. Migraciones para asentamientos humanos.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.
	Régimen policial de protección a personas y bienes. Competencia compartida con GN. Art. 7. 2	14. Orden público y seguridad ciudadana.	Régimen policial y Seguridad Ciudadana. Concurrente con GN y GM's. 20. 14 y 17	No figura esta competencia.
	Desarrollo integral de los pueblos indígenas originarios del Departamento. Compartida con GN. Art. 7. 1	18 y 19. TCO's y Comunidades campesinas.	Desarrollo integral de los pueblos indígenas originarios del departamento. Compartida con GM's. 19. 8	Desarrollo integral de PI's y las comunidades campesinas del Departamento. Compartida con GN. Art. 40. 5
	Medios de comunicación con el fin de garantizar la libertad de prensa. Compartida con GN. Art. 7. 8	23. Medios de comunicación escrita, oral y TV.	No figura esta competencia.	Creación y regulación de medios de comunicación social en el ámbito departamental. 26
		26. Conflictos de límites dentro del departamento.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.
		28. Minería.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.
		30. Espacio aéreo, suelo y subsuelo.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.
		31. Otras que se le transfieran.	Otras competencias que le sean transferidas. 17. 17	No figura esta previsión.
			Calendario de gestión y feriados departamentales. 17. 10	No figura esta competencia.
			Bolsas de Valores, centros de regulación... 17. 11	No figura esta competencia.
			Colegios profesionales y ejercicio profesional... 17. 13	No figura esta competencia.
			Gestión social integral del adulto mayor. 17. 16	Servicios de asistencia social... 21
				8. Transporte de gas natural en el territorio departamental.
				9. Industrialización de los hidrocarburos del Departamento.
Planificación, instalación, desarrollo y fortalecimiento de industrias. Compartida con GD's. Art. 300. 14	23. Comercio, industria y servicios departamentales.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.	13. Desarrollo industrial, incluidos parques industriales, maquilcentros, zonas francas e incubadoras de empresas.
				20. Mercados interiores, promoción de ferias y defensa de la libre competencia, en el marco de unidad de mercado.
			Estadísticas. Concurrente con GN y GM's. 20. 16	29. Estadísticas departamentales oficiales.
				30. Meteorología e hidrología de interés departamental.
				33. Funcionamiento de las cooperativas de servicios.
				34. Espectro electromagnético en el ámbito departamental.

Nota: Los números a la izquierda y a la derecha de las competencias en las columnas de la CPE y de los EA's de Santa Cruz, Tarija y Beni corresponden al número de las competencias según los respectivos artículos de la CPE y los EA's. En la columna de Pando las cifras a la derecha señalan el artículo y el número de atribución. Otras indicaciones aparecen expresadas en las columnas. Las cursivas, negrillas y los comentarios en rojo son nuestros. La información del EA tarijeño corresponde a la versión última aprobada el pasado mes de marzo por la Asamblea Autonómica provisional del Departamento de Tarija. GN = Gobierno Nacional; GM = Gobierno Municipal; PI = Pueblo Indígena; GD = Gobierno Departamental.

competencias departamentales, dado que entre ellos se encuentran cuatro enfoques distintos:

- i. los EA's de Santa Cruz, Tarija y Pando consideran que se trata de competencias exclusivas, aunque difieren grandemente en el listado de las materias.
- ii. el Beni, por su parte, utilizando el sistema de lista única, sostiene que el gobierno departamental autónomo tiene potestad para *“legislar, administrar, reglamentar, identificar, priorizar, planificar, autorizar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo departamental...”*. Si nos atendríamos a esta fórmula, deberíamos coincidir en que se trata de competencias exclusivas. Sin embargo, el Estatuto beniano afirma a renglón seguido que esas competencias las ejerce *“...en coordinación con el gobierno nacional y los gobiernos municipales...”*, lo que parecería sugerir que se trata, más bien, de competencias compartidas. El alcance real de estas facultades dependerá del significado que se le adjudique al verbo “coordinar”.
- iii. la NCPE, por su lado, opta por guardar silencio en torno al alcance de las competencias departamentales (v. artículo 301), aunque, también en este caso, es la redacción de la lista la que se encarga de mostrar cuáles materias son objeto de competencias exclusivas, cuáles otras son compartidas o concurrentes con diferentes entidades territoriales y aquellas otras que deberán ser ejecutadas de manera coordinada con otros niveles de poder.

En suma, lo recomendable es que el gobierno nacional y los líderes regionales se pongan de acuerdo para utilizar un mismo lenguaje, o formas equivalentes, que permita homogeneizar el alcance de las competencias departamentales.

4.2. Aproximación cuantitativa

Si la utilización de lenguajes diferentes plantea dificultades no desdeñables, las divergencias en la cantidad y calidad de las competencias asumen un grado de complejidad elevado. Veamos ahora las diferencias cuantitativas:

El proyecto de nueva Ley Fundamental entregado por la Asamblea Constituyente asigna a los departamentos autónomos trece materias competenciales. De este total únicamente cinco tienen alcance de exclusividad (1a, 1b, 2, 8 y 9), en tanto que las restantes ocho son

compartidas o concurrentes con otro nivel de gobierno. Esta asignación de competencias, ciertamente, peca por defecto. Podría decirse que se ubica en un nivel de transferencias competenciales semejante o incluso más atrasado que el de la Ley de Descentralización Administrativa¹².

En el otro extremo del abanico se ubica el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, el que reserva para el departamento un total de cuarenta y tres facultades exclusivas (en su artículo 6º aparecen 41, más 2 incluidas en otros artículos del documento). De este total 14 coinciden con el catálogo del proyecto de NCPE, lo que implica que la Carta cruceña le asigna a la gobernación departamental 27 materias no previstas en la nueva Constitución¹³. La versión cruceña, conforme veremos líneas adelante, peca por exceso porque pretende monopolizar asuntos tan sensibles como la distribución y redistribución de la tierra o las licencias para la provisión de servicios.

Bajo un manto de mayor flexibilidad, la Carta beniana tiene una orientación semejante a la de Santa Cruz, dado que busca incursionar en materias cuya gestión sería más eficiente a cargo de otra instancia de poder. Los autonomistas benianos catalogaron 30 competencias¹⁴, de las cuales 9 coinciden con el listado de la NCPE, lo que arroja una diferencia de 21 materias adicionales que estarían siendo disputadas al proyecto de Constitución. Cabe recordar, empero, que la flexibilidad beniana emerge del hecho de pensar todas sus competencias como facultades que deben ejercerse en coordinación con el gobierno nacional y/o con los gobiernos municipales. Añádase a ello que de las cuarenta y tres competencias “reclamadas” por el Estatuto cruceño más de diez no son perseguidas por el Beni.

Pando, por su lado, muestra asimismo un perfil menos agresivo que el cruceño. Define con la misma precisión teórica que este último un total de diecisiete materias sujetas a competencias departamentales exclusivas (v. artículo 17 del EA), de las cuales cinco coinciden con las de la nueva Constitución y apenas siete con el listado de cuarenta y tres exclusivas

12 La comparación de las asignaciones competenciales del proyecto de NCPE y de la Ley de Descentralización Administrativa se encuentra en: Böhr, Carlos, et. al., *Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres miradas*, FES-ILDIS y fBDM, La Paz, Bolivia, abril de 2008, pág. 104 y ss.

13 En la primera edición de este ensayo se deslizó un error, atribuyéndole al Estatuto cruceño la demanda de 53 competencias exclusivas. El número correcto es el aquí registrado: 43.

14 En el artículo 11 del EA del Beni aparecen 31 materias, pero se olvidaron del número 10.

reclamadas por Santa Cruz. Llamam la atención las coincidencias entre el Estatuto pandino y la nueva Constitución en la asignación de competencias compartidas. Estas coincidencias podrían configurar una real fortaleza para el trabajo de compatibilización de los documentos sometidos al análisis comparativo.

En el caso de Tarija, el artículo 39 del EA aprobado en las ánforas enlista un total de 37 materias competenciales exclusivas, coincidiendo en 11 con el proyecto de NCPE, lo que deja una asignación al gobierno departamental de 26 materias adicionales, de las cuales 19 son semejantes al catálogo cruceño.

Debe considerarse aquí que la agresividad competencial mayor que muestran los EA's cruceño y tarijeño puede explicarse, antes que por una vocación autonomista radical, por la mayor disponibilidad de recursos de ambos tesoros departamentales. No es que el sudeste del país sea más autonomista que el norte, sino que este último tiene mucho menos recursos que aquel. A la hora de distribuir las competencias debe tenerse en cuenta este factor que, por cierto, forma parte de los principios reconocidos por la NCPE: la gradualidad.

4.3. Una aproximación cualitativa

El mayor obstáculo para la compatibilización de los Estatutos Autonómicos con la NCPE amenaza surgir de algunas de las materias bajo competencias exclusivas (vale decir, legislación, reglamentación, ejecución y administración) reclamadas por Santa Cruz. Mencionemos las más importantes, usando el formato propuesto por el artículo 6 del EA cruceño:

- i. Tierra.
- ii. Agricultura y ganadería.
- iii. Suelos forestales y bosques.
- iv. Autorizaciones, licencias y derechos para la provisión de servicios.
- v. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
- vi. Planificación, desarrollo e implantación de la política energética departamental, y
- vii. Fondos fiduciarios departamentales... (transferencia de recursos públicos).

Se trata, evidentemente, de materias en las que las políticas públicas las define, en un elevado número de países, el gobierno nacional. Pero, tampoco es menos evidente que, al menos, para cuatro de estas siete materias (i, ii, iii y vi) la potestad nacional debe ser relativizada y adecuada a las particularidades regionales que plantea siempre el acceso a la tierra, así como las actividades agropecuarias, forestales y energético-productivas.

Tarija, Beni y Pando no muestran la misma rigidez que Santa Cruz en el tratamiento de esas siete materias. Veamos la tabla siguiente:

Tabla 3
Materias y Competencias

Materia	NCPE	Santa Cruz	Tarija*	Beni	Pando
1. Tierra	CN	CD	CDC	CD	
2. Agricultura y ganadería	CNC	CD	CD	CDC	CDC
3. Suelos forestales y bosques	CN	CD	CD	CDC	
4. Licencias para servicios		CD	CD		CDC
5. Telefonía y telecomunicaciones	CNC	CD			
6. Política energética	CN	CD	CE	CDC	
7. Fondos fiduciarios	CNC	CD	CD		CDC

CN = Competencia nacional exclusiva

CNC = Competencia nacional compartida

CD = Competencia departamental exclusiva

CDC = Competencia departamental compartida

CE = Competencia de ejecución.

* = Tabla actualizada con la versión oficial del EA-Tarija aprobado el 22 de junio.

De la tabla se desprende que son las políticas públicas en materia de acceso a (y distribución de) la tierra las que mayor desencuentro registran: la NCPE dispone que ellas constituyen competencia exclusiva del poder central, mientras que Santa Cruz y Beni consideran que se trata de una competencia departamental monopólica. Tarija y Pando, sin embargo, podrían contribuir a flexibilizar el escenario.

En las otras seis áreas al menos uno de los documentos aporta con criterios de concurrencia, lo que podría facilitar la compatibilización por la vía de diseñar un sistema de competencias compartidas entre el gobierno nacional y las autonomías.

Cuadro 3

Competencias compartidas

Proyecto de Nueva Constitución (Art. 300)	Estatuto Autonómico de Santa Cruz	Estatuto Autonómico de Beni	Estatuto Autonómico de Pando	Estatuto Autonómico de Tarija
1. Red fundamental de carreteras y ferrocarriles interdepartamentales.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.	Compartida con GN y GM's. 20. 10	Integración caminera nacional e internacional. Compartida con GN. 40. 11
2. Puertos fluviales y lacustres.	Competencia exclusiva del GD Concurrente con GM's. 6. 37 y 38	No figura esta competencia.	Competencia de ejecución. 21. 6	No figura esta competencia.
3. Generación, producción, control y transmisión de energía.	Competencia exclusiva del GD. 6. 20 a 22	Competencia del GD, coordinada con el GN y GM's. 11. 21	No figura esta competencia.	Competencia exclusiva del GD. 39. 7
4. Políticas de investigación científica y tecnológica.	Competencia exclusiva del GD. 6. 8	Competencia del GD, coordinada con el GN y GM's. 11. 11	Compartida con GN y GM's. 20. 20	Desarrollo científico y tecnológico. Competencia exclusiva del GD. 39. 14
5. Administración del sistema de áreas protegidas.	Competencia exclusiva del GD. 6. 14	No figura esta competencia.	Compartida con GN y GM's. 20. 6	Competencia compartida con el GN y Competencia de ejecución. 41. 9
6. Regulación del control medioambiental y de la biodiversidad.	Competencia exclusiva del GD. 6. 15 y 16	Competencia del GD, coordinada con el GN y GM's. 11. 6	Compartida con GN y GM's. 20. 7	Ecología y Medioambiente. Sujeta a régimen especial. Art. 19
7. Régimen de defensa civil.	No figura esta competencia.	Competencia del GD, coordinada con el GN y GM's. 11. 27	Compartida con GN y GM's. 20. 19	Compartida con GN. 40. 10
8. Cultura y deportes.	Concurrente con los GM's. 6. 7 y 41	Competencia del GD, coordinada con el GN y GM's. 11. 1 y 2	Compartida con GM's. 19. 4 y 7	Deportes. Compartida con GN. 40. 6
9. Turismo.	Competencia exclusiva del GD. 6. 28	Competencia del GD, coordinada con el GN y GM's. 11. 13	Compartida con GN y GM's. 20. 2	Compartida con GN. 40. 7
10. Vivienda.	Concurrente con GM's. 6. 36	No figura esta competencia.	Compartida con GN y GM's. 20. 9	Vivienda social. Concurrente con GM's. 39. 17
11. Desarrollo rural.	Competencia exclusiva del GD. Arts. 82 a 89	Competencia exclusiva del GD. Arts. 80 a 82	Compartida con GN y GM's. 20. 15	Compet. exclusiva del GD. Régimen especial. Arts. 17 y 39. 11
12. Desarrollo socioeconómico departamental.	Competencia exclusiva del GD. 6. 25	Competencia exclusiva del GD. Art. 5	Competencia exclusiva del GD. 17. 5	No figura como competencia específica. Implícita en otras competencias.
13. Promoción del comercio, industria, agroindustria, ganadería y servicios.	Competencia exclusiva departamental. 6. 10 y 23	Comercio Internacional. Competencia del GD coordinada c/GN. 11. 25	Compartida con GM's. 19. 2	Competencia exclusiva del GD. 39. 11 y 13
14. Planificación, instalación, desarrollo y fortalecimiento de industrias que incorporen valor agregado.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.	No figura esta competencia.	Competencia exclusiva del GD. 39. 13
	1. Desarrollo integral de los PI's originarios del departamento.	TCO's y comunidades campesinas. Coordinación con GN y GM's. 11.18	Compartida con GM's. 19. 8	Compartida con GN. 40. 5
	2. Régimen policial.	Orden público y seguridad ciudadana. Coordinación con GN y GM's. 11. 14	Compartida con GN y GM's. 20. 14	Seguridad ciudadana. Coordinación con GN y GM's. Art. 25
	3. Asuntos de género.	No figura esta competencia.	Compartida con GM's. 19. 12	Competencia exclusiva del GD. 39. 22
	4. Acuerdos internacionales de interés del departamento.	Atribución del gobernador. Art. 27. 12	Compartida con GN. 18. 2	Competencia exclusiva del GD. 39. 31
	5. Salud e investigación científica. Concurrente con GM's.	Salud y deporte. Coordinación con GN y GM's. 11. 1	Salud pública. Compartida con GN y GM's. 20. 18	Incluye el Seguro Universal. Compartida con GN. 40. 4
	6. Régimen laboral y de Seguridad Social.	Régimen laboral (parcial). Competencia del GD. Art. 63	Compartida con GN. 18. 3	Régimen laboral y empleo. Compartida con GN. 40. 1
	7. Régimen jurídico de la administración pública y régimen estatutario del funcionario público.	No figura esta competencia.	Compartida con GN. 18. 5	Competencia exclusiva del GD. 39. 37
	8. Medios de comunicación ("Garantizar libertad de prensa").	Libertad de prensa. Competencia departamental. Arts. 70 y ss	No figura esta competencia.	Competencia exclusiva del GD. 39. 26 y 34
	9. Recursos naturales renovables, que no fueren de competencia exclusiva del departamento.	Competencia compartida con GN, sujeta a régimen especial. Art. 93	Compartida con GN y GM's. 20. 11	Competencia exclusiva del GD. 39. 10
	10. Recursos naturales no renovables.	Competencia compartida con GN. Fiscalización departamental. Art. 97	Compartida con GN y GM's. 20. 11	No figura esta competencia.
	- Fondos fiduciarios. Competencia exclusiva del GD. 6. 32	No figura esta competencia.	1. Fondos fiduciarios departamentales. 18. 1	Competencia exclusiva departamental. 39. 4
				1. Régimen electoral. Compartida con GN. 40. 2
				2. Educación. Compartida con GN. 40. 3
				3. Tierra. 40. 8
				4. Servicios Básicos. 40. 9

Nota: Los números a la izquierda de las columnas indican el número de la competencia según el artículo 300 de la CPE, artículo 7 del EA-Santa Cruz, artículo 11 del EA-Beni y artículo 40 del EA-Tarija. Los números a la derecha de las columnas indican el artículo y numeral respectivos del EA del Beni no contiene un artículo con "competencias compartidas o concurrentes". Cabe destacar asimismo que todas las competencias del Beni están concebidas en coordinación con el gobierno nacional (GN) y los gobiernos municipales (GM's).

5. Competencias compartidas¹⁵.

La lectura del Cuadro 3 debe realizarse, de manera semejante a lo hecho en el acápite anterior, en función de dos bloques: el análisis comparativo de las catorce materias enlistadas en el artículo 300 del proyecto de NCPE, por un lado, y por otro, las diez que figuran en el artículo 7 del EA de Santa Cruz.

La contradicción franca entre la NCPE y el EA de Santa Cruz es también notoria en este eje temático. De las catorce materias sometidas por el proyecto de Constitución a competencias compartidas¹⁶ entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, Santa Cruz reclama ocho bajo potestades departamentales exclusivas; cataloga otras tres como concurrentes con los gobiernos municipales y las restantes tres simplemente no figuran en las listas cruceñas. No existe coincidencia alguna entre la nueva Constitución y el Estatuto cruceño. Por otro lado, las diez materias que figuran en la lista del artículo 7 de la Carta Orgánica de Santa Cruz difieren también completamente de las previsiones de la NCPE. Llama la atención que importantísimas materias como la red fundamental de carreteras, las actividades de defensa civil y el desarrollo industrial sean las “olvidadas” por el documento cruceño. Seguramente el alto costo de las tres áreas tiene algo que ver con el *olvido*.

Beni y Pando, por el contrario, coinciden grandemente con las previsiones de “conurrencia” de la NCPE. En ambos casos se registra compatibilidad de criterios en alrededor del 60% de las catorce materias comparadas (en 8 y 9 materias, respectivamente). La disputa se limita, prácticamente, al área del “desarrollo socio-económico departamental”; disputa en la que los argumentos departamentales revelan tener mayor fuerza, dado que simplemente no es concebible la vigencia real del régimen autonómico si

15 Buscando no desentonar con el texto de la NCPE, “**Competencias concurrentes**” subtitulaba este acápite en la primera edición de este libro. Sin embargo existen diferencias importantes entre lo *concurrente* y lo *compartido*. Se denominan “competencias concurrentes” a aquellas que ejercen simultáneamente, por derecho propio, dos o más instancias de poder, mientras que las “competencias compartidas” se configuran en escenarios de distribución de capacidades, cuando la potestad legislativa -en su caso acompañada de otras- la ejerce un nivel de gobierno y las restantes facultades -desarrollo legislativo, reglamentaria, ejecutiva y administrativa- se encuentran en manos de otro u otros niveles de gobierno.

16 El artículo 300 de la NCPE es equívoco o, al menos, confuso. Se trata de competencias compartidas y no concurrentes, aunque algunas de las materias enlistadas podrían gestionarse también bajo modalidades concurrentes, como la “administración de áreas protegidas” por ejemplo.

las definiciones del desarrollo departamental no se encuentran en manos del nivel intermedio.

Tarija, también en este caso, se ubica en una posición intermedia: menos flexible que la de benianos y pandinos pero no tan excluyente como la cruceña. En cinco materias coincide con la NCPE, una deberá estar sometida a un régimen compartido especial (medio ambiente) y otras cinco disputa para someterlas a gestión departamental exclusiva. La contradicción franca con el poder central radica en las áreas de energía, ciencia y tecnología, vivienda social, comercio, industria, agricultura, etc. y, por supuesto, en el ámbito macro del “desarrollo socio-económico departamental”.

Veamos ahora el grado de coincidencia entre los EA's en función de las diez competencias compartidas planteadas por Santa Cruz en su documento orgánico. La situación, como seguramente muchos esperaban, tampoco se muestra libre de divergencias. Tarija coincide con Santa Cruz en sólo cuatro materias a ser compartidas con el gobierno nacional (desarrollo de los pueblos indígenas, seguridad ciudadana, salud y régimen laboral) y diverge en las restantes seis.

Beni y Pando difieren asimismo de la visión cruceña, destacando en ambos EA's una concepción más flexible del régimen que debería aplicarse a la gestión de los recursos naturales renovables y no renovables. Su voluntad apunta a organizar esquemas de administración participativos y no a excluir, como pareciera ser la tónica dominante del Estatuto cruceño.

El saldo final, en este acápite, nos dice que la lista del artículo 300 de la NCPE puede ser rápidamente compatibilizada con Pando, Beni y Tarija; departamentos estos que verían sus expectativas satisfechas si las materias en las que coinciden con la iniciativa cruceña, total o parcialmente, fueran incluidas en el elenco de competencias compartidas o “concurrentes”. La aproximación que se logre entre estos tres EA's y la NCPE podría dibujar una sólida base común que, a la postre, estimule el entendimiento con Santa Cruz.

