

El andar de la autonomía departamental en Bolivia:
caminantes y senderos

El andar de la autonomía departamental en Bolivia: caminantes y senderos

Carlos Böhrtr Irahola
Marlene Choque Aldana
Eduardo Córdova Eguívar
Carlos Rocabado
José de la Fuente Jeria

El andar de la autonomía departamental en Bolivia: caminantes y senderos

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia)

Proyecto de Fortalecimiento Democrático
Carlos Camargo Chávez (PNUD), coordinador del proyecto

COORDINACIÓN GENERAL DEL ESTUDIO
Luis Alberto García Orellana (PNUD)
Fernando Luis García Yapur (PNUD)
Miguel Angel Foronda Calle (PNUD)

TEXTOS DE:
Carlos Böhrh Irahola
Marlene Choque Aldana
Eduardo Córdova Eguívar
Carlos Rocabado
José de la Fuente Jeria

EDICIÓN: Wilfredo Apaza Torres
DISEÑO DE CUBIERTA Y DIAGRAMACIÓN: Wilfredo Apaza Torres

Primera edición: junio de 2012

ISBN: 978-99954-2-388-9
Depósito Legal: 4-1-1895-12

Impreso en Bolivia por Impresiones Gráficas “VIRGO”

Las opiniones y los énfasis destacados en los textos de la presente publicación son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del PNUD.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita de las organizaciones.

Índice

Presentación	9
Autonomía departamental: lento inicio de la odisea nacional <i>Carlos Böbrt Irahola</i>	
1. Introducción	13
2. Marco jurídico	14
2.1. Normativa fundamental	14
2.2. Normativa de desarrollo.....	15
2.2.1. Acceso a la autonomía y vigencia del EAD	16
2.2.2. Ejercicio competencial y el principio de gradualidad	18
2.2.3. Competencias concurrentes	20
2.2.4. Naturaleza de las competencias compartidas y concurrentes.....	21
2.2.5. Composición de la ALD y elección en listas separadas.....	21
2.3. Legislación sectorial	22
2.3.1. Ley de Juegos de Lotería y Azar (Nº 060).....	23
2.3.2. Ley de la Educación (Nº 070)	24
2.3.3. Ley de “Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”	26
2.3.4. Ley de Clasificación de Impuestos (LCI).....	28
2.3.5. Ley General de Telecomunicaciones y TIC (LGTTC).....	29
2.3.6. Ley General del Transporte (LGT).....	31
2.3.7. Agencia Estatal de Vivienda (Decreto Supremo 0986).....	31
2.3.8. Evaluación de conjunto de la normativa de desarrollo	32
3. Composición política de las asambleas departamentales.....	33
4. La vía de la adecuación estatutaria	35
4.1. Santa Cruz	37

4.2. Tarija	39
4.3. Beni	39
4.4. Pando	40
5. La vía ordinaria de acceso a la autonomía.....	40
5.1. La Paz	41
5.2. Cochabamba	42
5.3. Potosí	42
5.4. Chuquisaca	43
5.5. Oruro	44
5.6. Enfoque comparativo de los procesos.....	45
6. La dimensión institucional	46
Bibliografía	49

El camino y el caminante se hacen al andar
Los proyectos de estatuto autonómico en los departamentos
de Bolivia

Marlene Choque Aldana
Eduardo Córdova Eguívar

1. Introducción	55
2. Antecedentes.....	56
3. Breve marco teórico	61
4. El proceso de elaboración de los estatutos autonómicos departamentales.....	65
4.1. El proceso general	65
4.2. Dependencia de la legislación básica y de las políticas nacionales	71
4.3. Procesos departamentales.....	72
4.3.1. Chuquisaca.....	72
4.3.2. La Paz.....	74
4.3.3. Cochabamba	76
4.3.4. Oruro	78
4.3.5. Potosí	80
4.3.6. Tarija	82
4.3.7. Santa Cruz	85

4.3.8. Beni	88
4.3.9. Pando	90
4.4. Balance de los avances	91
5. Los modelos de estatuto	95
5.1. Distribución de competencias	97
5.2. Mecanismos democráticos.....	101
5.2.1. Control social y mecanismos de participación en los estatutos.....	104
5.3. “Régimen político”	105
5.4. Recursos financieros	107
5.5. Relaciones intergubernativas.....	110
5.6. Comparación de los estatutos.....	110
5.7. Gestión pública.....	115
5.8. Minorías.....	119
5.9. Rigidez de los estatutos	122
6. Balance final y desafíos	124
 Bibliografía	 128
 Anexos.....	 133

Asamblea Legislativa Departamental de La Paz
Modelo autonómico emergente del proyecto de estatuto
autonómico del departamento de La Paz
Carlos Rocabado

1. Introducción	141
2. Aspectos formales y estructurales.....	141
2.1. Aspectos formales y técnica normativa	141
2.2. Aspectos estructurales.....	142
3. Referencias y desarrollo normativos del EAD	145
3.1. El proyecto de EAD y las normas nacionales.....	146
3.2. Requerimientos de la LMAD	147
3.3. Desarrollo normativo del EAD	148
4. Desarrollo competencial	149
4.1. Desarrollo de competencias exclusivas departamentales.....	150

4.2. Referencias a competencias concurrentes y compartidas	153
5. Visión y estrategia del proyecto de EAD	154
5.1. Visión del proyecto de EAD	154
5.2. Modelo de desarrollo.....	156
5.3. Institucionalidad ligada a la visión del proyecto de EAD	158
6. Reflexiones finales	160
6.1. Reflexiones para la discusión	160
6.2. Epílogo: reflexiones extraídas de los participantes de la mesa de análisis	161
Bibliografía	163

Los proyectos de estatutos en el proceso estatuyente
cochabambino

José de la Fuente Jeria

1. Introducción	167
2. Antecedentes	168
2.1. Proyecto de la Prefectura, 2009 (diciembre de 2010).....	168
2.2. Proyecto Propuesta Ciudadana (febrero de 2011).....	169
3. Matrices y análisis	169
4. Comentarios	172
4.1. Consejo Autonomico	172
4.2. Propuesta Ciudadana.....	173
4.3. Análisis general	174
5. Comentarios	177
5.1. Consejo Autonomico	178
5.2. Propuesta Ciudadana.....	180
5.3. Análisis general	181
6. Análisis	183
7. Comentarios	186
8. Apuntes	187
Bibliografía	188

Presentación

Bolivia ha adoptado un nuevo modelo de Estado, definido como plurinacional comunitario y autonómico. Este modelo establece una nueva estructura y organización territorial del Estado: *descentralizado y con autonomías*. La decisión popular de acoger el nuevo diseño estatal ha marcado un horizonte de configuración institucional con muchos caminos para construir las autonomías en sus diferentes niveles territoriales. En ese sentido, el diseño de la estructura territorial seguida por Bolivia, bastante particular y compleja, se diferencia de otros diseños tradicionales; pero posee los mismos desafíos: acercar y prestar mejores bienes y servicios públicos a la población con el fin de garantizar el derecho a una vida digna para todas y todos, así como mejores niveles de equidad social, política y económica. Asimismo, se espera que las autonomías, en tanto diseño y desarrollo de formas de gobierno en los niveles territoriales de organización del Estado, impulsen procesos de distribución más justa del poder público y de recursos económicos, reconociendo el protagonismo y participación de la sociedad civil y la ciudadanía.

La Constitución Política del Estado reconoce cuatro modalidades de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena originario campesina. Como era de esperarse, en algunos casos las modalidades de autonomías son el resultado de procesos de acumulación y evolución institucional del Estado; en otros, de incorporación y reconocimiento de dinámicas políticas impulsadas desde la sociedad. Las autonomías indígena y regional, en tanto nuevos niveles territoriales de gobierno, requieren de mayor esfuerzo y tiempo para la puesta en marcha del diseño y el funcionamiento de sus estructuras institucionales. En cambio, las autonomías municipal y departamental tienen una existencia previa a la aprobación del nuevo texto constitucional y a las disposiciones que establecen el nuevo modelo de organización y descentralización territorial, por tanto, se cuenta con experiencia acumulada respecto a ellas. Sin embargo,

el nivel departamental, bajo el régimen de descentralización administrativa, tuvo un avance limitado en la aplicación de sus competencias y desempeño institucional, por lo que ahora, con el actual régimen de autonomía departamental, pretende desarrollar y profundizar mejor sus cometidos.

En ese sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Organizaciones Políticas en Bolivia, ejecutado con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia, ha encargado la elaboración de estudios acerca de la puesta en marcha de la autonomía departamental, que considera la exploración de los aspectos político-institucionales y de configuración normativa en general, así como estudios de caso de dos departamentos del país: La Paz y Cochabamba. Los estudios han sido insumos para el análisis y debate en torno al proceso de implementación de la autonomía departamental en distintos espacios de diálogo y deliberación política, que el Proyecto de Fortalecimiento Democrático del PNUD organiza en coordinación con el Ministerio de Autonomías y la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM).

Es posible que los estudios y documentos expuestos aquí resulten insuficientes. Empero, la entrega tiene varias virtudes: por una parte, presenta insumos de análisis sobre el estado actual de la implementación de las autonomías en los nueve departamentos del país y, por otra, contiene información estratégica dirigida a mejorar las tareas de los gestores políticos, decisores y formuladores de políticas públicas. Con ello busca contribuir a la generación de líneas de trabajo, reflexiones e investigación social sobre la puesta en marcha de la autonomía departamental. En este sentido, la publicación de *El andar de la autonomía departamental en Bolivia: caminantes y senderos* se inscribe en la serie Estudios de Políticas Públicas que el PNUD, a través del Proyecto de Fortalecimiento Democrático, pretende promover y difundir con la finalidad de ampliar y cualificar el análisis de las políticas públicas en Bolivia.

Finalmente, deseo reconocer y agradecer a todas las instituciones públicas, autoridades, asambleístas departamentales de los nueve departamentos, analistas e investigadores que aportaron de distintas maneras a la elaboración de los documentos de la presente publicación.

Yoriko Yasukawa
Representante Residente del PNUD en Bolivia

Autonomía departamental:
lento inicio de la odisea nacional

Carlos Böhrt Irahola

Referencias académicas del autor

Abogado, egresado de Economía, M. Sc. en Ciencias Sociales de la FLACSO, México y postulante al grado de Doctor (Ph. D) en Derecho Constitucional, en la UMSA y Universidad de Valencia. Investigador, consultor y docente universitario en la UMSA y la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha sido diputado y senador en varios períodos constitucionales, Embajador de Bolivia ante la República Popular de China y Prefecto de Oruro. En las funciones parlamentarias, participó activamente en la aprobación de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, así como en la elaboración de la Constitución de 1994 y en la aprobación congresal de la actual. Ha publicado varios libros, entre ellos *Reingeniería constitucional en Bolivia* (2004); *Hacia una Constitución democrática, viable y plural*, en colaboración con Carlos Romero y Carlos Alarcón (2008); *Autonomías. Se hace camino al andar* (2009), en colaboración con Carlos Romero; *Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia* (2011); y *Los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en los países de la Comunidad Andina* (2011).

1. Introducción

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

En ese marco, ha transcurrido ya un año y cinco meses desde la instalación de los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD), elegidos a principios del mes de abril de 2010¹, y pese a ello, ninguno de los Estatutos de Autonomía Departamental (EAD) ratificados por sendos referendos departamentales en 2008 adquirieron todavía vigencia plena², ni fueron tampoco

1 Los gobernadores fueron posesionados el 30 de mayo de 2010, pocos días después de que realizaran sus sesiones preparatorias las asambleas legislativas departamentales.

2 El EAD de Santa Cruz recibió respaldo referendario el 4 de mayo de 2008; menos de un mes después, el 1 de junio, fueron ratificados los de Beni y Pando, y el Estatuto tarijeño recibió aprobación ciudadana el 22 de junio.

redactados los de los cinco departamentos que adoptaron la autonomía en diciembre de 2009³.

Este estudio busca realizar un balance político institucional del proceso de implantación de la autonomía departamental, que no ha podido remontar la fase de la existencia formal de estatutos en cuatro departamentos. La evaluación, por tanto, apunta a la identificación de las causas y variables que estarían retrasando el proceso. Para ello se ha diseñado un curso metodológico que cubre las siguientes áreas: a) el marco jurídico; b) la composición política de las asambleas departamentales; c) la vía especial de la adecuación estatutaria; d) los procesos de elaboración de EAD por la vía ordinaria; e) la dimensión institucional.

2. Marco jurídico

El sustento jurídico de la autonomía departamental se encuentra en la Constitución Política del Estado, la Ley 017 (Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley del Régimen Electoral (LRE) y un conjunto de instrumentos jurídicos sectoriales.

2.1. Normativa fundamental

Los fundamentos del régimen autonómico, en general, y de la autonomía departamental, en particular, los define la CPE, que goza de primacía sobre cualquier otra disposición legal, sea del nivel nacional o de los niveles intermedio o local, razón por la que sus reglas son las más conocidas y usadas. Este hecho autoriza a resumirlas en la siguiente apretadísima síntesis:

- a) **Principios.** La CPE asienta el régimen autonómico en 17 principios (art. 270), cuyas definiciones fueron desarrolladas por la LMAD (art. 5), entre ellos el principio de gradualidad, sobre el que volveremos más adelante.

3 No está demás recordar aquí que el 6 de diciembre de 2009, a través de consultas populares expresas, La Paz, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca y Oruro cerraron el círculo del autogobierno departamental diciéndole sí a la autonomía.

- b) **Alcance de la autonomía.** Delimitado por el artículo 272 de la CPE en términos que satisface aún a las concepciones más radicales de la autonomía: ésta *implica* –dice el texto constitucional– *la elección directa de sus autoridades..., la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva...*
- c) **Reglas básicas para la elaboración y aprobación del EAD.** El mandato constitucional exige el cumplimiento riguroso de cuatro estaciones para la vigencia del EAD:
- i. La Asamblea Legislativa Departamental (ALD) es la encargada de elaborar el Estatuto, pero debe hacerlo participativamente.
 - ii. La aprobación del EAD es también competencia exclusiva de la ALD, requiriéndose dos tercios de votos de sus miembros (no de los presentes) para ello.
 - iii. Aprobado el EAD por el órgano deliberante, éste lo remite al Tribunal Constitucional Plurinacional para el control de constitucionalidad.
 - iv. Con el dictamen constitucional satisfactorio, el documento se somete a referendo ratificatorio.
- d) **Estructura del GAD.** Con un lenguaje inequívoco, la CPE determina que el GAD está integrado por un órgano ejecutivo, encabezado por el Gobernador o Gobernadora, y por la Asamblea Departamental, integrada por asambleístas elegidas y elegidos por voto universal y por representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios (arts. 277 y 278). La elección de las y los asambleístas –ordena la Constitución– se realiza en lista separada de la Gobernadora o Gobernador (art. 287.II), regla violentada por la Ley del Régimen Electoral, conforme veremos párrafos adelante.
- e) **Asignación competencial.** La *Ley Fundamental* asigna las competencias que serán ejercidas por los gobiernos de cada nivel territorial, desplegando, para ello, sendos catálogos competenciales en sus artículos 298 a 304.

2.2. Normativa de desarrollo

Tres instrumentos jurídicos se han encargado, hasta ahora, de desarrollar las reglas constitucionales: la Ley 017, la LMAD y la Ley del Régimen Electoral,

que en otros sistemas jurídicos serían calificadas como leyes orgánicas, sobre todo las dos últimas⁴. Si bien estos cuerpos normativos desagregan los lineamientos constitucionales, introducen asimismo sesgos y contradicciones con ellos y entre sus propias disposiciones.

No obstante, antes de continuar con el análisis, cabe mencionar algunas de las virtudes demostradas por esas disposiciones legales. La LMAD cumple con soltura las tareas encomendadas a ella por la Constitución, es decir, regula el “procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas”, establece reglas básicas para la “transferencia y delegación” de competencias, formaliza y actualiza el régimen económico financiero, abriendo la ruta para el *nuevo pacto fiscal*, y perfila la institucionalidad y mecanismos para la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas. Dicho en pocas palabras, la LMAD viabiliza la implementación práctica de la autonomía.

La LRE (Nº 026, de 30 de junio de 2010) inicia, con más aciertos que yerros, la edificación de la “democracia intercultural”, cuyo suelo si bien se encuentra compactado por la democracia representativa, contiene elementos tradicionalmente activos, poco conocidos y nada reglamentados, provenientes de prácticas como las asambleas y cabildos y, especialmente, de la “democracia comunitaria”. Por su parte, la Ley 017, llenando un vacío, estableció reglas para el tránsito ordenado hacia los primeros gobiernos autónomos subnacionales.

En verdad, son varias las virtudes de las tres leyes orgánicas, sin embargo, centraremos aquí la atención únicamente en los desfases con la Constitución, bajo el supuesto de que sus bondades fueron materia de innumerables documentos.

2.2.1. Acceso a la autonomía y vigencia del EAD

El párrafo II del artículo 49 de la LMAD parece establecer que los nueve departamentos del país gozan ya de la condición de autónomos –*acceden* a la au-

4 Formalmente, la Constitución boliviana –la actual y las anteriores– no distingue entre leyes orgánicas, especiales y ordinarias, lo que no es obstáculo para que en el ámbito de la doctrina se lo haga.

tonomía departamental, dice– “por mandato” de los referendos autonómicos de julio de 2006 y diciembre de 2009. Esta inferencia queda reforzada cuando se compara este párrafo con el siguiente y, sobre todo, con el artículo 61.II de la misma Ley Marco, disposiciones según las cuales los municipios que optaron por la autonomía indígena originaria (AIOC) en la consulta de diciembre de 2009 *accederán* (tiempo futuro) a la cualidad autonómica recién después de lograr la ratificación de su Estatuto mediante voto popular.

Con la mirada puesta en otra dirección, el párrafo I del mismo artículo 61 fija las reglas para la vigencia de los EAD, disponiendo que: a) en el caso de los cinco departamentos que optaron por la autonomía en diciembre de 2009, sus Estatutos entrarán en vigencia después de ser aceptados en las ánforas por la mayoría de las y los votantes, y b) para los cuatro departamentos que adoptaron el modelo en julio de 2006, sus *Documentos Orgánicos* adquirirán vigencia sólo después de ser adecuados a la CPE y obtener el dictamen de constitucionalidad positivo.

No cabe duda de que la concordancia entre los artículos 49 y 61 de la LMAD es baja y que su lectura como bloque normativo puede conducir a dos conclusiones incompatibles. Basados en esas disposiciones, es posible afirmar, por un lado, que en el ámbito departamental la cualidad autonómica estaría desvinculada de la vigencia del Estatuto, dado que ella no está sometida a la condicionante que rige en los casos de las AIOC y de las autonomías regionales o, por otro lado, podemos quedarnos con la convicción contraria, afirmando que la vigencia de la autonomía departamental depende del Estatuto. Así, el desajuste entre ambas disposiciones se asemeja más a una contradicción, lo que conduce a prever que la falta de sincronización interna de la LMAD sólo podrá ser superada mediante la reforma de la Ley o gracias a una sentencia del Tribunal Constitucional, que declare cuál de las dos conclusiones es la correcta.

Sin embargo, el tema no queda ahí, la Ley 017 tempranamente introdujo un sesgo más fuerte cuando conceptualizó al período iniciado el 30 de mayo, con la posesión de las ALD y los gobernadores, como el “*primer período constitucional del Gobierno Autónomo Departamental*”, lo que, lógicamente, derivó en la autorización a los gobiernos intermedios para poder ejercer inmediatamente la potestad legislativa e implementar en la práctica

las competencias exclusivas asignadas en la CPE (ver los artículos 3 y 6 de la Ley 017). Es posible sostener, entonces, que fue la Ley Transitoria de mayo de 2010 la que inspiró la orientación del artículo 49.II de la LMAD, sembrando así una tendencia pragmática en el ámbito de las autonomías municipales y departamentales.

2.2.2. Ejercicio competencial y el principio de gradualidad

No se equivoca en lo más mínimo la LMAD al definir lo que ha de entenderse por principio de gradualidad. Amparadas por este principio –dice su artículo 5.13 “*las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades*”. Esta noción parece estar emparentada con el principio de disponibilidad o gradualidad del sistema español.

Más adelante, empero, la propia Ley Marco dispone algo diferente, si no lo contrario. Desarrollando el régimen competencial (Título v), determina que las ETA deben asumir obligatoriamente no sólo todas las competencias exclusivas que les asigna la CPE, sino también las compartidas y concurrentes, e incluso las facultades reglamentarias y ejecutivas que les sean transferidas o delegadas por ley (v. artículo 64.I). Este mandato, no cabe duda, deja sin espacio práctico alguno al principio de gradualidad, colisionando con la definición reproducida en el párrafo anterior.

Tal parece que, también en este tema, el origen de las tensiones normativas se encuentra en la tendencia pragmática deslizada por Ley 017, cuyo artículo 6, según vimos líneas atrás, habilitó a los nuevos gobiernos departamentales para ejercer la potestad legislativa desde el primer día de funcionamiento. Sea como fuere, el enfoque desarrollado por la Ley 017 y por el Título v de la LMAD tiene efecto directo sobre el régimen competencial del EAD, enfrentado ahora a la disyuntiva de utilizar un enfoque progresivo o acatar la versión de la LMAD.

Dijimos que la definición del principio de gradualidad de la LMAD parece inspirarse en el sistema español, afirmación que, empero, necesita mayores puntualizaciones. El apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española enlista 32 materias sometidas a *competencias exclusivas* del Estado (léase *nivel*

central)⁵, pero, de manera harto diferente a nuestra *Carta Magna*, en 13 de esas materias la intervención del Estado no va más allá del establecimiento del “régimen general” y de la normativa básica que ordenan su desenvolvimiento concreto. Veamos tres de esas materias, elegidas al azar, como ejemplos:

16ª. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

23ª. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

27ª. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

Comparados estos textos con la tipología competencial boliviana, antes que *competencias exclusivas*, corresponderían al concepto de *competencias compartidas*, empero, lo cierto es que en España forman parte de las *potestades exclusivas* del Estado central.

Por otro lado, la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas *podrán* asumir competencias en las 22 materias que enlista el apartado 1 de su artículo 148. El modo y el tiempo del verbo otorgan a éstas la facultad de decidir qué competencias asumirán y en qué materias. Esta redacción, ciertamente, no es comparable con la del artículo 300 de la Constitución boliviana, dado que este último no contiene margen potestativo alguno y denota marcada rigidez: “*Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos...*”, sentencia el mencionado artículo 300, sin dejar espacio alguno para la decisión de las entidades territoriales autónomas (ETA).

Aún hay más, el modelo español funciona con un ingrediente no contemplado en la legislación boliviana. El citado artículo constitucional 148, esta vez en su apartado 2, a la letra dice:

5 Ese artículo equivale al 298 de nuestra Constitución.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Art. 148.2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Vale decir que, cumplidos ciertos requisitos, las entidades territoriales autónomas españolas no sólo que podrán abarcar las materias de su listado dejadas de lado, sino que estarán autorizadas para asumir también las competencias del listado de *exclusivas* del nivel central que consideren convenientes. Se entiende, así, por qué en España a la gradualidad se le conoce como *principio de disponibilidad*.

La comparación de los regímenes boliviano y español, en suma, nos ayuda a entender por qué la LMAD, pese a desplegar adecuadamente la noción de gradualidad, se ve obligada a reproducir la rigidez de las asignaciones competenciales de la Constitución. Y es que, vistas bien las cosas, en el modelo boliviano no están presentes las flexibilidades del caso español que acabamos de describir.