Cuadro 4

Competencias del gobierno nacional

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA - Tarija
1. Legislación y codificación sustantiva y adjetiva.				
2. Políticas generales y de coordinación en los ámbitos sectoriales y diferentes niveles del Estado.	Agricultura, ganadería, bosques, caza y pesca: Competencia exclusiva del GD. 6. 10, 12, 13 y 40	Agricultura, ganadería, bosques: Competencia departamental. 11. 15 Caza y pesca: No figura esta competencia.	Agricultura, ganadería, caza, pesca: Competencia compartida con GN y GM's. 20. 4	Competencia exclusiva del GD. 39. 11
3. Administración de justicia.	Competencia compartida y concurrente. Arts. 127 y ss	Competencia compartida y concurrente. Art. 32 y ss	Competencia delegada o compartida. Art. 60 y 61	Competencia compartida y concurrente. Arts. 104 y ss
4. Políticas de igualdad de género.	Competencia compartida. 7. 3		Competencia compartida con GM's. 19. 12	Competencia exclusiva del GD. 39. 22
5. Política fiscal; supervisión y control sobre el sistema financiero, crédito, banca y seguros.	Crédito, banca y seguros. Competencia de ejecución. 8. 1		Crédito, banca y seguros. Competencia de ejecución. 21. 1	
6. Banca Central, sistema monetario, divisas, cambio...				
7. Sistema de medidas y hora oficial.			Pesos y medidas. Competencia de ejecución. 21. 5	
8. Hacienda del Estado.				
9. Relaciones laborales y empleo.	Trabajo y Relaciones laborales. Competencia exclusiva del GD. 6. 24 Régimen laboral y SS: Competencia compartida. 7. 6		Relaciones laborales. Compartida con GN. 18. 4 Régimen laboral y SS: Compartida con GN. 18. 3	Régimen laboral y empleo: Compartida con GN. 40. 1
10. Deuda interna y externa.				
11. Comercio exterior.		Comercio internacional: Competencia departamental. 11. 25		
12. Régimen aduanero y arancelario.				
13. Fuerzas Armadas.		Atribución del Gobernador (parcial). Art. 27. 14		
14. Policía Boliviana.	Competencia compartida. 7. 2	Seguridad ciudadana y orden: Competencia departamental. 11. 14	Régimen policial: Compartida con GN y GM's. 20. 14	Seguridad ciudadana. Coordinación c/GN y GM's. Art. 25
15. Producción, comercio, tenencia, uso y registro de armas y explosivos.				
16. Relaciones internacionales y política exterior.	Acuerdos específicos. Competencia compartida. 7.4	Acuerdos específicos: Atribución Gobernador. 27. 12	Acuerdos específicos. Compartida con GN. 18. 2	Acuerdos interés departamentales: Exclusiva del GD. 39. 31
17. Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones.	Medios de comunicación. Competencia compartida. 7.8 Telecomunicaciones. Competencia exclusiva del GD. 6.19	Comunicaciones: Competencia departamental. 11. 20		Medios de comunicación y espectro electromagnético: Competencia exclusiva del GD. 39. 26 y 34
18. Servicio postal.				
19. Servicio meteorológico.	Control meteorológico. Competencia de ejecución. 8. 6			Meteorología e hidrología. Exclusiva del GD. 39. 30
20. Tierra y territorio; recursos naturales y energéticos estratégicos, minerales, hidrocarburos, recursos hídricos, espectro electromagnético, biodiversidad y recursos forestales.	Tierra: Competencia exclusiva del GD. 6. 9 Territorio: Competencia concurrente c/GM's. 6. 35 Biodiversidad: Competencia exclusiva del GD. 6. 16 Hídricos: Competencia exclusiva del GD. 6. 17 Energía: Competencia exclusiva del GD (parcial) 6. 21 Recursos no renovables: Compartida con GN. 7. 10	Tierra: Competencia departamental. 11. 5 Territorio: Competencia departamental. 11. 5 Biodiversidad: Competencia departamental. 11. 6 Hídricos: Competencia departamental. 11. 12 Energía: Competencia departamental. 11. 21 Recursos no renovables: Competencia departamental. 11. 4	Tierra: Compartida con GN y GM's. 20. 12 Territorio: Compartida con GM's. 19. 5 Biodiversidad: Compartida con GN y GM's. 20. 8 Hídricos: Compartida con GN y GM's. 20. 5 Energía: 20. 11 Recursos no renovab: Compartida GN y GM's. 20. 11	Tierra: Compartida con GN. 40. 8 Territorio: Competencia exclusiva del GD. 39. 18 y 19 Biodiversidad: Exclusiva departam. (parcial) 39. 16 Hídricos: Competencia exclusiva del GD. 39. 24 Energía: Exclusiva y de ejecución. 39. 7 a 9 y 41. 2 Recursos no renovables:
21. Reservas fiscales respecto a recursos naturales.				
22. Control y administración de las empresas estatales.	Competencia de ejecución. 8. 2		Competencia de ejecución. 21. 2	Participar en empresas. Compet. de ejecución. 41. 4
23. Ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio.				
24. Control de fronteras.				
25. Regulación y políticas s/ emigración e inmigración.		Migración: Competencia departamental. 11. 9		
26. Administración pública y régimen servicio público.	Competencia compartida. 7. 7		Competencia compartida con el GN. 18. 5	Competencia exclusiva del GD. 39. 37
27. Impuestos y tributos.	Nuevos tributos departamentales: Competencia exclusiva del GD. 6. 31	Nuevos tributos departamentales: Competencia departamental. 11. 7	Nuevos tributos departamentales: Competencia exclusiva del GD. 17. 7	Nuevos tributos departamentales: Competencia exclusiva del GD. 39. 27
28. Sistemas de administración y Contraloría del Estado y de las entidades públicas.				
29. Transporte terrestre, aéreo, fluvial y lacustre interdepartamental e internacional; registro de medios.	Competencia del GD. Concurrente c/ GM's. 6. 37 y 38	Transporte y comunicaciones: Competencia departamental. 11. 20	Transporte de mercancías y tránsito con origen y destino departamental: Competencia exclusiva del GD. 17. 14	Transporte de interés departamental: Competencia exclusiva del GD. 39. 15
30. Control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; matriculación de aeronaves y administración de los aeropuertos internos e internacionales.	Aeropuertos: Competencia de ejecución. 8. 5	Espacio aéreo, suelo y subsuelo: Competencia departamental. 11. 30	Aeropuertos: Competencia de ejecución. 21. 6	Aeropuertos: Competencia exclusiva del GD. 39. 15
31. Levantamiento de planos, mapas cartográficos; geod.				
32. Régimen Electoral y registro de organizaciones políticas.	Competencia exclusiva del GD. 6. 2	Atribución de la Asamblea. Art. 22. 4		Competencia compartida con GN. 40. 2
33. Autorización para convocatoria de referendos.	Atribución de la Asamblea. Art. 24. m)	Atribución del Gobernador y Asamblea. Ley Referendo	Atribución del Gobernador y Asamblea. Ley Referendo.	Competencia exclusiva del GD. 39. 2
34. Registro Civil.	Competencia de ejecución. 8. 11		Competencia de ejecución. 21. 11	
35. Registro de Derechos Reales.				
36. Patrimonio cultural, museos, bibliotecas y archivos de titularidad del Estado.	Competencia exclusiva del GD. 6. 7 y 39 Competencia de ejecución. 8. 8		De interés departamental: Compartida c/GM's. 19. 6 De titularidad Estado: Competencia ejecución. 21. 8	Patrimonio del departamento: Exclusiva del GD. 39. 16
37. Censos y registro de estadísticas estatales.				Competencia exclusiva del GD. 39. 29
38. Otorgar personalidad jurídica a Fundaciones, Asociaciones, Cooperativas, ONG's y Organizaciones sociales que actúen en más de un departamento.	Otorgar personalidad jurídica a entidades que desarrollan actividades en el departamento. 33		Otorgar personalidad jurídica a entidades que desarrollan actividades en el departamento. 17.8	Otorgar personalidad jurídica a entidades que desarrollan actividades en el departamento. 28
39. Políticas y gestión de los sistemas de educación, salud pública y seguridad social.	Educación: Competencia exclusiva del GD. 6. 6 Salud: Compartida con GN y concurrente con GM's 7. 5 Salud en SS: Competencia de ejecución. 8. 3	Educación: Competencia departamental. 11. 2 Salud: Competencia departamental. 11. 1	Educación: Compartida con GN y GM's. 20. 13 Salud: Compartida con GN y GM's. 20. 18 Seguridad Social: Compartida con el GN. 18. 3	Educación: Competencia compartida con GN. 40. 3 Salud: Competencia compartida con GN. 40. 4
40. Políticas de tierras, suelos, forestales y bosques.	Competencia exclusiva del GD. 6. 9 y 12	Competencia departamental. 11. 5	Competencia compartida con GN y GM's. 20. 12	Tierra: Competencia compartida con GN. 40. 8
41. Titulación de tierras.	Competencia exclusiva del GD. 6. 9	Competencia departamental. Art. 87		
42. Régimen general de servicios públicos.	Competencia exclusiva del GD. 6. 18			Servicios básicos: Competencia compartida con GN. 40. 9
43. Control patrimonio del Estado y entidades públicas.				

Resumen: de las 43 competencias nacionales "indelegables" s/g la CPE, Santa Cruz disputa, total o parcialmente, 23 materias. Tarija disputa 21 y Beni lo hace con 16 materias. Pando, por su parte, discute 18 materias. Debe destacarse, empero, que Pando y Beni, especialmente este último, buscan ante todo compartir o coordinar el ejercicio de las competencias.

6. Competencias del gobierno nacional

Naturalmente los Estatutos Autonómicos no contienen –ni tenían por qué hacerlo– las materias libradas a las potestades del gobierno nacional, pero, al reclamar para el gobierno departamental ciertas áreas para ser gestionadas bajo monopolio departamental o sujetas a compartimiento, implícitamente se generan divergencias y contradicciones con la voluntad estatal central. En este entendido, resulta revelador conocer, primero, la asignación de materias sujetas a exclusividad del gobierno nacional planteada por la nueva Constitución y, después, comparar la lista con la visión de los EA's; ambas tareas grandemente facilitadas gracias a la sistematización del Cuadro 4 en el que se encuentran los textos de los cinco documentos comparados.

Una primera aproximación al Cuadro de las competencias del gobierno nacional¹⁷ nos muestra que Santa Cruz le disputa al nivel central, total o parcialmente, 23 de las materias que la NCPE enlista como propias e *indelegables* del gobierno nacional, es decir, más del 50% de los ámbitos competenciales. El conflicto en este caso es, por cierto, más que importante. Le sigue Tarija que reclama 21 materias, Pando con 18 y Beni 16.

Debe destacarse, empero, que los cuatro departamentos “autonomistas” coinciden en la disputa competencial con el gobierno nacional sólo en nueve materias. O lo que es lo mismo: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando le reclaman al gobierno central, al unísono, únicamente ocho materias:

- i. decidir o participar en la decisión de las “políticas generales y de coordinación” en los sectores agrícola, ganadero, forestal e inclusive caza y pesca (ver fila 2 del Cuadro 4).
- ii. régimen policial y seguridad ciudadana (fila 14 del cuadro).
- iii. participar en la celebración de acuerdos internacionales de interés departamental (fila 16).
- iv. decidir o participar en la decisión de las políticas públicas relativas al territorio, biodiversidad, recursos hídricos y recursos no renovables (fila 20 del Cuadro 4). En esta fila aparece también la tierra, la que será analizada por separado, dado que Tarija y Pando revelan visiones diferenciadas.

17 Nótese que “competencia indelegable” no es sinónimo de “competencia exclusiva”. Pueden existir materias en las que, dadas ciertas condiciones, el gobierno nacional podría compartir las competencias de ejecución, preservando para sí la potestad legislativa. Esta última sería la “indelegable” y no el conjunto de las competencias. Sin embargo lo “privativo” podría ser interpretado como “exclusivo” (v. artículo 299 de NCPE).

- v. impuestos y tributos departamentales (fila 27 del cuadro).
- vi. transporte departamental (fila 29).
- vii. convocatoria a referéndums (fila 33).
- viii. gestión de los servicios de educación y salud (fila 39).

De estas ocho áreas, en base a los principios de subsidiariedad y eficiencia, cuatro pueden resultar fácilmente compatibles: la participación en la tramitación y celebración de acuerdos internacionales de interés específico del departamento; el régimen policial y la seguridad ciudadana, área en la que la escasez de recursos obligará a todas las instancias de poder a compartir obligaciones y competencias; el establecimiento de impuestos y tributos de alcance departamental y, por supuesto, la convocatoria a referendos departamentales¹⁸. De manera que la controversia central entre la NCPE y los EA's parece reducirse inicialmente a las materias, que, no por casualidad, tienen que ver con los recursos naturales, la tierra, el territorio, las actividades productivas vinculadas (agricultura, ganadería, explotaciones forestales, etc.) y los servicios de educación y salud. Aislados los focos mayores del conflicto, sólo resta sugerir dos criterios que, encontrándose presentes en la mayoría de la población nacional, pueden conducir a la compatibilización de las Cartas Orgánicas hoy divergentes:

Criterio 1: reconocer y aceptar que la propiedad de la tierra y de los recursos naturales no renovables es originariamente del Estado, el que en ejercicio de la potestad legislativa y a través de las políticas públicas decide su distribución y aprovechamiento.

Criterio 2: el principio de subsidiariedad y la presencia de determinantes ecosistémicos y biodiversos recomiendan que la gestión de la tierra y de los recursos naturales renovables y no renovables se realice a través de competencias compartidas, de manera tal que el gobierno nacional preserve la potestad legislativa y, en algunos sectores como el de hidrocarburos, también las funciones ejecutivas y administrativas, mientras que, en el resto de los sectores, las facultades reglamentarias, ejecutivas y técnico-administrativas puedan encomendarse a los gobiernos subnacionales, por supuesto en grados y modalidades diferentes, según se trate de unas y otras áreas.

¹⁸ Esto está así dispuesto por la Ley del Referéndum, por lo que no se prevé conflicto en torno a este tema.

Estos dos criterios, empero, no alcanzan para facilitar la concertación en los ámbitos de la educación y la salud. ¿Qué puede hacerse en estas materias? Los siguientes elementos de análisis pueden ayudar a compatibilizar los textos encontrados:

- a) ambos sectores (educación y salud) han acumulado más de una década de experiencia en el proceso de descentralización. Con la sola excepción de los sindicatos respectivos, el pensamiento dominante en la población apunta a profundizar y perfeccionar el proceso descentralizador.
- b) el texto de la NCPE es el que, en este caso, introduce una extemporánea rigidez. A estas alturas pocos todavía piensan que la gestión de la educación y la salud es una competencia indelegable del gobierno nacional (v. la fila 39 del Cuadro 4).
- c) la experiencia acumulada y el desarrollo institucional de las prefecturas y municipios nos muestran que la educación y la salud vienen gestionándose bajo un esquema de distribución tripartita de las competencias, el que podría ser perfeccionado del siguiente modo:
 - i. la potestad legislativa mayor quedaría en manos del gobierno nacional.
 - ii. el desarrollo legislativo y parte de la función ejecutiva podrían corresponder a los gobiernos departamentales y a las autonomías indígenas, y
 - iii. la función reglamentaria y operativa a las autonomías municipales y, en su caso, también a las regionales.

Terminemos este acápite, recordando que el EA de Santa Cruz, además de las ocho materias comunes, disputa la gestión de otras quince, incluyendo actividades cuya definición difícilmente puede confinarse a los límites departamentales, como el crédito, la banca y seguros (ver la fila 5 del cuadro); el régimen laboral y los aeropuertos internacionales. Si ello es así, ¿cómo podría encararse entonces la concertación en este caso? Considerando que los cuestionamientos mayores parecen originarse en Santa Cruz, una estrategia recomendable podría pasar por organizar la discusión y encontrar las soluciones bilateralmente, entre el gobierno nacional y la autonomía cruceña.

7. Autonomías Indígenas

La estructura del Cuadro 5 nos revela la presencia de un problema real, aunque no insalvable. La nueva Constitución demuestra tener, por detrás, una concepción bastante elaborada sobre las autonomías indígenas, lo que le permite mayor desarrollo en su texto. Por el contrario, los Estatutos innegablemente adolecen de un desarrollo incipiente de esta delicada cuestión. Podría decirse, desde esta óptica, que antes que discrepancias, entre la NCPE y los EA's, existe una gran desproporción, lo que dificulta significativamente el análisis comparativo, pero que, al final de la jornada, podría facilitar la concertación.

Intentaremos identificar las fortalezas y debilidades del diálogo a través de dos aproximaciones a los textos recogidos en el Cuadro 5: una, buscando los tipos de autonomías indígenas involucradas y la otra, a través de las competencias que la nueva Ley Fundamental les reconoce a las nuevas entidades.

7.1. Tipos de autonomía indígenas.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 292 de la NCPE, en el país podrían existir tres tipos de entidades territoriales indígenas autónomas:

- i. los territorios indígena originario campesinos.
- ii. los municipios indígena originario campesinos, y
- iii. las regiones territoriales indígena originario campesinas.

Sabemos, por otro lado, que el proyecto de Constitución aprobado en Oruro autoriza, al mismo tiempo, la existencia de cuatro tipos de autonomías:

1. autonomías departamentales;
2. autonomías regionales;
3. autonomía municipales, y
4. autonomías indígenas.

El cruce de ambas tipologías muestra, claramente, que se trata de una y la misma clasificación. En suma, con las indígenas, la NCPE reconoce cuatro tipos de autonomías:

1. las autonomías departamentales;
2. las autonomías regionales, incluidas algunas "regiones territoriales indígenas";
3. las autonomías municipales, incluidos algunos municipios indígenas, y
4. los "territorios indígena originario campesinos" (TIOC's).

Cuadro 5

Autonomías Indígenas

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA - Tarija
<p>Art. 290. La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígenas originarios y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.</p> <p>Art. 292. Son entidades territoriales indígena originario campesinas autónomas los: a) territorios indígena originario campesinos; b) los municipios indígena originario campesinos; c) las regiones territoriales indígena originario campesinas.</p> <p>Art. 305. I. Los territorios indígena originario campesinos asumirán las competencias de los municipios y regiones según sus estatutos, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional... según la Constitución y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización.</p> <p>II. Los territorios indígena originario campesinos podrán ejercer las siguientes competencias de forma exclusiva o en concurrencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de formas propias de desarrollo económico, cultural y social, de acuerdo con su identidad y visión. 2. Participación en la planificación y el desarrollo de planes, programas y proyectos de educación e investigación en el marco de la legislación plurinacional. 3. Organización, planificación y ejecución de políticas del sistema de salud en su jurisdicción. 4. Administración de la justicia indígena originario campesina en su jurisdicción. 5. Resguardo de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional, germoplasma y patrimonio cultural tangible e intangible, de acuerdo a ley. 6. Fomento y promoción de las culturas, el arte, la identidad, los centros arqueológicos y los museos. 7. Construcción, mantenimiento y administración de los caminos vecinales y comunales. 8. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo de su jurisdicción. 9. Construcción, mantenimiento y administración de sistemas de riego, fuentes de agua, energía, servicios básico. 10. Fomento, promoción y administración del turismo. 11. Control y regulación a las organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción. 12. Planificación y gestión de la ocupación y asentamiento territorial. 13. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución y la ley. 14. Fomento y desarrollo de su vocación productiva. 15. Fomento y desarrollo de la práctica, tecnología e investigación. 16. Preservación del habitat, el paisaje, la vivienda, el urbanismo y los asentamientos humanos. 17. Promoción de los mecanismos de consulta referidos a los asuntos de su interés. 18. Incorporación de la equidad y la igualdad en diseño, definición y ejecución de políticas, planes y programas. 19. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas. 20. Realización de acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades en el marco de la CPE y la ley. 	<p>Art. 148. El pueblo cruceño reconoce con orgullo su condición racial mayoritariamente mestiza y su obligación de conservar la cultura y promover el desarrollo de los cuatro pueblos indígenas originarios del departamento: Chiquitano, Guaraní, Guarayo y Ayoreo.</p> <p>Art. 149. Cada uno de los cuatro PI's del Departamento Autónomo de Santa Cruz... tendrán un representante directo en la Asamblea Legislativa Departamental, de acuerdo a la Ley Electoral del Departamento.</p> <p>Art. 150. Una Ley del Departamento, que para su aprobación deberá contar necesariamente con el voto favorable de todos los Representantes de origen indígena, establecerá el Régimen Indígena Departamental.</p> <p>Art. 151. I. El Régimen Indígena Departamental buscará el debido reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la profundización de las instituciones reconocidas por el Estado, como ser las OTB's, TCO's y los municipios indígenas.</p> <p>Art. 92. I. [...] II. Asimismo, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas originarios del Departamento Autónomo de Santa Cruz sobre sus TCO's.</p>	<p>Art. 106. I. El Régimen Autónomo del Departamento del Beni reconocerá el carácter de Municipios Autónomos a las TCO's y comunidades campesinas, solo en las secciones municipales en las cuales los pueblos indígenas y las comunidades campesinas sean mayoría, respetando los municipios legalmente constituidos, con las prerrogativas que la CPE, las leyes y el presente Estatuto determinan para el efecto.</p> <p>II. Los Municipios Autónomos de las TCO's y Comunidades Campesinas están destinados a promover el desarrollo rural integral campesino e indígena con respeto de los valores culturales y los factores ecológicos del área.</p>	<p>Art. 78. Corresponde a la Asamblea Departamental normar la asignación de autonomía a los pueblos indígenas que habiten en la circunscripción departamental, de acuerdo a su actual distribución territorial.</p> <p>Art. 79. La autonomía de los Pueblos Indígenas se establecerá de acuerdo al marco jurídico y administrativo del departamento, en concordancia con la CPE y las leyes de la República.</p>	<p>Art. 103. En el marco de la unidad e integridad departamental, se reconoce la Autonomía de los PI's Guaraní, Wenhayek y Tapiete, derecho que se ejercita sobre el territorio indígena originario, cuyos límites y jurisdicción se circunscriben a sus respectivas TCO's.</p> <p>La Autonomía indígena consiste en la facultad de ejercer ciudadanía plena, constituir sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres; a recibir competencias; a recibir y administrar los recursos económico-financieros que les sean transferidos; a constituir su representación ante el Parlamento Departamental; a hacer prevalecer sus propias costumbres, lenguas, usos, y tradiciones naturales en los límites de su territorio.</p> <p>Podrá existir concurrencia entre el Gobierno Departamental Autónomo y una Autonomía Indígena, para el ejercicio de determinadas competencias, de acuerdo a la reglamentación que sea establecida.</p> <p>Art. 4. El territorio departamental [...] es perpetuo e inalienable; está conformado por sus provincias, secciones provinciales, cantones y las tierras comunitarias de origen (TCO's).</p>

Nótese que estos últimos (los “territorios indígenas”) parecen coincidir, o pueden hacerlo, con las llamadas “tierras comunitarias de origen” (TCO’s) ya existentes. Ahora bien, habida cuenta de esta precisión ¿cuál es el punto de vista de los Estatutos Autonómicos?

Santa Cruz anuncia que en la futura ley del régimen indígena departamental se reconocerá a los municipios indígenas, así como los derechos de la población indígena sobre sus TCO’s. A través de tal planteamiento, el Estatuto cruceño se aproxima bastante a la prefiguración de lo que la nueva Constitución denomina TIOC. Interesante cercanía, en verdad, entre uno y otro documento.

El Beni desbroza una cercanía muy parecida a la cruceña al anunciar que dentro de la autonomía beniana se reconocerá a las TCO’s el carácter de municipios indígenas. Y el Estatuto de Pando va más allá todavía cuando anticipa que la autonomía de los pueblos indígenas asentados en la jurisdicción pandina concordará con la Constitución.

En un avance remarcable, el Estatuto Autonómico de Tarija eleva a las TCO’s al rango de unidades político administrativas autónomas, reconociéndoles ese carácter a las entidades territoriales guaraní, wenhayek y tapiete. Es innegable, también en este caso, que el EA tarijeño tiende a coincidir con las TIOC’s de la Constitución aprobada en Oruro.

Todo parece indicar, en suma, que la compatibilización de la NCPE con los EA’s, en lo que hace a las autonomías indígenas, sólo requiere de voluntad política. Las bases comunes están dadas.

7.2. Competencias de las autonomías indígenas

El artículo 305 de la NCPE prevé que las entidades territoriales indígenas autónomas (regiones, municipios y TIOC’s) asumirán gradualmente las competencias previstas para los municipios y las regiones autónomas. Adicionalmente los TIOC’s *podrán*—dice el mismo artículo— ejercer diferentes competencias en otras veinte materias, cuya lista aparece en el Cuadro 5. El estilo de la redacción, especialmente el modo en que están conjugados los verbos, nos revela que las competencias que se les reconoce son más bien reglamentarias, ejecutivas y técnico-administrativas. Únicamente la que aparece en el número 1 (“definir” formas propias de desarrollo...) parece abarcar hasta la potestad legislativa. Si esto es así, tampoco desde el punto de vista de las competencias parece existir obstáculo insalvable alguno que impida la concertación.

Pero, no todo está exento de complejidades. Se recomienda prestar especial atención a las materias que figuran en los números 4, 12 y 13 del listado. La administración de la llamada justicia tradicional, debido al dualismo jurisdiccional que entraña y a otras cuestiones de la misma indole no menos importantes, continúa siendo todavía una de las materias de más difícil implementación práctica no sólo en Bolivia, sino a lo largo y ancho de la América indígena.

Se recomienda asimismo precisar lo que debe entenderse por *planificación y gestión de la ocupación y asentamiento territorial* (12). Recuérdese que estamos hablando de los TIOC's – TCO's, en los que, por cierto, no caben asentamientos humanos que no sean del pueblo indígena titular. Y, en relación a la materia 13 (gestión de recursos naturales renovables) cabe sugerir que esta fórmula se generalice a todos los tipos de autonomías reconocidos en la nueva Constitución.

Resumiendo, tanto desde el punto de vista de la concepción de las autonomías indígenas, como desde la asignación de competencias, no parecen existir grandes obstáculos para lograr la compatibilización de los proyectos de Estatutos Autonómicos con el proyecto de la nueva Constitución boliviana. Lo único que hace falta, repitámoslo una vez más, es la voluntad política suficiente.

8. Educación

Los textos recogidos en el Cuadro 6 confirman las consideraciones realizadas en el punto 6 anterior en relación a la educación. Los artículos 299, 39 y 77. I. de la nueva Constitución son coincidentes al disponer que es el gobierno nacional el encargado de la *gestión* de la educación, lo que implica un retroceso respecto a la propia Ley de Descentralización Administrativa. Lógicamente, no sólo las “regiones” autonomistas del país, sino los nueve departamentos, opinan de manera diferente a ese criterio, aunque entre ellas tampoco exista uniformidad. Así, por ejemplo, el Estatuto de Santa Cruz reclama la exclusividad competencial, mientras que Beni, Pando y Tarija creen que las competencias deben compartirse.

Basados en lo sucedido en el país en los más de diez años de proceso descentralizador, bástenos reiterar aquí las recomendaciones formuladas en el punto 6, páginas atrás (cfr. *supra* página 37):

Cuadro 6

Educación

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA – Tarija
<p>Art. 77. I. La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla.</p> <p>II. El Estado y la sociedad tienen tuición plena sobre el sistema educativo, que comprende la educación regular, la alternativa y especial y la educación superior. El sistema educativo desarrolla sus procesos sobre la base de criterios de armonía y coordinación.</p> <p>Art. 78. I. La educación es unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria...</p> <p>II. La educación es intracultural, intercultural y plurilingüe, en todo el sistema educativo.</p> <p>Art. 80. [...] II. La educación contribuirá al fortalecimiento de la unidad e identidad de todas y todos como parte del Estado Plurinacional...</p> <p>Art. 83. Se reconoce y garantiza la participación social o comunitaria en el sistema educativo, mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado y en las naciones y PI's...</p> <p>Art. 299. Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional: [...] 39. Políticas y gestión del sistema de educación...</p>	<p>Art. 6. I. El Departamento Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre las siguientes materias: [...]</p> <p>6. Educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades.</p> <p>Art. 45. I. La educación es la más alta función del Departamento Autónomo de Santa Cruz...</p> <p>II. Es responsabilidad del Departamento Autónomo, a través de sus órganos, la definición de las políticas, planes y programas en Educación y Cultura, en todas las áreas (educación formal y alternativa), niveles (pre-escolar, primaria, secundaria y superior), ciclos y modalidades de educación en instituciones públicas...</p> <p>III. Se garantiza la libertad de enseñanza bajo la tuición del Departamento Autónomo de Santa Cruz.</p> <p>Art. 49. Para el cumplimiento de sus finalidades y el ejercicio eficiente de sus competencias en materia de educación primaria y secundaria, el Gobierno Departamental contará con el Servicio Departamental de Educación (SEDUCA), cuyo titular será designado por el Gobernador de una terna elevada por el Servicio Civil Departamental...</p> <p>Art. 50. I. Es responsabilidad del Gobierno Departamental, a través del SEDUCA, el ejercicio de la función administrativa sobre todo el personal docente y administrativo de la educación fiscal en el Departamento Autónomo de Santa Cruz.</p> <p>II. El SEDUCA se encargará de la designación de todas las acefalías y creación de nuevos ítemes, así como de la contratación y remoción de todo el personal docente y administrativo de la educación fiscal en el Departamento Autónomo de Santa Cruz...</p>	<p>Art. 11. Son competencias del Régimen Autonomico del Departamento del Beni, a través del Gobierno Departamental, legislar, administrar... y ejecutar políticas, planes y proyectos... en coordinación con el Gobierno Nacional y los GM's... en:</p> <p>2. Educación y cultura.</p> <p>Art. 50. I. La educación es la más alta función del Departamento Autónomo del Beni, debido a que es el instrumento que permite a sus habitantes desarrollar sus capacidades, acceder en condiciones óptimas al mercado de trabajo...</p> <p>II. Es responsabilidad del gobierno Autónomo del Beni, en coordinación con el gobierno nacional, definir las políticas, planes y programas en Educación y Cultura en todas las áreas (formal y alternativa), niveles (preescolar, primaria, secundaria y superior) ciclos y modalidades de educación en instituciones públicas y privadas.</p> <p>III. Se garantiza la libertad de enseñanza bajo la tuición del Gobierno Autónomo del Beni.</p> <p>Art. 55. Para el cumplimiento de sus finalidades y el ejercicio eficiente de sus competencias en materia de educación primaria y secundaria, el Gobierno Departamental contará con el SEDUCA, cuyo titular será designado por el Gobernador, de una terna elevada por la Asamblea Legislativa Departamental...</p> <p>Art. 56. I. Es responsabilidad del Gobierno Departamental, a través del SEDUCA, el ejercicio de la función administrativa sobre todo el personal docente y administrativo de la educación fiscal en el Departamento Autónomo del Beni.</p> <p>II. El SEDUCA es responsable de supervisar el cumplimiento de las políticas, planes y programas departamentales de educación y cultura...</p>	<p>Art. 20. En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando comparte con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias competenciales: [...]</p> <p>13. Educación y enseñanza en todos los niveles, grados, modalidades y especialidades.</p>	<p>Art. 21. La Educación es la prioridad fundamental de la Autonomía Departamental. El Gobierno Autónomo departamental propugna el acceso de todos los hombres y mujeres del Departamento a una educación universal, gratuita y de calidad orientada a forjar una nueva sociedad.</p> <p>En el marco de las competencias departamentales, la educación debe estar orientada a la formación integral de la persona y sustentarse en valores éticos, principios democráticos y cívicos.</p> <p>La educación en el Departamento Autónomo de Tarija, será ministrada en el marco de sus competencias, en base a los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Universalidad... b) Igualdad... c) Gratuidad... d) Calidad... e) Adaptabilidad de las políticas nacionales al Departamento... f) Libertad... g) Pluralismo... h) Ciudadanía ... i) Innovación tecnológica en la educación... j) Cultura emprendedora y de liderazgo empresarial y social... <p>Art. 40. Competencias compartidas [...] 3. Educación</p>

Cuadro 7

Salud

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA – Tarija
<p>Art. 35. I. El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios públicos.</p> <p>II. El sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y PI's.</p> <p>Art. 36. I. El Estado garantizará el acceso al seguro universal salud.</p> <p>II. El Estado controlará el ejercicio de los servicios públicos y privados de salud, y lo regulará mediante ley.</p> <p>Art. 37. El Estado tiene la obligación indeclinable de garantizar y sostener el derecho a la salud, que se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera.</p> <p>Art. 38. I. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado, y no podrán ser privatizados ni concesionados.</p>	<p>Art. 7. I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Departamento Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias: [...] 5. Salud e investigación científica, en concurrencia con los GM's.</p> <p>Art. 62. I. Para la atención directa y eficiente de la salud pública en el departamento, el Gobierno Departamental contará con el Servicio Departamental de Salud (SEDES), cuyo titular será designado por el Gobernador de una terna recomendada por el Servicio Civil Departamental...</p> <p>II. El SEDES propondrá al Gobernador la Política Departamental de Salud que deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental...</p> <p>Art. 63. I. Es responsabilidad del Gobierno Departamental, a través del SEDES, la administración de todo el personal médico y administrativo de la salud en el Departamento Autónomo de Santa Cruz.</p> <p>II. El SEDES se encargará de la designación de todas las acefalías y nuevos ítemes, así como de la contratación y remoción de todo el personal médico y administrativo de la salud en el Departamento Autónomo de Santa Cruz, con la colaboración del Servicio Civil Departamental.</p> <p>Art. 64. I. Es obligación del Gobierno Departamental otorgar atención médica y de salud a todos los ciudadanos que habiten la jurisdicción departamental, para lo que implementará, de manera directa, o en concurrencia con los GM's, un Seguro Universal de Salud gratuito.</p>	<p>Art. 11. Son competencias del Régimen Autonomico del Departamento del Beni, a través del Gobierno Departamental, legislar, administrar... y ejecutar políticas, planes y proyectos... en coordinación con el Gobierno Nacional y los GM's... en: 1. Salud y deporte...</p> <p>Art. 65. I. Para la atención directa y eficiente de la salud pública en el departamento, el Gobierno Departamental contará con el SEDES, cuyo titular será designado por el Gobernador de una terna recomendada por la Asamblea Legislativa Departamental...</p> <p>II. El SEDES propondrá al Gobernador la Política Departamental de Salud que deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental...</p> <p>Art. 66. I. Es responsabilidad del Gobierno Departamental, a través del SEDES, la administración de todo el personal médico y administrativo de su competencia en el Departamento Autónomo del Beni.</p> <p>II. El SEDES se encargará de la designación de todas las acefalías y nuevos ítemes, así como de la contratación y remoción de todo el personal médico y administrativo de su competencia en el Departamento Autónomo del Beni.</p> <p>Art. 67. I. Es obligación del Gobierno Departamental otorgar atención médica y de salud a todos los ciudadanos que habiten la jurisdicción departamental, para lo que implementará, de manera directa o en concurrencia con los GM's, un Seguro de Salud Universal gratuito.</p>	<p>Art. 20. En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando comparte con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias competenciales: [...] 18. Salud Pública</p>	<p>Art. 22. La protección de la salud del pueblo es función tutelar del Gobierno Autonomico del Departamento de Tarija. Para ello, asignará prioridad en los presupuestos generales anuales, en cantidades suficientes que garanticen el mejor servicio en las áreas de su competencia.</p> <p>En el territorio del Departamento Autónomo de Tarija se reconoce el derecho de sus habitantes a acceder de manera gratuita a un seguro universal de salud Autónomo Departamental, que brindará el servicio con calidad, calidez y sin discriminación alguna.</p> <p>Art. 40. Competencias compartidas [...] 4. Salud, incluida la otorgación universal y gratuita del servicio.</p>

- a) la gestión de la educación ha acumulado más de una década de experiencia descentralizadora. Con la sola excepción de los sindicatos del magisterio, el pensamiento dominante en la población apunta a profundizar y perfeccionar el proceso descentralizador.
- b) el texto de la NCPE es el que, en este caso, introduce una extemporánea rigidez. A estas alturas pocos todavía piensan que la gestión de la educación es una competencia indelegable del gobierno nacional.
- c) la experiencia acumulada y el desarrollo institucional de las prefecturas y municipios nos muestran que la educación viene gestionándose bajo un esquema de distribución competencial tripartita, el que podría ser perfeccionado del siguiente modo:
 - i. la potestad legislativa mayor quedaría en manos del gobierno nacional.
 - ii. el desarrollo legislativo y parte de la función ejecutiva podrían corresponder a los gobiernos departamentales y a las autonomías indígenas, y
 - iii. la función reglamentaria y operativa a las autonomías municipales y, en su caso, también a las regionales.

Queda claro, por tanto, que en esta materia los ajustes mayores deberán ser introducidos en el texto de la nueva Constitución, lo que, por supuesto, no quita la necesidad de algunas modificaciones en los Estatutos.

9. Salud

Haciendo abstracción de lo dispuesto en el artículo 299. 39. de la NCPE¹⁹, a contrapunto de lo anotado en materia de educación, no parece existir en el texto del proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente una voluntad tan nítida de retornar a la gestión centralizada de la salud. Los artículos reproducidos en el Cuadro 7 sugieren tal cosa.

Por el lado de los Estatutos Autonómicos prima también el criterio de concebir a la salud como una materia sometida a competencias compartidas entre

19 Ver la fila 39 del Cuadro 4.

los diferentes niveles de gobierno. Los documentos orgánicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija legislan en ese sentido.

Pensando en el conjunto del país y en función de la tendencia común predominante en la nueva Constitución y en los EA's, así como rescatando la experiencia acumulada por las prefecturas y municipios, el esquema de distribución competencial tripartita con el que viene gestionándose la salud podría ser perfeccionado del siguiente modo:

- i. la potestad legislativa mayor quedaría en manos del gobierno nacional.
- ii. el desarrollo legislativo y parte de la función ejecutiva podrían corresponder a los gobiernos departamentales y a las autonomías indígenas, y
- iii. la función reglamentaria y operativa a las autonomías municipales y, en su caso, también a las regionales.

10. Recursos naturales

Lo dijimos páginas atrás: el área de mayores conflictos entre los Estatutos Autonómicos y la nueva Constitución es, sin lugar a dudas, el de los recursos naturales²⁰. Para visualizar mejor la magnitud de los desencuentros y contradicciones, se ha elaborado la Tabla analítica 4 en función de la información que aparece en el Cuadro 8:

La tabla demuestra que, efectivamente, el núcleo del conflicto y de los desencuentros entre el gobierno nacional y los líderes departamentales radica en la propiedad, gestión y aprovechamiento de los recursos naturales. Esta evidencia, sin embargo, no impide destacar la alentadora cercanía entre la NCPE y el EA de Pando, al que, con un adecuado trabajo de concertación, podría acompañar el Estatuto tarijeño. Así, una vez más queda de manifiesto el hecho de que las mayores rigideces surgen a partir de los textos de la NCPE y de los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz y Beni.

20 Ver el punto 6, "Competencias del gobierno nacional".

Cuadro 8

Recursos naturales

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA – Tarija
<p>Art. 348. I. Son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.</p> <p>II. Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país.</p> <p>Art. 349. I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.</p> <p>II. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos de propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales.</p> <p>Art. 350. Cualquier título otorgado sobre reserva fiscal será nulo de pleno derecho, salvo autorización expresa por necesidad estatal y utilidad pública, de acuerdo con la ley.</p> <p>Art. 351. I. El Estado, a través de entidades públicas, sociales o comunitarias (¿¡!?), asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales.</p> <p>II. El Estado podrá suscribir contratos de asociación de economía mixta con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales. Debiendo asegurarse la reinversión de las utilidades económicas en el país.</p> <p>Art. 352. La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada....</p>	<p>Art. 6. I. El Departamento Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva sobre las siguientes materias: [...]</p> <p>9. Tierra.</p> <p>10. Agricultura y ganadería.</p> <p>12. Suelos forestales y bosques.</p> <p>17. Aprovechamiento hidráulico..., aguas minerales y termales de interés departamental.</p> <p>Art. 7. I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Departamento Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva sobre las siguientes materias: [...]</p> <p>9. Recursos naturales renovables, que no fueran de competencia exclusiva del Departamento.</p> <p>10. Recursos naturales no renovables.</p> <p>Art. 99. La Asamblea Legislativa Departamental aprobará una Ley Forestal que regulará el uso y aprovechamiento de las tierras forestales y los bosques del Departamento Autónomo de Santa Cruz.</p> <p>Art. 100. I. El Gobierno Departamental concesionará a personas, naturales y jurídicas, por un plazo no superior a los veinte (20) años, las tierras fiscales existentes en el Departamento con vocación forestal, de acuerdo al PLUS.</p> <p>II. El cesionario deberá pagar al Gobierno Departamental una patente anual establecida en la correspondiente Ley Forestal.</p> <p>Art. 102. El Gobierno Departamental contará en su estructura con una Secretaría que se encargará del seguimiento, desarrollo normativo, elaboración de políticas departamentales sectoriales y fiscalización del desenvolvimiento del sector de los recursos naturales no renovables en el territorio departamental.</p>	<p>Art. 11. Son competencias del Régimen Autonomico del Departamento del Beni, a través del Gobierno Departamental Legislar, Administrar, Reglamentar..., Planificar... y Ejecutar políticas, planes, programas y proyectos... en coordinación con el GN y los GM's, en el marco de los principios establecidos en el presente Estatuto, en: [...]</p> <p>4. Recursos naturales renovables y no renovables</p> <p>Art. 80. El presente Régimen de Desarrollo Rural, Agropecuario y Forestal Integral tiene por objeto impulsar las políticas de desarrollo rural, agropecuario y forestal aprobadas por el Gobierno Departamental Autónomo...</p> <p>Art. 93. [...] Una Ley Departamental regulará los derechos de uso y aprovechamiento de las tierras forestales del Departamento del Beni...</p> <p>Art. 94. I. El Gobierno Departamental concesionará a personas naturales y jurídicas, por un plazo no superior a los veinte (20) años, las tierras fiscales existentes en el Departamento, de acuerdo al PLUS y el PDOT.</p> <p>II. El concesionario deberá pagar al Gobierno Departamental una patente anual y las tasas establecidas en la correspondiente Ley Forestal Departamental.</p> <p>Art. 97. El Gobierno Departamental contará en su estructura con una Secretaría que se encargará del seguimiento, desarrollo normativo, elaboración de políticas departamentales sectoriales y fiscalización del desenvolvimiento del sector de los recursos naturales no renovables en el territorio departamental.</p>	<p>Art. 20. En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando comparte con el GN y los GM's del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias competenciales:</p> <p>1. Recursos forestales.</p> <p>4. Agricultura, ganadería, caza, pesca...</p> <p>5. Recursos hídricos de interés departamental.</p> <p>7. Medio ambiente y equilibrio ecológico.</p> <p>8. Uso sostenible de la diversidad biológica...</p> <p>11. Recursos naturales renovables y no renovables.</p>	<p>Art. 36. Clasificación de las competencias El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija tiene competencias exclusivas, compartidas y de ejecución y las ejerce respetando lo establecido en la CPE y en el presente Estatuto Autonomico.</p> <p>1. Las competencias departamentales son Exclusivas cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia la potestad legislativa plena, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva. En estos casos el Derecho Departamental es de aplicación preferente en el territorio del Departamento Autónomo de Tarija frente al derecho nacional, en el ámbito de esas competencias departamentales, teniendo el derecho nacional carácter supletorio.</p> <p>2. Las competencias departamentales son compartidas cuando el Gobierno Departamental asume la potestad legislativa en el marco de las leyes nacionales, la potestad reglamentaria de ellas y la potestad ejecutiva sobre una determinada materia. En materias de competencia compartida, el Gobierno Departamental puede definir sus propias políticas públicas.</p> <p>Art. 39. Competencias exclusivas del GD [...]</p> <p>10. Gestión de recursos naturales renovables</p> <p>11. Agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de origen y calidad, respetando lo que corresponda a la autonomía municipal.</p> <p>24. Recursos hídricos, cuando las aguas transcurran o se encuentren ubicadas dentro de la jurisdicción del Departamento.</p> <p>Art. 40. Competencias compartidas [...]</p> <p>8. Tierra.</p>

Nota: Las negritas son nuestras.

Tabla 4
Recursos naturales

Componente	N CPE	Santa Cruz	Beni	Pando	Tarija**
Propietario de RR.NN.	Pueblo boliviano	Gobierno Depart.	Gobierno Depart.	Compartida	
¿Quién concesiona?	Estado	Gobierno Depart.	Gobierno Depart.		
Gestión o Administración	Estado	Privada	Privada		
Aprovechamiento	Entidades públicas, sociales y comunitarias	Particulares y empresas privadas	Particulares y empresas privadas		
Tipos de Contrato	Asociación (mixtos)	Concesiones*	Concesiones*		
Consulta a población	Sí	No	No		
Derechos privados	Estado reconoce y otorga	Plenos	Plenos		

* = Léase concesiones, dotaciones, adjudicaciones y otros contratos semejantes. El ente público otorga al privado.

** = El Estatuto de Tarija no contiene disposiciones específicas sobre recursos naturales. Entre las competencias departamentales exclusivas figura la “gestión de los recursos naturales renovables”.

En este punto no puede dejar de mencionarse la necesidad de que la NCPE precise mejor qué debe entenderse por “Entidades sociales y comunitarias” y por qué ellas podrían beneficiarse del aprovechamiento de los recursos naturales y no las empresas o los particulares, quienes, al fin y al cabo, son también “entidades sociales”. Son este tipo de vocablos (conceptos?) los que introducen susceptibilidades y desconfianzas.

Pero, dejando atrás las desconfianzas mutuas, cabe preguntarse: ¿es posible compatibilizar no ya los textos sino, más difícil aún, las concepciones del mundo y de la sociedad que laten detrás de ellos? La respuesta es: **sí**, es posible lograr la compatibilización de las visiones y de los textos. Lo han logrado muchos otros pueblos en el mundo²¹ y no existe razón alguna para que los bolivianos no lo logremos. Si ello es así, ¿qué puede hacerse, entonces, para compatibilizar, en materia de recursos naturales, los textos del proyecto de nueva Constitución y los Estatutos Autonómicos?

21 No debe existir persona alguna que crea, o intente hacer creer, que las diferencias de concepción son privativas de los bolivianos. La historia de la humanidad está llena de esas experiencias.