2.2.3. Competencias concurrentes

La regulación operativa de las competencias concurrentes de la LMAD atenta contra la definición que, en su artículo 297.I.3, hace de ellas la Constitución. Competencias concurrentes –dice el texto fundamental– son “*aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva*”. Aquí la simultaneidad abarca dos o más niveles subnacionales. La LMAD, en cambio, sitúa la simultaneidad entre las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado (v. artículo 65), distorsionando completamente la matriz de distribución territorial de poderes prevista en la *Norma Suprema*.

La lesión de la normativa constitucional que entraña el artículo 65 de la LMAD es tal que, probablemente, ocasione conflictos competenciales más o menos largos, especialmente en los desarrollos sectoriales posteriores que se apoyen en esta cuestionada disposición de la Ley Marco. Este es el caso, para citar un solo ejemplo, del Decreto Supremo 0986 que crea la Agencia Estatal de Vivienda, cuya misión consiste, precisamente, en operar las facultades re-

glamentaria y ejecutiva en materia de vivienda y vivienda social (CPE, Art. 299. II.15). Veremos más adelante qué otras normas sectoriales fueron concebidas con la misma lógica.

2.2.4. Naturaleza de las competencias compartidas y concurrentes

Sea por descuido o dejando entrever diferencias conceptuales de fondo, la LMAD desliza también un equívoco en torno a la naturaleza de las competencias compartidas y concurrentes que exige un rápido esclarecimiento. En su artículo 64, a tiempo de introducir la obligatoriedad de asumir los catálogos competenciales completos, habla de las “*competencias exclusivas del nivel central que les corresponda (a las ETA) en función de su carácter compartido o concurrente*”, lo que equivale a sostener que no existirían competencias compartidas y concurrentes propiamente, sino exclusivas rodeadas de uno de esos caracteres.

El espíritu de la Constitución es, a todas luces, diferente, dado que reconoce entidad propia a cada tipo de competencias (art. 297) y las cataloga asimismo por cuerda separada (art. 299). Dígase de paso que si el criterio de la LMAD fuese correcto, no sólo que la lista de competencias concurrentes (art. 299.II) sería ociosa, debiendo incorporarse al catálogo de exclusivas, sino que, peor aún, no podría justificarse la nómina de las compartidas (art. 299.I), dado que la CPE no autoriza la delegación o transferencia de la facultad legislativa en las competencias exclusivas (art. 297.I.2).

2.2.5. Composición de la ALD y elección en listas separadas

El desfase afecta, esta vez, a la Ley del Régimen Electoral, cuyas reglas sobre la elección de las y los miembros de la ALD amenazan con desvirtuar el diseño constitucional de ésta. Recordemos una vez más que, según el artículo 278 de la CPE, los órganos deliberantes del nivel intermedio están compuestos por asambleístas elegidas y elegidos por voto universal, más los representantes de las naciones y PIOC elegidos(as) según sus normas y procedimientos propios. El texto constitucional no contiene criterio cuantitativo alguno sobre los asambleístas no indígenas, salvo que deben ser electos tomando en cuenta “representación poblacional, territorial” y otros factores. Artículos más adelante, en el 287, la *Norma Suprema* ordena que la elección de las y los asambleístas,

sean de origen poblacional o territorial, necesariamente debe realizarse “*en listas separadas de los ejecutivos*”.

La LRE contiene dos disposiciones contrarias a la CPE. En su artículo 65, a tiempo de distinguir entre assembleístas territoriales y poblacionales, inopinadamente denomina a los primeros *uninominales*, es decir, un representante por cada circunscripción territorial, y *plurinominales* a los segundos. De esa manera, la ley desliza un criterio cuantitativo en la clasificación de las y los miembros de la ALD, haciendo gala así de una lectura expansiva del texto constitucional. Empero, en la práctica, este sesgo de la ley recorta la potestad de los EAD de diseñar la institucionalidad departamental, de hecho, plantea ya un conflicto con la composición de los órganos deliberantes de Tarija y Beni, integrados con dos y tres representantes por provincia, respectivamente, no sólo uno.

De la distinción entre uninominales y plurinominales, la LRE deriva a otra disposición que es francamente inconstitucional: el inciso e) del citado artículo 65 prevé que la elección de las y los assembleístas plurinominales debe realizarse en lista separada del Gobernador(a). Únicamente la de los plurinominales, lo que, por supuesto, contraría el mandato constitucional de utilizar nóminas independientes para todas y todos los assembleístas.

2.3. Legislación sectorial

Desde junio de 2010 hasta nuestros días han sido sancionados y promulgados los siguientes instrumentos jurídicos sectoriales:

- i. Ley de Juegos de Lotería y Azar (N° 060) y sus decretos reglamentarios (0781 y 0782).
- ii. Ley de la Educación (N° 070) y el Decreto Supremo 0813.
- iii. Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (N° 144).
- iv. Ley de Clasificación de Impuestos (N° 154).
- v. Ley General de Telecomunicaciones y TIC (N° 164).
- vi. Ley General de Transporte (N° 165).
- vii. Decreto Supremo 0986, de creación de la Agencia Estatal de Vivienda.

En términos generales, a excepción de la Ley General del Transporte, lamentablemente estas normas responden a una concepción predominantemente

centralista, antes que de fortalecimiento y profundización del sistema de autonomías territoriales adoptado por la CPE. Analicemos los aspectos relevantes de cada una de ellas.

2.3.1. Ley de Juegos de Lotería y Azar (N° 060)

Según la Constitución, los *juegos de lotería y de azar* deben ser gestionados bajo el régimen de *competencias compartidas* (art. 299.I.4), vale decir que el nivel central está, únicamente, autorizado a aprobar la normativa básica de la materia, a partir de la cual los gobiernos subnacionales intervendrán, o podrán intervenir, en el funcionamiento concreto de las actividades comprendidas en esos juegos, emitiendo la legislación de desarrollo y los reglamentos necesarios.

Frente a esta matriz de distribución territorial de poderes ¿qué dispone la Ley 060? Sus Títulos I y II establecen los principios que rigen la materia, circunscriben los conceptos esenciales involucrados, identifican los medios de juego y los tipos de establecimientos que caen dentro del área bajo legislación y despliega otras disposiciones semejantes que, efectivamente, delimitan la normativa básica de los juegos de lotería y de azar, como manda la CPE. Pero crea también la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego (AJ), centralizando en el nivel nacional la otorgación de autorizaciones y licencias, la fiscalización y el régimen sancionatorio (v. arts. 19 y 21 de esa norma). De ese modo, la Ley 060 incursiona en los campos propios de la reglamentación y la ejecución, lo que atenta contra las reglas constitucionales de la distribución territorial de facultades y funciones.

Así, la AJ es la única instancia que, a nivel nacional, otorga las licencias, permisos y autorizaciones para todos los tipos de juego, e incluso establece los límites máximos a los importes de las apuestas (arts. 26 y 27), al margen del proceso de construcción de los gobiernos autónomos departamentales, municipales e ioc. De esta premisa al diseño de un régimen impositivo nacional sólo faltaba un paso, que efectivamente lo da la ley en su Título IV al crear dos gravámenes nacionales: el Impuesto al Juego (IJ), cuyo sujeto pasivo son las empresas y personas que ofertan los juegos de azar, y el Impuesto a la Participación en Juegos (IPJ), que grava a las personas naturales que participan en las loterías, sorteos y otros. De manera que, con ese régimen tributario

centralista y a despecho de la presencia de las ETA, titulares de las potestades del desarrollo legislativo, la reglamentación y la ejecución en materia de juegos de lotería y azar, el Estado central captará ingresos aportados por ciudadanos(as) en actividades de esparcimiento claramente locales.

Los estudios comparados ayudan a visualizar las determinantes del asunto o materia sujeto a contraste, en nuestro caso las cargas impositivas sobre los juegos de lotería y azar. Por razones de tiempo y espacio, se decidió limitar el análisis a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con los siguientes resultados: el IJ, enteramente nacional en Bolivia, se aplica también en Colombia⁶, Ecuador y Perú; pero en los tres países se trata de un gravamen municipal. El IJ no existe en Ecuador ni en Colombia; en el Perú, en cambio, se denomina “Impuesto a las Apuestas” y es también municipal. Está claro que nuestros tres socios de la CAN, pese a no contar con un sistema autonómico tan avanzado como el boliviano, son más consecuentes con la naturaleza subnacional de los tributos en esta materia.

2.3.2. Ley de la Educación (N° 070)

Conocido por todos es que, en el marco de la Ley de Participación Popular y de la Ley de Descentralización Administrativa, desde mediados de los años 90 la gestión de la educación en nuestro país se basaba en la siguiente distribución territorial de funciones: a) los municipios, propietarios de la infraestructura educativa, cubrían los costos de operación y mantenimiento de los edificios escolares, así como el suministro de los servicios básicos (agua, alcantarillado, luz, teléfonos, internet, etc.) y parte importante de los materiales e insumos de operación de las unidades educativas; b) las prefecturas, por delegación del nivel central, administraban sobre todo los recursos humanos destinados a la educación e intervenían en la gestión del sector a través de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA), entidades prefecturales que operaban bajo un régimen de descentralización. La transferencia al nivel intermedio de esas y otras funciones había quedado inconclusa, toda vez que los órganos departamentales únicamente hacían de correas de transmisión

6 En Colombia se denomina “Impuesto sobre Apuestas Permanentes”. Vid Böhrt I., Carlos, *Los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en los países de la Comunidad Andina*, Lima, Perú, 2011.

entre el nivel nacional y los operadores del servicio, y c) el Ministerio de Educación, cabeza del sector, tenía como misión formular y aprobar el régimen nacional de la educación y las políticas educativas nacionales; delinear los currículos en consulta con las entidades territoriales subnacionales y los SEDUCA; supervisar los contenidos de los materiales pedagógicos y velar por el cumplimiento del régimen disciplinario del sector, incluido el escalafón. Esta matriz de distribución de funciones estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley 070 en diciembre de 2010.

Por otro lado, la CPE clasifica la “*gestión del sistema de educación*” entre las competencias concurrentes (art. 299.II.2), implicando ello que los gobiernos autónomos departamentales, municipales e IOC ejercerán, simultáneamente, las facultades reglamentaria y ejecutiva. Sin embargo, sobre esta definición vimos anteriormente cómo la LMAD, inconstitucionalmente, involucró al nivel central en las fases reglamentaria y ejecutiva.

Vigente la nueva Constitución y abierto el proceso de implantación del sistema de autogobierno territorial, era de esperarse que la educación boliviana, con la autonomía, profundizase la descentralización, buscando incrementar y perfeccionar las transferencias de funciones educativas a los gobiernos subnacionales; pero no fue así. La Ley 070 despliega una marcada concepción centralista de la gestión educativa, articulada a través de las siguientes disposiciones:

- a) Prácticamente elimina los SEDUCA y a cambio crea las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), como entidades “descentralizadas” del Ministerio de Educación (ver el artículo 78 y la Disposición Transitoria Novena).
- b) La administración y gestión de la educación pasa a ser realizada a través de una instancia única, el Ministerio de Educación, que planifica, organiza, dirige y controla el sistema educativo (arts. 71 y 72).
- c) Las DDE se constituyen en los brazos operativos territoriales del Ministerio, gracias a los cuales dirige, supervisa y controla los distritos, núcleos y unidades educativas (art. 78).
- d) Los gobiernos autónomos departamentales se reducen a dos estrechas funciones:

- i) “Dotar, financiar y garantizar los servicios básicos, infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento a los Institutos Técnicos y Tecnológicos en su jurisdicción”.
- ii) “Apoyar determinados programas educativos con los recursos asignados en las normas legales” (art. 80).

La conclusión parece irrefutable: el diseño institucional de la Ley 070 es inconstitucional debido, ante todo, a que sustrae a los GAD la “reglamentación y ejecución” de los servicios educativos que, por mandato de los artículos 297.I.3 y 299.II.2 de la CPE, debería quedar en manos de ellos. Nada avala el anómalo andamiaje institucional de la Ley 070, salvo, por supuesto, el artículo 65 de la LMAD que, conforme vimos páginas atrás, es asimismo inconstitucional.

2.3.3. Ley de “Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”

El 26 de junio de 2011 se promulgó la Ley 144, denominada de “Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria” (LRPCA), cuya finalidad apunta a “lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos”, en tanto que su ámbito de aplicación abarca a las “entidades del nivel central del Estado, entidades territoriales autónomas, comunidades indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas; y a otras entidades públicas, privadas y mixtas...” (ver los artículos 3 y 4).

Antes de introducir el enfoque territorial, cabe dejar dicho que desde el punto de vista del sector agropecuario la LRPCA debe ser entendida como un aporte que busca llenar un importante vacío en torno a la independencia alimentaria del país y, sobre todo, con relación a los agricultores indígenas y comunitarios que integran el segmento poblacional más pobre. Se trata, en suma, de un conjunto de disposiciones que los gobiernos autónomos subnacionales deberían apoyar ejerciendo, naturalmente, sus propias competencias y facultades de consuno con la Ley. Empero, sin perjuicio de estas bondades, no puede sino llamarse la atención sobre al menos tres directrices de la Ley 144 que amenazan colisionar con el régimen de autonomías. Veamos.

Entre las líneas de acción de la revolución productiva agropecuaria⁷, la Ley formula la política de “acopio y reserva alimentaria” consistente en fomentar el desarrollo de la *pirwa*⁸ y la construcción de silos y depósitos como estrategia de acopio de alimentos, para lo que se prevé “*la construcción y mantenimiento de infraestructura desde el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos a través del cofinanciamiento de proyectos concurrentes*”. Concebida así la directriz (ver el art. 17), al margen de su bien intencionada orientación, evidentemente entraña obligaciones para los gobiernos autónomos subnacionales y decisiones presupuestarias no consultadas con ellos.

Por otro lado, la Ley crea el Seguro Agrario Universal (SAU), destinado a proteger a los agricultores nacionales, disponiendo el funcionamiento de un programa de subsidio a la prima del seguro, que “*podrá cubrir la totalidad de la misma en el caso de los productores más pobres para acceder a la cobertura de pérdidas derivadas de daños causados por fenómenos climáticos y naturales adversos, plagas y enfermedades, de acuerdo a reglamento*” (art. 35). Nadie o muy pocos podrían estar en contra de la filosofía que anima al SAU, pero ello no autoriza a que, encontrándose en construcción el Estado autonómico, el nivel central adopte decisiones que constriñen la autodeterminación de los gobiernos subnacionales, dado que la Ley, sin consulta ni coordinación alguna, establece también que ese subsidio será financiado con recursos del Estado y de las ETA.

En tercer lugar, el artículo 47 de la LRPCA impone la creación de Fondos Concurrentes Departamentales Productivos financiados con aportes de los gobiernos departamentales, municipales e IOC, los que serán reglamentados –dice– mediante ley departamental. En este apartado, claramente, la Ley 144 no sólo que invade el ámbito delineado por las *competencias exclusivas* departa-

7 La Ley instituye 16 políticas agropecuarias y alimentarias: 1. Fortalecimiento de la base productiva, 2. Conservación de áreas para la producción, 3. Protección de recursos genéticos naturales, 4. Fomento a la producción, 5. Acopio, reserva, transformación e industrialización, 6. Intercambio equitativo y comercialización, 7. Promoción del consumo nacional, 8. Investigación, innovación y saberes ancestrales, 9. Servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, 10. Gestión de riesgos, 11. Atención de emergencias alimentarias, 12. Garantía de provisión de alimentos a la población, 13. Garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados, 14. Gestión territorial indígena originario campesina, 15. Seguro Agrario Universal, 16. Transferencias.

8 Con ese nombre se alude a un sistema de almacenamiento y conservación de alimentos de origen precolombino en el área andina.

mentales señaladas en los numerales 27, 31 y 32 del artículo 300.I de la CPE, sino que pretende obligar a los municipios y AIOC a subordinarse a una ley departamental.

Nótese que si la Ley de Educación viola la autonomía departamental, la LRPCA amenaza a los tres niveles de autonomía territorial, y de manera especial a los municipios y AIOC cuya economía puede ser completamente desbaratada por las obligaciones infraestructurales y financieras (subsidio al SAU y Fondo Concurrente) creadas por la Ley 144. Piénsese sobre todo en los municipios pequeños, con población menor a 20.000 habitantes, en los que habitan, precisamente, los agricultores más pobres.

2.3.4. Ley de Clasificación de Impuestos (LCI)

La distribución actual de los impuestos viene de las leyes de Reforma Tributaria, N° 843, de 1986; de Participación Popular, N° 1.551, de 1994; de Descentralización Administrativa, N° 1.654, de 1995; y otras leyes como la del Diálogo Nacional, sancionadas todas en el marco del Estado centralista con débiles visos de descentralización administrativa y, por lo mismo, con limitadas competencias transferidas a los niveles subnacionales.

Vistas así las cosas y habida cuenta de que el Estado autonómico concebido por la CPE implica la remisión de más e importantes funciones y obligaciones a los gobiernos subnacionales, está claro que el nuevo modelo debe estar acompañado de su propia matriz de distribución de impuestos. Sin embargo, la Ley 154, de Clasificación de Impuestos, de 14 de julio de 2011, decidió mantener inalterada, en lo esencial, la clasificación de impuestos del período centralista anterior, dejando en el dominio nacional las fuentes impositivas más importantes y sustanciosas de recursos (ver el artículo 6 de la Ley).

No puede decirse, empero, que la LCI peca de inconstitucionalidad, como sucede en el caso de los tres anteriores instrumentos jurídicos. El defecto mayor de esta norma es su concepción centralista, por tanto, disfuncional con el Estado autonómico; pero no se la puede impugnar por violar disposición alguna de la CPE, salvo un aspecto procedimental. Los artículos 19 y 21 de la LCI supeditan la creación de impuestos subnacionales al dictamen técnico

del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, lo cual destroza, o al menos enerva sustancialmente, la potestad legislativa de las ETA. En todo caso, subordinar la creación de tributos subnacionales al criterio técnico del nivel central excede, con mucho, la regulación nacional autorizada por el artículo 299.I.7 de la Constitución.

2.3.5. Ley General de Telecomunicaciones y TIC (LGTTC)

Aquí el análisis debe partir de asumir un hecho incontrovertible: la globalización o mundialización de la economía y el aceleramiento de la circulación de bienes culturales se basa en el acelerado desarrollo de las telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación (TIC). Este hecho, naturalmente, marca también la situación del sector en nuestro país, razón por la que el marco constitucional sectorial es, seguramente, uno de los más difíciles de evaluar, sino el mayor. Comencemos recordando que en la *Ley Máxima* se encuentran tres asignaciones competenciales relativas a este campo: a) el artículo 298.II.2, que deposita en manos del nivel central el establecimiento del “régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones”; b) el artículo 299.I.2, que enlista los “servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones” entre las *competencias compartidas*; c) la disposición de que las frecuencias electromagnéticas deben ser administradas en el marco de *competencias concurrentes* (art. 299.II.6).

Estas asignaciones competenciales, empero, se enfrentan a una realidad material que inviabiliza, casi íntegramente, la aplicación de las fórmulas constitucionales. El espectro electromagnético y, dentro de éste, el espectro radioeléctrico difícilmente acepta subdivisiones en segmentos departamentales, y en los casos en que ello fuera posible, imponer una política de esa naturaleza simplemente atentaría contra la racionalidad y la eficiencia técnica y económica del uso de las frecuencias. En la actualidad, las telecomunicaciones y las TIC operan en redes nacionales e internacionales, al mismo tiempo que los pocos servicios que pueden ser conceptuados como departamentales o locales se ven obligados, si quieren ser eficientes, a interconectarse con las redes mayores. Este hecho, superior a cualquier formalismo jurídico, reduce en gran medida las áreas en las que efectivamente pueden encomendarse a los gobiernos subnacionales la reglamentación y ejecución previstas en las competencias compartidas y concurrentes. A decir verdad, pareciera que entre los

pocos ámbitos en los que ello es posible todavía se encuentran la telefonía fija, excluyendo la conexión interdepartamental, y la asignación de frecuencias a la radiofonía local y comunitaria.

Ahora bien, seguramente, las anteriores consideraciones fueron tomadas en cuenta por quienes redactaron, primero, el artículo 85 de la LMAD y, después, la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación (LGTTC), N° 164, de 8 de agosto de 2011, en cuyo texto, empero, se encuentran también presentes algunos excesos centralistas. Una cosa es asumir que la base técnica del sector exige una elevada dosis de modulación técnica en la interpretación de la normativa constitucional sectorial, conforme vimos líneas atrás, y otra muy distinta es disponer el copamiento del sector por el gobierno central, incluidos los reducidos ámbitos en los que podrían intervenir las ETA, que es lo que acontece en la LGTTC. Veamos la línea impuesta por esta norma en los ámbitos de la telefonía fija y de las frecuencias electromagnéticas.

El artículo 7 de la Ley 164 desarrolla la matriz de distribución competencial sectorial y al hacerlo, en su parágrafo I, le encomienda al nivel central prácticamente todas las funciones relativas a las telecomunicaciones y TIC, en general, incluida la telefonía fija, de manera tal que al asignarle competencias al nivel departamental (parágrafo III) reduce la intervención de los GAD a la reglamentación de los servicios de telefonía fija y redes privadas, cercenando la potestad ejecutiva, lo que inobjetablemente resulta inconstitucional. La concepción centralista de la LGTTC se completa atribuyéndole a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (hoy ATT) el poder de “*autorizar, regular y fiscalizar los servicios de telefonía fija...*” (art. 14.2).

Algo semejante sucede con el uso de las frecuencias electromagnéticas, ámbito en el que los GAD, pese a tratarse de una materia sometida a competencias concurrentes, únicamente “supervisan el uso de las frecuencias electromagnéticas de alcance departamental” (art. 7.II). También aquí las facultades de “regular, autorizar, controlar, fiscalizar y coordinar el uso del espectro radioeléctrico y realizar la comprobación técnica de las emisiones electromagnéticas en el territorio del Estado Plurinacional” le fueron encomendadas a la ATT (ver art. 14.7).

2.3.6. *Ley General del Transporte (LGT)*

Puede afirmarse que la Ley General del Transporte, signada con el número 165 y promulgada el 16 de agosto de 2011, es la norma de desarrollo sectorial que más concuerda con el régimen de autonomías territoriales adoptado por la CPE. En sus 309 artículos y disposiciones adicionales, transitorias y derogatorias se encuentra un permanente esfuerzo dirigido a construir una auténtica matriz de distribución de competencias y funciones sectoriales con enfoque territorial y autónomico, que debería ser imitado por el resto de la normativa de desarrollo sectorial. Una sola excepción a esta regla parece encontrarse en esta Ley: las licencias para los servicios de transporte ferroviario.

En efecto, por mandato de los artículos 282 a 285 de LGT, la licencia para operar servicios de transporte ferroviario, sin importar que el alcance de las operaciones sea nacional, departamental o local, será otorgada por la autoridad regulatoria del nivel central. Esta disposición, no cabe duda, entra en conflicto con la asignación competencial de los artículos 300.I.8 y 9 y 302.I.18 de la CPE, que atribuyen a los gobiernos departamentales, municipales e IOC la gestión de ferrocarriles bajo *competencias exclusivas*, en su jurisdicción territorial. No resulta fácil entender este desliz centralista de la LGT, ya que ella misma se encarga de diferenciar y clasificar los ferrocarriles de las redes fundamental (o nacional), departamental y local.