A manera de sugerencia, permítasenos reproducir aquí los criterios ya recomendados en el punto 6, los que, a juicio nuestro, podrían viabilizar la concertación:

Criterio 1: reconocer y aceptar que la propiedad de la tierra y de los recursos naturales no renovables es originariamente del Estado, el que en ejercicio de la potestad legislativa y a través de las políticas públicas decide su distribución, redistribución y aprovechamiento.

Criterio 2: el principio de subsidiariedad y la presencia de determinantes ecosistémicos y biodiversos recomiendan que la gestión de la tierra y de los recursos naturales renovables y no renovables se realice a través de *competencias compartidas*, de manera tal que el gobierno nacional preserve la potestad legislativa y, en algunos sectores como el de hidrocarburos, también las funciones ejecutivas y administrativas, mientras que, en el resto de los sectores, las facultades reglamentarias, ejecutivas y técnico-administrativas puedan encomendarse a los gobiernos subnacionales, incluidas las autonomías indígenas, por supuesto en grados y modalidades diferentes, según se trate de unas y otras áreas.

Dos hipótesis de fondo alientan a ambos criterios: la primera señala que así como el sistema político-administrativo centralista ha demostrado ya ser inadecuado para impulsar el desarrollo socioeconómico del país y de los departamentos, del mismo modo existen suficientes evidencias de que las prefecturas y los municipios, por si solos, no están en condiciones de tomar en sus manos el destino y el futuro nacionales.

La segunda hipótesis sostiene que así como es innegable que no puede continuar pensándose en el futuro de país sin la presencia organizada y autónoma de los pueblos indígenas, no es menos cierto que su sola incorporación a las estructuras estatales no puede sustituir a la organización política del país ni, menos, puede suplantar en las tareas del desarrollo a las prefecturas y municipios, componentes medulares de la institucionalidad republicana.

Cuadro 9

La tierra

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA – Tarija
<p>Art. 393. El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda.</p> <p>Art. 394. III. El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena, las comunidades interculturales originarias y las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.</p> <p>Art. 395. I. Las tierras fiscales serán dotadas a indígenas originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentado...</p> <p>II. Se prohíben las dobles dotaciones y la compra-venta, permuta y donación de tierras entregadas en dotación.</p> <p>III. Por ser contraria al interés colectivo, está prohibida la obtención de renta fundiaria generada por el uso especulativo de la tierra.</p> <p>Art. 396. I. El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las recomendadas por la ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad.</p> <p>Art. 397. III. La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica social.</p> <p>Art. 403. El Servicio Boliviano de Reforma Agraria, cuya máxima autoridad es el Presidente del Estado, es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria y tiene jurisdicción en todo el territorio del país.</p>	<p>Art. 91. El derecho propietario sobre la tierra, la regularización de los derechos, la distribución, redistribución y administración de las tierras en el Departamento de Santa Cruz es responsabilidad del Gobierno Departamental y estará regulado mediante una Ley Departamental aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental.</p> <p>Art. 92. I. Se reconoce y protege la propiedad privada sobre la tierra en el Departamento Autónomo de Santa Cruz, sea de manera colectiva o individual, siempre que cumpla una función social.</p> <p>II. Asimismo, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas originarios del Departamento Autónomo de Santa Cruz sobre sus TCO's.</p> <p>III. Los tamaños, características y parámetros de cumplimiento de la función social, para cada forma de propiedad agraria, serán establecidos por Ley Departamental.</p> <p>Art. 94. El Gobierno Departamental, a través del Instituto Departamental de Tierras (IDT), aplicará procesos de reagrupamiento, distribución y redistribución de tierras para evitar la aparición de fenómenos de minifundio en los casos que corresponda, con la autorización de la Comisión Agraria Departamental (CAD).</p> <p>Art. 95. I. Se crea la Comisión Agraria Departamental (CAD), como el organismo conformado por todos los actores de la realidad productiva y rural del Departamento, junto a las autoridades correspondientes del Gobierno Departamental, para la recomendación, seguimiento y fiscalización, de manera consensuada, de las políticas sobre la tierra en el Departamento.</p> <p>II. La Ley Departamental de Tierras establecerá el número de miembros de la CAD y las organizaciones a las que representan.</p> <p>Art. 96. I. El IDT es una institución descentralizada del Gobierno Departamental, bajo la tuición del Secretario Departamental que corresponda, y es responsable de la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, regularización de derechos de propiedad de la tierra y aplicación de las políticas de tenencia, dotación, adjudicación, distribución de tierras...</p> <p>II. La máxima autoridad ejecutiva del IDT será designada por el Gobernador de una terna propuesta por la CAD...</p>	<p>Art. 84. El Gobierno Departamental planificará y ejecutará un proceso de reforma agraria destinada a la administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de las tierras del departamento y modernizar y estimular los sistemas de producción...</p> <p>Art. 85. I. Se reconoce y garantiza el Derecho a la Propiedad Privada agrícola y ganadera, propiedad individual, comunitaria y colectiva indígena y campesina, siempre que cumpla una función social...</p> <p>III. Los distintos tipos de propiedad, su extensión y límites de superficie, las características y los parámetros para el cumplimiento de la Función Social serán establecidos por Ley Departamental.</p> <p>Art. 86. El Gobierno Departamental Autónomo del Beni no reconoce el latifundio, entendido como grandes extensiones de tierras improductivas que incumplen con la Función Social...</p> <p>Art. 87. I. El Gobernador firmará todos los Títulos Ejecutoriales resultantes del proceso de saneamiento agrario departamental ejecutado por el Instituto Departamental de Tierras (IDT).</p> <p>II. Los títulos ejecutoriales firmados por el Gobernador del Departamento son definitivos, causan estado y no admiten recurso ulterior, estableciendo pleno y perfecto derecho de propiedad.</p> <p>Art. 88. I. La administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales en el Departamento del Beni, es atribución del Ejecutivo Departamental, siendo la cabeza del sector el Secretario Departamental de Desarrollo Agropecuario y Forestal.</p> <p>Art. 90. En el proceso de distribución de tierras fiscales se establece el siguiente orden de preferencias: 1º. La dotación a pueblos y comunidades originarias o campesinas oriundas o residentes del lugar o próximas al área; 2º. La adjudicación a valor concesional a campesinos y pobladores oriundos del lugar; 3º. La adjudicación para asentamientos humanos aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental (¿!?!); 4º. La adjudicación a particulares.</p> <p>El marco institucional (IDT y CAD) aparece en los Arts. 91 y 92.</p>	<p>Art. 20. En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando comparte con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva sobre las siguientes materias: [...] 12. Dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras en el departamento.</p> <p>Art. 21. El Gobierno Autónomo del Departamento Pando reglamenta y ejecuta la legislación nacional sobre las siguientes materias: [...] 12. Verificación del cumplimiento de la función económica y social del uso de la tierra para su redistribución.</p>	<p>Art. 36. Clasificación de las competencias El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija tiene competencias exclusivas, compartidas y de ejecución y las ejerce respetando lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el presente Estatuto Autonómico. [...] 2. Las competencias departamentales son compartidas cuando el Gobierno Departamental asume la potestad legislativa en el marco de las leyes nacionales, la potestad reglamentaria de ellas y la potestad ejecutiva sobre una determinada materia. En materias de competencia compartida, el Gobierno Departamental puede definir sus propias políticas públicas.</p> <p>Art. 40. Competencias compartidas [...] 8. Tierra.</p>

Cuadro 10

Territorio

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA – Tarija
<p>Art. 401. El Estado tiene la obligación de:</p> <p>1. Fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del Estado y la conservación del medio ambiente.</p> <p>Art. 402. I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígenas podrán estar compuestos por comunidades.</p> <p>II. El territorio indígena comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos.</p> <p>Art. 403. El Servicio Boliviano de Reforma Agraria, cuya máxima autoridad es el Presidente del Estado, es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria y tiene jurisdicción en todo el territorio del país.</p>	<p>Art. 90. I. Es competencia del Departamento Autónomo de Santa Cruz aprobar, mediante la correspondiente Ley Departamental, el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de Uso del Suelo (PLUS), dentro de su jurisdicción territorial, en el marco de las leyes básicas nacionales que regulan este procedimiento y de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.</p> <p>II. El PDOT y el PLUS constituyen instrumentos técnicos de planificación de obligatorio cumplimiento en todo el territorio departamental, por lo que deberán ser elaborados en coordinación con los diferentes Gobiernos Municipales Autónomos del Departamento.</p> <p>III. Estos instrumentos técnicos deben actualizarse parcialmente cada cinco (5) años y completamente cada quince (15) años.</p>	<p>Art. 96. I. Es deber del Régimen Autonomo consolidar el ordenamiento territorial como instrumento básico para la toma de decisiones en la consecución del desarrollo sustentable.</p> <p>II. Es competencia del Gobierno del Departamento Autónomo del Beni, aprobar mediante la correspondiente Ley Departamental, el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de Uso del Suelo (PLUS), dentro de su jurisdicción territorial, en el marco de las leyes básicas nacionales que regulan este procedimiento y de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.</p> <p>III. El PDOT y el PLUS constituyen instrumentos técnicos de planificación y obligatorio cumplimiento en todo el territorio departamental, por lo que deberán ser elaborados en coordinación con los diferentes Gobiernos Municipales Autónomos del Departamento.</p> <p>IV. Estos instrumentos técnicos deben actualizarse parcialmente cada cinco (5) años y completamente cada quince (15) años.</p>	<p>Art. 19. En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento de Pando comparte con los Gobiernos Municipales del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva sobre las siguientes materias:</p> <p>[...]</p> <p>5. Ordenamiento territorial.</p>	<p>Art. 36. Clasificación de las competencias El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija tiene competencias exclusivas, compartidas y de ejecución y las ejerce respetando lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el presente Estatuto Autonomo.</p> <p>1. Las competencias departamentales son Exclusivas cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia la potestad legislativa plena, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva. En estos casos el Derecho Departamental es de aplicación preferente en el territorio del Departamento Autónomo de Tarija frente al derecho nacional, en el ámbito de esas competencias departamentales, teniendo el derecho nacional carácter supletorio.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 39. Competencias exclusivas del GD Autónomo. [...]</p> <p>18. Ordenamiento Territorial Departamental.</p> <p>19. Organización territorial.</p>

Nota: Las negritas son nuestras.

11. La tierra

El posicionamiento de los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz y el Beni en este eje temático resulta absolutamente antagónico con la normativa prevista en la nueva Constitución (ver Cuadro 9). Si estuviésemos constreñidos por la visión de los responsables de los textos contrapuestos, no habría lugar para pensar solución alguna. O la distribución, redistribución y administración de la tierra depende exclusivamente del gobierno nacional o, según los Estatutos cruceño y beniano, depende de los gobiernos departamentales, también en términos de monopolio. Los textos fueron concebidos en términos tan excluyentes que, sin temor al equívoco, puede afirmarse que si la temática de los recursos naturales constituye el núcleo de los desencuentros, el tema de la tierra es el corazón del núcleo.

Pero, las cosas no tienen por qué ser así de incompatibles, de hecho no lo son en la práctica. Actualmente parte importante de las políticas y procedimientos agrarios se encuentran bajo tuición de las Comisiones Agrarias Departamentales, con participación de las organizaciones gremiales de propietarios y de campesinos y presididas por los prefectos. Que en la estructura actual el desempeño de estas Comisiones deja mucho que desear, es una verdad que, empero, no impide pensar salidas concertadas en función de escenarios compartidos o concurrentes. Felizmente, los EA's de Tarija y Pando contribuyen una vez más en tal dirección, cuando sostienen que la dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras forma parte de las materias sujetas a competencias compartidas entre los gobiernos nacional y departamental. Competencias compartidas organizadas en base a criterios muy parecidos a los sugeridos en el acápite anterior.

12. Territorio

Quien lea detenidamente la información del Cuadro 10 se verá obligado a reconocer que -contra lo que podía suponerse- las provisiones sobre el territorio que contienen los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz, Beni y Pando resultan francamente tranquilizadoras. Todos ellos reconocen que la gestión del territorio debe estar sometida a competencias compartidas. Claramente, las tres cartas orgánicas reconocen la potestad legislativa en manos del gobierno nacional (hablan de *leyes básicas nacionales*) y, al mismo tiempo, dan por sentada la participación de las instancias de

poder sub-departamentales en el ejercicio del desarrollo legislativo, de la capacidad reglamentaria y, más todavía, de las funciones ejecutiva y administrativa. Sólo el Estatuto tarijeño concibe el ordenamiento territorial y la normativa del uso del suelo en términos de exclusividad departamental. En esta materia, por tanto, la iniciativa conciliadora parece estar en manos de los “autonomistas”.

Pues bien, si la gestión del territorio es concebida de ese modo por los más radicales EA's, ¿qué impediría que una visión semejante sea aceptada para el caso de la tierra? Probablemente sólo un factor: la propiedad de la tierra. A nadie escapa, por supuesto, que mientras la regulación del territorio tiene una fisonomía preponderantemente técnica, la normativa de la tierra afecta a intereses materiales concretos y, por ello, inspira conductas políticas derivadas. Esa es la diferencia entre uno y otro ámbito, desde cuya visibilización sólo cabe esperar que esos intereses materiales no deberían sobreponerse a los intereses mayores del país y de los departamentos, los que parecen señalar que la unidad nacional y la paz social dependen, hoy, de la compatibilización entre los EA's y la NCPE.

13. Funcionarios públicos

13.1 De los cuatro Estatutos estudiados, el documento cruceño es el único que contiene un capítulo destinado a regular el funcionamiento de “*las instituciones del Estado Nacional...*” que operan en la jurisdicción del departamento de Santa Cruz, incluidas las dependencias del sistema de regulación sectorial (capítulo adicional de por medio). El Cuadro 11 transcribe esas disposiciones, las que, al menos, merecen dos comentarios.

El texto cruceño, no cabe duda alguna, se refiere a entidades dependientes de reparticiones del gobierno nacional. Siendo así, estamos forzados a reconocer que se trata de órganos a través de los cuales el poder central ejerce alguna de sus competencias exclusivas²². Esta conclusión nos lleva a poner en duda los fundamentos jurídicos y administrativos de los artículos 38 a 41 del Estatuto Autonómico de Santa Cruz. No parecen existir, ciertamente, razones suficientes que justifiquen la inclusión de esas normas en una carta orgánica departamental.

22 No podría tratarse de competencias compartidas, porque en ese caso serían parte de la administración pública departamental.

Segundo comentario: tanto el gobierno nacional como los gobiernos departamentales están obligados a demandar el respeto a las competencias exclusivas, lo que lleva a reconocer que el menoscabo de éstas amenaza con introducir pautas de desorden en la administración pública²³, argumentos estos que permiten recomendar se estudie la eliminación de los Capítulos 5º y 6º del Título Tercero del Estatuto cruceño.

13.2 Por su parte, el proyecto de nueva Constitución, inexplicablemente, pretende aplicar reglas diferentes a la designación de las principales autoridades jerárquicas del Estado. Veamos:

- i. se designarían por *mayoría absoluta* del total de miembros de la *Asamblea Legislativa Plurinacional* a los miembros del *Consejo Electoral Plurinacional* (actual Corte Nacional Electoral) y al Fiscal General.
- ii. en cambio, el Contralor General del Estado y el Defensor del Pueblo serían designados por *dos tercios* de los miembros presentes de la misma Asamblea.

Sin retroceder a meros diseños de control político de las entidades, resulta casi imposible explicar por qué una autoridad moral y simbólica como el Defensor del Pueblo deba ser designado por dos tercios de votos y no así el órgano electoral, elevado precisamente por la NCPE al rango de verdadero poder del Estado, en el mismo nivel que el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como quiera que sea, en verdad resulta inexplicable la aplicación de reglas diferentes; lo recomendable, por ello, parece ser que se aplique un solo criterio a las designaciones de las principales autoridades jerárquicas del Estado.

Antes de cerrar este acápite no puede dejar de llamarse la atención sobre la designación del Procurador General del Estado. Según el artículo 162. 8. de la NCPE le correspondería al Poder Legislativo la designación de ese alto funcionario, no obstante, el artículo 231. II. dispone que se trata de una atribución del Presidente de la República. Estamos en presencia de una contradicción en el texto del proyecto de nueva Constitución. La única solución pensable pasa por restituir la concordancia entre ambos artículos, atribuyéndole a una de las instancias de poder esa facultad. Considerando

23 El cuestionamiento al ejercicio pleno de una competencia exclusiva podría replicarse, por ejemplo, en las relaciones del gobierno departamental con las autonomías sub-departamentales, generalizando así el desorden.

que el Procurador cumple las funciones de abogado general del Estado²⁴, parece recomendable que sea el Presidente quien designe a ese alto funcionario. Por lo demás, cabe mencionar que en un importante número de países sucede de ese modo.

14. Poder judicial

El último eje temático utilizado para ordenar la comparación entre los Estatutos Autonómicos y el proyecto de nueva Constitución centra su atención en el Poder Judicial. Los textos más importantes de los cinco documentos fueron reproducidos en el Cuadro 12, en función de los cuales se buscó detectar las *cercanías* y *lejanías* entre los documentos. Para ello se utilizaron tres perspectivas de aproximación: la concepción de la justicia, las atribuciones y, por último, la fuente de las designaciones.

14.1. Nadie puede desconocer que una de las más fuertes innovaciones de la NCPE radica en la introducción del *pluralismo jurídico* como principio rector de la administración de justicia; innovación que, al decir de sus propugnadores, se basa únicamente en el reconocimiento de que los pueblos indígenas no sólo poseen sus propios sistemas jurídicos y jurisdiccionales, sino que estos están vivos y en permanente aplicación. Se trata de una reforma -es innegable esto también- cuya implementación práctica y cuyas consecuencias y derivaciones resultan impredecibles. Lo cierto, empero, es que para la NCPE existen la jurisdicción ordinaria, por un lado, y la jurisdicción *indígena originario campesina*, por el otro²⁵, ubicadas ambas en un mismo nivel de jerarquía.

Los EA's, de Santa Cruz, Beni y Pando, por su parte, ratifican la vigencia del principio de *unidad jurisdiccional*, cerrando, por ello, la posibilidad de reconocer a los pueblos indígenas validez a sus prácticas jurisdiccionales y, menos, pensar en la institucionalización de las mismas. El Estatuto tarijeño, en cambio, decidió dar un paso semejante al proyecto de Constitución,

24 Según el artículo 230 del proyecto de nueva Constitución, el Procurador General “promueve, defiende y precautela” los intereses del Estado.

25 En realidad el proyecto de nueva Ley Fundamental menciona a las jurisdicciones ordinaria, agroambiental, indígena originario campesina y a las jurisdicciones especiales. Está claro que las dos primeras y las especiales responden al paradigma de la justicia europeo-occidental, razón por la que puede hablarse de dos sistemas jurídicos y jurisdiccionales: el ordinario, basado en la tradición europea, y el indígena, orientado por sus propias pautas culturales (v. los artículos 179 y siguientes de la NCPE).

introduciendo el reconocimiento del “sistema de justicia” de las comunidades indígenas que habitan su territorio.

Desde el punto de vista de la normativa que regirá el funcionamiento de los servicios de justicia, los Estatutos de Santa Cruz y de Tarija marcan, en términos absolutos, las diferencias con la NCPE. La redacción de ambos documentos nos transporta a una concepción de la administración de justicia lindante ya con el modelo federal. El Poder Judicial en los dos departamentos responderá a una *Ley Departamental de Organización Judicial*, la que, obvio, podrá establecer sus propias reglas de funcionamiento.

También en esta materia, los EA’s muestran diferencias importantes. El Beni, como en otros temas, se aproxima a la visión cruceña, pero prefiere dar más énfasis a las cuestiones administrativas, lo que le lleva a privilegiar el funcionamiento del *Consejo Departamental de la Judicatura*. Pando, por su parte, ratifica una vez más su predisposición a encuadrarse en la legislación nacional. Los dos departamentos norteños, sin embargo, implícitamente se adscriben al principio de *unidad jurisdiccional*.

La incompatibilidad entre los documentos autonomistas y el proyecto de Oruro es manifiesta, aunque no parece tener un carácter irreconciliable.

La concertación puede encontrarse a través de tres razonamientos:

- i. si el reconocimiento de la jurisdicción indígena es una de las más grandes innovaciones de la NCPE, pretender que sea eliminada de su texto no resulta viable ni razonable.
- ii. por otro lado, debe recordarse que la población indígena originaria de los departamentos de la “media luna” es absolutamente minoritaria. Individualmente, ninguno de los pueblos indígenas se aproxima al 5% de la población de cada departamento. La mayoría de ellos está muy por debajo de ese nivel. El peso regional de sus valores e instituciones, por tanto, es mínimo.
- iii. en base a los dos argumentos anteriores, parece viable pensar que los EA’s de Santa Cruz, Beni y Pando, en consulta con los pueblos indígenas originarios de sus territorios, podrían abrirse al reconocimiento de la jurisdicción indígena originaria, aunque siempre *bajo modalidades departamentales propias*.
- iv. la NCPE deberá fijar el alcance y límites de las leyes departamentales que regulen los servicios departamentales de justicia o, al menos,

encargar esa potestad a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se trata de una delicada cuestión vinculada a la concepción y al diseño institucional del poder jurisdiccional del Estado.

14.2. La segunda área de divergencias, más importante que la anterior, es la del diseño de las atribuciones de los órganos judiciales. También en este tema, la controversia involucra a la NCPE y a los Estatutos cruceño y tarijeño, aunque con más claridad al primero que a este último. Analicemos los detalles de la cuestión.

El artículo 130. I. de la Carta cruceña dispone que:

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

Vale decir que, por encima de la Corte de Santa Cruz, no existiría, ni podría existir, tribunal alguno con potestad para revisar lo que ella decida en materias tales como tierra, agricultura y ganadería, suelos forestales y bosques, aprovechamiento forestal, etc.²⁶

Con bastante menos contundencia, aunque con la misma orientación, el Estatuto tarijeño, en su artículo 36 inequívocamente establece que:

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

*1. Las competencias departamentales son Exclusivas cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia la potestad legislativa plena, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva. En estos casos el **Derecho Departamental es de aplicación preferente en el territorio del Departamento Autónomo de Tarija frente al derecho nacional**, en el ámbito de esas competencias departamentales, teniendo el derecho nacional carácter supletorio. [...]*

Marcando el alcance real de la autonomía, es indudable que la lógica interna de los Estatutos de Santa Cruz y Tarija se cierra con un diseño casi federal del Poder Judicial. Lógicamente, esa visión, por todo cuanto se ha dicho en las páginas anteriores, difícilmente será asimilada por la NCPE. ¿Qué hacer, entonces, en este punto? Si el enfoque se limitase al diseño institucional del

²⁶ La exclusividad está marcada por el artículo 6 del EA, para todas y cada una de las 40 materias enlistadas en ese artículo.

órgano judicial, la solución estaría librada únicamente a factores políticos. Felizmente, la situación no es esa, dado que la compatibilización, aquí, en realidad, depende de lo que previamente se armonice en relación a las competencias exclusivas y compartidas que corresponde a las diferentes instancias de poder. O lo que es lo mismo, depende de cuanto se ha dicho en los puntos 4, 5, 6, 10, 11 y 12 de este documento.