2.3.7. *Agencia Estatal de Vivienda (Decreto Supremo 0986)*

Con una lógica ultracentralista, el 21 de septiembre de 2011, mediante el Decreto Supremo 0986, el Gobierno nacional creó la Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA), concebida como la entidad encargada de la “dotación de soluciones habitacionales” en todo el territorio del país. La nueva entidad, por tanto, será el brazo ejecutivo y operativo del nivel central en el sector vivienda. El Decreto prevé incluso que AEVIVIENDA deberá definir “metas de reducción del déficit habitacional por municipios” (ver el art. 5).

La Agencia Estatal de Vivienda está autorizada a diseñar y ejecutar proyectos de construcción de viviendas con participación de las entidades territoriales autónomas, cuyos aportes estarán sujetos a débito automático (art. 6). Y, por si faltara, AEVIVIENDA financiará sus operaciones, entre otras fuentes,

con el aporte patronal, público y privado, del 2% para vivienda, captado en todo el país (art. 11). Frente a estas y otras disposiciones del Decreto 0986, concebidas como si el nivel central fuese el titular de competencias exclusivas en el campo de la vivienda, no puede sino preguntarse si ellas están avaladas por la Constitución.

Lo cierto es que el artículo 298.II.36 de la CPE le atribuye al nivel central únicamente la facultad exclusiva de establecer las políticas generales de la vivienda, en tanto que, por mandato del también constitucional artículo 299.II.15, la gestión de la vivienda debe responder a *competencias concurrentes*, vale decir que la fase ejecutivo-operativa debería quedar en manos de los gobiernos autónomos subnacionales. Pero, si el corto circuito entre la Constitución y el Decreto 0986 es completo, entonces, ¿en qué se basa la creación y concepción de AEVIVIENDA?

Tal parece que estamos en presencia del ejemplo más radical de la torsión semántica introducida por el artículo 65 de la LMAD sobre el concepto de *competencia concurrente*, que, según vimos páginas atrás, al ubicar la simultaneidad entre las ETA y el nivel central habilita a este último para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva, violentando así el régimen constitucional.

2.3.8. Evaluación de conjunto de la normativa de desarrollo

Pocos podrán disentir fundadamente con la afirmación de que la concepción de la autonomía que subyace en la Constitución es avanzada, incluso podría ser calificada como radical por haber introducido una estructura estatal territorial con tres niveles subnacionales, asignando, al mismo tiempo, capacidad legislativa a las entidades territoriales de esos tres niveles⁹. En este marco positivo, quizás el mayor defecto del texto constitucional se encuentre en la excesiva rigidez del régimen competencial y en el contenido, a ratos confuso y hasta entreverado, de los catálogos competenciales. Pese a todo, la Tercera Parte de la CPE es lo suficientemente sólida y avanzada como para

⁹ Puede también entenderse que en la estructura territorial boliviana existen, además del nacional, el nivel intermedio, ocupado por los departamentos, y el nivel local, en el que operan los municipios autónomos y las autonomías indígena originario campesinas.

sustentar y orientar la construcción del nuevo Estado boliviano, plurinacional con autonomías.

La Ley 017/2010 introdujo un sesgo pragmático en la fase de implementación de las autonomías territoriales, que terminó reduciendo la importancia y el rol fundacional del Estatuto de Autonomía, aludido en la CPE, no por casualidad, como la *norma institucional básica* de las entidades territoriales autónomas. Esa tendencia pragmática, a la postre, terminó por desalentar la adecuación de los EAD de los cuatro departamentos que optaron por el autogobierno en 2006, y la elaboración de los documentos institucionales de los cinco departamentos que lo hicieron en diciembre de 2009.

Al margen de los defectos que tiene y pese a que en su seno tomó cuerpo la tendencia pragmática sembrada por la Ley 017, la LMAD cumple con solvencia la función estratégica de viabilizar la implantación de la autonomía, para lo que desarrolla los procedimientos a utilizarse e introduce los primeros esfuerzos normativos destinados a desarrollar ordenadamente el complejo régimen competencial. Gracias a la LMAD, el Ministerio de Autonomías viene cumpliendo su misión central: conducir la construcción del Estado con autonomías, aunque los operadores territoriales esperan de él mayor fuerza y liderazgo en el proceso.

Excepto la Ley General del Transporte, el desarrollo legislativo sectorial es, francamente, centralista y, en consecuencia, antiautonomista. Corregir los efectos de esta legislación llevará tiempo y esfuerzos. Tal parece que los ministerios sectoriales no entienden ni apoyan el proceso.

3. Composición política de las asambleas departamentales¹⁰

El curso futuro del proceso de implementación de la autonomía departamental depende, en buena medida, de la composición política de las asambleas departamentales y de la correlación de fuerzas entre las organizaciones polí-

10 Para el desarrollo de este capítulo se utilizó la información procesada en un estudio anterior nuestro que, con el título de *“Análisis del contexto político e institucional del PDCR. Recomendaciones para el cierre del proyecto”*, se presentó el mes de junio de 2011 a COSUDE y el PDCR.

ticas que actúan en ellas, especialmente la elaboración y aprobación del EAD, que requiere el respaldo de dos tercios de votos del total de sus miembros. La utilidad de revisar la composición partidaria de la ALD, por ello, es alta.

El siguiente cuadro muestra la cantidad de asientos asignados a las fuerzas políticas que participaron en los comicios departamentales realizados en abril de 2010, así como el peso relativo de ellos. La información permite visualizar que el MAS se adjudicó, cómodamente, las gobernaciones y la mayoría en las asambleas departamentales de La Paz, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca y Oruro, donde conquistó importantes márgenes de gobernabilidad interna en esas cinco administraciones intermedias. Ganó también la Gobernación de Pando, pero no pudo captar la mayoría del órgano deliberante. En todo caso, en los departamentos de occidente no parece existir obstáculo político alguno que impida la redacción del EAD, salvo las diferencias internas en el partido mayoritario.

Tabla 1. Elecciones departamentales 2010
Asientos en Asambleas Departamentales, por partidos

DEPARTAMENTO	MAS	%	OPOSICIÓN	%	OTRO	%	INDÍGENAS	%	TOTAL
La Paz	30	66,7	10	22,2	0	0	5	11,1	45
Santa Cruz	9	32,1	12	42,9	2	7,1	5	17,9	28
Cochabamba	27	79,4	5	14,7	0	0	2	5,9	34
Potosí	27	84,4	5	15,6	0	0	0	0	32
Chuquisaca	15	71,4	4	19,0	0	0	2	9,5	21
Oruro	25	75,8	7	21,2	0	0	1	3,0	33
Tarija	11	36,7	11	36,7	5	16,7	3	10,0	30
Beni	10	35,7	11	39,3	3	10,7	4	14,3	28
Pando	7	43,8	8	50,0	0	0	1	6,3	16
TOTAL	161	60,3	73	27,3	10	3,7	23	8,6	267

FUENTE: datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral.

Por su parte, las fuerzas opositoras al MAS resultaron triunfadoras en la elección de los gobernadores de Santa Cruz, Tarija y Beni, aunque sin el suficiente respaldo propio en la Asamblea, quedando a merced, por tanto, de las alianzas políticas que pudieran articularse en ella. En estos departamentos, consecuentemente, las ánforas impusieron escenarios de baja gobernabili-

dad para los órganos ejecutivos de los GAD. Así, por ejemplo, en Santa Cruz la agrupación ciudadana VERDES, liderada por el gobernador Rubén Costas, logró articular la mayoría de la Asamblea en base a un acuerdo con la representación indígena y los asambleístas del Frente Amplio, otra agrupación regional y, a la inversa, en el Beni, al cabo del primer año de gestión, el MAS pudo recomponer el bloque de mayoría asociándose con la bancada indígena y la del MNR-P.

En el marco de la correlación original de fuerzas actuaron otros factores de diversa índole, especialmente los procesos judiciales en contra de los gobernadores de Tarija, Beni y Santa Cruz, que venían madurando desde la gestión anterior, hasta determinar la fuga del máximo ejecutivo tarijeño y la extrema precariedad que rodea al del Beni, así como los conflictos desatados en la Asamblea cruceña en torno al quinto curul de los PIOC. Las cosas, sin embargo, no apuntan en una sola dirección, ya que, bajo el influjo de los mismos factores, el MAS perdió la Presidencia del Órgano Legislativo tarijeño, lo que, cuando menos, abre una interrogante sobre el futuro de la Gobernación interina, designada para llenar el espacio dejado por Mario Cossío.

El balance muestra que las condiciones políticas predominantes en las asambleas de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando son adversas al consenso calificado que los ajustes al EAD necesitan. En verdad, las dificultades para reunir dos tercios de votos en escenarios marcados hasta ahora por la polarización entre las fuerzas mayoritarias, son grandes.

4. La vía de la adecuación estatutaria

Los departamentos que optaron por la autonomía en el referendo de 2006, dice la Disposición Transitoria Tercera (DT 3ª) de la CPE, accederán directamente al régimen autonómico, debiendo, empero, adecuar sus EAD a la Constitución y someterlos a control de constitucionalidad. El texto de la *Ley Suprema*, infelizmente, no explica qué debe entenderse por el vocablo *adecuar*, ni qué alcance tendría esa labor.

Cualquier diccionario de la lengua española nos enseña que el verbo *adecuar* significa “acomodar, apropiarse algo a otra cosa”, en nuestro caso, el

Estatuto de Autonomía a la CPE. Por tanto, no cabe duda de que adecuar implica operar con y sobre algo existente. Consecuentemente, el valor semántico de la palabra demuestra que no se trata de redactar un Estatuto de Autonomía nuevo, sino de introducir ajustes al texto del Estatuto existente, para superar las contradicciones que pudieran existir con la *Carta Magna*. La finalidad principal de la operación apunta, ante todo, a evitar la inaplicabilidad como consecuencia de la inconstitucionalidad.

Precisados el significado y alcance de la acción, rápidamente debe señalarse que, empero, no existe una sola manera de encarar la adecuación, sino cuando menos dos distintas. Una restringida, que consistiría en limitar las modificaciones únicamente a los artículos estatutarios que adolecen de alguna contradicción o diferencia esencial con la CPE; la otra, más amplia, aprovecharía el escenario de reforma estatutaria, abierto por el mandato constitucional de la adecuación, para introducir otros ajustes y cambios, por ejemplo en la ingeniería institucional, en los catálogos competenciales y/u otros aspectos considerados necesarios¹¹. Esta segunda ruta parece especialmente recomendable para las *Cartas* del Beni y Tarija, que contienen diseños institucionales particularmente complejos para su gestión territorial.

Ahora bien, cruciales preguntas quedaron flotando páginas atrás: ¿se encuentran en vigencia los EAD de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando?, y ¿depende la vigencia del régimen autonómico en estos cuatro departamentos de la adecuación de sus EAD? Aquí es donde adquieren trascendencia las dudas y sesgos jurídicos introducidos por la Ley 017 y la LMAD, evaluados anteriormente.

Para responder a estas interrogantes, no podemos sino recordar que, según el artículo 61.I.2 de la LMAD, los Estatutos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando carecen de vigencia real y de fuerza vinculante, por tanto, no rigen el funcionamiento de los respectivos gobiernos departamentales. No obstante, antes vimos también que este criterio parece relativizarse cuando se presta atención a la Ley 017 y a la ambigüedad del artículo 49.II de la LMAD, que introducen, cuando menos, dudas al respecto. Pese a todo, esas disposiciones no tienen fuerza

11 En este acápite se aprovechan los análisis del libro *Reflexiones sobre el proceso de adecuación del Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija*, escrito por encargo del SNV y recientemente editado en la ciudad de Tarija.

suficiente para evitar una constatación: aún en el hipotético escenario de acordar vigencia y fuerza vinculante a estos EAD, tendrían tal cualidad únicamente los artículos que no vulneren la CPE, vistos con la lente de la seguridad jurídica, por lo que cualquier intento de fundar derechos y obligaciones en los artículos inconstitucionales, más temprano que tarde, terminará ocasionando daño a sus autores, al GAD y a la unidad territorial correspondiente.

Pero, al margen de la cuestión de la vigencia de los EAD, debe convenirse que, en efecto, el artículo 6 de la Ley 017 autorizó nomás el ejercicio directo de la potestad legislativa y de las competencias exclusivas catalogadas en la Constitución. Pareciera, entonces, que la cualidad autonómica es ya un atributo de los cuatro gobiernos departamentales que nos ocupan, los que, empero, únicamente podrían adoptar decisiones en el ámbito de las competencias enlistadas en el artículo 300 de la CPE, dado que en el terreno práctico el Estado central no reconocerá, ni dará curso, a disposición alguna contraria a la *Norma Suprema* y, lo que es peor, los órganos del sistema de fiscalización y control gubernamental seguramente actuarán con criterios semejantes.

En suma, desde las normas positivas, incluidas sus vacilaciones y contradicciones, y desde las determinantes prácticas, todo hace ver que la adecuación de los EAD es una necesidad impostergradable, a la cual están llamadas a responder, por igual, todas las fuerzas políticas que integran los GAD.

Pero ¿cuánto han avanzado los procesos de compatibilización del Estatuto en los cuatro departamentos sometidos a esta vía? Veamos brevemente el estado de situación en cada uno de ellos.

4.1. Santa Cruz

El Gobierno Departamental de Santa Cruz no parece haber encontrado la fórmula para desarrollar las actividades tendientes a la adecuación constitucional de su Estatuto. Ni la ALD, ni la Gobernación muestran un interés decidido, no al menos públicamente, de encarar la reforma estatutaria. Según algunos analistas cruceños entrevistados al respecto¹², cuatro factores han

12 Fueron entrevistados el Rector de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, Dr. Reymi Ferreira, el Director del Observatorio Político Nacional, Lic. Roger Turo, y el politólogo Manfredo Bravo Chávez.

estado impidiendo el inicio del proceso de adecuación: la ausencia de la necesaria mayoría calificada en la Asamblea; el efecto distractivo de la agenda nacional sobre el funcionamiento del GAD; la inexistencia del Tribunal Constitucional y la carencia de estudios técnicos que identifiquen las disposiciones estatutarias urgidas de ajustes.

En el primer factor, además de la correlación cuantitativa de fuerzas, ha venido actuando el componente ideológico, que induce a pensar a unos que el Estatuto es impecable y que la estrategia aconsejable consistiría en esperar la reforma de la CPE¹³; mientras que a otros, no menos radicales, les lleva a plantear que debería redactarse un nuevo Estatuto, ya que el actual no incorpora la visión de los sectores populares mayoritarios. Nada fácil resultará, en verdad, la articulación de los imprescindibles dos tercios de votos para viabilizar la adecuación constitucional del Estatuto.

En relación al cuarto factor que estaría obstaculizando la adecuación del EAD, es decir, la ausencia de estudios técnicos que identifiquen los pasajes estatutarios necesitados de ajustes, al parecer la ALD cruceña, a través de su Comisión de Desarrollo Autónomo y de otras instancias, tendría avanzados estudios del tema. Sin embargo, no se conocen todavía productos concretos.

Y en lo que toca al Tribunal Constitucional Plurinacional, el evento mayor ha sido ya consumado: sus miembros fueron elegidos por el voto ciudadano y ellos asumirán funciones en las próximas semanas o meses, probablemente, a partir del 3 de enero de 2012.

13 Esta posición extrema, carente de fundamentos reales, es sostenida, por ejemplo, por Juan Carlos Urenda, entre otros, quien lo expresa sin tapujos en el documento “Hacia la reconducción del proceso autonómico. La reforma constitucional del régimen de distribución de competencias”. En: Observatorio Político Nacional de la UAGRM, *El Estado Plurinacional Autónomo. Alcances y límites*, Santa Cruz, 2011. Al respecto, un falso dilema debe ser dejado atrás: no se trata de plantear o CPE o EAD, la cuestión consiste en construir una visión conjunta de la autonomía. La reforma de la Constitución es siempre una vía abierta, pero las condiciones políticas y sociales concretas, acompañadas de las nuevas reglas de la reforma constitucional, nos dicen que se requiere de un tiempo bastante prolongado para lograr introducir ajustes a la CPE, tiempo en el que Santa Cruz quedaría a la espera de su Estatuto. Esto es lo que Urenda y quienes opinan como él no entienden o, por razones ideológicas o políticas coyunturales, no quieren hacerlo.

4.2. Tarija

La composición política de la ALD tarijeña es tal que los dos tercios sólo pueden ser sumados mediante un entendimiento entre el MAS y Camino al Cambio, y mientras estas fuerzas antagónicas no lleguen a un entendimiento, la articulación del bloque de mayoría depende de la agrupación ciudadana Poder Autónomo Nacional (PAN). Este difícil entramado político, acompañado de los fuertes conflictos que precedieron a la salida de Mario Cossío y que no han cesado del todo aún, más la ausencia del Tribunal Constitucional, configuran las causas que, impulsando dinámicas parecidas a las de Santa Cruz, han impedido hasta ahora un avance sostenido del proceso de adecuación.

Pese a todo, Tarija ha avanzado en la línea de identificar los pasajes del Estatuto que necesitan algún tipo de adecuación. Con apoyo del PDCR y del Ministerio de Autonomías, a fines de 2010 se realizó un estudio técnico sobre los desafíos que entraña la *constitucionalización* del Estatuto, y en lo que va de 2011 ese estudio fue reforzado con otro informe de consultoría, facilitado esta vez por la cooperación holandesa. Puede decirse entonces que la ALD tarijeña cuenta con condiciones técnicas favorables para acometer la delicada misión de introducir ajustes al EAD, además, por supuesto, de las flexibilidades financieras que rodean al Gobierno Departamental.

4.3. Beni

Un año después de su instalación, el 30 de junio de 2011, la ALD aprobó la Resolución N° 028/2011, estableciendo un procedimiento para la adecuación participativa del Estatuto, vale decir que el proceso beniano recién tiene algo más de tres meses de duración, sin tomar en cuenta las dificultades que probablemente atentan contra su celeridad.

El Reglamento prevé un plazo de cuatro meses para la conclusión del proceso, hasta la propuesta de texto con ajustes, y le encomienda a la Comisión de Autonomía y Descentralización la conducción de las acciones, en coordinación con la Presidencia de la Asamblea. La metodología de trabajo ha sido pensada en función de varias etapas, que van desde la motivación a la sociedad civil hasta el debate y aprobación del Estatuto con adecuaciones en el Pleno de la ALD, pasando por la realización de audiencias públicas y talleres

de interacción entre las organizaciones sociales y provincias con el órgano deliberante. Merece mención especial el hincapié puesto por la Resolución del 30 de junio en la recepción de propuestas escritas de los PIOC y comunidades interculturales para el Estatuto, lo que se justifica plenamente por el hecho de que en el territorio beniano se encuentran asentados alrededor de 18 pueblos indígenas.

Resulta destacable también la decisión de la Asamblea de financiar el conjunto de actividades con cargo al presupuesto departamental, sin perjuicio del apoyo que podría canalizarse a través de la cooperación externa.

4.4. Pando

Al parecer, el proceso de adecuación del EAD pandino, se encuentra avanzado gracias a sucesivos esfuerzos que, en esa dirección, fueron adoptados por el Gobierno Departamental. Inicialmente, entre el mes de abril de 2009 y principios de 2010, encontrándose todavía en funciones el Consejo Departamental, se llevó a cabo un primer esfuerzo de introducción de ajustes constitucionales al texto estatutario, conducido por la Secretaría Departamental de Autonomía, Descentralización y Concurrencia, y el denominado Consejo Autonómico Departamental, activo todavía en esos días.

Instalada la Asamblea Legislativa Departamental (fines de mayo de 2010), se encomendó a la Comisión de Autonomía encarar el proceso definitivo hasta lograr la concordancia plena entre la CPE y el EAD. Fruto del trabajo de la Comisión, el 20 de junio de 2011 la ALD aprobó un texto del Estatuto que, formalmente, cumpliría el mandato de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución. El estado actual del proceso está centrado en la socialización y, seguramente, enriquecimiento del texto aprobado el mes de junio.

5. La vía ordinaria de acceso a la autonomía

Ordinaria porque es la ruta común y regular que deben atravesar las entidades territoriales para acceder a la autonomía, excepto los municipios, favorecidos con la vía rápida (v. LMAD art. 33), y los cuatro departamentos reatados a la adecuación de su Estatuto. No es ocioso repetir aquí que los departamentos

de La Paz, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca y Oruro son los convocados a recorrer este camino.

Los cinco departamentos dieron apenas el paso inicial: consiguieron el asentimiento popular en el referéndum del 6 de diciembre de 2009. Les falta redactar y aprobar sus EAD, someterlos a control de constitucionalidad y, a la postre, aglutinar nuevamente la mayoría del voto ciudadano en favor del texto estatutario en el referendo ratificatorio. Ninguno de estos departamentos ha podido todavía sancionar su Estatuto, pese a contar con dos tercios de votos en la ALD y, seguramente, con el respaldo del Gobierno central. Sin embargo, el proceso de maduración de esta fase muestra importantes diferencias entre unos y otros departamentos. Veamos brevemente los resultados arrojados por la evaluación de los escenarios particulares.

5.1. La Paz

Al parecer, el más avanzado de los procesos de redacción y sanción del Estatuto es el paceño. Después de llevar a cabo múltiples eventos de consulta con la población, tanto en las ciudades de El Alto y La Paz, como en las provincias¹⁴, la ALD no sólo ha difundido un proyecto de Estatuto de Autonomía acabado, con 195 artículos, sino que lo aprobó en la etapa en grande. Lamentablemente, el procedimiento se obstaculizó en la fase del detalle, debido a que los técnicos del Ministerio de Autonomías introdujeron modificaciones de última hora, reduciendo el texto a 95 artículos.

A raíz del incidente, la Asamblea se ha visto obligada a realizar una nueva ronda de socialización del proyecto ajustado. Se tiene prevista la realización de dos talleres en cada provincia paceña y un encuentro en cada uno de los distritos existentes en La Paz y El Alto (25 y 14, respectivamente), al cabo de los cuales se espera que el camino a la aprobación final se haya allanado completamente. Sólo queda una pregunta: ¿cuán larga será esta segunda ronda de consultas ciudadanas?

14 Con recursos propios del GAD y algo de apoyo de algunas agencias de la cooperación externa, los asambleístas paceños realizaron al menos 20 encuentros provinciales (uno en cada provincia), en los que recogieron alrededor de 6.000 propuestas concretas, dos mesas ciudadanas en El Alto, otras dos en La Paz y aproximadamente unos 20 talleres sectoriales.

5.2. Cochabamba

El proceso cochabambino cuenta con un *Reglamento para la elaboración participativa del proyecto de EAD*, formalizado el mes de julio después de una larga discusión en la ALD, con la participación del bloque de minoría. No debe perderse de vista, empero, que durante la gestión 2010 se realizaron varias rondas de consulta ciudadana, que culminaron con la sistematización de valiosos materiales y un anteproyecto de Estatuto. Lo cierto es que, bajo la orientación del *Reglamento*, se tiene prevista la organización de diversas mesas y talleres de consulta en la capital y las provincias, eventos que, empero, debido a problemas administrativos y financieros no han podido evitar su postergación¹⁵. En cambio, una experiencia positiva nace de la utilización de las redes sociales en internet, gracias a las cuales el equipo técnico de apoyo está recibiendo y asimilando importantes insumos e iniciativas.