14.3. El tercer y último desencuentro entre la NCPE y los EA's cruceño y tarijeño tiene que ver con la designación de los vocales de la Corte Superior departamental. Según la Ley de Leyes, sea la actual o la futura, le corresponde al Tribunal Supremo de Justicia designar a los miembros del tribunal departamental, no obstante, los documentos estatutarios de Santa Cruz y Tarija, en sus artículos 131 y 105, respectivamente, disponen que serán nominados por el órgano legislativo departamental.

Es esta una cuestión menor, por supuesto, lo que no quita que la compatibilización no pueda darse sino a través de una adecuada coordinación entre lo departamental y lo nacional, partiendo, lógicamente, del principio de que la potestad de administrar justicia le corresponde, en términos exclusivos, al nivel central, por intermedio, en este caso, del Poder Judicial. La exclusividad de esta competencia, por lo demás, no es negada -salvo en lo de la designación- por los Estatutos cruceño y tarijeño.

Unas cuantas palabras para el cierre. El saldo final del estudio realizado nos muestra, sin sombra de duda alguna, que el catálogo de las diferencias y contradicciones entre el proyecto de Constitución aprobado en Oruro y los Estatutos Autonómicos es largo y complejo, de difícil compatibilización por tanto. La abundancia y la complejidad de los desencuentros, al mismo tiempo, muestran que resultaría imposible la coexistencia práctica de la nueva Constitución y de los EA's. Porque ello es así, ahora con el respaldo de este trabajo, no podemos sino sostener que, en verdad, se encuentran en peligro la unidad nacional y la paz social, y arrastrada por ellas también la estabilidad democrática, si no se encuentra el camino para compatibilizar esos documentos.

Este trabajo, no está demás decirlo, no compromete a las prestigiosas entidades que lo patrocinaron. La responsabilidad es exclusiva de sus autores.

La Paz, julio de 2008

Cuadro 11

Funcionarios públicos

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA-Tarija
<p>Las disposiciones del EA-Santa Cruz deberán ser compatibilizadas con la LOPE y la normativa del SIRESE.</p> <p>1. Se designan por mayoría absoluta del total de miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional:</p> <p>a) 4 miembros del Consejo Electoral Plurinacional Arts. 159. 4 y 206. 3. b) Fiscal General Arts. 162.8 y 228</p> <p>2. Se designa por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional:</p> <p>a) Contralor General del Estado Art. 125 b) Defensor del Pueblo Art. 221</p> <p>3. Designación del Procurador General: contradicciones entre Art. 162. 8. (competencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional) y el Art. 231. II. (atribución del Presidente).</p>	<p>Art. 38. I. Los responsables en el Departamento Autónomo de Santa Cruz de las instituciones, entidades, organizaciones y empresas del Estado Nacional, sean desconcentradas, descentralizadas o autárquicas, serán designados por las MAE's de las mismas, de una terna aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Departamental, previa convocatoria pública y luego de un proceso de selección público y transparente que tome en cuenta la formación académica...</p> <p>II. Para la designación de interinos hasta que se complete el procedimiento por parte de la Asamblea Legislativa Departamental, los mismos serán nombrados por la MAE nacional de una terna propuesta por el Gobernador (¿!?)</p> <p>IV. En caso de que la MAE nacional incurriese en dilaciones indebidas en la designación del funcionario responsable en el Departamento, el Gobernador será quien lo designe de manera interina hasta tanto se cumpla con el procedimiento establecido en el párrafo primero del presente artículo.</p> <p>Art. 39. Todas las instituciones, entidades, organizaciones y Empresas del Estado Nacional en el Departamento de Santa Cruz presentarán anualmente a la Asamblea Legislativa Departamental un informe o Memoria de las actividades realizadas durante la gestión anterior.</p> <p>Art. 40. I. Los Superintendentes, Intendentes o Representantes Regionales de las Superintendencias de los diferentes sistemas de regulación, que tengan sede en el Departamento Autónomo de Santa Cruz, serán designados por las MAE's de las mismas, de una terna aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Art. 41. I. <i>Todos los actos de regulación de las Superintendencias que definan derechos, establezcan sanciones, tramiten procesos administrativos, civiles y penales de personas físicas o jurídicas, en el ámbito territorial del Departamento de Santa Cruz, deben ser realizados por los Superintendentes, Intendentes o Representantes Regionales que tengan su asiento en el Departamento.</i></p> <p>Art. 121. I. Todas las mujeres y hombres que pasen a formar parte del Departamento Autónomo de Santa Cruz en calidad de servidores públicos deberán ser escogidos tras un proceso de selección de personas a cargo del Servicio Civil Departamental.</p>	<p>No contiene disposiciones equivalentes a las del EA de Santa Cruz.</p>	<p>No contiene disposiciones equivalentes a las del EA de Santa Cruz.</p>	<p>No contiene disposiciones equivalentes a las del EA de Santa Cruz.</p>

Cuadro 12

Poder judicial

Proyecto de NCPE	EA - Santa Cruz	EA - Beni	EA - Pando	EA – Tarija
<p>Art. 179. La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, igualdad jurídica...</p> <p>Art. 180. I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originario campesina se ejerce por sus propias autoridades. Existirán jurisdicciones especializadas reguladas por ley. II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía.</p> <p>Art. 182. El Tribunal Supremo de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria. Está integrado por Magistradas y Magistrados. Se organiza internamente en salas especializadas. Su composición y organización se determinará por ley.</p> <p>Art. 183. I. Las Magistrados y Magistrados del TSJ serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal. II. [...] Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos.</p> <p>Art. 185. Son atribuciones del TSJ, además de las señaladas por ley: [...] 5. Designar de las ternas presentadas por el Control Administrativo Disciplinario de Justicia a los vocales de los tribunales departamentales de justicia.</p> <p>Art. 191. I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.</p> <p>Art. 192. La jurisdicción indígena originario campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados dentro del ámbito territorial indígena originario campesino. La jurisdicción indígena originario campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni por la agroambiental y ejecutará sus resoluciones en forma directa.</p>	<p>Art. 127. La Corte Superior de Distrito de Santa Cruz es el principal tribunal de la administración de justicia en el Departamento Autónomo de Santa Cruz.</p> <p>Art. 128. I. Bajo el principio de unidad jurisdiccional reconocido por la Constitución vigente, una Ley Departamental de Organización Judicial regulará la administración de justicia en el Departamento, de conformidad con los principios de carrera judicial, independencia, legitimidad... II. En virtud del principio de carrera judicial la Ley Departamental de Organización Judicial establecerá un sistema departamental de carrera judicial...</p> <p>Art. 129. De acuerdo a la Constitución vigente y las disposiciones legislativas autonómicas que se dicten en virtud del presente Estatuto, los tribunales jurisdiccionales en el Departamento son competentes para conocer las distintas acciones, recursos y procesos jurisdiccionales originados en el territorio departamental y para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto. En todo caso, la Corte Superior de Distrito de Santa Cruz es competente en materia civil-comercial, penal, laboral y de seguridad social, familiar y del menor, tributaria, agraria, contencioso-administrativa y en las demás materias que se establezcan en virtud del presente Estatuto.</p> <p>Art. 130. I. La Corte Superior de Distrito de Santa Cruz es la última instancia jurisdiccional y dicta sentencias con autoridad de cosa juzgada en aquellos procesos en que el derecho aplicable de manera preferente sea el derecho autonómico cruceño, es decir, en aquellos procesos que versen sobre las materias de competencia exclusiva del Departamento, de acuerdo al presente Estatuto. II. La Corte Superior de Distrito de Santa Cruz tiene competencia para conocer en única instancia el recurso abstracto de ilegalidad contra las leyes y decretos departamentales que contradigan el presente Estatuto de Autonomía.</p> <p>Art. 131. I. Los vocales de la Corte Superior de Distrito de Santa Cruz son designados por dos tercios de votos de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental, previa convocatoria pública y luego de un proceso de selección público y transparente... II. Los demás jueces y tribunales serán designados por dos tercios de votos de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental de ternas propuestas por el tribunal o juez inmediato superior y ratificadas por la Corte Superior del Distrito... III. Los vocales de la Corte Superior del Distrito de Santa Cruz desempeñarán la magistratura por un período de diez años...</p>	<p>Art. 32. I. La administración de justicia en el régimen autonómico del departamento del Beni, está a cargo de la Corte Superior de Justicia del Beni, los Tribunales, Jueces de Instancia y demás tribunales y juzgados que establece la ley, cuyas funciones están normadas por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el presente Estatuto.</p>	<p>Art. 60. De conformidad a la Constitución Política del Estado, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito, los Tribunales, jueces de instancia y demás tribunales y juzgados que establecen las leyes de la República y el presente Estatuto Fundamental.</p> <p>Art. 61. Corresponde a la Asamblea Departamental, con relación a la administración de justicia, exceptuada la militar, normar, reglamentar y fiscalizar sobre todas las facultades que las leyes orgánicas del poder judicial reconozcan o atribuyan a los departamentos.</p>	<p>Art. 36. Clasificación de las competencias El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija tiene competencias exclusivas, compartidas y de ejecución y las ejerce respetando lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el presente Estatuto Autonómico. 1. Las competencias departamentales son Exclusivas cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia la potestad legislativa plena, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva. En estos casos el Derecho Departamental es de aplicación preferente en el territorio del Departamento Autónomo de Tarija frente al derecho nacional, en el ámbito de esas competencias departamentales, teniendo el derecho nacional carácter supletorio. [...]</p> <p>Art. 104. En el marco de la unidad institucional del Poder Judicial de la República de Bolivia, los servicios de justicia en el Departamento de Tarija se ejercerán de acuerdo a la CPE y las Leyes de la República y en particular por el interés superior de construir una sociedad en aplicación de los principios y valores éticos que rigen este Estatuto.</p> <p>Art. 105. Una Ley Departamental creará los órganos del servicio de justicia en el departamento, conforme al presente Estatuto Autonómico. Los vocales de la Corte Superior de Distrito, el Fiscal de Distrito y el Representante de la Judicatura serán elegidos y nombrados por el parlamento departamental; las formas y condiciones serán establecidas por ley.</p> <p>Art. 106. El Gobierno Autónomo Departamental reconoce el sistema de justicia de las comunidades indígenas del Departamento, que se ejerce con arreglo a sus normas propias; los derechos de los pueblos indígenas reconocen la Constitución Política del Estado y las Leyes.</p>

Herramientas para un diálogo constitucional

Andrés Torrez Villa-Gómez

Introducción

Todo diálogo y proceso de negociación necesita de una base sobre la cual se pueda construir una propuesta común y equilibrada. Es importante contar con un producto que sirva de herramienta de negociación. El presente trabajo es un intento por aportar esta herramienta al debate sobre una Constitución Política del Estado (CPE) construida en el diálogo y la concertación.

En este documento se analizan los alcances de los proyectos de Constitución Política del Estado y estatutos autonómicos de Santa Cruz y Tarija propuestos por la Asamblea Constituyente y la Asamblea de la Cruceñidad y por la Prefectura de Tarija, respectivamente. El trabajo no se pronuncia sobre la legalidad de los documentos estudiados, ni establece jerarquía o primacía de ninguno sobre los demás; simplemente trata de analizar los mismos para identificar los puntos, artículos y temas que generan conflicto en el debate político nacional, buscando encontrar principios en común y temas críticos y proponer soluciones a las contradicciones.

El trabajo no pretende ser un análisis académico ni teórico del trabajo constituyente. Es un trabajo ejecutivo, práctico y técnico para facilitar el debate político e identificar puntos de acuerdo y temas para el diálogo abierto.

Antecedentes

El Estado boliviano está viviendo una transformación en su estructura poblacional, territorial, de gobierno y en su visión de país. Actores como los pueblos indígenas y territorios departamentales, anteriormente olvidados por el Estado, son los nuevos protagonistas de la economía y la política nacional, reclamando nuevas competencias de administración y poder.

La Asamblea Constituyente se ha convertido desde octubre de 2003 en un espacio de salida a la crisis, donde las tensiones poblacionales y territoriales podrían resolverse pacíficamente. Después de más de un año de trabajo, la Asamblea Constituyente logró consensuar dos proyectos o propuestas de Constitución: uno por mayoría, que representa la propuesta constitucional del Gobierno de Evo Morales y uno por minoría, que representa la propuesta de los diferentes grupos regionales, empresariales y de oposición al Gobierno.

Se pretende que de las dos propuestas concretas –por minoría y por mayoría– se pueda negociar una propuesta concertada de Constitución. Un aspecto fundamental y positivo es que en ambas propuestas están reflejadas las demandas de los diferentes grupos de interés del país en toda su diversidad y compleja estructura. Ambos textos son una conquista fundamental e histórica para el país, fruto de un largo proceso preconstituyente y constituyente. Hasta ese momento las propuestas y proyectos de Constitución eran diversos, no-oficiales y muchas veces contradictorios. Los informes por mayoría y por minoría son los únicos documentos oficiales que detallan los intereses en conflicto en el debate político actual.

Sobre la base de las propuestas por minoría y por mayoría, se organizó un proceso de diálogo mediante la conformación de la Comisión Suprapartidaria, que contribuyó a destrabar el debate constituyente llevando los consensos a un 85% del total del texto constitucional. Estos acuerdos y consensos fueron desconocidos debido a los conflictos de noviembre y diciembre de 2007 en diferentes ciudades del país en torno a dos temas

coyunturales y dos temas estructurales. Los temas coyunturales son la reelección del Presidente y el cambio de la sede de gobierno de La Paz a Sucre; los temas estructurales, en tanto, responden a la distribución de poder entre el Estado nacional, pueblos indígenas y departamentos en la nueva Constitución.

En diciembre pasado, en medio de una crisis profunda de diálogo y concertación, se rompieron los procesos de negociación para una CPE concertada. Ciertos grupos de oposición dirigieron a PODEMOS para inviabilizar el diálogo político y utilizar el fracaso de la Asamblea Constituyente como instrumento de desgaste para el gobierno; de la misma manera, ciertos grupos del Gobierno utilizaron a la Asamblea Constituyente como instrumento de confrontación y hegemonía sobre la oposición.

En respuesta a la crisis constituyente provocada por la oposición, el Poder Ejecutivo organizó un operativo en la Asamblea Constituyente para salvar el proceso y aprobar un proyecto de CPE que se propone hoy al país para su aprobación. La estrategia funcionó y, a pesar de varias denuncias de ilegalidad y atropello, el proceso constituyente no acabó en fracaso, sino en un proyecto de CPE escrito a la rápida, sin tomar en cuenta todos los acuerdos de la Comisión Suprapartidaria y con un contenido étnico agresivo en comparación con las propuestas negociadas con anterioridad. En respuesta a la aprobación del proyecto de CPE, la oposición articuló una estrategia para la aprobación de los textos de estatutos autonómicos. Posteriormente la Prefectura de Tarija aprobó un proyecto de estatutos autonómicos del departamento que se está discutiendo a nivel nacional para su posible aprobación final.

Las diferentes propuestas recogen parcialmente los intereses reflejados en los informes por mayoría y por minoría de la Asamblea Constituyente, y son parte de un proceso político de confrontación post Asamblea. Sin embargo, podrían ser la base de un proceso de negociación para compatibilizar intereses entre ambas propuestas, que podrían resultar perfectamente complementarias y no excluyentes entre sí en caso de existir la voluntad política real para una negociación sincera y transparente.

El diálogo entre los prefectos y el Gobierno ha sido el inicio de un proceso de viabilización política a la crisis; este diálogo debería complementarse con una negociación en el Congreso para posibilitar la aprobación de leyes que certifiquen un posible acuerdo. El siguiente análisis trata de aportar herramientas para un debate político informado sobre los alcances del

proceso constituyente y democrático en Bolivia, para buscar posibilidades de compatibilizar intereses en los diferentes sectores, tendientes a lograr una propuesta ampliamente consensuada e incluyente, que permita que el proceso constituyente pueda convertirse en lo que ha tratado de ser a lo largo de los últimos años: un espacio de encuentro y concertación entre las diversas y emergentes fuerzas políticas, sociales y económicas del país.

Metodología

Para desarrollar el trabajo, en un primer momento se revisaron en detalle la actual CPE, el proyecto de CPE y los proyectos de estatutos autonómicos de Santa Cruz y Tarija. Posteriormente se identificaron los puntos críticos para una negociación política y se clasificó el análisis en tres categorías:

- *Consensos mínimos.* Son aquellos artículos identificados como consensuados en los proyectos de CPE y de estatutos autonómicos. De acuerdo a consensos previos y análisis de conflictividad, estos consensos no generarían controversia alguna.
- *Consensos posibles.* Son aquellos artículos de los proyectos de CPE y de estatutos autonómicos que son diferentes, pero sobre los que se puede llegar a un acuerdo de manera sencilla, debido a que las propuestas identificadas no son excluyentes entre sí.
- *Consensos críticos.* Son aquellos artículos de los proyectos de CPE y de estatutos autonómicos que parecen los más difíciles de acordar entre sí por su carácter excluyente. La negociación de estos temas será más complicada que en el caso de las anteriores categorías.

Una vez clasificados los artículos de cada documento, se procedió a compatibilizar los porcentajes de consenso de cada texto en función a cinco temas:

1. *Autonomías.* Corresponde al análisis de la forma de gobierno y Estado en la nueva CPE y en los estatutos, análisis de competencias y subsidiariedad en los niveles de gobierno y ordenamiento territorial de los niveles de gobierno.
2. *Reformas políticas.* Analiza los cambios en el sistema político del Estado, las formas de representación, los tipos de elección de autoridades, mandato y competencias.

3. *Tratamiento de los pueblos indígenas en la nueva CPE.* Analiza transversalmente el tratamiento en la nueva Constitución de los derechos, deberes y formas de gobierno y administración de justicia de los pueblos indígenas.
4. *Economía.* Analiza los cambios y reformas en los regímenes económicos de los textos y sus compatibilidades y puntos críticos.
5. *Tierra.* Analiza el tratamiento del tema desde los informes por mayoría y por minoría en la Asamblea Constituyente hasta la determinación del referéndum dirimitorio.

Se elaboraron cuadros comparativos para iniciar el análisis en función a los consensos logrados a lo largo del proceso constituyente.

Para cada tema se elaboraron matrices comparativas de los textos para su interpretación, las que se encuentran como material de consulta en los anexos de este informe. En el anexo A se puede encontrar los esquemas de la CPE vigente, el Proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente, el Proyecto de Estatuto Autonómico de Santa Cruz y el Proyecto de Estatuto Autonómico de Tarija. El anexo B resume el análisis comparado por temas –Autonomías, Reformas Políticas, Tierras y Territorio, Régimen Económico– y el rol de los pueblos indígenas en la Constitución, respectivamente. El anexo C hace un análisis y comparación de los textos aprobados en los informes de mayoría de la Asamblea Constituyente, la aprobación en grande en la Glorieta de Sucre, y la aprobación en detalle de Oruro. El anexo D es un cuadro de las Constituciones de otros países, comparando los temas analizados para consulta del lector.

Luego de una clasificación de los temas, se consideró importante elaborar unas matrices de constituciones comparadas de otros países que puedan ser relevantes para el proceso boliviano; están detalladas en el anexo E.

Sobre la base de las matrices nacionales y comparadas se hace un análisis por tema, identificando contradicciones, puntos críticos e incompatibilidades, para viabilizar el debate constitucional.

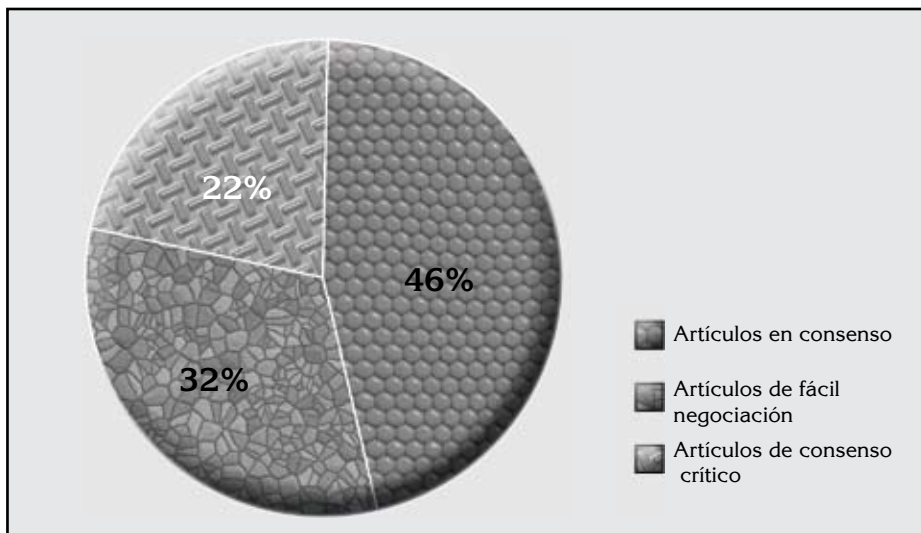
Análisis

La figura 1 detalla los datos del análisis realizado al proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente y los consensos y disensos encontrados.

Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente

Según la figura 1, el 22% de los artículos del texto constitucional necesita un trabajo de ardua negociación política para viabilizar un acuerdo nacional sobre el texto constitucional, el 32% de los artículos necesita una revisión de forma y el 46% es la base de consenso inicial logrado hasta la fecha.

Figura 1. Consensos en el proyecto de Constitución de la AC



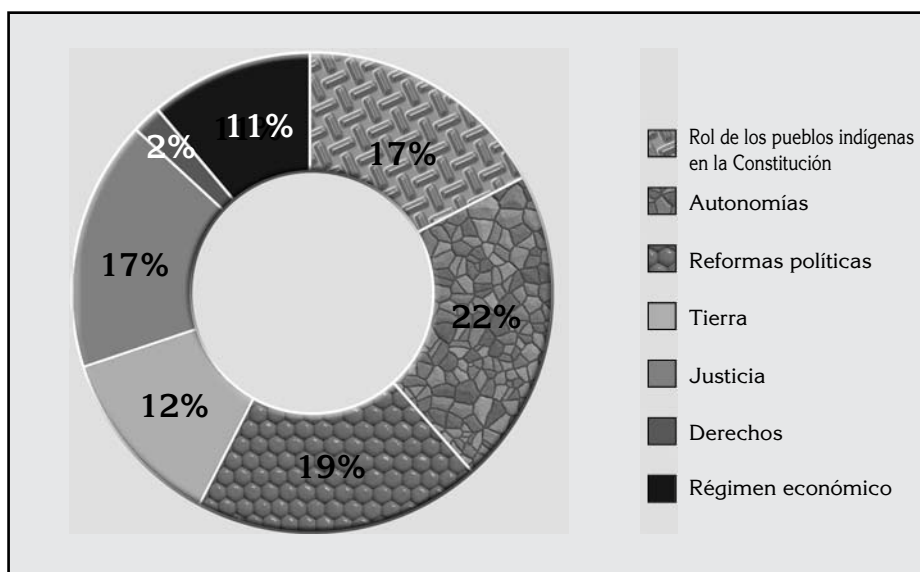
En comparación con el trabajo anterior de análisis de los informes por mayoría y por minoría de las comisiones de la Asamblea Constituyente, donde el acuerdo mínimo inicial era de 65%, queda claro que las coincidencias y la cercanía entre posiciones respecto a los temas más importantes de la Constitución han disminuido a 46%. Más aun si tomamos en cuenta que el acuerdo al que se llegó en la Comisión Suprapartidaria abarcaba el 85% del texto constitucional.

El figura parece mostrar que el proyecto de Constitución es distinto a la propuesta por mayoría de la Asamblea Constituyente, y que los artículos que generarían conflictos en el país han aumentado.

El análisis nos lleva a inferir que sólo el 46% de los artículos constitucionales son parte de un acuerdo nacional; el resto genera controversia y una canalización parcial de los intereses de las diversas fuerzas políticas del país.

Además, muestra un aumento en la complejidad y disenso del nuevo texto en relación con el pasado. Ante el aumento de desconfianza en la negociación política, existe una tendencia a la reglamentación de las normas constitucionales para evitar la manipulación en la interpretación a la hora de redactar las leyes que reglamentan la Carta Magna. Estos datos demuestran que se ha retrocedido en los acuerdos constituyentes logrados durante la Asamblea.

Figura 2. Porcentaje de artículos críticos



En la figura 2 se puede encontrar la distribución de los artículos de los puntos críticos por temas.

Para que el lector pueda revisar el proceso de clasificación y los criterios de priorización del texto analizado, en el cuadro 1 se muestra los temas identificados como críticos. Este cuadro puede servir de instrumento para la identificación de los mismos en los textos oficiales.

Cuadro 1. Artículos del proyecto de CPE que tratan temas identificados como críticos

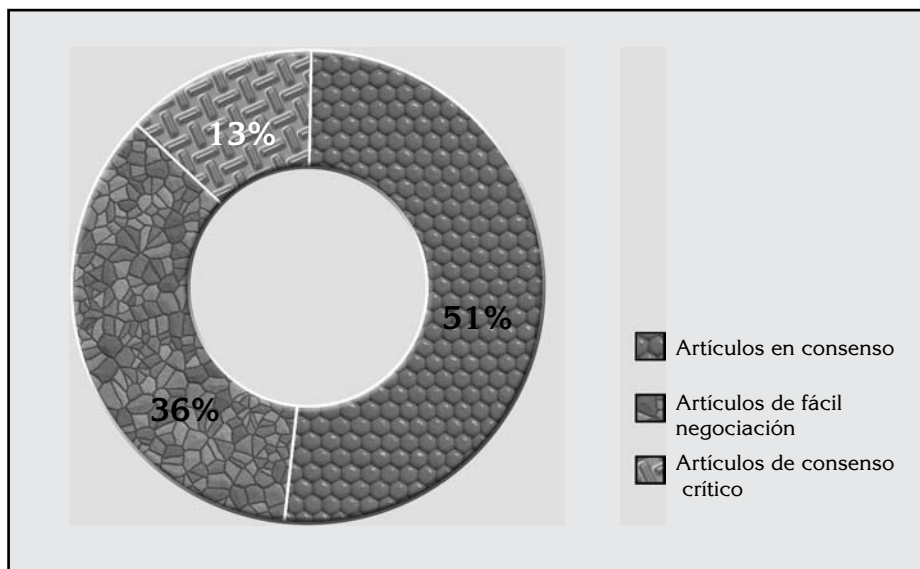
Temas críticos	Artículos del proyecto de Constitución
Rol de los pueblos indígenas en la Constitución	6, 30, 78, 290, 291, 292, 293, 294, 205, 296, 297, 301, 304, 305, 306
Autonomías	11, 270, 272, 273, 275, 280, 281, 282, 283, 284, 286, 288, 289, 298, 299, 300, 301, 302, 303
Reformas políticas	7, 146, 148, 149, 159, 160, 161, 169, 173, 203, 206, 208, 209, 212, 242, 243, 410
Tierra	393, 394, 305, 306, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403
Justicia	180, 183, 184, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 228, 231
Derechos	52, 45
Régimen económico	317, 320, 328, 330, 352, 353, 369, 370, 371, 372

Por los datos identificados en las figuras y el cuadro anteriores, parece ser que el tema de mayor controversia y donde hay menor consenso es el de las autonomías, por los tipos entidades territoriales autónomas que se propone y por la contradicción sobre las competencias que debe delegar el Estado a aquellas. En segundo lugar se encuentran las reformas políticas en la Constitución que implican cambios en la representación política y en el mandato, designaciones y forma de elección de autoridades públicas.

Los temas que siguen en importancia serían, con la misma jerarquía, justicia y rol de los pueblos indígenas en la Constitución, dejando en cuarto lugar a reformas en el régimen económico y tierra.

Análisis del Estatuto Autonómico de Santa Cruz

La figura 3 detalla los consensos y desafíos del proyecto de Estatuto Autonómico de Santa Cruz.

Figura 3. Análisis del Estatuto Autónomo de Santa Cruz

El porcentaje de artículos en consenso con el proyecto de la CPE en el Estatuto Autónomo de Santa Cruz llega al 51%, los consensos posibles, a 36% y los consensos críticos, a 13%. Esto significa que el 52% de los estatutos son prácticamente compatibles con el proyecto de Constitución, aunque hay un grupo de temas importantes (36%) que necesita una negociación de forma y un 13% que necesita una voluntad política importante para consensuar criterios. Este 13% crítico corresponde principalmente a las competencias autonómicas departamentales y su concurrencia y subsidiariedad con el Estado nacional. Estos acuerdos llegaron casi a un 100% durante las negociaciones constituyentes, pero se frustraron en la puerta del horno. Hoy el camino recorrido parece cada vez más lejano, dada la polarización sobre los términos de concertación necesarios.

Por regla general, las disposiciones referentes a derechos o que consisten en declaraciones, principios o valores orientadores, símbolos u otras similares, no son motivo de mayores controversias. No se requiere esfuerzo alguno para acordar sobre normas referidas, por ejemplo, al derecho a la salud o al trabajo, o las que se orientan a la justicia o la libertad, o sobre

banderas (artículos 1, 2, 3, 4, 5). Las materias respecto a las que, según especifica el estatuto, al departamento le correspondería la competencia de ejecutar las leyes nacionales no revisten ninguna controversia (artículo 8). El estatuto, a diferencia de la Constitución española, establece que las competencias que no se reserven los departamentos o los municipios corresponden al Estado. Esto no representa problema, por el contrario, favorece al Estado y obliga a la elaboración de estatutos detallados (artículo 9). Ocurre lo mismo con otras disposiciones que regulan diversos mecanismos normativos (artículos 12, 13). La estructura, composición, autoridades, servicios, requisitos, responsabilidades, etc. del gobierno departamental, que consiste justamente en la primera y más básica de sus competencias, tampoco representa un punto de conflicto (artículos 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 y 45).

El principio de aplicación preferente de las normas autonómicas, que resulta razonable y lógico, debe funcionar juntamente con dos requisitos. Primero, que se establezca que en caso de conflicto entre la norma departamental y la nacional, debe prevalecer esta última. Segundo, que las competencias exclusivas del nivel departamental, por ello desarrolladas sólo en la Constitución y no en las leyes nacionales, no sean materia de estricto interés nacional. Lo primero se cumple en el Estatuto Autonómico de Santa Cruz. Sin embargo, lo segundo queda pendiente al arrogarse el departamento como competencia exclusiva materias que deberían serlo del nivel nacional, y aduce que esta calidad no permitiría que, ante la contradicción, prevalezca la normativa nacional. No constituye un conflicto en sí mismo, sino que depende de lo que se defina en las disposiciones sobre las competencias (artículo 10).

Por otro lado, las líneas básicas de la legislación electoral deben corresponder al Estado nacional. Incluso en un Estado federal como Venezuela se reserva esta materia como competencia exclusiva del Estado nacional. El Código Electoral o, en este caso, la ley marco de las autonomías debe regular, sin apartarse de la Constitución, los principios y las normas básicas que rigen la elección y mandatos de las autoridades, así como los referendos. A los estatutos les corresponde el desarrollo de esta legislación según sus particularidades. Así, la duración del mandato de las autoridades que establece este estatuto debe responder a las disposiciones básicas que se establezcan en la Constitución, la ley electoral y la ley marco de las autonomías (artículos 18 y 28).

El gobierno departamental no puede y no debe por ningún motivo contraer directamente acuerdos con gobiernos internacionales. Las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Gobierno nacional (artículos 20 y 29). Esto es así tanto en Estados unitarios descentralizados como en Estados federales –con excepción de la Argentina–.

El régimen correspondiente a las políticas y organización de la educación debe ser único y nacional y de competencia exclusiva del Estado. A los departamentos les debe corresponder el desarrollo legislativo de ésta en función de sus particularidades histórico-culturales, así como su ejecución. El gobierno departamental no puede arrogarse la determinación íntegra de este régimen. Tal extremo no tiene lugar en Estados descentralizados, ni en el caso español, ni siquiera en Estados federales como Venezuela (artículos 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50 y 51).

Cuadro 2. Clasificación de artículos del Estatuto Autonómico de Santa Cruz según nivel de consenso

Consensos	Artículos
Artículos en consenso	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 45, 52, 53, 54, 55, 56, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 145, 146, 147, 148, 158, 159, 160, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168
Artículos de fácil negociación	11, 14, 18, 20, 28, 29, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 110, 111, 112, 122, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157
Artículos de consenso crítico	6, 7, 40, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121

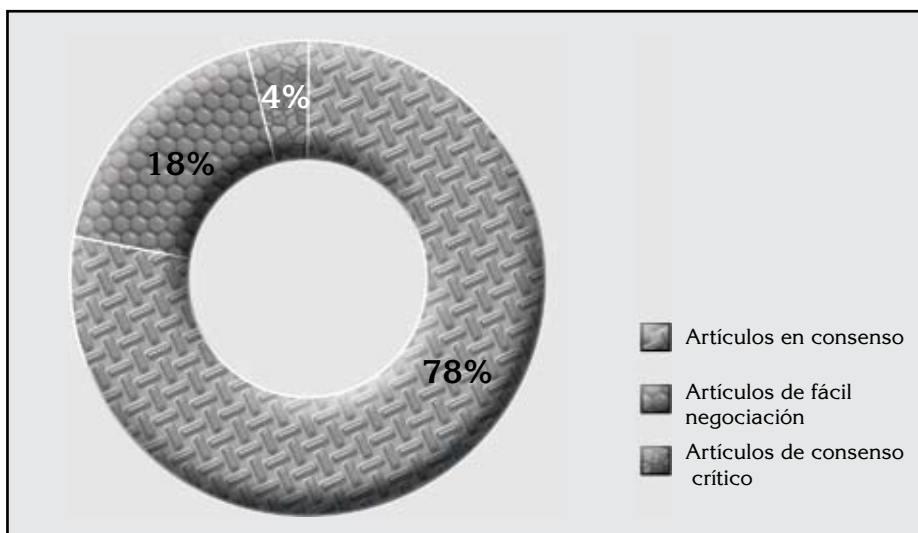
Entre los consensos críticos se encuentran las competencias sobre tierra, hidrocarburos y minería. Estos temas son clave para la negociación política, ya que en algunos países federales, como la Argentina, los recursos naturales son de soberanía y dominio originario de las provincias. Sin embargo en México, también Estado federal, pasa lo contrario: el Estado nacional federal se reserva el dominio y soberanía sobre los recursos naturales. La legislación comparada descrita en el anexo G puede ser de ayuda para el debate y análisis de los artículos en estos temas.

Para que el lector pueda revisar el proceso de clasificación y criterios de priorización del texto analizado, en el cuadro 2 se detallan los artículos clasificados de acuerdo a su importancia y consenso.

Análisis del Estatuto Autonómico de Tarija

Los datos sobre el Estatuto Autonómico de Tarija, recogidos en la figura 4, nos llevan al optimismo.

Figura 4. Análisis del Estatuto Autonómico de Tarija



El análisis del estatuto tarijeño es muy importante para establecer las diferencias y las diversas propuestas sobre las autonomías y los intereses detrás de las mismas en el país. El estatuto tarijeño es más compatible con la Constitución vigente que con el proyecto de Constitución. Sin embargo, una comisión efectiva y con mínimos niveles de voluntad política para

negociar podría perfectamente viabilizar el Estatuto Autonómico de Tarija en el marco de el proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente. En todo caso, para que esto se pueda lograr es necesario contar con la voluntad política del Gobierno para conceder cambios y mejoras en el texto del proyecto de Constitución.

Este análisis nos permite pensar en posibles soluciones pacíficas al proceso de negociación política de las autonomías en el país. Es importante recalcar que el Estatuto Autonómico de Tarija ha sido aprobado con carácter previo a su oficialización, buscando a compatibilizarlo con el proyecto de Constitución y con otros estatutos del país. A diferencia de Estatuto Autonómico de Santa Cruz, parece haber sido concebido como una herramienta de negociación y no como una herramienta de confrontación. Es importante recalcar que, en el caso de Tarija, los intereses sobre el tema tierra no son los mismos que en Santa Cruz, en cuyo estatuto este tema es el más controversial.

A continuación se detalla la distribución de los artículos del Estatuto Autonómico de Tarija por nivel de dificultad de consenso.

Cuadro 3. Artículos del Estatuto Autonómico de Tarija por nivel de dificultad de consenso

Consensos	Artículos
Artículos en consenso	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73
Artículos de fácil negociación	8, 13, 18, 22, 25, 30, 31, 37, 38, 39, 58, 59, 60, 62
Artículos de consenso crítico	50, 74, 51

Total de artículos: 74, que constituyen el 100% del estatuto tarijeño.

- El 78% de los artículos regula materias que, por su carácter, no suscitan mayor controversia.

- El 21% de los artículos regula materias sobre las cuales es posible arribar a consensos.
- Se considera que no existen disposiciones que regulen materias altamente controversiales y que sean de disputa entre el Gobierno nacional y el departamental.

Consenso mínimos. Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72 y 73. Número de artículos: 62.

Por su naturaleza, las declaraciones de principios, derechos, símbolos, valores rectores y otras normas que determinan orientaciones generales no representan, en general, objeto de controversia (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 57, 63, 65, 66 y 67).

De similar forma, las disposiciones que regulan la estructura y organización, jerarquía interna, participación ciudadana y otras normas del gobierno departamental, por ser materia de la potestad eminente de la autonomía, no pueden ser objeto de controversia (artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 54).

En líneas generales, el sistema de competencias que regula este estatuto no invade ámbitos que por su naturaleza son de interés nacional y, por tanto, de competencia exclusiva del Estado (artículos 25, 33, 61, 64, 68, 69, 70, 71, 72 y 73).

Las disposiciones del Estatuto Autonómico de Tarija de referentes a los recursos de los departamentos se enmarcan en el ejemplo de lo que se estableció en otros países, como España (artículos 52, 53, 55 y 56).

Consenso posibles. Artículos: 8, 13, 18, 31, 37, 38, 39, 58, 59, 60, 62 y 74.

Número de artículos: 12.

Por principio, el acto de constitución de un gobierno autónomo, en este caso a nivel departamental, tiene carácter voluntario y democrático. Por esto es un contrasentido privar de similar facultad a las entidades territoriales que forman parte del departamento; su pertenencia y permanencia en el departamento es un acto voluntario. No debería el estatuto autonómico

afirmar que “el territorio del departamento es perpetuo”, dado que esta inflexibilidad puede generar grandes contradicciones (artículo 8).

Otro tema que necesita una compatibilización rápida es el referido al reconocimiento de los idiomas oficiales del país, y que se permita que todo texto oficial de los gobiernos sea traducido a las diferentes lenguas según convenga, lo que implica una medida democrática. El Estatuto Autonómico de Santa Cruz reconoce este avance sin mayor inconveniente, por lo que la disposición contenida en el Estatuto Autonómico de Tarija (artículo 13) resulta anacrónica.

Una competencia controversial es el régimen de educación, que podría corresponder a las potestades exclusivas del Gobierno nacional y ser único y general para todo el territorio de la República. Esto no impide que los departamentos tengan la competencia de legislar el desarrollo de la normativa nacional, atendiendo a sus particularidades históricas y culturales (artículos 18, 58, 59 y 60). De la misma forma, la legislación electoral básica es competencia del Estado nacional, correspondiéndoles a los departamentos el desarrollo de la legislación nacional. De esta forma, la legislación departamental que regula mecanismos de participación como el referéndum debe sujetarse a las disposiciones nacionales, en este caso, a la Ley Marco del Referéndum (artículos 37, 38 y 39).

Las relaciones internacionales son de competencia en exclusiva del Estado nacional. Ninguna entidad territorial debería efectuar convenios u otros por sí y directamente. Si la redacción ambigua pretende conferir justamente esta potestad al gobernador, debe ser compatibilizada con la norma nacional (artículo 31).

Otro tema de incompatibilidad es la regulación del sistema de seguridad social y su desarrollo y ejecución por los gobiernos departamentales. El sistema de seguridad social es reclamado como nacional, en tanto que su administración en su ámbito corresponde a los gobiernos departamentales (artículo 62).

Consensos críticos. El estatuto de Tarija no pretende regular materias que pueden ser altamente conflictivas y de disputa entre el Gobierno nacional y el departamental, tales como tierra o hidrocarburos. Sin embargo, los artículos 50, 74 y 51 generan incompatibilidades de fondo con las competencias privativas del Gobierno nacional que deben ser revisadas. Se encuentra contradicciones en el mecanismo de control previo; para preservar la unidad

y armonía del ordenamiento jurídico nacional, el Congreso nacional debe aprobar la elaboración de los estatutos autonómicos y, consiguientemente, también sus reformas (artículo 74).

Síntesis

Total de artículos: 74, que constituyen el 100% del Estatuto Autonómico de Tarija.

- El 78% de los artículos regula materias que, por su carácter, no suscitan mayor controversia.
- El 18% de los artículos regula materias sobre las cuales es posible arribar a consensos.
- El 4% está relacionado a materias altamente controversiales y que son de disputa entre el Gobierno nacional y el departamental.

El esfuerzo de Tarija marca un espacio muy importante para el diálogo y la concertación, por lo que estos datos no deberían ser pasados por alto.

Promedio de consensos en los tres documentos

A continuación se presentan datos con el promedio de consensos identificados en los tres documentos analizados: la nueva CPE y los estatutos de Tarija y de Santa Cruz.

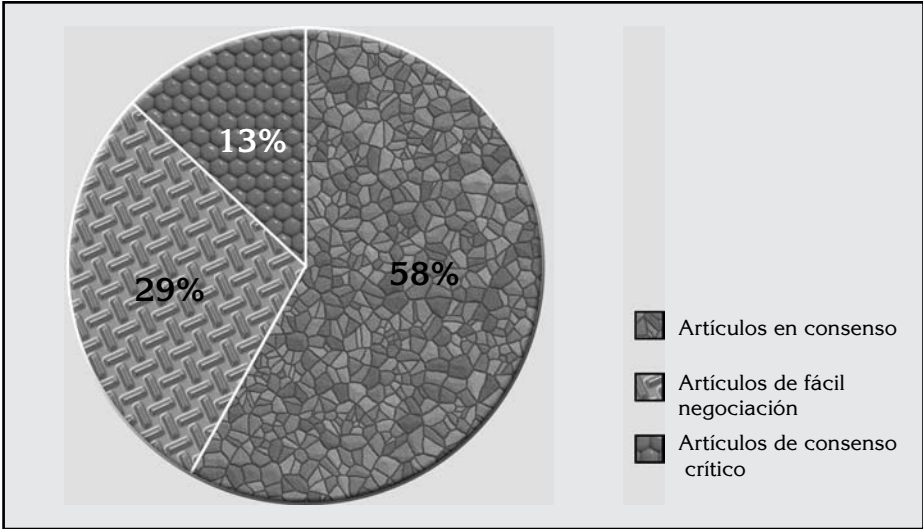
La figura 5 presenta un promedio de las tres anteriores, lo que permite analizar el total de consensos logrados en un momento de polarización política importante. Aunque es poco recomendable hacer la comparación entre estatuto y proyecto de Constitución, resulta importante recoger datos que sirvan para analizar globalmente el total de los temas en conflicto.

Gracias a los consensos de Tarija, el promedio obtenido supera el 50%.

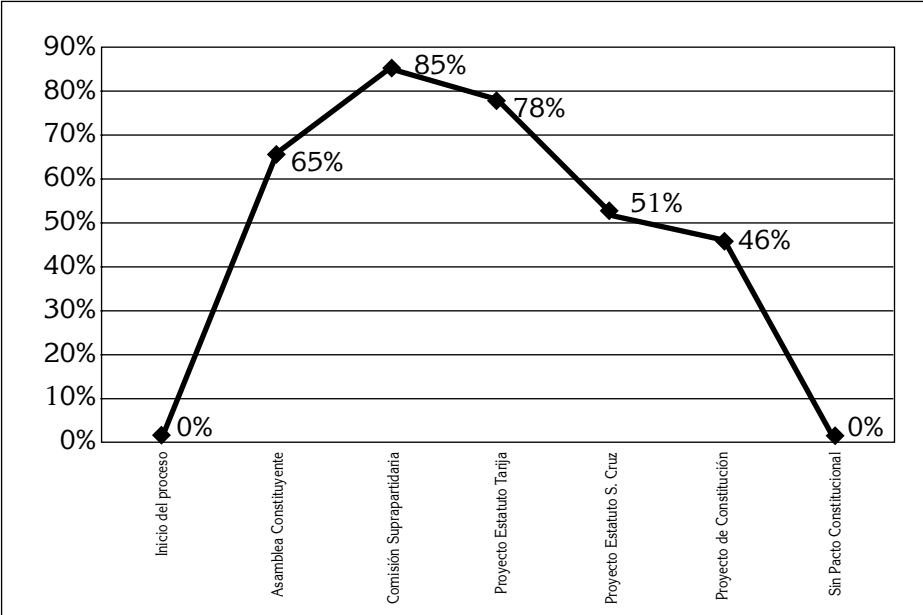
El trabajo realizado es posible gracias a los datos obtenidos en trabajos anteriores de compatibilización de intereses. La experiencia e insumos recogidos a lo largo de los últimos cinco años en la clasificación de propuestas constituyentes nos han facilitado la clasificación de los artículos constitucionales.

El cuadro 4 detalla un esquema integral de consensos logrados a lo largo del proceso constituyente.