Cabe destacar que si bien el proceso cochabambino tiene cierto respaldo de algunas agencias de la cooperación internacional, el peso mayor de los costos que implican las múltiples actividades en curso es absorbido por el presupuesto departamental.

Finalmente, según las estimaciones iniciales de los conductores del proceso, la redacción del proyecto de Estatuto debería concluir en un plazo máximo de ocho meses.

5.3. Potosí

A principios del mes de abril de este año, la ALD potosina inició también el proceso de elaboración del EAD, para lo que sancionó la Ley Departamental 016, seguida poco tiempo después por el “*Reglamento para la Elaboración del Estatuto Autonómico Departamental de Potosí*”. Con esos instrumentos, las actividades destinadas a la formulación del documento institucional se iniciaron formalmente el 21 de septiembre.

El Reglamento le encomienda a la Comisión de Organización Territorial, Autonomía y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos la delicada tarea de

¹⁵ Hasta el momento de redacción de este documento (principios del mes de noviembre de 2011) se han realizado tres talleres sectoriales.

establecer los “lineamientos y la funcionalidad operacional a las demás comisiones en el proceso de elaboración del proyecto de Estatuto”, autorizándole al mismo tiempo a constituir una Unidad Técnica para el cumplimiento de la misión. Asimismo, el Reglamento identifica dieciséis (16) ejes temáticos a ser abordados en el proceso de concepción y redacción del Estatuto, bajo responsabilidad de las seis (6) Comisiones de la ALD, conforme a sus especialidades.

Naturalmente, el Reglamento prevé también la realización de audiencias públicas en el seno de las diferentes comisiones, así como la organización de talleres y encuentros territoriales en las provincias, a través de los cuales se recogerán las propuestas ciudadanas.

5.4. Chuquisaca

Por consenso pleno, el 18 de septiembre de 2010 la ALD chuquisaqueña aprobó el “Plan de construcción del Estatuto Autonomico del Departamento de Chuquisaca”, confiándole a la Comisión de Autonomías la conducción de las múltiples actividades destinadas a ese fin. En los hechos, el proceso comenzó el mes de noviembre de 2010.

El Plan de acción prevé seis fases, desde el inicio de actividades hasta la celebración del referendo ratificatorio¹⁶, en ejecución de las cuales, entre noviembre de 2010 y enero de 2011, se llevaron a cabo 28 talleres municipales, a razón de un evento en cada uno de los municipios que existen en el territorio chuquisaqueño, más tres talleres que cubrieron los distritos del municipio de Sucre. Vencida la primera fase, entre marzo y agosto de 2011, se organizaron múltiples audiencias públicas en las que se recibieron alrededor de 22 propuestas ciudadanas para el EAD. Asimismo, entre abril y septiembre de este año se sostuvieron 14 encuentros provinciales, en los que trabajaron seis mesas temáticas. Gracias a esas actividades, el 30 de septiembre concluyeron las tareas de la sistematización de las propuestas ciudadanas. De manera que en la actualidad el proceso se encuentra en la fase de redacción del texto estatutario.

16 Las fases previstas en el Plan son: i. difusión; ii. recepción y sistematización de propuestas; iii. redacción del texto del EAD; iv. deliberación en la ALD; v. control de constitucionalidad; vi. referéndum ratificatorio.

La ejecución del Plan fue posible y cuenta todavía con recursos inscritos en el presupuesto del GAD y con el apoyo del Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional (PDCR), dependiente del Ministerio de Autonomías, consistente ante todo en la contratación de un equipo de consultoría encargado de la sistematización de los materiales. No está demás mencionar aquí que en la gestión pasada la Universidad Mayor de San Francisco Xavier llevó adelante una serie de talleres en torno a temáticas relacionadas con el Estatuto, generando así un ambiente favorable a las tareas de la Asamblea y proporcionando materiales valiosos, aunque de corte académico.

5.5. Oruro

La Asamblea Departamental de Oruro se ha dotado ya de una metodología definida para la elaboración del EAD, según la cual se espera la realización de alrededor de 25 mesas sectoriales, audiencias públicas en las ocho comisiones de la Asamblea y encuentros territoriales en las diferentes provincias del departamento. Cabe destacar que el PDCR está apoyando también a la Asamblea orureña, aunque en este caso sólo con un consultor individual.

Según información proporcionada por algunos asambleístas orureños, el Órgano Deliberante tiene previsto realizar todavía algunos eventos en los primeros meses del próximo año, esta vez cerrados, buscando acelerar el proceso de elaboración del Estatuto, cuya conclusión se espera para el segundo trimestre de 2012.

Hasta aquí la evaluación comprimida de los procesos de elaboración de los EAD por la vía ordinaria de acceso a la autonomía, cuyo balance final hace dudar más de la concepción pragmática de la Ley 017, dado que, constatada la inexistencia de referentes normativos autonómicos en los cinco departamentos que vienen atravesando esta ruta, el ejercicio concreto de la potestad legislativa en esos distritos se realiza sin la orientación provisional de un texto estatutario, por incompleto que fuese, como sucede en la ruta de la adecuación. La única bitácora disponible para las ALD es la Constitución, aun a sabiendas de que la mayoría de sus disposiciones se encuentran definidas en un nivel alto de generalidad.

5.6. Enfoque comparativo de los procesos

Los días 28 y 29 de octubre, con apoyo del PNUD, se llevó a cabo en Quillacollo, Cochabamba, el Encuentro Nacional de Autonomías Departamentales, al que asistieron representantes de las nueve asambleas legislativas departamentales. La tabla siguiente recoge la información proporcionada por los asambleístas que estuvieron presentes en el evento, permitiéndonos comparar el avance de los procesos de elaboración y adecuación de los Estatutos. Según las exposiciones realizadas por los representantes de cada una de las asambleas¹⁷, sólo los órganos deliberantes de La Paz y Pando han logrado avanzar hasta el punto de la redacción de un anteproyecto de Estatuto. Actualmente, ambos documentos están siendo socializados de forma amplia, antes de proceder a su aprobación final.

**Tabla 2. Bolivia: autonomía departamental
Proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía**

ACTIVIDAD O INSUMO	VÍA ORDINARIA					ADECUACIÓN			
	LPZ	CBB	POT	CHU	ORU	SCZ	TJA	BEN	PAN
Ley Departamental y/o Reglamento	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	–	Sí	Sí	Sí
Mesas sectoriales	Sí	Curso	Inicio	Sí	Inicio	–	Inicio	Inicio	–
Encuentros territoriales	Sí	Inicio	Inicio	Sí	Inicio	–	Inicio	Inicio	–
Anteproyecto elaborado	Sí	–	–	–	–	–	–	–	Sí
Socialización del anteproyecto	Sí	–	–	–	–	–	–	–	Sí

Notas: Sí = actividades realizadas; **Curso** = actividades que se están realizando; **Inicio** = actividades comenzando a realizarse. FUENTE: elaboración propia.

Conviene recordar aquí que La Paz está diseñando su norma institucional básica por la vía ordinaria, mientras que Pando es miembro del grupo de departamentos que deben transitar la vía de la adecuación estatutaria. Otro elemento importante diferencia también a estas experiencias: mientras

17 Ocho asambleas recapitulaban el avance de los procesos de elaboración o adecuación de los Estatutos. Únicamente los representantes chuquisaqueños no estuvieron presentes en el momento de las reseñas departamentales, aunque sí participaron, y activamente, en el evento. La ausencia, sin embargo, fue subsanada recogiendo la información en la ALD de Chuquisaca.

el proceso fue extensamente participativo en La Paz, el de Pando estuvo rodeado de un trabajo más técnico, lo que naturalmente se explica por las vías asimismo diferentes utilizadas por las ALD.

Chuquisaca, por su parte, ha cerrado ya formalmente las fases de los encuentros territoriales y mesas de trabajo, así como la recepción y sistematización de las propuestas ciudadanas. El proceso chuquisaqueño se encuentra en la fase de redacción del proyecto de Estatuto.

Otro dato importante que destaca en el cuadro es la falta de decisiones operativas para la adecuación del EAD de Santa Cruz, lo que ocasiona el rezago del departamento que hasta hace poco era la locomotora que jalaba el tren de la autonomía en el país.

Cochabamba, Potosí y Oruro se encuentran en las fases iniciales de la elaboración de su Estatuto, lo mismo que Tarija y Beni en la adecuación de su documento fundamental. Los cinco departamentos, por último, están llevando adelante, o tienen previsto efectuar, mesas sectoriales, encuentros territoriales y, por supuesto, audiencias públicas, aplicando así, en el terreno práctico, el carácter participativo del Estatuto instruido por la Constitución.

6. La dimensión institucional

En estos días no constituye novedad alguna afirmar que la autonomía departamental implica una fase superior de descentralización, de naturaleza política, expresada a través de la elección de autoridades mediante el voto universal y el ejercicio de la potestad legislativa, que implica la capacidad de decisión mayor y entrega instrumentos para la formulación de políticas públicas. La autonomía, en consecuencia, entraña cambios y acomodos menos o más profundos en el ámbito institucional. Empero, reafirmar esta constatación no debe conducirnos a confundir la autonomía con la descentralización administrativa.

Los gobiernos departamentales, elevados a la calidad de autónomos, se enfrentan al desafío de definir su estructura institucional en sintonía con las particularidades naturales y sociales de su jurisdicción. Por ello, resulta útil recordar que el perfil actual de los dispositivos y sistemas administrativos es una resultante de al menos tres fases históricas:

- a) **1995 a 2005**, década en la que la institucionalidad se delineó en función de la descentralización administrativa. La máxima autoridad ejecutiva (Prefecto) era designada desde el nivel central, acompañada del Concejo Departamental, cuyos miembros eran nominados por los gobiernos municipales. A partir de 1999 se organizan los Servicios Departamentales, en el marco de un modelo de desconcentración de la administración departamental.
- b) **2006 a 2009**, continúa la matriz de la descentralización administrativa y de los Servicios Departamentales, pero el Prefecto o Prefecta pasa a ser elegido(a) por voto popular. En esta fase, los cuatro departamentos que hoy esperan la adecuación de sus Estatutos dieron los primeros pasos en dirección a la autonomía, impulsados por los referendos de 2006 y 2008.
- c) **2010 en adelante**, etapa de construcción del Estado Plurinacional con autonomías y del Gobierno Autónomo Departamental en cada una de las nueve unidades territoriales intermedias del país, con gobernadores y asambleístas electos.

Reubicada la fase actual en el *continuum* histórico de modernización y desagregación del viejo Estado centralista, caben formularse algunas preguntas: ¿si los gobiernos departamentales no cuentan con Estatutos de Autonomía firmes y concordes con la CPE, qué está sucediendo en el ámbito institucional?, ¿se están reestructurando las gobernaciones?, ¿con qué directrices?, y ¿cómo y con qué criterios están encarando su organización las asambleas departamentales? Infelizmente, no existen todavía estudios sobre este componente clave del proceso de implantación de la autonomía departamental, ni se dispuso del tiempo suficiente para presentar una primera evaluación en este documento, razones suficientes que explican por qué presentamos a continuación únicamente consideraciones generales.

Después de junio de 2010, todos y cada uno de los gobiernos departamentales han introducido ajustes a su estructura administrativa, en algunos casos, en dos o más oportunidades. Pero no se tienen noticias de reformas institucionales que hayan sido procesadas con intervención de la Asamblea Departamental correspondiente. Por otro lado, los ajustes institucionales que se vienen introduciendo no dependen, como debería suceder, de una estrategia

y plan de desarrollo concebidos incorporando las líneas fuerza del régimen autonómico¹⁸. En consecuencia, todo hace ver que el componente institucional del proceso mantiene básicamente los rasgos moldeados en el troquel de la descentralización, e incluso se están produciendo retrocesos a etapas anteriores, como en el sector educación, donde la administración de los recursos humanos y los resortes para las definiciones curriculares han retornado completamente al nivel central, que no otra cosa implica la eliminación de los SEDUCA. Sin embargo, esta apreciación general no quita ni minimiza determinados ajustes importantes adoptados por algunos de los gobiernos departamentales, como en los casos de Santa Cruz y Tarija.

Por mandato del artículo 131 del Estatuto cruceño, que dispone la distribución de las regalías departamentales en 50% a las provincias productoras, 40% a las no productoras y 10% a los pueblos indígena originarios de su territorio, el Gobierno Departamental ha introducido innovaciones institucionales para garantizar un eficiente y transparente uso de esos recursos. De esa manera, en Santa Cruz fueron constituidos y activados Consejos Provinciales, muy próximos a los diseñados en el marco de la Ley de Participación Popular. El funcionamiento de estos Consejos y la orientación territorial del programa de inversiones (provincias productoras y no productoras) indujeron, con seguridad, la adopción de nuevos ajustes.

En una segunda fase, el Gobierno Departamental, forzado a programar el gasto con una óptica diferente a la tradicional, prestó atención a ciertos sectores considerados estratégicos –como infraestructura, salud, educación, investigación científica e innovación agrícola– asociándolos a la distribución territorial de las regalías y otros ingresos. Así, lentamente, en la práctica las determinantes autonómicas de los procesos administrativos fueron induciendo reformas institucionales, pero está claro que así como la implantación del nuevo régimen va lento, también lo está la necesaria transformación institucional.

En Tarija sucede algo semejante, pero con presencia de leyes y disposiciones legales del nivel nacional que no sólo obligan al Gobierno Departamental

18 Esta afirmación no desconoce que los gobiernos elegidos en 2010 no han tenido tiempo, ni condiciones, para replantear la planificación departamental. No lo ha hecho tampoco el Gobierno central, ni siquiera ha podido definir directrices para la elaboración de planes subnacionales.

a asignar el 45% de la renta petrolera a los tres municipios de la provincia Gran Chaco, sino que la transferencia se realiza automáticamente a través del sistema bancario. A ello hay que añadir la creación de la Autonomía Regional en esa provincia y la elección tanto de la Asamblea Regional como de los ejecutivos seccionales de desarrollo, estos últimos no sólo en el Chaco. Dicho brevemente, el componente institucional del autogobierno tarijeño ha soportado ya profundas transformaciones. No obstante, la administración departamental, sobre la que se asienta la Gobernación, al parecer no ha podido todavía ponerse a tono con los cambios macro.

Algo de esto está confrontando también el Beni, donde junto al Gobernador y asambleístas también se eligió a un Subgobernador por provincia y un Corregidor en la jurisdicción de cada municipio, sin que, empero, el Estatuto les haya asignado atribuciones. La urgencia generada por el hecho político de su elección y por su indefinición institucional determinó que la primera ley aprobada por la Asamblea Departamental tenga por objeto regular, transitoriamente, las atribuciones de las nuevas autoridades electas¹⁹.

Basados en todo lo dicho hasta aquí, parece pertinente cerrar este documento convocando la atención sobre la importancia del Estatuto de Autonomía como instrumento orientador del componente institucional de la autonomía. Es ello precisamente lo que la Constitución denota cuando califica a los Estatutos como “*norma institucional básica*”.

Bibliografía

Böhrt Irahola, Carlos

- 2011a *Los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en los países de la Comunidad Andina*, Lima, Perú.
- 2011b *Análisis del contexto político e institucional del PDCR. Recomendaciones para el cierre del proyecto*. Estudio de consultoría encomendada por COSUDE y el PDCR, La Paz, Bolivia.

19 Cfr. Ley Departamental N° 001/2010, “*Ley Transitoria para la posesión de Subgobernadores y Subgobernadoras y Corregidores electos(as) del Departamento del Beni. Regular el proceso de transición y establecer transitoriamente sus atribuciones*”, promulgada por la propia ALD el 8 de julio de 2010.

2011c *Reflexiones sobre el proceso de adecuación del Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija*, editado por el GAD, Tarija, Bolivia.

OBSERVATORIO POLÍTICO NACIONAL – UAGRM

2011 *El Estado Plurinacional Autónomo. Alcances y límites*, Santa Cruz, Bolivia.

Urenda, Juan Carlos

2011 “Hacia la reconducción del proceso autonómico. La reforma constitucional del régimen de distribución de competencias”. En: Observatorio Político Nacional de la UAGRM, *El Estado Plurinacional Autónomo. Alcances y límites*, Santa Cruz, Bolivia.

Legislación analizada

Orden cronológico

1. Constitución Política del Estado, Gaceta Oficial de Bolivia, Edición Oficial, 7 de febrero de 2009.
2. Constitución Española, Edit. La Ley, Madrid, España, 2001.
3. Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas (N° 017), de 24 de mayo de 2010.
4. Ley Marco de Autonomías y Descentralización (N° 031), de 19 de julio de 2010.
5. Ley del Régimen Electoral (N° 026), de 30 de junio de 2010.
6. Ley de Juegos de Lotería y Azar (N° 060), de 25 de noviembre de 2010.
7. Ley de la Educación (N° 070), de 20 de diciembre de 2010.
8. Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (N° 144), de 26 de junio de 2011.
9. Ley de Clasificación de Impuestos (N° 154), de 14 de julio de 2011.

10. Ley General de Telecomunicaciones y TIC (N° 164), de 8 de agosto de 2011.
11. Ley General de Transporte (N° 165), de 16 de agosto de 2011.
12. Decretos Supremos 0781 y 0782, de 2 de febrero de 2011.
13. Decreto Supremo 0813, de 9 de marzo de 2011.
14. Decreto Supremo 0986, de 21 de septiembre de 2011.

El camino y el caminante se hacen al andar

Los proyectos de estatuto autonómico
en los departamentos de Bolivia

Marlene Choque Aldana
Eduardo Córdova Eguívar

Referencias académicas de los autores

Marlene Choque Aldana. Boliviana, socióloga y comunicadora, maestra en Ciencias Sociales (FLACSO-México), candidata a doctora en Sociología (El Colegio de México). Investigadora afiliada de CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, Cochabamba.

Eduardo Córdova Eguívar. Boliviano, sociólogo (UMSS), maestro en Estudios políticos y sociales (UNAM), doctor en Estudios Latinoamericanos (UNAM). Investigador y docente de la UMSS. Miembro asociado de CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, Cochabamba.

1. Introducción

Este documento presenta un análisis de los proyectos y propuestas de estatutos de los gobiernos departamentales autónomos de Bolivia, de sus contenidos y de los procesos que se están desarrollando para lograr su vigencia. Se trata de un análisis con perspectiva sociopolítica, en el sentido de que enfatiza la influencia de las relaciones entre sujetos y subsistemas sociales en los contenidos jurídicos.

La Constitución Política del Estado establece que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. En términos del constitucionalismo español, es un Estado *compuesto*. Su estructura es notablemente más compleja y exigente para las políticas públicas que la del período en que rigió la anterior Constitución y que la de otros países del continente. Existen varios niveles de autonomía territorial que deben armonizar el ejercicio de un complicado catálogo de competencias; hay dos criterios de autonomía que se yuxtaponen: la autonomía propiamente territorial (la departamental es el ejemplo más conspicuo) y la autonomía cultural (que se expresa sobre todo en la autonomía indígena originaria campesina).

Más allá, la dinámica política señala los límites de cualquier innovación institucional. De hecho, fue el acuerdo político de octubre de 2008 el que viabilizó las autonomías departamentales y la aprobación de la propia Constitución actual. Es probable o esperable que sean nuevos acuerdos políticos en los departamentos los que permitan la aprobación y puesta en funcionamiento de los estatutos autonómicos. Consiguientemente, el proceso de los estatutos no

es eminentemente técnico –va más allá del señalamiento de cómo se asumirán departamentalmente las competencias, de la creación de las instituciones que se encargarán de ellas y de la definición de las fuentes financieras que sustentarán la gestión. Es un proceso primordialmente político, partiendo de la asunción de que el establecimiento de autonomías departamentales no es simplemente la asunción de ciertas funciones por entidades de escala departamental sino una redistribución del poder del Estado.

Las negociaciones entre los gobernadores y las asambleas, dentro de las asambleas y con sujetos sociopolíticos con presencia en los departamentos influirán necesariamente en el contenido y en la aprobación de los estatutos. Por otra parte, en función del lugar que la adopción de los estatutos ocupe en la agenda pública de cada departamento habrá mayor o menor esfuerzo o empeño en su discusión y aprobación. También en función de definiciones políticas se encararán las inconsistencias que todavía muestran las leyes referidas a las autonomías.

La ley boliviana define la autonomía en términos de entidades territoriales y no de sujetos constituidos históricamente. La autonomía es en la mayor parte de los casos una característica del Estado y no de la sociedad y, de hecho, es posible que el desarrollo de los gobiernos autónomos involucre el desarrollo de los sujetos de la autonomía. Otro elemento que distingue el modo de Estado en Bolivia es el hecho de que las autonomías –que en otras latitudes corresponden a excepciones– constituyen la regla, de manera que rige una prescripción general para casos particulares muy disímiles. Formalmente todos los departamentos –o, con mayor precisión, todos los gobiernos departamentales– son *igualmente autónomos* a pesar de que ni la demanda de autonomías fue igualmente planteada por todos ni la identificación de la población con su departamento es similar en todo el país. Los estatutos autonómicos departamentales podrán expresar las diferencias entre los departamentos.

2. Antecedentes

La vigencia de una nueva Constitución Política del Estado indica suficientemente las transformaciones que las instituciones bolivianas están

atravesando¹. Entre las novedades que la Constitución y las nuevas leyes comportan para la democracia sobresalen con nitidez dos elementos: la apuesta por una “democracia intercultural” y la instauración de autonomías en varios niveles. La “democracia intercultural” sería el *modelo boliviano* de la democracia, que aspira a encarnar el carácter plurinacional del Estado combinando sin fricciones las instituciones liberales y republicanas con las tradiciones culturales andinas y amazónicas. Con este modelo de democracia el Estado Plurinacional en construcción apuntaría a eliminar la multisecular exclusión política de los pueblos indígenas. En relación con las autonomías, al adoptarlas la democracia boliviana acusa un notorio desplazamiento *del ejercicio centralizado del poder hacia la idea de compartir el poder*.

La plurinacionalidad enunciada constitucionalmente se encarnaría en estas dos innovaciones. Su importancia en la democracia es fundamental, si se considera que Bolivia es una sociedad heterogénea y que los conflictos que estallaron a partir de 2000 no pudieron ser procesados pacíficamente en los limitados marcos de la democracia pactada y de la reforma política de los años 90. Parte de la inestabilidad del primer lustro del siglo y de la polarización que circunscribió el proceso constituyente se debió a que las divisiones o segmentaciones sociales (oriente-occidente, izquierda-derecha, campo-ciudad, entre otras) se exacerbaban y no se atenuaron unas a otras, como aspira la teoría pluralista y efectivamente sucede en otros países donde, por ejemplo, obreros protestantes y católicos, contrarios en asuntos religiosos, conviven e interactúan cotidianamente y frente a sus empleadores están en el mismo lado.

Los límites de la atenuación cruzada de las divisiones o *clivajes* mantienen abierta la posibilidad de los conflictos y de la consiguiente inestabilidad de la democracia (*cf.* Andeweg, 2000: 509-510). En Bolivia los *clivajes* no necesariamente se mitigan unos a otros; por el contrario, pueden reforzarse; más allá, las diferencias geográficas y étnico-culturales podrían converger con divisio-

1 Uno de los rasgos de los cambios institucionales que se desarrollan actualmente es que hay innovaciones tanto en la demanda como en la oferta de reformas. La *oferta* de reformas suele enriquecerse con alternativas de política –innovaciones que se juzgan exitosas en otros países, “recetas” de organizaciones internacionales– (Weyland, 2008: 308-309), como el modelo autonómico español o las asambleas constituyentes en otros países latinoamericanos.

nes como izquierda-derecha o campo-ciudad. En un escenario semejante, podría ser estable una democracia excluyente, capaz de omitir la existencia y los intereses de grupos como los pueblos indígenas o los actores regionales. Eso pudo haber sucedido a lo largo de dos décadas, durante la llamada *democracia pactada*. Hoy es imposible encubrir o soterrar la presencia de esos sujetos, sus intereses, su acción, sus demandas y sus propuestas al resto de la sociedad; una democracia excluyente sería insostenible –de hecho, ya no sería democracia. Se necesitan arreglos institucionales nuevos.

La apuesta por la instauración de varios niveles autonómicos responde precisamente a la posibilidad de fortalecer la democracia boliviana compartiendo el poder entre sujetos de diferentes entidades territoriales subnacionales. La plasmación institucional de esta aspiración se encuentra principalmente en la Constitución y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley N° 031, de 19 de julio de 2010), que plantea la finalidad del régimen de autonomías precisamente en términos de “distribuir las funciones político-administrativas del Estado”:

I. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país (art. 7.I).

A partir de esta definición inicial eminentemente política, la misma ley especifica la función de la autonomía departamental en: “impulsar el desarrollo económico, productivo y social en [la] jurisdicción” (art. 8.2). La autonomía es definida *inicialmente* como la cualidad gubernativa de una entidad territorial:

Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la

Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa (art. 6.II).

Más allá de la formulación, las leyes bolivianas relacionadas con la autonomía departamental coinciden con definiciones más amplias de la autonomía territorial centradas en dos elementos básicos. En primer lugar, no existe representación de los gobiernos departamentales en el nivel central (pese a que sí hay un determinado número de senadurías y diputaciones para cada departamento en la Asamblea Legislativa Plurinacional que se asignan por sufragio universal en elecciones generales)². Segundo, los cuerpos legislativos departamentales pueden legislar sobre ciertas materias enumeradas desde el nivel central, que retiene las llamadas competencias residuales. En el fondo, “las entidades subnacionales no poseen ninguna soberanía original: son entidades creadas y definidas constitucionalmente con competencias que les son transferidas desde el [nivel de] gobierno central” (Suksi, 2011: 130).

Este artículo de la ley involucra la complejidad que enfrentará el desarrollo de las autonomías; va más allá de la definición inicial como cualidad gubernativa, ya que incorpora la igualdad jerárquica entre entidades autónomas. La definición de la autonomía no puede hacerse en singular; en los hechos es una definición de *las* autonomías o del régimen de autonomías. Las autonomías determinan una compleja *policentricidad* de la producción de leyes. Este carácter *plural* afecta también la construcción de los estatutos autonómicos, que, al igual que en el constitucionalismo español, son concebidos como *normas institucionales básicas*:

I. El estatuto autonómico es la norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido

2 Aquí existe una diferencia frente al modelo español, que en esto se aparta del tipo ideal puro de la autonomía territorial, ya que en España la Cámara de Senadores tiene algunos miembros elegidos por las asambleas legislativas o los órganos colegiados superiores de las comunidades autónomas. En Bolivia, la Cámara de Senadores también es territorial pero la elección se hace por sufragio universal y no intervienen los gobiernos departamentales. La tipología propuesta por Markku Suksi (2011) va del federalismo puro (representación de los estados en una cámara legislativa territorial y competencias residuales para los estados) a la autonomía territorial pura (legislativo unicameral sin representación de los gobiernos subnacionales y competencias residuales para el nivel central). Bolivia se ubicaría más cerca de este tipo ideal pese a la existencia de un legislativo bicameral.

pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado (art. 60.I).

Sobresale la necesidad de que los estatutos tengan contenido pactado y que el protagonismo no se reduzca a las asambleas o concejos. Por otro lado, en el caso del nivel departamental, una de las características importantes del actual proceso es que las asambleas legislativas ya pueden legislar aunque los estatutos todavía no estén en vigencia. Este elemento resta importancia práctica a los estatutos y a la necesidad de formularlos.

Las finalidades particulares de las autonomías tienen que ver con el Estado y la sociedad: la estructura estatal (la concreción de su carácter plurinacional y autónomico), el desarrollo social (con planificación concordada, ejecución armónica y políticas que apunten a la equidad), las diferencias culturales (reconociendo los valores particulares), el medio ambiente (con aprovechamiento sostenible de los recursos), la integración social y el fortalecimiento de la democracia.

La Constitución promulgada en febrero de 2009 dio formalmente marcha al proceso de institucionalización de la autonomía en todos los departamentos. En julio de 2010 la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización propició otro paso en este proceso estableciendo especificaciones no desarrolladas por la Constitución.

De acuerdo con la Ley Marco, la entrada en vigencia de los estatutos autonómicos departamentales es diferente para los departamentos que accedieron a la autonomía en el referéndum de julio de 2006 y los que lo hicieron en el de diciembre de 2009. Para estos últimos, prescribe el proceso de elaboración con participación social, la aprobación en las asambleas departamentales, el control de constitucionalidad y el referéndum. En el otro caso, debe recordarse que a fines de 2007, con carácter simultáneo a la entrega del proyecto de Constitución Política del Estado emitido por la Asamblea Constituyente, en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando se presentaron proyectos de Estatuto que en 2008 se sometieron a la ciudadanía

en referendos que no fueron reconocidos oficialmente. Esos estatutos deben adecuarse a la nueva Constitución, pero no será necesario que se hagan referendos para aprobarlos. Será suficiente una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de las asambleas departamentales como paso previo al control de constitucionalidad (art. 61). El contenido de esos estatutos ya fue parcialmente legitimado desde que la Ley del Régimen Electoral Transitorio, Ley N° 4021, de 14 de abril de 2009, asumiera tácitamente como válida la composición de los gobiernos departamentales propuesta en ellos³.

3. Breve marco teórico

Para este trabajo se adaptó un modelo que resultó fructífero en el estudio comparado de estatutos autonómicos en varios continentes, a partir del análisis del caso legal de una región autónoma que existió bajo la soberanía de Lituania entre las dos guerras mundiales (*Cf. Suksi, 2011*)⁴. Entre los aspectos

3 En las elecciones departamentales de abril de 2010 la elección de gobernadores, asambleístas y otras autoridades en Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando se hizo en función del contenido de los estatutos que ahora deben adecuarse a la Constitución. La Ley N° 4021, del Régimen Electoral Transitorio, no hace referencias explícitas de los estatutos pero reproduce sus contenidos. Por ejemplo, el art. 19 del estatuto del departamento del Beni, el art. 25 del de Pando y el art. 18 del de Santa Cruz son recogidos textualmente en el art. 66 de la ley (66.I, III, IV); el artículo 69 del estatuto de Tarija es parafraseado (art. 66.II; la diferencia es que la ley establece por única vez 30 y no 29 diputaciones en el parlamento departamental).

4 “En un estatuto autonómico se espera encontrar una serie de asuntos relativos al elemento de los poderes legislativos. Primeramente, una parte natural de cualquier estatuto de autonomía sería la definición de las competencias de la entidad autónoma en relación con el gobierno central del Estado. En segunda instancia, esta enumeración puede tomar varias formas, pero en un contexto de autonomía en el cual el punto de partida es a menudo la delegación de los poderes legislativos constitucionales a la entidad subestatal, la enumeración sería la lista de poderes legislativos poseídos por la entidad, dejando a la legislatura del Estado la posesión de los llamados poderes residuales.

“El elemento de participación agruparía principalmente el mecanismo de elecciones, y probablemente no incluiría a menudo la participación popular directa en la toma de decisiones mediante el referéndum. Como consecuencia de los mecanismos electorales, también habría en una autonomía provisiones estatutarias en relación con la organización del cuerpo representativo. En adición a las elecciones, podría encontrarse también el contrario: la disolución del cuerpo representativo. También sería posible encontrar provisiones relativas a las elecciones del territorio autónomo al parlamento nacional. Finalmente, el derecho de

sugeres de este caso sobresale la asunción de que el hecho de que exista autonomía no quiere decir que el Estado en general sea autonómico. La autonomía suele ser la excepción de un territorio con capacidad legislativa en un Estado que puede ser por lo demás federal o unitario. Nuestra adaptación se basa en variables que pueden adoptar valores entre dos extremos:

1. *Competencias*: mayor peso en legislación versus mayor peso en regulación y ejecución.
2. *Mecanismos democráticos*: peso excluyente de la democracia representativa versus contrapeso en la democracia “inmediata” (directa, participativa).
3. “*Régimen político*” departamental: peso en la legitimidad del Gobernador o mayor legitimidad de la Asamblea.
4. *Financiamiento*: mayor peso en el planteamiento de dominios tributarios versus aceptación o demanda de transferencias.
5. *Relaciones “intergubernativas”*: centralismo departamental versus descentralización interna⁵.

votar en elecciones del cuerpo legislativo de la entidad autónoma podría vincularse con la posesión de ciudadanía regional de algún tipo.

“En relación con el elemento del poder ejecutivo, se esperarían varias cosas. Primero, en la dimensión vertical, se esperaría que la ley de autonomía, normalmente emitida por la legislatura nacional, no contemple situaciones en que el cuerpo gubernativo de la entidad autónoma actúe *ultra vires* y amenace las competencias y aun la soberanía del gobierno central. Segundo, posiblemente también se esperaría que la ley de autonomía, sea cual sea su título, cree algunas normas para tratar el tema de la organización institucional del cuerpo gubernamental en la autonomía. Tercero, en la dimensión horizontal, se esperaría que la *accountability* se base en el parlamentarismo, es decir, en varios mecanismos que alineen el cuerpo de gobierno de la entidad autónoma con su asamblea legislativa sobre la base de la confianza entre el cuerpo gubernamental y la legislatura, expresada por mayoría cuando se cree o se clausure el cuerpo gubernamental.

“Aunque el caso de Memel no se refiere a los aspectos financieros de la organización subnacional, asuntos relacionados con los poderes fiscal y presupuestario también serían interesantes en este contexto (...)

“Finalmente, en el contexto de las relaciones exteriores, no se garantizaría encontrar mucho; probablemente sí provisiones en relación con la implementación de obligaciones internacionales asumidas por el gobierno o la legislatura nacional” (Suksi 2011: 77-78).

- 5 En esta dimensión no están explícitas las relaciones con el nivel central, considerando que en general las demás dimensiones se refieren a ellas.

Los cruces de estas variables articulan una tipología en la que se pueden ubicar los diferentes proyectos de estatuto. Un elemento que debe considerarse es la centralidad de la Constitución y la Ley Marco. El punto de referencia en cada variable será precisamente lo establecido en la legislación nacional⁶. Adicionalmente se incluirán en los análisis las opciones de gestión pública que se están proponiendo en cada departamento.

Debe reconocerse inicialmente que el punto de partida válido para todos los proyectos es el mismo: el reconocimiento constitucional de la autonomía, la identificación y enumeración de competencias y el señalamiento de los llamados *poderes residuales* y, en las competencias, la posibilidad de legislar en ciertas materias. Markku Suksi define las autonomías que estudió a partir de dos variables: *reconocimiento constitucional o por ley ordinaria* (que conformaría el eje *y*, de arriba abajo) y *poderes legislativos o regulatorios* (el eje *x*). Abajo se ofrece una tabla considerando esas dimensiones pero no los grados, que son fundamentales si se piensa en las coordenadas, tal como propone Suksi.

Tabla 1. Tipos de estatuto autonómico

		Potestades	
		Legislativa	Regulatoria
Reconocimiento	Constitucional	I	II
	Por ley ordinaria	III	IV

FUENTE: elaboración propia con base en Suksi 2011.

Las autonomías departamentales en Bolivia corresponderían al primer grupo, aunque todavía se deben definir con mayor claridad las competencias, especialmente en el caso de competencias compartidas, que tienen legislación básica nacional y legislación de desarrollo en los departamentos.

Para el estudio de los procesos se aprovecharán las rutas avanzadas por el institucionalismo histórico. La *dependencia de ruta* o *path dependence* es uno

6 Aquí se plantea un problema analítico que se resolverá de manera particular en cada caso: considerando el carácter inacabado y dinámico del proceso, y a pesar de que se trata de textos legales, el *punto de referencia* no siempre es fijo. Además, existen inconsistencias y aun contradicciones en las leyes referidas a la autonomía.

de los aportes analíticos más significativos de esta opción teórica en el entendimiento de las instituciones⁷. El marco de la *dependencia de ruta* permite entender cómo se desarrollan los procesos a partir de la premisa de que los cambios realizados en un momento limitan las posibilidades de cambio en el momento siguiente. Esta perspectiva permite reconocer que los procesos sociopolíticos son contingentes. Ya que eventos aparentemente “pequeños” pueden definir cambios importantes en ciertas circunstancias, es difícil trazar una línea determinista en las transformaciones institucionales. La noción de retornos crecientes puede ayudar a explicar la continuidad institucional; la idea de “puntos de no retorno” explicaría el cambio⁸.

El enfoque de *path dependence* permite examinar adecuadamente cómo se dan los procesos, porque el trayecto es contingente y puede ser decidido por las negociaciones particulares, en las que siempre inciden los intereses coyunturales de los participantes. Así, la correlación de fuerzas de un momento particular puede definir el curso de una reforma institucional.

Se distinguirán dos dimensiones en el proceso “estatuyente”: una dimensión técnica, referida al diseño y ejecución de la modalidad en que se redactan o adecuan los estatutos –la forma en que se registran y procesan las propuestas relacionadas con la asunción de competencias, la construcción institucional y

7 A pesar de las críticas sobre la relevancia de este enfoque para estudios prospectivos de cambio institucional (Cf. Peters, 2004), optamos por usarlo en virtud de su capacidad para la descripción analítica de procesos en curso.

8 James Mahoney y Daniel Schensul proponen seis asunciones críticas del enfoque de *path dependence*: el pasado afecta el futuro; las condiciones estructurales son causalmente importantes; los eventos contingentes son causalmente importantes; el *lock-in* histórico ocurre (cambiar de ruta es difícil en la práctica); las secuencias autorreproducidas ocurren; las secuencias reactivas ocurren (Mahoney y Schensul, 2006: 457). Una de las paradojas centrales de la *dependencia de ruta* es el hecho de que las “secuencias son simultáneamente impredecibles a la luz de un marco teórico dado y son reproducidas de manera determinista por las variables asociadas al mismo marco teórico” (Mahoney, 2006: 133).

Considerando que deben distinguirse las *fuentes* que generan la dependencia de ruta (en el momento contingente del inicio de una ruta nueva) de los factores que contribuyen a avanzar por una ruta dada (en el momento no determinista de la reproducción). Se intentará combinar la noción de sobredeterminación (la multicausalidad de los momentos de condensación que constituyen los puntos de “no retorno”) con una propuesta analítica que intenta explicar los cambios en función de la coincidencia de disposiciones (internas) de los sujetos y disponibilidades (externas) de alternativas institucionales (modelos, recetas).

el establecimiento de fuentes de recursos—, y otra dimensión política conflictiva, en la que priman las negociaciones, exigencias y compromisos.

4. El proceso de elaboración de los estatutos autonómicos departamentales

En este apartado se examinarán los eventos que determinaron cambios en la trayectoria de la adopción y consolidación de las autonomías departamentales. Los estatutos autonómicos expresan las formas diversas en que se están resolviendo las dificultades de la distribución del poder en cada departamento. Siguiendo este hilo del análisis, el acuerdo político que condujo a la aprobación de la constitución implicó varios cambios en el proyecto emitido por la asamblea constituyente. Uno de esos cambios fue la inclusión de la distinción entre legislación básica y legislación de desarrollo y una compleja clasificación de competencias en función de esa distinción. Así podría decirse que, antes de que los estatutos se adecuaran a la Constitución, la Constitución se acercó a los estatutos en términos de la clasificación aunque no en cuanto al contenido de las competencias.

Cada paso orienta el proceso de acuerdo con las negociaciones de las fuerzas concurrentes. De hecho no hay una sola negociación para todo el proceso sino para cada paso y puede haber cambios en quienes asuman la posición de negociadores. Así, es posible que los compromisos de un momento no sean necesariamente considerados en el momento siguiente. Eso se observa con claridad en el hecho de que los que negociaron los acuerdos de 2008 no necesariamente estuvieron presentes en el resto de los momentos. Sobre todo, se observan tendencias favorables al centralismo en las decisiones del nivel central del Estado y en la burocracia sectorial. También esto influye en que los esfuerzos de participación y negociación de un momento no sean aprovechados en el momento siguiente. En un determinado momento pueden darse en la formulación de los estatutos avances que no son tomados en cuenta en lo posterior.

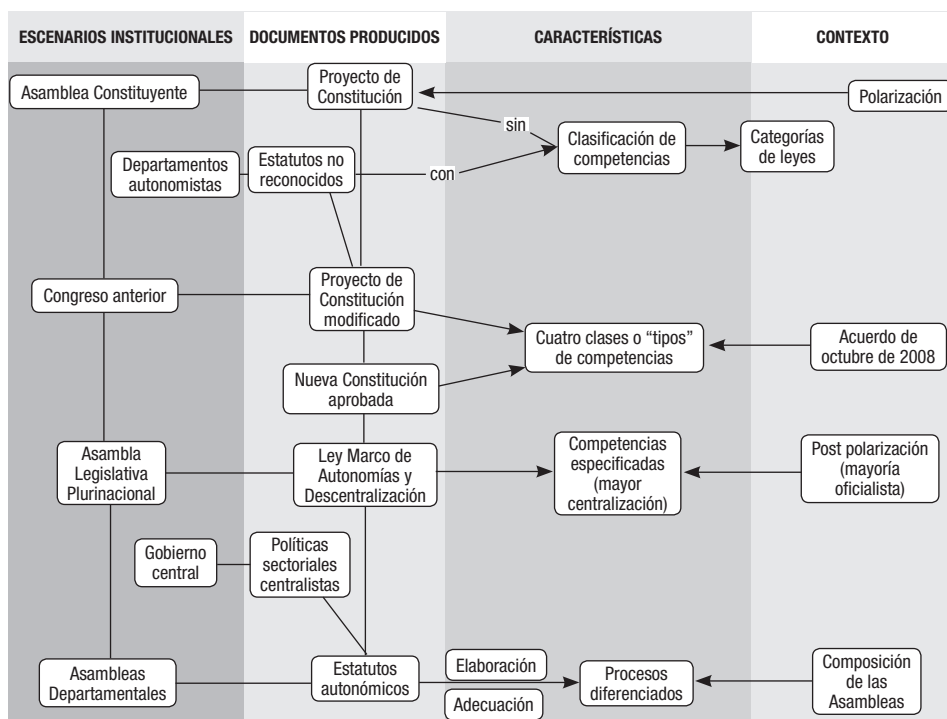
4.1. El proceso general

El mandato de elaborar los estatutos está explicitado en la Constitución Política del Estado:

Artículo 275.- Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.

El gráfico 1 muestra los escenarios, productos, contenidos de los productos y el contexto en que en general se desarrolla el proceso que lleva a la adopción de estatutos autonómicos departamentales en el país. Los contextos del proceso de adecuación o elaboración de estatutos varían en cada caso particular en función de la composición de las asambleas y también en función de la existencia de actores estratégicos en cada departamento y de la importancia que el estatuto adquiera.

Gráfico 1. Escenarios institucionales y momentos en la adopción de estatutos



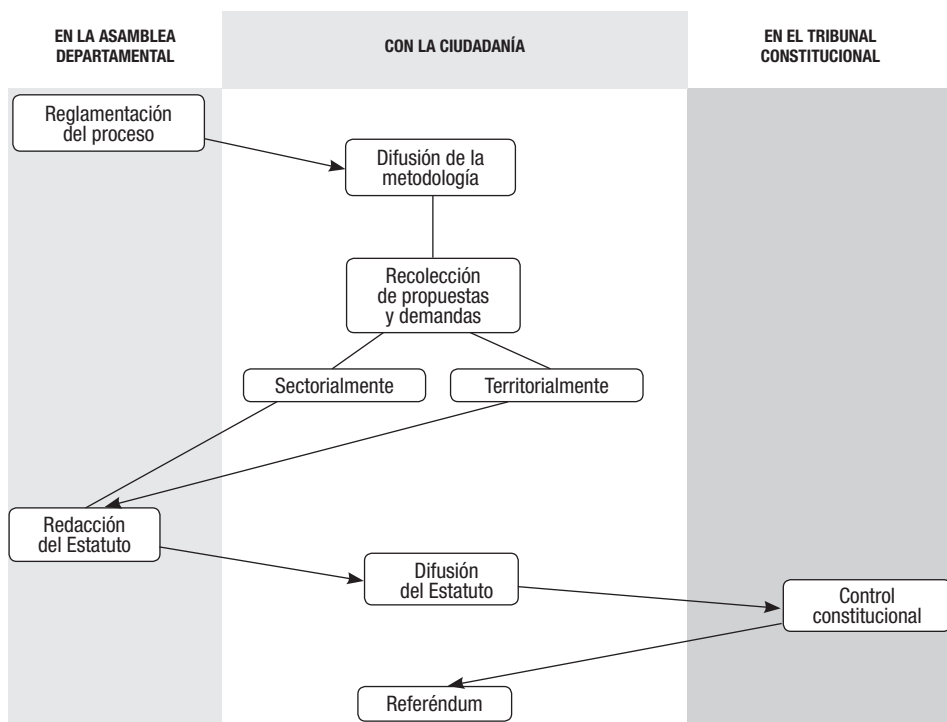
FUENTE: elaboración propia.

El debate sobre la autonomía se redujo en los hechos a la autonomía departamental; se las autonomías indígenas originarias campesinas y regionales tuvieron menos discusión. La demanda de descentralización al nivel departamental se fortaleció bajo la forma de las autonomías. Aun el preámbulo de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez corresponde más a la autonomía departamental que a los otros niveles de la estructura del Estado. Esta preeminencia se debió también a que durante el período de polarización, que duró hasta la puesta en vigencia de la Constitución Política del Estado actual, se dio una convergencia entre la propuesta del movimiento autonomista y las disputas alrededor del proceso constituyente y entre el oficialismo y los grupos de oposición. Así, la autonomía pareció ser *momento* de un discurso opositor en que se connotaban las equivalencias entre el centralismo, el oficialismo y la política de los movimientos sociales. Desde el lado del oficialismo, la autonomía se identificaba con la *oligarquía*, con la clase política anterior y con un arreglo estatal que podía permitir la pervivencia del neoliberalismo y la presencia de intereses transnacionales en los departamentos, pese a las transformaciones políticas a escala nacional.

A pesar de que se superó el período de la polarización, y a pesar de que los ciudadanos de los nueve departamentos optaron mayoritariamente por la autonomía y por la vigencia de la nueva Constitución, esas connotaciones no terminaron de desvanecerse y afectan de una u otra manera el proceso de instauración y de consolidación de las autonomías departamentales. Así, la Ley Marco de Autonomías, que debió sentar las bases técnicas del proceso, es resistida por los políticos de algunos departamentos debido a sus sesgos centralistas. Hay asambleístas departamentales que proponen “disidencia” frente a la Ley Marco y “adecuación directa” con la Constitución. De hecho, el mandato constitucional impone la adecuación a la Constitución y no a una ley de nivel inferior.