Figura 5. Promedio de consensos posibles



Cuadro 4. Consensos constituyentes



A lo largo de las crisis políticas, los consensos han variado de 0% al inicio del proceso constituyente a 65%, gracias al trabajo constituyente, subiendo a 85% gracias al trabajo de la Comisión Suprapartidaria, para retroceder hasta un 46% luego de la crisis de diciembre en el seno de la Asamblea. El proyecto de Constitución y *los proyectos de estatutos en fase actual son excluyentes en varios puntos críticos y son detonadores de conflictos profundos a nivel regional, departamental, municipal e indígena que podrían llevar los consensos a 0%, como al principio del proceso. Es necesario tomar en cuenta que los esfuerzos realizados para lograr consensos han sido muy importantes y costosos para el país en términos económicos, sociales, políticos, institucionales y principalmente en vidas humanas.* Estos proyectos de Constitución y estatutos deberían modificarse para disminuir el riesgo de conflictos. Los proyectos estudiados podrían ser complementarios y compatibles si se desarrolla un proceso de diálogo y negociación política que reciba asesoramiento y apoyo técnico.

En su gran mayoría los principios que desarrollan los proyectos son compatibles y similares; sin embargo, su aplicación discrecional hace confusa su implementación y desarrollo.

A continuación se hace un análisis de los dos temas más importantes identificados entre los puntos críticos. Los anexos adjuntos son herramientas para una consulta detallada sobre los contenidos en función a temas específicos.

Legalidad y legitimidad

Luego de un largo proceso de consulta a expertos juristas y actores políticos sobre la legitimidad y legalidad de las propuestas de Constitución y estatutos autonómicos, se llega a las siguientes conclusiones:

- Existen diferentes interpretaciones sobre la legalidad de los procesos constituyente y autonómicos. Estas disputas legales podrían ser aclaradas y determinadas solamente por sentencia de un tribunal competente. Pronunciarse sobre la legalidad en este momento es simplemente emitir juicios de valor que no tienen respaldo jurídico institucional.
- Existen diferentes argumentos que defienden la legitimidad de los textos analizados por sobre su legalidad. Esto significa que, más

allá de cualquier sentencia jurídica, los procesos parecen estar en camino de su validación política de cualquier manera, desatando un proceso de conflictividad en el marco de contradicciones jurídicas.

- Los procesos constitucionales y autonómicos han encontrado su propia justificación jurídica y legítima unilateral, que tiende al desacato judicial en caso de que éste declare improcedentes los procesos.
- Dadas las constataciones empíricas anteriores, resulta inútil entrar en un debate jurídico técnico que terminaría en un debate político con maximalismos permanentes y entraría en un círculo vicioso de argumentos y contra argumentos sin solución posible.
- El proceso constituyente es de carácter político, por lo que un debate jurídico sobre su pertinencia o viabilidad empantanaría aun más las posibilidades de diálogo y concertación nacional. Ejemplo claro de esta posibilidad son los debates sobre los dos tercios en la Asamblea Constituyente.
- La legalidad y legitimidad de los procesos analizados son secundarias ante la necesidad de una búsqueda de propuestas alternativas de contenido que recojan los intereses de las diferentes partes en una Constitución incluyente. Con este producto ideal se podrían viabilizar en una segunda etapa la legalidad y legitimidad de un texto constitucional pactado e incluyente.
- La desconfianza entre los diferentes sectores políticos hace inviable una salida jurídica al proceso que reabra sin condiciones el debate constituyente.
- Es fundamental reabrir el escenario constituyente sobre la base de un pacto político respecto a contenidos concretos que ayuden a disminuir la desconfianza de los actores entre sí.

Las conclusiones anteriores explican la especial importancia de priorizar el análisis de contenidos en vez de un análisis jurídico de los textos identificados. En consecuencia, a continuación se desarrolla un trabajo de estudio por temas a los textos citados.

Autonomías

Al analizar los capítulos de las propuestas de Constitución y estatutos, se encuentran los siguientes puntos importantes para ser debatidos en una posible negociación y acuerdo nacional:

- tipo de entidades territoriales autónomas en el Estado,
- competencias que delega el Estado central a las entidades territoriales autónomas,
- competencias nacionales,
- competencias concurrentes,
- mecanismos de implementación de las autonomías.

En el caso de las autonomías departamentales, el proyecto de Constitución otorga competencias limitadas y controladas a los gobiernos autónomos departamentales, asimétricas y diferentes –cuasi federales– a las que otorga a las entidades territoriales autónomas indígenas, con competencias jurídicas de autodeterminación y legislación de usos y costumbres propios.

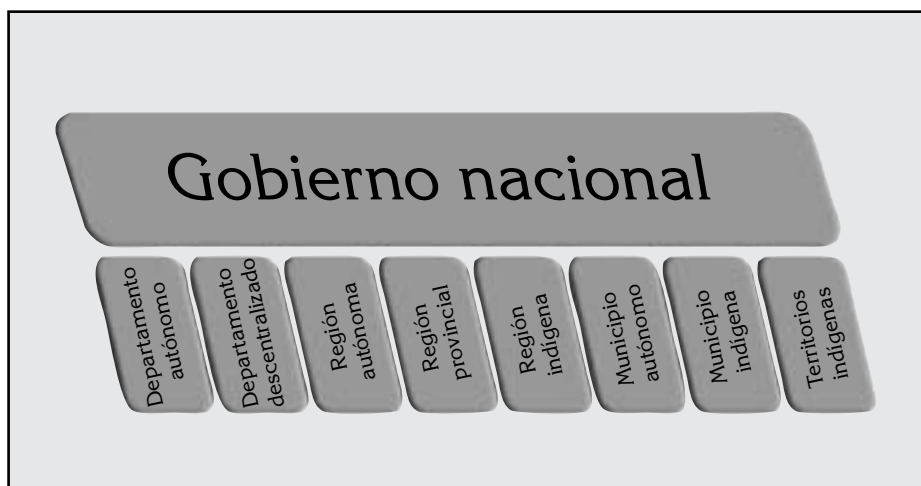
Esto significaría que el Estado nacional otorga competencias ejecutivas políticas legislativas y judiciales a las entidades territoriales autónomas indígenas y competencias principalmente ejecutivas a los departamentos y municipios. Bajo esta lógica, si los estatutos autonómicos presentados por Santa Cruz tuvieran un rango de autonomía indígena, su rango de compatibilidad con el proyecto de Constitución sería mucho mayor.

El proyecto de Constitución establece un modelo autonómico asimétrico de nueve niveles de gobierno, que generan un sistema burocrático que podría aumentar las incompatibilidades entre los niveles autonómicos, generando disputas sin tregua alrededor de competencias y presupuestos. El cuadro 5 y la figura 6 resumen los niveles propuestos.

Cuadro 5. Niveles de gobierno en el proyecto de Constitución

Niveles de gobierno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacional 2. Departamento autónomo (artículo 278) 3. Departamento descentralizado (artículo 275) 4. Región autónoma (artículo 281.I) 5. Región provincial (artículo 281.II) 6. Región indígena (artículo 292) 7. Municipio autónomo (artículo 284) 8. Municipio indígena (artículo 292) 9. Territorios indígenas (artículo 292)
---------------------	---

Figura 6. Niveles de gobierno propuestos en el proyecto de CPE



Los niveles de gobierno identificados son incompatibles entre sí, dado que entran en diferentes contradicciones competenciales y de principios al definir de forma distinta la autonomía según el espacio en que se otorga.

El modelo de autonomías que propone el proyecto de Constitución tiene las siguientes connotaciones:

- Asimétrico, con mayores competencias para las autonomías indígenas y menores para los departamentos.

- Las autonomías propuestas por el proyecto de Constitución tienen nueve niveles de gobierno distintos y no son de inmediata implementación; deben someterse a un proceso legislativo electoral y legislativo de reglamentación que toma tiempo. El tiempo estimado para aplicar de las autonomías para cualquier entidad territorial autónoma tomaría de 1,5 a 3 años a partir de la promulgación de la nueva CPE.
- Las autonomías con mayor posibilidad de ser implementadas en un año y medio serían las departamentales y las municipales. Las autonomías indígenas y regionales podrían tardar en implementarse hasta tres años, y las demás hasta cinco años, una vez que se promulgue la nueva Constitución. Estos plazos están estimados en función al tiempo que se calcula que podrían tomar los procedimientos legislativos y políticos establecidos en el proyecto de Constitución.
- Las autonomías departamentales y municipales tienen competencias principalmente ejecutivas y de gestión de políticas nacionales.
- Las competencias otorgadas a las autonomías departamentales por el proyecto de CPE no coinciden en los temas principales con las competencias propuestas por el Estatuto Autonómico de Santa Cruz.
- Los incentivos que genera el diseño autonómico propuesto son perversos, dado que cualquier autonomía que no sea indígena buscará las alternativas necesarias para declararse indígena y acceder a los privilegios establecido para dicho nivel de gobierno.
- El modelo de autonomías propuesto es confuso y vago en la determinación de competencias para todos los niveles propuestos.
- Las autonomías departamentales y los departamentos descentralizados tienen asignadas las mismas competencias, estableciendo un nivel de gobierno prácticamente idéntico. Esto hace que no existan diferencias entre departamentos autónomos y descentralizados, dejando sin sentido alguno al referéndum autonómico de julio de 2006.

Luego del análisis del proyecto de Constitución, se analizaron los estatutos autonómicos de Santa Cruz, Tarija, el Beni y Pando, con especial énfasis en los dos primeros.

Una primera constatación es que los textos han sido escritos con distintos objetivos y cuentan con niveles diferentes de legitimidad. El único proyecto oficial es el de Santa Cruz, dado que los de Tarija, el Beni y Pando están siendo revisados y validados a nivel provincial, municipal y cantonal, y pueden ser sujetos de modificaciones.

Sin embargo el trabajo de análisis de los diferentes textos autonómicos recoge una diferencia clara entre la propuesta de Santa Cruz y las del Beni, Pando y Tarija, siendo estas últimas de mayor compatibilidad con la legislación vigente y el proyecto de Constitución.

Los niveles de gobierno propuestos por los estatutos son prácticamente coincidentes. El cuadro 6 los explica.

Cuadro 6. Niveles de gobierno en los distintos estatutos autonómicos

	Estatutos de Santa Cruz, Tarija, el Beni y Pando
Niveles de gobierno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacional 2. Departamento (artículo 15) 3. Provincia autónoma (artículo 159) 4. Municipio autónomo (artículo 165) 5. Municipio indígena (artículo 164)

La figura 7 muestra los matices en la determinación de los niveles autonómicos planteados por los departamentos. Los principales niveles de gobierno identificados son el nacional, el departamental y el municipal, dejando espacio y reglamentación parcial para la coordinación con las autonomías provinciales e indígenas.

Al analizar los estatutos autonómicos, se puede establecer las siguientes conclusiones:

- Las competencias y privilegios que se otorgan a las entidades territoriales autónomas departamentales son casi federales en el caso de Santa Cruz, con privilegios legislativos sin precedentes en países unitarios en temas como tierra, medio ambiente, educación, salud y seguridad ciudadana, entre otros.

Figura 7. Niveles de gobierno propuestos por los estatutos autonómicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija



- En el caso del Beni, Pando y Tarija, la propuesta autonómica es razonable y acorde a la legislación vigente y a varios puntos del proyecto de Constitución.
- Las autonomías municipales son cuasi dependientes de las autonomías departamentales.
- En los estatutos de Tarija, Santa Cruz y el Beni no se reconocen explícitamente las autonomías indígenas como tales, pero se otorgan espacios de representación indígena en el poder legislativo departamental y la posibilidad de reconocer municipios indígenas o TCO en un nivel de gobierno.
- Las competencias concurrentes con el Gobierno nacional son aquellas que en el proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente son de potestad privativa y única del Estado plurinacional. Las competencias son excluyentes en su mayoría, y generan los principales puntos de conflicto. El cuadro 7 explica las asimetrías competenciales.
- Los estatutos autonómicos de Tarija y Pando son más compatibles con el proyecto de Constitución y con la legislación vigente

que las propuestas cruceña y beniana, y comparten mayores competencias con el Estado nacional.

- El Estatuto de Santa Cruz establece nuevas y mayores competencias para el departamento por encima del municipio, subordinando varias competencias y materias anteriormente privativas del nivel municipal.

El cuadro 7 hace una relación de las competencias autonómicas en disputa entre el proyecto de CPE y el estatuto de Santa Cruz.

Cuadro 7. Competencias autonómicas en disputa: nueva CPE y estatuto de Santa Cruz

	Competencias exclusivas del nivel departamental consensuadas	Competencias disputadas por los departamentos a la exclusividad del nivel nacional (puntos críticos para la negociación)
Número de competencias	7	22

Para mayores detalles de las competencias, ver el anexo B.

Al hacer una comparación entre las propuestas, se llega a las siguientes conclusiones:

- Si los estatutos autonómicos por Santa Cruz y Tarija fueran propuestos por una autonomía indígena, las coincidencias y compatibilidades con el proyecto de Constitución serían mucho mayores.
- Las autonomías propuestas por los estatutos autonómicos son ampliamente concentradoras de poder y también subordinan a municipios en el caso de Santa Cruz.
- La propuesta de la FAM y los municipios del país no son coincidentes con el proyecto de Constitución y con el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, puesto que estos dos atentan contra sus ya reconocidas competencias y limitan sus capacidades institucionales.

- Las autonomías regionales e indígenas propuestas por el proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente no son de inmediata implementación y requieren de un proceso de reglamentación mayor al de las autonomías departamentales; por lo tanto, no se implementarían en una primera etapa electoral bajo la posible nueva Constitución.
- El Proyecto de Constitución otorga competencias judiciales legislativas y ejecutivas a las autonomías indígenas, convirtiendo a esas entidades territoriales en gobiernos federales, distintos y superiores a los gobiernos departamentales.
- Las autonomías regionales podrían ser un perjuicio para la gobernabilidad y gobernanza del país al incrementar y hacer mucho más compleja la arquitectura institucional del Estado.
- Las autonomías regionales podrían aumentar los niveles de gestión pública, la burocracia y el gasto público en perjuicio de la eficiencia y los resultados concretos de políticas públicas.
- Las autonomías regionales propuestas parecen ambiguas y generales y podrían generar un proceso de incertidumbre con vacíos institucionales que incentiven a la confrontación y sobrepolitización del proceso democrático de descentralización del país.
- El modelo de autonomías propuesto por el proyecto de Constitución es inviable en su aplicación y genera una crisis de gobernabilidad y gobernanza en la estructura del Estado.

Si las propuestas analizadas se implementan tal cual están, son claros detonadores de conflictos y enfrentamientos en el país. Por lo tanto, una negociación de propuestas analizadas podría encontrar coincidencias y consensos posibles que permitan un proceso de pacificación y conciliación de intereses de acuerdo a los siguientes puntos:

- Las competencias autonómicas que propone Santa Cruz son similares a las que el proyecto de Constitución propone otorgar a las autonomías indígenas. Esto permitiría desarrollar un principio de igualdad territorial que sirva de instrumento de negociación de competencias para las entidades territoriales autónomas.
- Es fundamental armonizar los principios de derechos y obligaciones de las entidades territoriales autónomas para garantizar un diseño

institucional coherente con los principios constitucionales de igualdad y equidad.

- Parece posible, compatible y eficiente desarrollar autonomías indígenas al mismo nivel territorial de los municipios, marcando los mismos principios de subsidiariedad para las autonomías departamentales.
- Ambas propuestas de autonomías subestiman la capacidad de negociación e intereses del nivel municipal. Las autoridades o representantes de los municipios podrían ser importantes articuladores de posiciones intermedias para las propuestas de autonomías.

Reformas políticas

En este tema se analizan las reformas políticas planteadas por los textos estudiados. Estas contemplan los cambios en las tradicionales formas de representación política y elección de representantes y autoridades públicas.

El análisis de reformas políticas toma en cuenta los siguientes temas:

- Mandato y elección del Presidente, prefectos y alcaldes.
- Estructura de los niveles legislativos nacional, departamental, municipal, regional, provincial e indígena – Asamblea Legislativa Plurinacional
- Nuevo Poder Electoral
- Elección y mandato de autoridades jerárquicas, como magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional, Corte Nacional Electoral, Contraloría, Procuraduría, etc.

Durante el proceso constituyente se negociaron y acordaron distintas reformas que fueron tomadas en cuenta parcialmente por el texto final aprobado; ni siquiera se respetaron los informes por mayoría. En el anexo C figura un cuadro explicativo del proceso de temas excluidos del texto constitucional, comparando los temas de los informes por minoría y por mayoría.

El proyecto de Constitución y los estatutos de Santa Cruz y Tarija proponen cambiar estructuralmente las formas de elección de representantes. Los estatutos proponen la reelección discontinua del prefecto; el proyecto de Constitución, en tanto, propone la reelección continua del Presidente. Todos coinciden en aprobar la reelección de la principal autoridad del Poder Ejecutivo y de los representantes legislativos, pero, aunque coinciden en el principio, no lo hacen en la forma de llevarlo a la práctica. Por los datos revisados, parece ser que el debate sobre la reelección no generará grandes conflictos. En los mandatos de gobierno también hay coincidencias fundamentales.

Estos cambios significan una oportunidad de continuidad limitada para los gobiernos departamentales, municipales y nacionales. En el régimen indígena no existe un principio constitucional de representación claro, ya que las propuestas no establecen las normas de elección de representantes. Esto marca una asimetría y una posible contradicción en los principios constitucionales y políticos del país.

Las reformas al Poder Legislativo en los diferentes niveles de gobierno que se proponen son ambiguas y contradictorias. El proyecto de Constitución y los estatutos proponen distintas formas de democracia. Los estatutos establecen una democracia directa y representativa, en tanto que el proyecto de Constitución propone un sistema representativo, directo y comunitario.

El proyecto de Constitución establece que los poderes legislativos autonómicos serán regulados por una ley; sin embargo, los estatutos autonómicos establecen las condiciones y forma de elección de su poder ejecutivo y legislativo. El proyecto de Constitución establece que las autonomías indígenas determinarán libremente, y en el marco de sus usos y costumbres, la forma de elección de autoridades, estatutos y periodo de mandato.

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz propone 28 legisladores departamentales elegidos uninominalmente y por mayoría, 15 por provincia, cinco elegidos por pueblos indígenas por usos y costumbres y ocho elegidos proporcionalmente por las provincias con mayor población. El estatuto propone una reelección continua por una vez para los legisladores. La nominación de autoridades departamentales judiciales y electorales se hará por dos tercios de voto del poder legislativo departamental.

El proyecto de Constitución propone para el Poder Legislativo nacional dos cámaras, una de Diputados, con 121 miembros uninominales, y una Cámara Alta conformada por cuatro representantes por departamento elegidos por un sistema proporcional, haciendo un total de 36 representantes. Se propone también elegir solamente por mayoría absoluta a los candidatos y autoridades electorales y judiciales.

En ambos casos, a nivel nacional y departamental, los proyectos buscan hegemonía electoral mediante sus propuestas, se establecen elecciones de mayoría simple que limitan la participación de minorías en los órganos legislativos de los diferentes niveles de gobierno, y votaciones por mayoría absoluta en el caso del Poder Legislativo nacional, que pasará a llamarse Asamblea Plurinacional.

Una de las principales contradicciones en las reformas planteadas es la forma de elección de autoridades públicas jerárquicas. En algunos casos, como el Fiscal General, los magistrados de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, las nominaciones se hacen por mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa y en otros casos, como el Defensor del Pueblo y el Contralor, por dos tercios de votos de la Asamblea Plurinacional. En ninguna parte de las propuestas analizadas se establecen las razones, principios o criterios bajo los cuales se decide la votación y nominación por dos tercios o por mayoría absoluta. Es fundamental armonizar los principios constitucionales para garantizar una forma legítima y de designación de autoridades. Estas contradicciones generan susceptibilidades que minan la legitimidad del diseño institucional.

En cuanto a las reformas políticas, luego de analizar las propuestas presentadas, las conclusiones son las siguientes:

- En todas las propuestas se cambia la forma de elección de representantes, incorporando el balotaje o segunda vuelta en caso de empate.
- En el proyecto de Constitución se determina que es obligatorio que los alcaldes, concejales, prefectos y asambleístas hablen por lo menos dos idiomas oficiales.
- De acuerdo al proyecto de Constitución:
 - La Asamblea Legislativa se compone de dos cámaras, conformadas en total por 157 miembros: una cámara de

representación poblacional con 121 miembros elegidos mediante un sistema mayoritario y una cámara de representación territorial (departamentos) con 36 miembros elegidos mediante un sistema proporcional. Se establece circunscripciones indígenas especiales.

- En el Poder Ejecutivo, el Presidente y el Vicepresidente son electos por mayoría absoluta o, en su defecto, por el 40% de los votos, con una diferencia de 10% con el segundo. Si no se diese ninguno de estos casos, se prevé la segunda vuelta. Ambos pueden ser reelectos una única vez.
- En el Poder Judicial, los miembros del Tribunal Supremo son elegidos por sufragio universal previa preselección efectuada por el Control Administrativo Disciplinario de Justicia. Se prohíbe que los candidatos pertenezcan a partidos políticos o a agrupaciones ciudadanas, y que realicen campañas en pro de su candidatura, correspondiendo a la CNE la difusión de los méritos de los postulantes. Estas disposiciones son aplicables a los miembros del Tribunal Agroambiental y del Tribunal Constitucional. Este último se compone por miembros de la jurisdicción ordinaria e indígena. Compete al Control Administrativo de Justicia promover la revocatoria de mandato de los miembros de los tribunales Supremo y Agroambiental.
- El Consejo Electoral Plurinacional está compuesto de cinco miembros, de los cuales, por lo menos dos son representantes indígenas. Cuatro son elegidos por la Asamblea Legislativa y uno por el Presidente.
- Los tres documentos proponen una composición legislativa que limita la participación de minorías, pues sus sistemas de representación de elección son por mayoría simple.
- En los tres casos se plantea la reelección, pero debe negociarse un principio rector para la forma de la misma.
- En los tres casos se reconoce la importancia de la representación de los pueblos indígenas, respetando para ciertos aspectos la elección por usos y costumbres.

- La discrecionalidad y arbitrariedad con que se determinan los criterios y principios para las designaciones de autoridades públicas importantes es preocupante e inconsistente. Este es un punto fundamental para la negociación política y la continuidad de la legitimidad de muchas instituciones públicas importantes.
- De acuerdo al proyecto de Constitución, las elecciones y mandatos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y los jueces agroambientales son por voto directo mediante postulación meritocrática de la Asamblea Plurinacional. Esta propuesta politiza los cargos judiciales, pero al mismo tiempo los dota de legitimidad. Es muy probable que estos puntos puedan ser resueltos fácilmente en una negociación política sobre los alcances y requisitos para la nominación de autoridades judiciales. El principal obstáculo al que se enfrentaría esta negociación es la propuesta de una participación indígena en los magistrados sin necesidad de cumplir con los requisitos para los demás postulantes. Para una comparación directa, ver el anexo B.
- La discriminación positiva de los pueblos indígenas en la representación política puede causar serios problemas en un proceso de negociación y concertación sobre el nuevo sistema político nacional y las reformas aprobadas por consenso.
- La actual propuesta de Constitución es ampliamente presidencialista, al igual que los estatutos autonómicos, lo cual puede contribuir al consenso sobre esta tendencia en un acuerdo marco sobre el mismo principio.
- Uno de los principales problemas del proyecto de Constitución es el enfoque constitucional de los pueblos indígenas. El proyecto discrimina a favor de éstos dejando en la Constitución vacíos legales y jurídicos para la implementación de principios de equidad e igualdad. El enfoque es absolutamente legítimo, y responde a las demandas de los pueblos originarios, pacto de unidad y movimientos campesinos y sociales, pero no viabiliza sus intereses en una redacción constitucional práctica, que permita que los pueblos indígenas convivan en igualdad con el resto de los ciudadanos bolivianos. La redacción planteada los discrimina, individualiza y asigna competencias, privilegios y derechos ambiguos. Es importante revisar estos capítulos para

dotarlos de contenido práctico para la interpretación legislativa y el diseño de políticas públicas. Mantener este texto tal cual propicia contradicción con otras demandas de igualdad y ciudadanía en equidad, provenientes de sectores del oriente y tierras bajas. Los textos aprobados en este tema pueden ser serios detonadores de conflicto, discriminación y confrontación racial.