En el proceso de elaboración y adecuación de los estatutos se distinguen formalmente tres ámbitos: la Asamblea Departamental, el ámbito de la ciudadanía y, en tercer lugar, el Tribunal Constitucional. La Asamblea Departamental es la protagonista indudable; puede darse una norma (ley departamental o reglamento) para conducir el proceso. La participación de la población es indispensable tanto para la elaboración como para la adecuación de estatutos. En los tres ámbitos se desarrollan las dos dimensiones política y técnica que se señalaron anteriormente.

Gráfico 2. Proceso general de elaboración de los estatutos departamentales



FUENTE: elaboración propia.

A la adopción de una norma (ley departamental o reglamento), sigue la interacción con grupos corporativos y encuentros territoriales con la ciudadanía. Los encuentros no necesariamente se restringen a asuntos corporativos o de cada municipio o provincia; se trata de actores corporativos y de población en municipios o provincias. Los insumos recogidos con la ciudadanía serán articulados en una propuesta de estatuto que será aprobada por la Asamblea y difundido en la población. El estatuto se sujetará a control constitucional y posteriormente se someterá a referéndum. Los departamentos que cuentan con los estatutos elaborados a fines de 2007 deberán ajustarlos sin necesidad de realizar un nuevo referéndum.

Estos momentos no constituyen una secuencia obligatoria, ya que en cada departamento se desarrollan de maneras diferentes. El proceso en general no

puede reducirse a la sucesión técnica de estas etapas, ya que todas dependen de decisiones y disputas políticas que no siempre se escenifican en los departamentos. De hecho, por ejemplo, la participación de funcionarios del Ministerio de Autonomías fue determinante en la redacción final del estatuto que fue aprobado en grande en La Paz.

Parte de las dificultades prácticas en la elaboración deriva del acuerdo político que dio viabilidad a la modificación del proyecto de Constitución emitido por la Asamblea Constituyente.⁹ Igualmente, la estructura de los proyectos de estatuto es expresión del momento en que se concibieron y redactaron. Tal como se señaló, existe un reconocimiento tácito pero no formalizado de la validez de los estatutos de los departamentos autonomistas. En efecto, las elecciones departamentales de 2010, basadas en la Ley del Régimen Electoral Transitorio (Ley 4021), se hicieron de acuerdo con el contenido de los estatutos autonómicos. Así, la conformación de asambleas departamentales y la forma de elección de gobernadores fue diferente en estos cuatro departamentos (v. Tabla A1, en Anexos).

La dinámica del campo político en cada departamento influye necesariamente. En general, la redacción de estatutos es parte del proceso *postconstituyente* y *postpolarización*. Solamente los que fueron elaborados antes de la promulgación de la Constitución reflejan la dinámica política incierta que Bolivia atravesó sobre todo en 2008. Por su carácter previo a la Constitución y por ser también parte de la polarización política que rigió antes de las elecciones generales de 2009, los estatutos de cuatro departamentos son también una expresión política frente al oficialismo.

9 De acuerdo con un estudioso del proceso autonómico, “(a)l parecer recién ahora, los actores estratégicos de las autonomías, comienzan a comprender que el modelo de competencias establecido por la Parte Tercera de la CPE; en cuanto a división, distribución, atribuciones, funciones y financiamiento competencial es mucho más complejo de lo que se podía percibir y estimar a fines del año 2008, cuando se arribaron a los acuerdos de Cochabamba que viabilizaron la aprobación del texto constitucional. Actualmente, recién se cae en razón que la operación de semejante arquitectura administrativa, financiera y política, demandará inexploradas capacidades de diálogo, negociación y gerencia pública para el Estado y la sociedad boliviana, que además, supone un alto costo de transacción, que difícilmente puede desconocerse, observando el contexto altamente politizado y sobre-electoral, refrendatorio y plebiscitario de los últimos cinco años” (Ameller, 2010: 109).

No hay un “modelo a seguir” en los estatutos. Los de los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando son ciertamente los más conocidos. Aunque las propuestas no ignoran los avances en los otros departamentos, la redacción de los estatutos es, en ese sentido, *autónoma*. Cada departamento tiene un proceso diferente. Por un lado, el *sistema político* departamental es forzosamente una novedad. Por otro lado, las “correlaciones de fuerzas” en cada departamento son diferentes, así como las relaciones de las élites departamentales con el nivel central. De hecho, la condición de “región opositora” da a los estatutos un carácter insoslayablemente político.

Una de las características más interesantes de la confección de los estatutos es la participación de la población. Hay propuestas de sectores sociales, de las organizaciones sociales vivas, institucionales; también hay, como en el caso de Cochabamba, modalidades de recolección de propuestas mediante las tecnologías de información y comunicación. En Tarija hubo un proceso novedoso y anticipado de construcción y de “deliberación” (aunque limitada) impulsado por el Comité Cívico, cuando era un actor regional influyente y claramente ligado a la anterior Prefectura.

Actualmente la autonomía dejó de ser el principal elemento de disputa política entre el gobierno y la oposición, y aunque persisten inevitablemente las tendencias de dar a los estatutos connotaciones más “centralistas” o más “autonomistas” en función de factores políticos, hay mayor posibilidad de pensar en diseños institucionales al margen de la polarización política. Esto, sin embargo, también resta caracteres de apremio a la redacción de estatutos; su relevancia y prioridad en la agenda pública es menor.

Dos características de la gestión pública en Bolivia influyen sin duda en la adecuación y redacción de los estatutos: el hecho de que las leyes se hacen desde puntos de vista particulares y, en segundo lugar, la aplicación también depende de puntos de vista particulares. En ambos casos es importante el factor “político” (a través de *acuerdos* o de la intención de poner “candados” legales en ciertos asuntos o, por el otro lado, en la *interpretación* de las leyes, ya que su aplicación no es automática). Los estatutos autonómicos aprobados por asambleas *ad hoc* en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando a fines de 2007 involucraban un desafío al proceso constituyente y su redacción era urgente. Así, estuvieron concluidos al mismo tiempo que el proyecto de Constitución Política del Estado emitido por la Asamblea Constituyente.

4.2. Dependencia de la legislación básica y de las políticas nacionales

En los hechos, junto a las inercias de la cultura política centralista en los asambleístas, la compleja clasificación de competencias (que más adelante se examinará con mayor detalle) hace que la gestión de los gobiernos departamentales, incluida la redacción de los estatutos, dependa excesivamente de la Asamblea Legislativa Plurinacional –en cuanto a la legislación nacional básica y a los márgenes de la legislación departamental de desarrollo, en relación con las competencias compartidas– y de las políticas centrales –en cuanto a los límites efectivos de la disponibilidad de recursos.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece límites no siempre derivados de la Constitución a todos los niveles de autonomías. Por ejemplo, están la “viabilidad gubernativa”, certificada por el Ministerio de Autonomías para la conversión en autonomía indígena originaria campesina; la nulidad de la legislación de desarrollo si se juzga incompatible con la legislación básica; la autorización legislativa para contratar endeudamiento; la coordinación sectorial y la suspensión de autoridades electas, que ya estaba presente de alguna manera en la Ley 017, de transición a la autonomía.

Las reacciones frente al contenido de la Ley Marco en los departamentos incluyen certezas sobre ciertas materias y competencias y también preocupaciones sobre el curso del proceso autonómico:

- La preocupación por la falta de claridad acerca del alcance de las competencias y de su costo asociado.
- La preocupación por la falta de claridad acerca de las fuentes de financiamiento y de su capacidad de generar los recursos necesarios.
- La visible intención del gobierno central de supervisar y reglamentar la implementación de las autonomías y la determinación de su alcance final con una profundidad que no corresponde a procesos de autonomía.
- La preocupación acerca de la falta de voluntad política de ofrecer, desde el gobierno central, la apertura y flexibilidad necesarias que se requieren para la definición de muchas cuestiones y problemas no resueltos,

acerca del proceso de implementación de las autonomías (Otter y Cortez, 2010: 92)¹⁰.

A continuación se examinarán los procesos departamento por departamento.

4.3. Procesos departamentales

4.3.1. Chuquisaca

La discusión de las propuestas de estatuto autonómico en Chuquisaca se inició cuando la polarización estaba vigente y hubo un acercamiento entre la dirigencia cívica capitalina y la del departamento de Santa Cruz, a partir de la demanda de capitalidad plena no considerada favorablemente en la Constitución. El Comité Interinstitucional de Sucre presentó en julio de 2008 un proyecto de estatuto autonómico enmarcado todavía en ese período conflictivo previo al acuerdo que permitió las modificaciones del proyecto de Constitución emitido por la Asamblea Constituyente. Posteriormente se presentaron varios otros anteproyectos.

Durante la presente legislatura departamental, la elaboración del estatuto se delegó a la Comisión de Autonomía de la Asamblea Departamental, que estableció un proceso de seis fases: recepción y sistematización de propuestas, redacción, deliberación, control constitucional, socialización y referendo. El trabajo realizado hasta hoy dependió mucho del esfuerzo de los miembros de la comisión, en tanto que inicialmente no fue un trabajo asumido por la direc-

10 También existen críticas en relación con el hecho de que la Ley Marco habría distorsionado las prescripciones de la Constitución: “En el caso de (...) las concurrentes (...) determina extrañamente lo siguiente: ‘Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado que para ejercer las facultades reglamentaria y ejecutiva...’. Por una parte, ¿Cómo se explica en el texto lo de ‘manera simultánea’?; ¿Cómo entender que el nivel central se entromete de oficio y sobre-complejiza la gestión de las competencias concurrentes, incorporando ahora y sin así disponerlo la CPE, al gobierno nacional –sector– a reglamentar y ejecutar también competencias concurrentes cuando ello no está previsto así? Lo dispuesto por la CPE lo circunscribía al nivel central del Estado a legislar y no a participar de la reglamentación y ejecución” (Ameller, 2010: 109).

tiva ni contó con una ley que señalara una metodología para llevar adelante el proceso. Al iniciarlo formalmente, se consideraron más de 20 propuestas institucionales o de organizaciones sociales; algunas constituyen anteproyectos de estatuto autonómico íntegros y otras se refieren a tópicos específicos¹¹.

Adicionalmente, en una segunda fase, desde abril de 2011 y a partir de un encuentro en la provincia Zudáñez, se recogieron un total de 9.274 propuestas ciudadanas en actividades realizadas en todas las provincias del departamento, con ciudadanos, organizaciones sociales y con grupos corporativos. Los encuentros consideraron estos ejes temáticos: Disposiciones Generales, Estructura Institucional del Gobierno Autónomo Departamental, Sistema Fiscal Financiero, Desarrollo Económico Productivo, Recursos Naturales y Medio Ambiente y por último sobre Desarrollo Humano y Social. Fueron publicitados eficazmente, de manera que la participación de la sociedad fue activa y numerosa.

Como producto de la sistematización de las propuestas, se confeccionó un documento base de alrededor de 200 artículos, que hasta el momento no se publicó. La aspiración de los asambleístas era entregar un borrador final concordado a fines de 2011 pero la presentación se prolongará considerando que no se construyó previamente una visión de conjunto, que deberá elaborarse con los innumerables insumos recogidos.

De acuerdo con uno de los entrevistados, existen temas de fondo que deben ser resueltos y que exceden la visión territorial de las provincias o de las organizaciones sociales: la representación política en la conformación de la asamblea; asuntos económicos como las regalías de los hidrocarburos o temas básicos administrativos y de gestión pública (JdF). La dificultad metodológica es apreciable, en tanto que es muy probable que las perspectivas corporativas y territoriales recolectadas no sean plenamente compatibles y tampoco constituyen insumos suficientes para generar directamente esa visión de conjunto necesaria y que debe ser de consenso para dar solidez al estatuto.

11 En julio de 2010 ya se presentó un estudio comparativo de las propuestas presentadas hasta entonces. En relación con las competencias, el estudio destaca las diferencias entre las propuestas que repiten lo establecido en la Constitución y en la Ley Marco y las que no presentan contenidos en ese apartado (vv.AA., 2010).

4.3.2. La Paz

La Paz es el único departamento que aprobó su estatuto “en grande”. El proceso, conocido como Ruta Crítica de Elaboración del Estatuto Autonómico Departamental, tiene formalmente 13 pasos:

1. Anteproyecto de Estatuto Autonómico.
2. Trabajo de comisiones y elaboración de documento base
3. Socialización y recopilación de propuestas de documento base.
4. Sistematización y clasificación de propuestas.
5. Trabajo de comisiones.
6. Trabajo de dos comisiones especiales.
7. Comisión de Estilo, Concordancia y Revisión Constitucional.
8. Aprobación en grande.
9. Socialización del Estatuto Autonómico de La Paz en grande.
10. Aprobación en detalle.
11. Revisión del Tribunal Constitucional.
12. Socialización del Estatuto Autonómico de La Paz.
13. Referéndum de aprobación del Estatuto Autonómico de La Paz.

Ya que no se formuló un reglamento ni una ley sobre estos pasos del proceso de elaboración, el trabajo de la asamblea fue en cierta medida *experimental*. No fue improvisado porque ya se habían realizado experiencias de concertación sobre el estatuto y se tenían documentos base para iniciar la discusión en la Asamblea y con la ciudadanía. Uno de los principales insumos del proceso fue el resultado del trabajo del Comité de Elaboración del Estatuto Autonómico Departamental, conformado por técnicos y organizaciones sociales y dirigido en 2009 por el entonces secretario general de la Prefectura, Félix Patzi. El trabajo de las 11 comisiones del Comité derivó en una propuesta conocida como *Cuaderno azul*, que pese a no ser tomada como borrador de estatuto fue base de la reflexión que desarrollaron las autoridades electas en 2010.

La Asamblea sistematizó un conjunto de *elementos base para la elaboración del estatuto*, que se presentaron en sendos encuentros en las 20 provincias, en noviembre y diciembre de 2010. Adicionalmente se realizaron nueve encuentros sectoriales. En los encuentros se recogieron alrededor de seis mil

propuestas escritas (además de las que se formularon oralmente en las sesiones de discusión) que posteriormente fueron procesadas por seis comisiones de la Asamblea. El resultado se sumó posteriormente al trabajo de dos comisiones mixtas de trabajo de la Asamblea (creadas por Resolución 31/11, de 5 de mayo de 2011), técnicos del Ministerio de Autonomías y organizaciones de la sociedad civil. Según declaración de uno de los asambleístas:

Veintinueve talleres han servido para que las seis comisiones trabajen, sistematizen y puedan elaborar el borrador del Estatuto Autonómico de La Paz. Del trabajo de las seis comisiones salió un documento de borrador de 195 artículos que había un consenso casi unánime de aprobación (...) Pero lamentablemente en el último tramo, vinieron los técnicos del Ministerio de Autonomías, no quiero poner en entredicho al ministerio, vinieron técnicos se trabajó (...) para la última plenaria lamentablemente hubo modificaciones sustanciales porque se hizo una comisión de revisión de constitucionalidad.

El trabajo con los técnicos del ministerio redujo el estatuto de 195 a 95 artículos. Fue criticado por algunos asambleístas en el sentido de que se había pasado por alto gran parte del esfuerzo desplegado conjuntamente por ellos y por la ciudadanía participante en los talleres. El estatuto fue aprobado en grande el 13 de julio de 2011 (R.A. N° 5/2011). Tras este *acotamiento* aparentemente forzoso del proyecto de estatuto, los siguientes pasos consisten en la difusión y ajuste del estatuto aprobado en grande para aprobarlo en detalle:

Entonces decidimos hacer dos encuentros por cada provincia (...). En la ciudad de La Paz nos han pedido, uno en cada distrito. Como hay 25 distritos y El Alto tiene 14 distritos, vamos a hacer 79 encuentros. Sectorialmente, se piensa volver a hacer con las organizaciones grandes, además de los talleres sectoriales. Pero estos talleres ya no son de recopilación y solicitud de propuestas, sino la idea es recibir qué comentarios y observaciones concretas tienes al Estatuto aprobado en grande. Nosotros pensamos como asambleístas que el producto que salga de la socialización, va a ser consultado a toda la papeñidad. Ese es nuestro fin, nuestro objetivo. Ojalá no tengamos que tropezar como tropezamos en la aprobación (Ángel Villacorta).

Entre los elementos notorios del *proceso paceño* está la sucesión de esfuerzos de participación –la formulación del *Libro azul*, los talleres que confluyeron en el documento de 195 artículos–, que corrieron el riesgo de ser

infructuosos si es que las siguientes etapas no los tomaban en cuenta como insumos. En efecto, era posible que la participación en el proceso liderado por la Prefectura hubiera sido vana si la Asamblea decidía iniciar el trabajo “desde cero”, y muchas propuestas sociales fueron desechadas efectivamente en la revisión de la primera versión del estatuto.

4.3.3. Cochabamba

Cochabamba avanzó más de la mitad del proceso que se planteó para elaborar el estatuto. El proceso tiene nueve fases, de las cuales se cumplieron las tres que implicaban mayores dificultades en términos de tiempo y acuerdos entre actores estratégicos. Restan las que menos esfuerzo exigirán. En total son las siguientes:

1. Aprobación del Cronograma General de Actividades, Convocatoria, Plan de trabajo y Presupuesto.
2. Socialización, motivación y orientación informativa acerca del proceso estatuyente y la presentación de propuestas.
3. Encuentros Territoriales y Sectoriales.
4. Recepción y análisis de propuestas.
5. Informes de Comisión.
6. Sistematización del texto base.
7. Redacción de artículos
8. Elaboración de Informe Final para la Asamblea Legislativa Departamental sobre el proceso de elaboración participativa del Estatuto Autonómico Departamental.
9. Cierre de actividades (Reglamento de 5 de mayo de 2011).

El Reglamento que conduce el proceso fue aprobado por unanimidad en la Asamblea Departamental. Da a la Comisión Cuarta de la Asamblea, de Organización Territorial y Entidades Territoriales Autónomas, la responsabilidad de llevar adelante la formulación del estatuto pero de hecho toda la asamblea está involucrada y existe el respaldo de la directiva.

La convocatoria se publicó el 27 de julio de 2011. A pesar de que el Reglamento impone un plazo de “ocho (8) meses calendario a partir de la publicación de la Convocatoria” (art. 4), tiene suficiente flexibilidad como para

permitir una modificación de sus términos a solicitud de tres asambleístas (disposición final primera).

Al publicarse la convocatoria se abrieron 50 libros rotulados como “Propuestas ciudadanas”, con el fin de recoger aportes en la elaboración del estatuto. Quienes inscribían alguna propuesta recibían una credencial de “ciudadano estatuyente”. Una de las dificultades que presentó la tarea radicó en el hecho de que la población no disponía de información suficiente sobre los alcances de la participación y del mismo proceso. Se establecieron seis ejes temáticos¹² que podrían haber encauzado las propuestas ciudadanas de manera acotada pero se mantuvieron relativamente abiertos. La asamblea prefirió esta apertura con la idea de organizar posteriormente todas las propuestas recibidas, aunque delimitar con mayor claridad el horizonte de las propuestas en general y en cada eje habría sido probablemente un esfuerzo menor y más fructífero. Entre las más de 9.000 propuestas se incluyeron temas que exceden las competencias de los gobiernos departamentales. Al menos la definición de que el énfasis estaba en el gobierno departamental y no tanto en la constitución del departamento como tal habría dado mayor orientación a la participación social.

Existen varios documentos previos (especialmente el proyecto elaborado por la Prefectura departamental y una propuesta ciudadana) que se están considerando como insumos aunque no como anteproyectos. Las propuestas generales presentadas en esos documentos son especialmente importantes porque pueden complementar las perspectivas forzosamente particulares de los *ciudadanos estatuyentes* y de los grupos corporativos que participaron en la etapa de encuentros territoriales y sectoriales.

12 Los ejes se encargaron a comisiones de la Asamblea: Comisión 1, Bases de la autonomía departamental, parte preliminar, derechos, deberes y garantías, Participación ciudadana y control social, Transparencia, Relaciones internacionales, Jerarquía normativa, procedimiento legislativo y reforma del estatuto; Comisión 2, Estructura económica y financiera del gobierno autónomo, Promoción económica y desarrollo productivo e industrial departamental; Comisión 3, Desarrollo humano integral, Política social, Regímenes especiales; Comisión 4, Estructura y organización del Gobierno Autónomo departamental, Relaciones y mecanismos de coordinación intergubernativas, Desarrollo competencial; Comisión 5, Culturas e interculturalidad, Regímenes democrático y electoral; Comisión 6, Madre Tierra, medio ambiente y biodiversidad, Recursos naturales, Tierra y territorio.

La Asamblea cochabambina cuenta con un equipo técnico financiado gracias a la cooperación internacional¹³. Parte de ese apoyo consiste en garantizar la presencia de la Asamblea y del proceso de elaboración del estatuto en el espacio virtual, a través de servicios como Facebook, Twitter y Scribd. En efecto también es posible aportar propuestas y seguir el desarrollo de la elaboración del estatuto mediante internet.

4.3.4. Oruro

El 10 de febrero de 2010, a propósito de la conmemoración de una de las fechas cívicas departamentales, el prefecto Alberto Luis Aguilar entregó un borrador de estatuto departamental elaborado por técnicos de la Prefectura y consultores externos. El documento fue criticado por los políticos de oposición y grupos profesionales, tomando en cuenta que la Constitución explicita que la responsabilidad de elaborar los estatutos es de los órganos deliberativos (en este caso, de la Asamblea Departamental). Las críticas también se referían al documento mismo, señalado como producto de una elaboración apresurada, con errores formales y omisiones importantes. Por ejemplo, el Colegio de Antropólogos observó que no se incluía una Secretaría o un Servicio de Cultura, a pesar de la reconocida importancia de las manifestaciones culturales en el departamento, y que no se señalaban fuentes financieras para el funcionamiento del gobierno departamental, especialmente las vicegubernaciones (que además tendrían que ejercer funciones muy limitadas considerando que los servicios y las secretarías dependían del Gobernador). La Prefectura continuó con el proceso “estatuyente”, convocando a la revisión participativa del borrador, aun después de la elección de la Asamblea Departamental.

El documento no fue tomado en cuenta por la Asamblea y la “ruta autonómica” se inició en septiembre de 2010, con una visita del ministro Carlos Romero, entonces encargado de la cartera de Autonomía, a la capital orureña, y con una resolución de la Asamblea (026/2010), emitida el 14 de ese mes. Una nueva resolución (047/2010, de 31 de octubre de 2010) sentó oficialmente el punto de partida de las actividades de elaboración del estatuto. Inicialmente el proceso estuvo a cargo de la Comisión de Autonomías, Organización Terri-

13 El presupuesto que el gobierno departamental formuló inicialmente para 2011 no había destinado fondos a la elaboración del estatuto.

torial y Límites. Los conflictos de límites con el departamento de Potosí consumieron ampliamente el esfuerzo de sus miembros y en diciembre de 2011 la Asamblea decidió crear una comisión especial de 11 asambleístas (un grupo *pluripartidario* con un representante de cada comisión aparte de los cuatro miembros de la de Autonomías) para robustecer el trabajo de elaboración del estatuto (Resolución 077/2011). La comisión funcionará hasta la conclusión de todo el proceso.

Hasta el momento se realizaron mesas de trabajo sectoriales, en la capital, y territoriales (de manera muy limitada debido a la carencia de recursos para desarrollar el trabajo en las provincias). Además se recogen propuestas en audiencias con las comisiones de la Asamblea (Eduardo Campos).

Los conflictos con el departamento de Potosí repercutieron de otro modo en el desarrollo del proceso y confluyeron con una relación inestable con el Ministerio de Autonomías. Varios documentos publicados por el Ministerio, incluida una cartilla denominada “Ruta del Estatuto Autonómico Departamental de Oruro”, contenían mapas que, según algunos legisladores orureños, alteraban los límites interdepartamentales con Potosí. La cartilla fue sacada de circulación en diciembre de 2011. A fines de ese mes la delegada del Ministerio en el departamento fue destituida sin razón aparente.

El proceso continúa y se espera que se entregue un documento consolidado en febrero de 2012. Uno de los temas fundamentales de la actual discusión del estatuto es el económico financiero. Dos elementos probables de la visión de desarrollo a la que deba apuntar el gobierno departamental son el comercio y la minería, y en ambos casos se trata de materias de competencia del nivel central del Estado, lo cual deja poco margen de legislación a la Asamblea, aunque no disminuye necesariamente las posibilidades prácticas de la acción social o la gestión pública. De acuerdo con algunos asambleístas, la limitación en las competencias podría derivar en una limitación en la visión a la que apunte el estatuto.

Esta es una gran preocupación de los orureños. Nos preocupa que Oruro no pueda aprovechar los recursos mineros de una manera más efectiva porque sólo se beneficia de regalías. Puede llegar el momento en que Oruro plantee la necesidad de beneficiarse de los recursos de la minería que permitiría que la extracción de los recursos naturales se quede en la región (Eduardo Campos).

Además del apoyo del Ministerio de Autonomías a través de una consultoría individual enmarcada en el Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional (PDCCR), Oruro cuenta también con la cooperación de la Embajada de Canadá, que apoya el proceso de elaboración del estatuto y de las cartas orgánicas municipales, además de instalar el Instituto de Investigaciones Autonómicas (*La Patria*, 27 de enero de 2011).

4.3.5. Potosí

Aunque en 2008 se inició la redacción de un proyecto de estatuto promovido por la Prefectura, en el departamento de Potosí, la discusión sostenida sobre las propuestas se dio luego de la aprobación del referéndum de diciembre de 2009. El proceso formal debía comenzar en abril de 2011, a partir de la aprobación unánime de la Ley 016/2011 (de 6 de abril de 2011); su reglamentación (Resolución 038/2011, de 10 de mayo de 2011) debía especificar las orientaciones del proceso. La ley delimita 16 ejes temáticos para la discusión por parte de la ciudadanía:

1. Disposiciones generales.
2. Desarrollo Humano Integral.
3. Culturas e interculturalidad.
4. Participación ciudadana y control social.
5. Planificación, gestión y ordenamiento territorial.
6. Conservación y medio ambiente, recursos naturales.
7. Tráfico y transportes.
8. Órganos del gobierno autónomo.
9. Régimen electoral y democracia.
10. Ética, moral y transparencia.
11. Planificación y estrategias.
12. Promoción económica y desarrollo productivo.
13. Patrimonio fiscal y financiero.
14. Relaciones intergubernamentales.
15. Procedimiento de reforma del estatuto.
16. Transición y aplicación plena del estatuto.

Los ejes temáticos son básicamente los propuestos por el artículo 62 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Más allá de los avances formales, a decir de uno de los entrevistados, el proceso en sí recién se inició en septiembre de 2011. Se realizaron reuniones de coordinación entre los asambleístas y sus comisiones con las organizaciones sociales. Al igual que en otros departamentos de occidente, se asignó la responsabilidad para la elaboración del proyecto de Estatuto a la Comisión de Organización Territorial, Autonomías y Pueblos Indígenas Originarios. La Comisión se constituye en la instancia que da los lineamientos y la funcionalidad operacional a las demás comisiones, que según sus propias competencias se distribuyeron los ejes temáticos, llegando hasta la sistematización de las propuestas (*cf.* Reglamento interno). Este elemento diferencia el trabajo con el de otras regiones donde solo una comisión asumió la responsabilidad de la elaboración o adecuación de los Estatutos.

La reglamentación aprobada permitió ordenar el proceso porque estableció los pasos y las instancias de participación ciudadana. La primera etapa estuvo orientada a la elaboración y aprobación del marco normativo departamental. La segunda se ocupará de la recolección de las propuestas en las diferentes instancias de participación ciudadana (audiencia pública, encuentro territorial, iniciativa legislativa “estatuyente” y oficina de atención ciudadana). La tercera etapa se orientará al análisis, debate y aprobación del texto autonómico departamental por parte de la Asamblea, antes del control de constitucionalidad y el referéndum aprobatorio.

Los asambleístas están en la fase de socialización de la Ley. Esto muestra el avance limitado logrado hasta el momento. En la primera parte de su trabajo la Comisión no contó con asistencia técnica, aunque en el reglamento se prevé la conformación de la Unidad Técnica de Apoyo. Hay la expectativa de que con la conformación de dicha unidad y con el asesoramiento con que cuentan (en este momento tienen apoyo del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional) se pueda impulsar y acelerar el proceso. Esta comisión estará conformada por dos instancias: un área de asesoramiento técnico y legal especializado y un área de comunicación e información.

Una de las grandes dificultades señalada por un asambleísta potosino en cuanto a la formulación del estatuto y la gestión misma está en la complejidad de la clasificación de competencias:

Las competencias concurrentes no las entendemos a cabalidad; creo que es una dificultad entre todos los que leemos esta parte. Donde la legislación corresponde al nivel central, la reglamentación y la ejecución corresponde al nivel central y a las unidades territoriales simultáneamente. Esa parte *simultáneamente* sigue siendo un cordón umbilical fuerte para que sea una competencia casi del nivel central, se sigue centralizando.

4.3.6. Tarija

Por razones históricas –la agregación definitiva a Bolivia en 1825, la percepción de la región como la “cenicienta de la nación”–, la población de Tarija fue proclive al discurso autonomista antes de la promulgación de la Constitución. El debate y “deliberación” del proyecto de estatuto son previos a la tematización generalizada que se da en el resto del país, a excepción de los departamentos del oriente.

La anterior Prefectura del departamento y el Comité Cívico contaban ya con una propuesta elaborada antes de los años de polarización y de los procesos autonomistas de la llamada “media luna”. Esta propuesta fue cuestionada por haber sido elaborada por el entorno prefectural y, a pesar de que se reconoce que hubo participación, sin inclusión o apertura hacia todos los sectores sociales. El inicio del período de la legislatura encargada de la adecuación del estatuto coincidió con los conflictos políticos entre el oficialismo nacional y Mario Cossío, Gobernador elegido en 2010¹⁴.

En relación con la adecuación del estatuto, al igual que en la mayoría de los otros departamentos, el inicio del proceso se dio con la aprobación de una resolución de la Asamblea Departamental. La Resolución N°038/2010-2011 dio a la Comisión de Constitución de Estatuto y Desarrollo Institucional Autónomo la responsabilidad de llevar adelante la adecuación. Luego de vencer varios inconvenientes para empezar efectivamente el trabajo, esta Comisión elaboró un Marco Estructural aprobado el 26 de abril de 2011, mediante

14 Con varias acusaciones relacionadas con su gestión como prefecto, Cossío huyó de Bolivia en diciembre de 2010 y se refugió en Paraguay. Los juicios instaurados en su contra acompañaron un proceso de fragmentación de las fuerzas políticas tarijeñas y de carencia de un horizonte discursivo que se pueda disputar o hegemonizar (Ayala, 2010: 29).

la Resolución RA: N° 086/2010-2011 (inicialmente N° 038/2010-2011, de 10 de noviembre de 2010), que la autoriza a adecuar el estatuto.

El marco estructural argumenta que: “al haberse elaborado los estatutos (...) bajo el marco constitucional anterior, no recogen los cambios realizados por la Asamblea Constituyente al actual marco constitucional”. Determina los mecanismos, las formas y el procedimiento básico para la adecuación del estatuto en dos etapas. La primera, de trabajo técnico, comprende la recepción de propuestas, el diseño del diagnóstico a partir de las propuestas recibidas, trabajo interno de las comisiones y la presentación del borrador del proyecto de estatuto. La segunda etapa, de trabajo social, comprenderá la socialización del texto en todo el departamento mediante mesas sectoriales, talleres, reuniones, foros y otros, generando espacios de deliberación y discusión para las organizaciones de la sociedad civil e instituciones.

Los asambleístas entrevistados admiten que tropezaron con “muchas piedras en el camino” durante su trabajo. Dedicaron parte de los primeros meses de la legislatura a la discusión de su reglamento interno. Posteriormente, ya iniciado el proceso de adecuación, los conflictos por el cambio de directiva y la composición de las comisiones postergaron las actividades previstas. A ello se suma otra complejidad inherente al proceso de adecuación en Tarija, porque, a diferencia de los otros departamentos, cuenta con la región autónoma del Chaco, que también debe avanzar en su propio proceso “estatuyente”. La expresidenta de la Comisión de Constitución señala:

El marco estructural ha sido aprobado a mediados de abril, se ha quedado ahí. Hemos invitado a los diferentes sectores para que hagan sus propias propuestas, pero no hemos tenido mucha respuesta (...) Hay sectores como los campesinos que reclaman no estar incluidos, nunca han mandado sus propuestas al seno de la Asamblea (Máxima Sánchez).

De hecho la dirigencia de la Federación de campesinos de Tarija inició particularmente un proceso de recolección de propuestas al margen de las convocatorias de la Asamblea Departamental. De acuerdo con declaraciones de asambleístas, las propuestas fueron sistematizadas en un documento que será puesto a consideración de la ciudadanía. A diferencia de otras asambleas y gracias a los recursos económicos con que cuenta la Gobernación, optaron

por la contratación de un equipo técnico multidisciplinario para que trabaje con los puntos que deben adecuarse.

Un elemento importante del proceso tarijeño es la difícil relación entre los órganos Ejecutivo y Legislativo. La Asamblea tuvo avances concretos en la elaboración de varios proyectos de ley, aunque no todos lograron aprobación: “Hemos elaborado varias leyes. Lamentablemente, unas han seguido su curso; otras han sido observadas; y otras han sido promulgadas y, aun estando vigentes, no se las está tomando en cuenta para el desarrollo del departamento” (Máxima Sánchez).

El trabajo legislativo de la Asamblea, que incluye los conflictos relacionados con la observación o promulgación de las leyes aprobadas, expresa las dificultades del ejercicio de las competencias, ya que algunas leyes fueron observadas con el argumento de que excedían las competencias del gobierno departamental. Efectivamente uno de los principales cuellos de botella en la gestión y en la adecuación del estatuto es la delimitación de las competencias. Varios asambleístas reconocen que no hay claridad conceptual en las competencias y que, además de los conflictos con el Gobernador, la intervención del Ministerio de Autonomías en varios casos constituyó una injerencia capaz de impedir el ejercicio de la autonomía.

La difícil interrelación entre el Ejecutivo y Legislativo departamentales no permitió un trabajo coordinado. Esto hace que los asambleístas perciban un cierto autoritarismo en el Gobernador, que lleve a que “a veces se nos trata a la Asamblea como si fuese una llanta de auxilio para el Gobernador. Sobre todo, cuando vienen las movilizaciones para pedirle al Gobernador sus demandas, él las manda a la Asamblea y nos hacen quedar como malos” (Máxima Sánchez).

Un elemento adicional en el caso de Tarija es destacado por Carlos Böhr¹⁵. El Tribunal Constitucional no se pronunció todavía en relación con el estatuto tarijeño que fue sometido a su consideración en 2009 por el Consejo Departamental. Los resultados emitidos por el Tribunal definirían de hecho una “adecuación”, en tanto que se aclararía qué elementos

15 Comunicación en el coloquio “El proceso de implementación de la autonomía departamental en Bolivia”, La Paz, febrero de 2012.

contravienen la Constitución. Esta posibilidad resuena con discusiones en otros departamentos autonomistas –Santa Cruz, sobre todo– en el sentido de que el señalamiento de los aspectos inconstitucionales (implicado en la adecuación) no correspondería a las asambleas departamentales, sino al Tribunal Constitucional.

4.3.7. Santa Cruz

La propuesta de autonomía departamental fue planteada desde Santa Cruz, como parte del debate de la descentralización, en la segunda mitad de los años ochenta¹⁶. El movimiento cívico cruceño se fortaleció nacionalmente alrededor de la demanda autonómica y fue la vanguardia de los departamentos autonomistas. La oposición política confluyó con esa demanda y la dirigencia cívica constituyó de hecho la principal oposición al gobierno del Movimiento Al Socialismo. Enlazado con la polarización que tuvo vigencia entre fines de 2006 y fines de 2008, el proceso de las autonomías departamentales fue afectado por hechos como la convulsión que se despertó en septiembre de 2008 y el llamado “caso Rózsza” –cuando un operativo policial en Santa Cruz desarticuló violentamente un grupo armado que se decía que iniciaría una guerra civil de secesión de los departamentos orientales– y por las disputas entre los partidos opositores.

A finales de 2007 el proyecto de estatuto autonómico elaborado por la Asamblea Provisional Autónoma se presentaba como la alternativa de cambio frente al proyecto de Constitución emitido por la Asamblea Constituyente. El estatuto revestía caracteres de reacción y afirmación regional y política frente a los cambios nacionales que se expresaron en la desintegración del sistema de partidos de la democracia pactada y en el vigor de los llamados movimientos sociales. Para una parte de la dirigencia cívica, la apuesta autonómica significaba una salvaguarda frente a la incertidumbre de la situación política nacional. Esta determinación política no se desvaneció en el período que siguió a la promulgación de la Constitución Política del Estado y la dimensión técnica (la definición de los alcances de las competencias y las condiciones para asumirlas) permaneció subordinada.

16 Urenda, Juan Carlos, *Autonomías departamentales*, 1987 (2ª ed: 2003).

Habiendo sido la fuerza motriz de las autonomías, Santa Cruz no avanzó aparentemente en la adecuación de su estatuto. Al margen de que la dinámica política de la Asamblea fue inestable y se presentaron varios conflictos que trabaron el proceso de adecuación, todavía está en duda la pertinencia misma de la adecuación. Algunos de los promotores del estatuto autonómico suponen que modificarlo sería de hecho un retroceso. Una manera de realizar la adecuación sin menoscabar la importancia del estatuto es “reformularlo” de acuerdo con las prescripciones de modificación establecidas en el mismo estatuto. Esto involucraría aceptar su vigencia actual –en lo que no hay acuerdo en la Asamblea– y el contenido de los artículos referidos a la reforma, que establecen que solamente puede haber un intento de reforma durante el mandato de una legislatura (art. 168).

De acuerdo con el asambleísta Javier Limpías, la impresión de que en Santa Cruz no hubo progresos en la adecuación del estatuto es equívoca; el problema no radicaría en que no se avanzó efectivamente en la revisión del estatuto; por el contrario, a pesar de que existe ya un documento técnico, la aprobación y vigencia del estatuto modificado entrañarán una *factura política* que los asambleístas tratan de evitar. Como el estatuto de 2008 fue abanderado como expresión de la autonomía departamental, adecuarlo a la Constitución puede ser visto como un retroceso. Desde el punto de vista de la asamblea el problema podría presentarse de dos maneras: la admisión de que las expectativas del estatuto de 2008 eran excesivas y que parte del contenido se había redactado como un elemento de presión hacia el gobierno central, por un lado, y, por el otro, la capitulación frente al centralismo a pesar de que el estatuto se presentaba como perfectamente representativo y justo. Al margen de sus problemas de legalidad y de la forma en que se desarrolló, el referéndum no reconocido de 2008 resultó en una aprobación del proyecto de estatuto por más de 85% de los votos válidos. Modificarlo sería costoso para el gobierno departamental. Tal como afirma Freddy Otero, director jurídico de la Asamblea:

Los asambleístas van a tener que explicar bastante y asumir esa responsabilidad de modificar, de reformar el estatuto a raíz de una constitución que fue rechazada por el 65% de la población. Entonces como que resulta bastante difícil, van a tener que decir: “Estamos haciendo esto (...) porque es un mandato constitucional y por que necesitamos tener un estatuto” (...) Cuando salió la Ley Marco de

Autonomías que disponía que ya no estaban vigentes los estatutos de los cuatro departamentos que ya eran autónomos, surgieron los reclamos de toda la gente (...) La gente muy molesta decía que los paros, las marchas, la huelga, los grandes cabildos, el cabildo del millón no sirvieron para nada.

El peso político de admitir ese *retroceso* trabó el proceso a pesar de que existen propuestas técnicas de adecuación. Otero amplía:

En la actualidad se ha retomado el tema a través de dos comisiones: la Comisión de Desarrollo Autónomo y la Comisión de Constitución, que están realizando ya la adecuación y estudio de toda la normativa del Estatuto Autónomo comparado con la Constitución Política del Estado. Para eso se ha requerido de profesionales de todas las áreas, habiéndose llegado hasta el momento a un avance de un 85% del trabajo. Concluido este trabajo de comisiones, presentadas las conclusiones y recomendaciones, serán elevadas al conocimiento del plenario. Va a ser esta instancia la que en su momento defina mediante una ley departamental o un reglamento, dependiendo de lo que definan dos tercios de los asambleístas, definir el procedimiento a seguir hasta concluir con la adecuación del Estatuto a la Constitución Política del Estado.

Los avances en la adecuación del estatuto dependen de las condiciones políticas en cada departamento y no solamente de los aspectos técnicos relacionados con el contenido de los artículos. Después de la aprobación de la Ley Marco, hubo conflictos en la Asamblea cruceña, que incidieron notablemente en el desarrollo del proceso. De acuerdo con un análisis de la política departamental cruceña, “el bloque que detentó el poder regional se encuentra en crisis, a consecuencia de los errores cometidos en el 2008, y en general en su fallida estrategia de resistencia y oposición al proyecto de cambio del MAS” (Pedraza, 2010: 11). Al margen de la “despolarización” general de la política nacional, emergen actores que podrían influir en el proceso de implementación de las autonomías: los migrantes, los pueblos indígenas (12-13).

La directiva y la composición de la Asamblea y el contenido de varias leyes departamentales fueron motivo de disputa entre el oficialismo de nivel departamental y los representantes del partido de gobierno nacional. El epítome de los enfrentamientos fue el conflicto por un curul departamental correspondiente a uno de los pueblos indígenas cruceños. El problema llevó a la detención del presidente de la Asamblea y a una reconfirmación de la

directiva. Todavía es difícil lograr un acuerdo que garantice el apoyo de dos tercios de los asambleístas. El mismo Freddy Otero afirma: “Otro tema es de los dos tercios; ponerse de acuerdo es bastante complicado, aunque ya se ha avanzado. Hay buenas conversaciones entre los asambleístas, hasta hay buenas resoluciones que se están aprobando por unanimidad. Eso es lo que hace la diferencia con lo que era anteriormente”.

La dificultad para lograr acuerdos se suma al problema técnico de la adecuación: “La discusión se ha concentrado hasta este momento en identificar las competencias exclusivas que quedarían en el Estatuto, las que en su inicio eran 43 y que después de la aprobación de la Constitución con toda seguridad van a quedar menos de 30, pero con la complicación de que no son exactamente las mismas que establece la Constitución Política del Estado” (Freddy Otero, comunicación personal).

Aquí sobresale otro aspecto fundamental de todo el proceso. El acuerdo que dio viabilidad al referéndum constitucional involucró concesiones tanto del oficialismo como de la oposición partidaria y departamental. Como sucede con otros acuerdos, debe ser implementado por sujetos que no participaron en su negociación (que además deben asimilar los costos políticos de las concesiones). En este caso sobresale la burocracia del nivel central del Estado, que mantiene la inercia del centralismo, y la dirigencia de los departamentos autonomistas, que pueden considerar que los ajustes impuestos por la Constitución y sobre todo la Ley Marco son cercenamientos espurios de sus estatutos.

4.3.8. Beni

El proceso de adecuación del estatuto autonómico del Beni se desarrolla bajo el asedio de la conflictividad política del departamento. La expresión institucional de la conflictividad se hallaba en la difícil relación entre el Gobernador, Ernesto Suárez, de la agrupación Primero el Beni, y la Asamblea, controlada por el bloque opositor “aliado”, conformado por el MNR-Pueblo, el MAS y los asambleístas campesinos e indígenas. Suárez y dos asambleístas opositores fueron suspendidos en diciembre de 2011; el bloque “aliado” eligió a un Gobernador interino.

Dos resoluciones regulan la adecuación del estatuto: la Resolución 028/2011, de 30 de junio de 2011, que establece siete etapas que debían

desarrollarse en cuatro meses –computables a partir del 26 de agosto, cuando se realizó un encuentro para presentar el proceso y explicitar sus alcances ante las organizaciones sociales y la ciudadanía–, y la Resolución 059/2011, de 21 de noviembre de 2011, que amplía el lapso por seis meses más. Las etapas previstas en la Resolución 028/2011 son: socialización y motivación; recepción de propuestas escritas por parte de pueblos indígenas originarios campesinos y comunidades interculturales; análisis de contenido en talleres temáticos; análisis conjunto en talleres sectoriales; consultas territoriales en audiencias públicas; sistematización y elaboración de propuesta; tratamiento y aprobación en el pleno de la Asamblea (art. 2).

El proceso se encargó a la Comisión de Autonomía y Descentralización –entonces en manos de Primero el Beni. Para prevenir la inacción de la Comisión, la resolución exige la coordinación con la presidencia de la Asamblea –en manos del bloque “aliado”.

Los amparos constitucionales y demandas que se interpusieron mutuamente los bloques “aliado” y de Primero el Beni afectaron la continuidad de la labor de la Asamblea y también la vigencia misma de la Resolución 028, rechazada por los asambleístas de Primero el Beni –que lograron en una primera instancia conseguir su suspensión– y que fue aprobada por segunda vez y finalmente reconocida tácitamente por el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Corte Superior de Justicia del Beni, que rechazó un recurso de amparo constitucional contra el bloque mayoritario.

La conflictividad fue tal que, de acuerdo con una de las asambleístas, la Gobernación no desembolsó los fondos establecidos en la resolución para el proceso, que en su transcurso no superó plenamente la posibilidad de disputas:

El proceso de adecuación del Estatuto ha sido de total confrontación. Desde un principio no se podía llegar a un acuerdo, de lo que significaba adecuación del estatuto. La bancada perteneciente a la Gobernación planteaba que los estatutos ya estaban vigentes y que la adecuación significaba simplemente sacar todo lo que estaba en contra de la Constitución. Y todo lo que quedaba había que pasarlo al Tribunal Constitucional y que si luego se quería hacer un nuevo planteamiento o lo que podía ser una reforma del Estatuto, se tendría que volver a llamar a un nuevo referéndum departamental para poder ingresar lo que se haya acordado, aprobado.

Entre las actividades previstas sobresale la distinción entre talleres temáticos transversales, talleres sectoriales y audiencias territoriales, que no es considerada en otros departamentos, que se limitan a los elementos sectoriales y territoriales. Se realizaron el encuentro inaugural, un taller temático sobre medio ambiente y una audiencia en la provincia Mamoré y están pendientes talleres sectoriales, talleres transversales sobre otros temas (indígena y de género) y audiencias en las demás provincias.

La composición de la Asamblea es una dificultad potencial para la aprobación de la adecuación por dos tercios. Un acuerdo capaz de dar viabilidad al estatuto podría comportar modificaciones *inesperadas* en su contenido. En relación con el contenido del estatuto, hay varias dificultades con algunas materias que son sensibles para el Beni y podrían ser objeto de competencia del gobierno departamental: la gestión del riesgo, que no está en la Constitución pero sí en la Ley Marco; las emergencias de salud pública; la planificación y programación operativa y de planes de uso del suelo y ordenamiento territorial (por el uso de estos instrumentos para evaluar la función económico-social de las tierras); los asentamientos humanos (considerados en el estatuto); las áreas protegidas departamentales; sanidad e inocuidad agropecuaria; patrimonio departamental (considerado en leyes departamentales); recursos no renovables (el oro en los ríos); recursos forestales.