- Parece fundamental complementar la propuesta constitucional con una redacción que defina lo indígena en Bolivia como un aspecto cultural incluyente de autoadscripción, en lugar de un concepto racial que parece excluyente y discriminador.

Tratamiento de los pueblos indígenas en la Constitución y en los estatutos

Este subtítulo analiza transversalmente el tratamiento de los derechos, deberes y formas de gobierno y administración de justicia de los pueblos indígenas en la Constitución y en los estatutos autonómicos.

De acuerdo al proyecto de Constitución, los derechos indígenas son especiales y de prioridad nacional. Se establecen diferencias y concesiones que generan contradicciones en los principios constitucionales sobre ciudadanía. Por su complejidad, el tratamiento del tema indígena en la Constitución es transversal, como se detalla a continuación:

- *Aspectos no indicados en los ejes temáticos anteriores.*
- Las lenguas indígenas son idiomas oficiales del Estado (artículo 5).
- Derechos:
 - A la libre determinación y territorialidad.
 - A que sus instituciones sean parte de la estructura del Estado.
 - A títulos colectivos de tierras.
 - A la propiedad intelectual de sus saberes.
 - A una educación intercultural.
 - Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos.
 - A la consulta para la explotación de recursos naturales y al beneficio de tal explotación.
 - Al aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables de su territorio (artículo 30).

- Para la elección a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la última versión de Constitución aprobada se elimina la elección directa por formas propias y se determina la elección por voto universal (artículos 147 y 149). Sin embargo, la disposición del artículo 212 deja amplio margen a la interpretación.
- Para el caso de elección de representantes indígenas a la asamblea legislativa departamental, municipal y de cualquier entidad territorial autónoma, se establece la elección por normas y procedimientos propios.

En el estatuto de Santa Cruz el tratamiento del tema indígena establece lo siguiente:

- Los documentos y actos oficiales de la administración deben efectuarse en las lenguas indígenas (artículo 5).
- Se reconoce a los pueblos indígenas autonomía de gestión para el aprovechamiento de los recursos naturales en sus comunidades (artículo 92).
- El 10% de las regalías departamentales por concepto de explotación de recursos naturales corresponde a los pueblos indígenas (artículo 131).
- El pueblo cruceño se considera racialmente mestizo y con la obligación de conservar la cultura y promover el desarrollo de los pueblos indígenas (artículo 161).

En el estatuto de Tarija, el tratamiento del tema indígena se desarrolla sobre la base de los siguientes puntos:

- Se reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas como parte del órgano ejecutivo departamental (artículo 30).
- La Asamblea Legislativa se compone por 21 miembros elegidos por sufragio universal: seis por las provincias, tres por los pueblos indígenas y 12 por población de las provincias.
- El ejecutivo departamental se compone por el gobernador, el vicegobernador, los secretarios departamentales, los prefectos de las provincias, corregidores y autoridades de los pueblos indígenas.

- En cuanto al territorio, establece que es perpetuo e inalienable; está conformado por sus provincias, secciones municipales y tierras comunitarias de origen. Constituyen unidades político-administrativas autónomas las provincias y tierras comunitarias de origen Itikawasu, Weenhayek, y Tapiete (artículo 8).
- Las autonomías provinciales, seccionales e indígenas consisten en el ejercicio de la potestad legislativa que tiene cada uno de sus representantes en la Asamblea Legislativa Departamental y la administración compartida de competencias de planificación e inversión con el gobierno departamental, que ejercita cada prefecto provincial y corregidor mayor (artículo 8).

El Estatuto Autonómico del Beni establece lo siguiente respecto a los pueblos indígenas:

- Se reconocen a las autoridades de los pueblos indígenas como parte del órgano ejecutivo departamental (artículo 30).
- La Asamblea Legislativa se compone de 28 miembros: 24 por las provincias (3 por cada una) elegidos por sufragio universal, 2 por pueblos indígenas del departamento, 2 por campesinos del departamento, elegidos por usos y costumbres.

Los estatutos de Pando respetan la posibilidad de crear autonomías indígenas y establecen que las lenguas indígenas son consideradas oficiales (artículo 12).

El tema indígena en la Constitución es de tratamiento integral pero diverso. Es un tema complejo que necesita debate y concertación. La Constitución de Sudáfrica no menciona en todo su texto la palabra 'negro' por considerar que al hacerlo discrimina y divide. Para Mandela, en su tratado sobre la libertad, "Cuando se habla de raza, si alguien gana, todos pierden," y se desencadena una tormenta de violencia ennegrecida por el odio y los prejuicios.

Europa, cuna de los nacionalismos, ha extendido a través de teóricos bolivianos una nueva forma de colonialismo. La idea de naciones en función a identidades raciales parte de una copia de la culta Europa de hace 50 años, error que condujo a dos guerras mundiales. A los europeos les ha tomado estas dos guerras sangrientas para entender que las culturas son diferentes que las razas, y que una comunidad de hombres puede vivir pacíficamente

respetando las culturas y evitando que las razas se conviertan en propuestas políticas de dominación. Gandhi y Mandela entendieron las lecciones de la historia y la India y Sudáfrica se han convertido en espacios interculturales en permanente relación con el mundo y sus desafíos. Para ellos el luchar por la libertad era luchar por la libertad de negros, indios, blancos y verdes, al margen de cualquier prejuicio que los lleve a pensar que alguno es superior a otro en cualquier circunstancia. Esa lucha por la libertad del hombre los llevó a ser líderes universales y no simplemente líderes de una secta particular del universo humano, tan diverso y complejo.

En Bolivia el debate sobre el indigenismo se convierte en un tema político con demandas legítimas y diversas desde tierras altas y bajas. Amplias redes internacionales, a partir de la celebración de los 500 años del descubrimiento o encubrimiento de América –según a quién se escuche hablar del tema– se organizaron el 12 de octubre de 1992 para protestar en contra de la celebración y denunciar el encubrimiento de culturas indígenas. El invisibilizar lo indígena a nombre de lo mestizo es también reducir de forma maniquea la riqueza multicultural de Bolivia a una simple ecuación homogénea de hombres individuales sin identidades colectivas. Ni el liberalismo secante, ni el colectivismo son soluciones por sí mismas. Bolivia ha sido evidentemente racista a lo largo de su historia, pero ha sido también eminentemente política y luchadora por las igualdades civiles. Desde sindicatos y organismos de todo tipo se ha luchado por el campesino en 1952, por los indígenas en 1992, por los ciudadanos en 1996, con la Ley de Participación Popular, y por la libertad de organizarse políticamente sin censura en 2004, con la Ley de Agrupaciones Ciudadanas e Indígenas. Bolivia ha logrado que el Estado otorgue tierras comunitarias de origen a las naciones originarias del país y tierras productivas a empresarios y también a especuladores inescrupulosos.

Desde tierras bajas, las 36 etnias repartidas en una población de 200 mil habitantes se convierten en uno de los acervos culturales más extraordinarios de la cultura boliviana. De igual forma, desde tierras altas dos millones de indígenas, según datos de 2003 del MAIPO, se dividen principalmente entre aimaras y quechuas. En el año 2001 el 64% de los bolivianos declara públicamente su adscripción a algún pueblo indígena, exponiendo su derecho a sentir la herencia cultural milenaria más allá del color de piel o la raza. El Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 quita la opción mestizo para obligar al encuestado a expresar su autodefinición sobre la cultura indígena. Encuestas realizadas por PNUD, Auditoría de

la Democracia, UNIR y otros coinciden que el 67,7% de los bolivianos se declara mestizo si le dan la opción. El 78,2% declara que su lengua materna es el castellano, el 67,3% que prefiere vivir en democracia y el 80% opina que la CPE debe ser revisada y modificada.

En definitiva, los bolivianos somos mayoritariamente indígenas por adscripción y voluntad y no por raza. Somos mayoritariamente mestizos y abrumadoramente demócratas. Los bolivianos hablamos aymara, quechua, guaraní y, principalmente, castellano. Amamos nuestras costumbres: la pollera, el fricasé, el carnaval, la morenada, el taquirari, la chacarera, el charque y el cuñapé. Estamos orgullosos de la parte indígena que le toca a cada uno y de la parte española y mestiza que se funde en cada detalle de lo descrito. El boliviano es indígena por su cultura y español porque no le queda otra. Y es también español y mestizo por su cultura e indígena porque no le queda otra.

Al investigar las experiencias comparadas del mundo, uno se encuentra que casi todas las sociedades, en un momento de su historia, llegan a reflexionar sobre la naturaleza de su existencia y su composición para proyectarse al futuro. Existen experiencias exitosas como Sudáfrica y experiencias trágicas como Yugoslavia. Bolivia necesita de su acervo cultural para diferenciarse del mundo, necesita enorgullecerse de lo indígena para reconocerse original y valiente ante un mundo globalizado. Necesita escribir, hablar, escuchar y leer más en quechua, aymara, guaraní y castellano, necesita inventarse de nuevo respetando en igualdad los derechos de las culturas indígenas y enseñarlas con orgullo en los colegios. El indigenismo que queremos la mayoría de los bolivianos no es realmente indigenismo; es amor, respeto y orgullo por las culturas indígenas en igualdad ante la ley y la justicia formal e informal. Es un movimiento cultural, no racial. La lucha indígena con miles de militantes bolivianos es aquella que plantea la cultura indígena por sobre la raza. La lucha indigenista sin futuro es aquella que plantea un indigenismo étnico racial excluyente.

En los textos analizados, las propuestas recogen las demandas de pueblos indígenas y las enfocan de manera diferente e incompatible. Es necesario concertar posiciones entre tierras bajas y tierras altas sobre el rol de los pueblos indígenas en la Constitución.

Tierra

En este capítulo se analiza el tratamiento del tema desde los informes por mayoría y por minoría en la Asamblea Constituyente hasta la determinación del referéndum dirimitorio. En el tema tierra existe una gran contradicción entre las propuestas encontradas en los informes por mayoría y por minoría en el debate constituyente y lo propuesto por Santa Cruz y por el Gobierno en los textos finales de sus propuestas.

En el cuadro 8 se detallan los temas principales de concertación sobre este tema en el debate constituyente.

Cuadro 8. Resumen de los consensos sobre tierra en la Comisión 16 de la Asamblea Constituyente

Comisión: 16	Recursos naturales, Tierra, Territorio y Medio ambiente
Artículos en consenso	26
Artículos por mayoría	12
Artículos por minoría	10
Planteamientos centrales informe por mayoría	
Tema	Planteamiento
Dominio y propiedad	Del pueblo boliviano. El Estado tiene el deber de su administración.
Función de la propiedad	Reconoce la propiedad individual y colectiva - función social y económica. Las extensiones de la propiedad son reguladas por ley.
Acceso a la tierra	Las tierras son dotadas a indígenas, campesinos que no posean tierras o que las posean insuficientemente. Se reconoce la posesión legal como un mecanismo de acceso a la tierra.
Rol del Estado	Tiene el rol de fomentar, promover y aplicar políticas de producción agraria, etc. Prohíbe el latifundio; está prohibida la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad.

Cuadro 8 (continuación)

Tema	Planteamiento
Territorio indígena	Tema articulado a autonomías, se reconocen las autonomías indígenas con potestad de autodeterminación, inclusive en áreas protegidas.
Órgano competente	El INRA se convierte en el Servicio Nacional de Reforma Agraria y se crea la Judicatura Agraria que administra justicia agraria.
Planteamientos centrales informe por minoría	
Tema	Planteamiento
Dominio y propiedad	Del Estado, como representante de todos los bolivianos. Le corresponde su administración.
Función de la propiedad	Reconoce la propiedad individual y colectiva y clasifica los tipos de propiedad con una función social o económica social en: individual (pequeña - solar campesino o pequeña propiedad), empresarial (mediana, grande y cooperativa) y colectiva (TCO y comunidades campesinas)
Acceso a la tierra	Determinado por el Gobierno nacional de manera pacífica y continua por dos años y no puede ocurrir sobre un derecho preexistente.
Rol del Estado	Prohíbe el latifundio y reconoce la expropiación.
Territorio indígena	Se reconocen, respetan y protegen las TCO - éstas cuentan con personalidad jurídica.
Órgano competente	Servicio Nacional de Reforma Agraria y Judicatura Agraria.

En los informes analizados, el tema de los límites a la propiedad de la tierra no estaba contemplado como tema crítico. Este tema tampoco fue analizado durante la aprobación en grande de la Constitución en la Glorieta en Sucre. El tema de controversia fue incorporado al texto constitucional en la ciudad de Oruro, desatando demandas de ilegalidad e irrespeto a los temas aprobados en grande.

Cuadro 9. Comparación del tratamiento constitucional sobre tierra

Informes de comisión por mayoría (o de consenso, si existe)	Texto aprobado en grande	Texto final aprobado en detalle, revisión y por el Comité de concordancia y estilo (remitido al Vicepresidente de la República)
No se trató el tema de referéndum dirimitorio, ni los límites sobre la tenencia de la tierra.	Se considera latifundio cuando la superficie de la propiedad agraria es mayor a la establecida por ley (artículo 396).	<p>Se fija la extensión máxima de la propiedad agraria en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 mil hectáreas o - 5 mil hectáreas (artículo 398 opción A y B) <p>Esta disposición irá a referéndum dirimitorio.</p>

En ambos casos los cuadros son claros y muestran cómo el tema de la tierra ha sido manipulado en el proceso constituyente fuera de la Asamblea.

De igual forma, el trabajo realizado en el Estatuto Autonómico de Santa Cruz es desleal y diferente con las propuestas del informe por minoría en la Asamblea Constituyente.

En ambos casos se han introducido los temas fuera del debate constitucional. A continuación se detallan los puntos principales abordados por el Proyecto de Constitución:

- Se garantiza la propiedad mediante el reconocimiento y garantía a la propiedad individual, comunitaria o colectiva de la tierra, siempre y cuando se cumpla una función social o económica (artículo 393).
- La propiedad originaria de la tierra se establece como privativa del “pueblo boliviano” y se delega al Estado su administración (artículo 349 – I).

- Se prohíbe el latifundio, (artículo 398; existen dos opciones, que serán sometidas a un referéndum dirimitorio para delimitar la cantidad de hectáreas máximas permitidas de tenencia).
- Sobre la titularidad de la competencia e institución encargada, se determina al Estado nacional (artículo 299: incs. 20, 40). La institución encargada será el Servicio Boliviano de Reforma Agraria (artículo 403).

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz establece lo siguiente:

- Se reconoce, protege y garantiza la propiedad privada, colectiva o individual (artículo 103 – I); los derechos de los pueblos indígenas sobre las TCO (artículo 103 – II); también esta garantía es transmitida al sector campesino (artículo 103 – III). Se exige el cumplimiento de una función social y económico-social.
- No hace referencia específica a la propiedad originaria; el tema de tierras es expuesto en la Sección Tercera del Capítulo Noveno.
- No se reconoce el latifundio; sin embargo, se lo define como grandes extensiones de tierras improductivas; similar concepción se tiene en el proyecto de la Asamblea Constituyente (artículo 104).
- El gobierno departamental (artículo 6, inc 9; artículo 102) crea el Consejo Agrario Departamental (artículo 106), cuya finalidad principal es recomendar, hacer seguimiento y fiscalizar las políticas sobre tierras definidas por el gobierno departamental (artículo 106). El gobierno departamental ejecuta de manera directa la política de tierras mediante el Instituto Departamental de Tierras (artículo 107).
- Se crea el Instituto Departamental de Tierras como ente descentralizado del Ejecutivo Departamental; su tarea es ejecutar el saneamiento de la propiedad agropecuaria, regularizar derechos de propiedad de la tierra y aplicar las políticas de tenencia, dotación, adjudicación y apropiación de tierras en el departamento (artículo 107). El Gobierno departamental, mediante la respectiva Secretaría Departamental, deberá generar políticas públicas para el área.

La compatibilidad de intereses y posiciones en este tema es muy compleja. Sin embargo, en el marco del proceso constituyente se fueron acercando posiciones que hoy parecen irreconciliables.

Este tema es el de mayor conflicto. Debería ser retirado del debate constituyente para viabilizar un acuerdo nacional sobre el resto de la Constitución y dejar la lucha política sobre el tema para la arena política y fiscal.

El mantener este tema en un referéndum dirimidor inviabiliza el proceso constituyente y el pacto nacional.

Economía

Este capítulo analiza los cambios y reformas en los regímenes económicos de los textos y sus compatibilidades y puntos críticos. Es el tema con menores contradicciones e incompatibilidades.

De acuerdo al proyecto de Constitución, se analizan los siguientes puntos:

- El modelo económico es determinado en el artículo 307 y establece que el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el Vivir Bien de todos. Pluralidad económica constituida por organizaciones económicas comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, todas bajo principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. El artículo 307, IV dice: "El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa del excedente económico". El artículo 318 establece que: "El Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas y de esa manera fortalecer la capacidad exportadora."
- En cuanto al rol del Estado en la Constitución, se establece que la función del Estado consiste en: "Artículo 316, 7, Determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública." Artículo 326: "El Estado, a través del órgano ejecutivo y en coordinación con el BCB determinará los objetivos de la política monetaria y cambiaria del país." Reconoce además la autonomía en la gestión administrativa y técnica del Banco Central de Bolivia

que tiene como función el de mantener la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda para contribuir al desarrollo económico y social (artículo 327). También se establece en el Artículo 312: “Todas las formas de organización económicas establecidas gozarán de igualdad jurídica ante la ley”. Artículo 5: “El respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica [...]”. Sin embargo, establece que no se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado.

- En cuanto a la propiedad pública, privada y colectiva, se prohíbe el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación que pretenda el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios. En el artículo 339: “Los bienes de patrimonio del Estado y de las entidades públicas constituyen propiedad del pueblo boliviano, inviolable, inembargable, imprescriptible e inexpropiable [...]”
- En cuanto a la propiedad y administración de recursos naturales, se establece que los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país, son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo. Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. La industrialización y comercialización de los recursos naturales será prioridad del Estado. “El Estado será responsable de las riquezas mineralógicas que se encuentren en el suelo y subsuelo, cualquiera sea su origen y su aplicación será regulada por la ley [...] El Estado ejercerá control y fiscalización en toda la cadena productiva minera [...] El Estado otorgará derechos mineros en toda la cadena productiva, suscribirá contratos mineros con personas individuales y colectivas previo cumplimiento de las normas establecidas por ley.”
- Los demás capítulos se refieren a los presupuestos y regímenes fiscales, que pueden ser analizados y revisados en el anexo B.

Los estatutos autonómicos se refieren principalmente en estos capítulos solamente a los temas de presupuesto y régimen fiscal. La comparación sobre el tema está detallada en el anexo B.

Conclusiones finales

El trabajo realizado ha sufrido varias modificaciones de forma y fondo a lo largo del proceso de validación de datos. Gracias al aporte de varios colegas, actores políticos nacionales, departamentales y locales, así como técnicos y funcionarios de la cooperación internacional, el texto y los cuadros se han ido enriqueciendo y modificando para recoger las percepciones sobre la situación actual.

Con el objetivo de complementar el esfuerzo realizado, a continuación se detallan las conclusiones finales del informe:

- Los textos analizados son incompatibles entre sí y necesitan de un trabajo político para su concertación y adecuación.
- El debate sobre la legalidad de los textos es secundario y genera conflictos de interés que empantanarían cualquier proceso de diálogo.
- Es prácticamente inviable reabrir el proceso constituyente sin un acuerdo político previo sobre los principales puntos críticos identificados en el conflicto.
- Es fundamental organizar un equipo técnico ejecutivo y un equipo político ejecutivo que trabaje en un documento borrador para un acuerdo nacional.
- Es importante revisar este borrador con los principales actores políticos y sociales del país, para llegar a acuerdos; los municipios podrían ser un actor político integrador y viabilizador del proceso.
- El tema de la tierra, y en especial el referéndum dirimitorio, hacen inviable una negociación y apertura al diálogo. Este punto ha sido identificado como el primer detonador de conflictos.
- Los capítulos sobre la administración de la tierra deben ser los primeros puntos de negociación en el Estatuto Autonómico de Santa Cruz.
- Los niveles de gobierno propuestos por el proyecto de Constitución atentan contra la eficiencia administrativa y política de la descentralización en Bolivia y detonan conflictos con municipios y diferentes regiones y autonomías indígenas. Es importante su

revisión y viabilización administrativa en un modelo autonómico que haga eficiente la gestión del Estado.

- El Estatuto Autonómico de Santa Cruz es incompatible con la legislación actual, la cultura institucional del Estado, el Proyecto de Constitución y los estatutos autonómicos del Beni, Pando y Tarija. El estatuto de Santa Cruz debe ser revisado principalmente en los capítulos de competencias autonómicas.
- Los estatutos de Tarija y Pando son especialmente compatibles con la legislación vigente en el país.
- Los estatutos de Tarija y Pando han sido redactados con un espíritu concertador que genera grandes compatibilidades con el proyecto de Constitución.
- El estatuto del Beni son importantes y concertadores en la mayoría de sus capítulos, pero son detonadores de conflictos en los puntos referentes a la tierra y el territorio.
- El tratamiento de los pueblos en el proyecto de Constitución y en los estatutos representa una transformación estructural positiva en el esfuerzo por conquistar una nación incluyente y pluricultural.
- En el proyecto de Constitución se establecen competencias, derechos y privilegios para los pueblos indígenas que atentan contra los principios democráticos de igualdad y contra la inclusión de estos pueblos en el Estado nación en construcción. Es importante concertar estos principios de inclusión de los pueblos indígenas con los diferentes actores interculturales de Bolivia para garantizar una inclusión digna, universal y real en la legislación, institucionalidad, sociedad, política, economía y políticas públicas del Estado nacional.
- Los acuerdos logrados a lo largo del proceso constituyente han sido vulnerados y se ha retrocedido mucho en el propósito de lograr un gran acuerdo nacional. Es fundamental retomar los acuerdos logrados en la Comisión Suprapartidaria para garantizar un acuerdo nacional sobre esa base institucional de legitimidad política.