4.3.9. Pando

Entre los departamentos que deben adecuar sus estatutos a la Constitución, Pando es el que más cambios atravesó desde 2008. Después de los hechos de violencia de septiembre de ese año y la destitución y reclusión del prefecto Leopoldo Fernández, la Prefectura dejó de representar una oposición para el gobierno nacional. Así, ya en 2009 se intentó un proceso de adecuación mediante un Consejo Autónomo creado en marzo de ese año con participación de la Prefectura, el Consejo Departamental y organizaciones sociales. En un taller realizado los días 1 y 2 de junio de 2009 el estatuto fue revisado participativamente y se emitió un documento presentado como el primer estatuto adecuado a la Constitución y aprobado “en grande”.

De acuerdo con asambleístas departamentales, este documento tenía deficiencias. En 2010, la adecuación fue encargada a la Comisión de Autonomía

de la Asamblea. Tras una serie de encuentros y talleres, se obtuvo un proyecto de estatuto que la Asamblea ajustó técnicamente y posteriormente aprobó en grande para difundirse y enriquecerse en encuentros en todos los municipios del departamento. La Asamblea Departamental contó con el apoyo técnico del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), con el cual suscribió un convenio marco. Después de recibir insumos en los encuentros, la Comisión deberá revisarlos y concordar un borrador final del proyecto para presentarlo al pleno de la Asamblea y seguir el procedimiento de aprobación por dos tercios.

Pando es el departamento *autonomista* que más avanzó en el proceso de adecuación. Esto fue propiciado sin duda por la fuerte influencia del gobierno central a partir de 2008 y por la debilidad de la oposición, que abanderó anteriormente la demanda autonómica. Sin embargo, todavía es necesario evaluar el proceso en términos de las diferencias entre el estatuto que será sometido a control constitucional y el que fue presentado en diciembre de 2007.

Las diferencias plantean nuevamente el problema de los costos de la participación, ya que en Pando, al igual que en Tarija, Santa Cruz y Beni, se desplegaron amplios esfuerzos institucionales y sociales en la elaboración de un documento que deberá ser sustancialmente modificado para tener vigencia.

4.4. Balance de los avances

Uno de los factores que determinan los avances en el proceso “estatuyente” es la composición de las asambleas. En todos los departamentos se necesitan mayorías calificadas de dos tercios para aprobar los estatutos antes de someterlos a control de constitucionalidad. En la siguiente tabla se detalla cómo se conformaron las asambleas en todos los departamentos como consecuencia de las elecciones de 2010.

Tabla 2. Elecciones departamentales de 2010. Gobernadores y composición de asambleas departamentales

DEPARTAMENTO GOBERNADOR	CHUQUISACA			LA PAZ			COCHABAMBA			ORURO			POTOSÍ			TARIJA			SANTA CRUZ			BENI			PANDO					
	T	P	E	T	P	E	T	P	E	T	P	E	T	P	E	T	P	E	T	P	E	T	P	E	T	P	E	T	P	E
ORGANIZACIONES																														
ACU																														
AS																														
CST	1	3	4																											
CC																														
CP																														
FA																														
FCRP																														
MPS																														
MAS-IPSP	9	6		15	19	11	30	16	11	27	16	10	26	16	11	27	5	6	11	6	3	9	10	10	7	7	7	7	7	7
MNR-PUEBLO																														
MSM																														
PAN																														
PRIMERO																														
UN																														
UN-CP																														
VERDES																														
Pueblos Indígenas Originarios	2	2		5	5		2	2		1	1		0	0		3	3		5	5		5	2		2	2		1	1	
Campesinos																														
TOTAL	10	9	2	21	20	20	5	45	16	2	34	16	1	33	16	0	32	12	15	3	30	15	8	5	28	24	4	28	15	1

T: asambleístas por territorio; P: asambleístas por población; E: asambleístas indígenas o campesinos; Tt: número total de asambleístas.
FUENTE: elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Con esta composición de las asambleas, los departamentos que potencialmente enfrentarían mayor inestabilidad en la gestión legislativa y mayores dificultades en la aprobación del estatuto son precisamente los cuatro que iniciaron el proceso autonómico antes que los demás. En los otros, la proporción mayoritaria de asambleístas del Movimiento Al Socialismo –suficiente para la mayoría calificada– haría pensar que los avances del proceso de elaboración de los estatutos dependería más de los acuerdos dentro del oficialismo, de la ubicación del estatuto en la agenda pública y de la relación del gobierno departamental con los grupos de interés en el departamento. Ya que compartir los dos tercios de representación masista en las asambleas no deriva en un avance homogéneo para los cinco departamentos del occidente, la explicación de las diferencias en los procesos está necesariamente *en otro lado*.

El proceso de adopción de la autonomía departamental y elaboración de los estatutos autonómicos se desarrolla en dos momentos. El primero, de polarización, tuvo rasgos inocultablemente anómicos –en cierta medida esperables en los procesos de cambio– en la acción institucional y no solamente en la acción social. La redacción, aprobación y puesta en práctica de estatutos sin respaldo ni control constitucional en cuatro departamentos es el epítome de esta faceta anómica. En el segundo momento, *postpolarización*, la pérdida de importancia de las connotaciones opositoras de la autonomía derivó también en la pérdida de la importancia de parte de sus connotaciones propiamente autonomistas.

Si se considera el momento inicial de la formación institucional, debe asumirse que, a partir de la convocatoria del referéndum de 2006, la autonomía departamental fue signada por la polarización política. En ese período, la autonomía departamental fue el único *momento* discursivo de oposición. Ya que las divisiones sociales y políticas convergieron en la disputa entre la “media luna” y el resto del país, la autonomía se impregnó de las connotaciones conflictivas que la oposición daba a la democracia, al cambio político o a la “visión de país”.

La polarización se deslió con la vigencia de la nueva Constitución; los resultados del referéndum de diciembre de 2009 establecieron que los cinco departamentos occidentales tendrían también gobiernos autónomos. Sin el escenario polarizado, la autonomía dejó de ser un elemento discursivo exclusivo de la oposición; tuvo aceptación más generalizada pero menos resonancias

propositivas; abandonó el centro de la escena política y pasó a ocupar un papel de menor importancia en la agenda pública.¹⁷ La dirigencia cívica y política de Santa Cruz, que antes había sido la *locomotora* del proceso en todo el país, dejó de jugar ese papel propulsor.

El proceso “estatuyente” es contradictorio, tanto por su dinámica práctica como por el manejo discursivo (que también es parte de la dinámica). Hay varios elementos que hacen que este proceso sea único y difícil de predecir. No hay una metodología única para hacer el estatuto participativamente (debería ser parte del ejercicio autónomo de cada Asamblea Departamental). Si se consideran solamente los criterios corporativos y territoriales, la magnitud del trabajo es enorme.

En todo el proceso sobresale una característica de las reformas institucionales de la última década en Bolivia: la *creación permanente*; una suerte de proceso de ensayo y error en el que cada iteración es ejecutada por un sujeto que desconoce –de manera voluntaria o involuntaria– lo que el sujeto anterior hizo y repite su esfuerzo como un acto inaugural de originalidad inconfutable. Si bien Chuquisaca no cuenta con un proyecto elaborado por la Prefectura saliente, todos los departamentos tienen algún antecedente institucional de formulación del estatuto. En La Paz, está el *Libro azul* coordinado por Félix Patzi, entonces secretario general de la Prefectura; en Cochabamba, Oruro y Potosí, proyectos o borradores entregados por la Prefectura. Si bien los departamentos del sur y el oriente deben adecuar sus estatutos, tampoco se eximen de la suerte de haber repetido esfuerzos. En Pando, por ejemplo, ya en 2009 se presentó una versión adecuada del estatuto y, en 2011, se presentó otra, ajustada a los cambios legales ocurridos en 2010.

Es notoria la disipación de esfuerzo participativo e institucional; algo que podría considerarse como despilfarro de la disponibilidad y participación social. El hecho de que no se recuperen ni reconozcan todos los aportes sociales puede tener repercusiones en las expectativas que los assembleístas tengan

17 De acuerdo con las encuestas bianuales de LAPOR, entre 2008 y 2010 la opinión favorable a las autonomías departamentales subió de 40,6 (casi 60% de los entrevistados afirmaban que “generarán más problemas”) a 75,4 (“serán positivas para el país”). En el mismo lapso, la importancia de “los políticos” como principal problema del país cayó de 9,3 a 3,5 por ciento.

sobre los estatutos. En efecto, algunos consideran que, como los estatutos no serían algo definitivo, se debería cumplir simplemente la prescripción constitucional de formularlos. Sin embargo, esto puede entrañar algunos problemas, considerando que la misma Constitución indica que los estatutos deben ser normas rígidas.

Si bien no existe un cronograma establecido para todas las etapas de la elaboración o adecuación de los estatutos, es posible que a medida que avance el tiempo los estatutos adquieran mayor importancia y exijan acuerdo y aun transacciones en las asambleas. En ese caso probablemente se verificará una tensión entre aprobar el estatuto y precisar sus contenidos. En efecto, la necesidad de contar con un estatuto podría llevar a acuerdos cuyo contenido sea deficientemente discutido.

En el caso de los departamentos autonomistas persiste una discusión sobre la necesidad del proceso de adecuación.

5. Los modelos de estatuto

En este punto se considerarán las dimensiones indicadas. Adicionalmente, se incluirán dos apartados; uno, sobre las posibilidades de gestión pública que abren los estatutos; el otro, sobre los regímenes de minorías que se están contemplando. Se intentará articular una tipología que permita caracterizar, a partir de esas dimensiones, los diferentes proyectos de estatuto. Habrá en primera instancia una especificación de cómo se plantean las dimensiones en la legislación nacional; posteriormente se observarán los casos departamentales; finalmente se hará una comparación entre los modelos que se estarían configurando.

El establecimiento de los *modelos de estatutos* se refiere principalmente al resultado de la faceta técnica del proceso “estatuyente”; el foco está en el texto de los estatutos y en la manera en que los gobiernos departamentales podrán implementar la autonomía a partir de ellos. Esta aproximación es claramente insuficiente para un análisis institucional si se considera que el diseño y la aplicación de los instrumentos legales o normativos expresan relaciones de poder, capacidades de negociación y de imposición que no siempre se plasman en la redacción de las leyes.

De hecho, los actores protagónicos del proceso –las asambleas legislativas departamentales– distan de tener homogeneidad. En algunos casos ni siquiera podría afirmarse que son protagonistas excluyentes, por la importancia de los gobernadores. En alguna medida tienen capacidad de influencia los otros niveles autonómicos y el nivel estatal central, además de sectores socioeconómicos, grupos corporativos de interés, organizaciones, movimientos y también los ciudadanos en general.

La Ley Marco puede ser interpretada como un ejercicio del poder (en este caso, el poder legislativo) desde el nivel central, ya que, aunque no construye a las asambleas departamentales a una determinada manera de asumir las competencias, apunta a establecer los límites de lo que podrán hacer las autoridades en los departamentos, el “campo de lo posible” en la formulación de los estatutos (en lo que cabe hasta la delegación o transferencia de competencias departamentales exclusivas o establecer la concurrencia sin perder la potestad legislativa). Un ejemplo de esto es el establecimiento de los contenidos mínimos de las cartas y estatutos autonómicos (art. 62)¹⁸.

El contenido mínimo debe incluir lo que podría llamarse *asuntos generales* –la declaración explícita de sujeción a la Constitución y las leyes, el señalamiento de cuál es la entidad autónoma y su jurisdicción–, la *estructura del gobierno departamental* y las instituciones creadas –en el nivel departamental, Gobernador, Asamblea y agencias de desarrollo–, las *atribuciones de las autoridades*, el *uso de recursos fiscales*, aspectos relativos a la implementación de la *democracia intercultural* –control social, minorías, equidad de género y generación–, *relaciones con otras instituciones y otros niveles de gobierno*, la *reforma del estatuto* y la *transición hacia su validez plena*.

Los estatutos no pueden dejar de considerar estos elementos. En general, los temas menos tomados en cuenta se refieren al período de transición, importante en cuanto a la rigidez de los estatutos –la Ley Marco establece también que los estatutos deberán ser rígidos– y la asunción gradual de competencias.

18 Otro ejemplo inconcuso de este ejercicio del poder es la posibilidad de suspensión de autoridades electas. En la Ley 017, se estableció la suspensión para asumir defensa en caso de acusación formal en materia penal (art. 8). En la Ley Marco se habla solamente de acusación formal y se omite el señalamiento de que la suspensión es para asumir defensa; más bien la autoridad acusada será restituida si se demuestra su inocencia (arts. 144-146).

Para establecer comparaciones entre los estatutos se tomarán como referencias la Constitución y la Ley Marco de Autonomías. No se trata de un corpus estable ni siquiera homogéneo; por ello se explicitarán las diferencias en cada caso.

5.1. Distribución de competencias

Los procesos de descentralización son eminentemente procesos relativos a “la división real de poderes” (Maass, 1959: 9). La construcción del estado autonómico involucra la distribución del poder mediante la definición de las entidades que serán titulares de las funciones públicas (Avenidaño, 2010: 20). Esto se plasma en el establecimiento de competencias.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización define las competencias en función de las atribuciones relacionadas con materias específicas:¹⁹

Competencia.- Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado (art. 6.I.4).

Como se señaló, con el acuerdo político de octubre de 2008 se introdujo en la Constitución una lista de cuatro tipos de competencias: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas²⁰.

19 “[E]l concepto de materia no es unívoco. Sirve para referirse a cosas diversas: áreas o sectores de la realidad material o social (educación, salud, movimientos poblacionales, etc.); objetos concretos (recursos naturales, hidrocarburos, armas, etc.); técnicas o instrumentos técnicos (planificación, políticas, etc.) o actividades del poder público (registros públicos, seguridad ciudadana, etc.). El concepto de materia, por tanto, es de naturaleza eminentemente jurídica” (Böhrt, 2010: 18).

20 Los estatutos de los departamentos autonomistas incluían clasificaciones de competencias. Por ejemplo, las competencias consideradas en los estatutos de Tarija y Santa Cruz son *exclusivas, compartidas y de ejecución*; en Pando, son *exclusivas, compartidas o concurrentes y de ejecución*.

Artículo 297

I. Las competencias definidas en esta Constitución son:

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

Se trata de una formulación hecha desde el punto de vista del nivel central: solamente el nivel central puede tener competencias privativas; los niveles subnacionales no podrían “compartir” competencias entre ellos. La tabla 3 muestra qué tipos de competencia corresponden a cada uno de los niveles de gobierno.

Tabla 3. Competencias de cada nivel de gobierno (central y autónomos)

Nivel	Central				Departamental			Regional			Municipal			IOC		
	P	E	CP	CC	E	CP	CC	E	CP	CC	E	CP	CC	E	CP	CC
Competencia						*			*			*			*	
Legislación						*			*			*			*	
Reglamentación				**												
Ejecución				**												

P: privativas; E: exclusivas; CP: compartidas; CC: concurrentes.

* Las entidades autónomas elaboran legislación de desarrollo sobre la legislación básica elaborada en el nivel central.

** Según la Ley Marco el nivel central también reglamenta y ejecuta en las competencias concurrentes.

FUENTE: elaboración propia con base en art. 297 de la CPE.

Otro elemento que se debe considerar indispensablemente en la confección de los estatutos es la “Cláusula residual”, que explicita la prescripción de que las competencias no mencionadas son *por defecto* competencias del nivel

central, que pueden delegarse o transferirse a otros niveles²¹. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización incluye este artículo que parece admitir, en un fraseo más preciso que la Constitución, la posibilidad de que se estuviera omitiendo alguna competencia *privativa* y no solamente *exclusiva*.

Artículo 72. (CLÁUSULA RESIDUAL). Las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado serán atribuidas al nivel central del Estado y éste definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo.

La cláusula residual complementa la “reserva de ley”, que refiere que las materias cuya legislación se prevé en la Constitución corresponden a la Asamblea Legislativa Plurinacional, a no ser que se explicita de otra manera:

Artículo 71. (RESERVA DE LEY). Todo mandato a ley incluido en el texto constitucional sin determinar la entidad territorial que legislará, implica el ejercicio de exclusividad nacional, salvo en el caso de las competencias exclusivas de una entidad territorial autónoma, donde corresponderá su respectiva legislación²².

El tratamiento en la Constitución no es homogéneo para todas las materias. La Ley Marco incluye mayores detalles; precisa algunos elementos pero no resuelve todos los posibles conflictos de competencias. Para corregirlos, se sugirió una ley “del mismo calibre”, dar mayor precisión en los estatutos y cartas orgánicas y, en tercer lugar, acudir a instancias creadas en la Ley Marco, los Consejos Sectoriales de Coordinación (Ameller, 2010: 105). (En Anexos se ofrece una tabla con las competencias de las entidades departamentales de acuerdo con la Ley Marco, distinguiendo los sectores y los tipos de competencias).

21 (“Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley”; art. 297.II). Se trata de los *poderes residuales*, que se oponen por su carácter tácito a los que se enumeran en las leyes (Cf. Suksi, 2011). En la formulación constitucional, como se trata de competencias que podrían delegarse o transferirse; son *a priori* competencias exclusivas del Estado central (las competencias privativas escapan a esta lógica de asignación). Considerando que no hacía una clasificación de las competencias, el proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente era más abiertamente centralista: “Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al Estado Plurinacional” (art. 298).

22 La Constitución solamente contiene mandatos a ley del nivel central.

Tabla 4. Régimen competencial de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: desarrollos, vacíos e incorporaciones

Área/Sector	Competencias desarrolladas	Competencias No desarrolladas (Vacíos)	Competencias Nuevas para las ETA
Social	Salud; Hábitat y vivienda; Agua potable y alcantarillado.	Educación (Básica, Media y Superior); Deportes; Derechos (Niñez y Adolescencia; Mujeres) Protección Social (tercera edad, indígenas, entre otros);	
Económica Productiva	Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones; Turismo; Transportes; Áridos y agregados; Desarrollo productivo; Desarrollo rural integral.	Energía; Relaciones Internacionales	
Desarrollo Sostenible	Recursos Naturales; Biodiversidad y medio ambiente; Recursos Hídricos y Riego;		
Servicios Generales y otros	Planificación; Ordenamiento territorial.	Seguridad Ciudadana, Culturas.	Gestión de Riesgos y Atención de Desastres (<i>art. 100; I.10; II.7; III.12</i>).

FUENTE: Ameller, 2010.

Algunas propuestas departamentales prefieren repetir las competencias explicitadas en la Constitución (la propuesta del Consejo Autónomo de Cochabamba, el estatuto aprobado en grande de La Paz, la propuesta de la Federación de Trabajadores Campesinos de Chuquisaca). Otras refieren a la lista de la Constitución (la propuesta ciudadana de Cochabamba). Claramente, uno de los riesgos de transcribir el listado constitucional es incurrir en imprecisión en algún detalle y contravenir la Constitución. El Estatuto de La Paz aprobado en grande explicita además su acatamiento de la Ley Marco al enunciar, por ejemplo, que el gobierno departamental “ejercerá las atribuciones asignadas por la Ley del Nivel Central del Estado, que desarrolla la competencia del numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado, referente a la gestión del sistema de salud y educación” (art. 16).

Los primeros cuatro estatutos son los que mayores dificultades plantean porque fueron elaborados antes del acuerdo de octubre de 2008; no contienen los mismos tipos de competencias y muchas de las competencias compartidas y concurrentes o aun privativas del nivel central son presentadas como exclusivas de los gobiernos departamentales.

También la “cláusula residual” es interpretada de diferente manera. El estatuto de Santa Cruz establece que las competencias no explicitadas serán del nivel central “sin perjuicio de que, en caso de que el Estado Nacional no las asuma, puedan ser asumidas por éstos [por los gobiernos autónomos] con la finalidad de que la administración pública llegue de manera más eficiente al ciudadano, en virtud del principio de subsidiariedad”. Esta interpretación se aleja del tipo ideal puro de la autonomía territorial, en tanto que las competencias residuales no serían solamente del nivel central.

5.2. Mecanismos democráticos

Los proyectos de los departamentos autonomistas suponen que la elección de gobernadores y representantes para la Asamblea es en sí una profundización de la democracia. Así, no siempre establecen mecanismos de control institucional y social para hacer que la democracia funcione. Debe recordarse que la introducción de la elección popular de autoridades departamentales en 2005 connotó la democratización (por la legitimidad del voto) y al mismo tiempo comportó dificultades porque la gestión de los prefectos carecía efectivamente de control institucional y social²³.

Desde 2005, todas las elecciones y procesos de democracia directa relacionados con el nivel departamental fueron innovadores en alguna medida. Todos los procesos a partir de la aplicación de los estatutos autonómicos exigirán también algún grado de innovación. Los referendos de julio de 2006 y, sobre todo, de diciembre de 2009 afirmaron la vigencia de la autonomía de-

23 Debe recordarse que la Sentencia Constitucional 0064/2006, emitida por el Tribunal Constitucional el 17 de julio de 2006, declaró la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley N° 1654, de Descentralización Administrativa, referido a la censura del Prefecto por el Consejo Departamental. Como los prefectos elegidos en 2005 habían sido elegidos por voto popular, los consejeros, elegidos por los concejos municipales, carecían de fuerza legal para censurar a los prefectos.

partamental en todo el país, la existencia de autonomía regional en una provincia del Chaco tarijeño y la conversión de autonomías municipales en autonomías indígenas para 11 municipios. En el referéndum sobre autonomías departamentales de diciembre de 2009 los departamentos de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí accedieron a la autonomía departamental, por la cual ya habían optado mayoritariamente los pobladores de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, en el referéndum de julio de 2006. De esa manera, debían conformarse asambleas departamentales en todos los departamentos.

Las elecciones del 4 de abril de 2010 fueron las primeras en que se votó por autoridades de los gobiernos departamentales autónomos. Aunque no se explicita la referencia de los estatutos de los departamentos autonomistas, la elección se hizo en función de las modalidades de elección incluidas en ellos. Tal como se vio, la Ley del Régimen Electoral Transitorio reproduce lo previsto en los estatutos (*Cf.* n. 3, *supra.*). En el resto, hubo una modalidad única. Las opciones abiertas a los procesos “estatuyentes” por la Constitución, la Ley Marco y la Ley del Régimen Electoral son ambiguas. Si bien la Ley Marco define que la composición de las asambleas departamentales deberá estar en función de los estatutos (con lo cual estarían abiertas las posibilidades para innovar), para la Ley del Régimen Electoral algunas circunscripciones electorales *deben ser provinciales y uninominales*, lo cual deslegitima las modalidades implementadas en los cuatro departamentos autonomistas y limita las innovaciones posibles para los otros cinco.

Según la Constitución Política del Estado:

Artículo 278. I. La Asamblea Departamental estará compuesta por asambleístas departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos.

La composición actual de las asambleas departamentales tiene las siguientes características²⁴. Existen asambleístas elegidos por territorio (por provincias) y asambleístas elegidos por población (proporcionalmente o en

24 Las siguientes elecciones deberán conformar asambleas en función de las definiciones que se establezcan en cada estatuto.

función del tamaño de la población). Adicionalmente, en ocho de los nueve departamentos existen asambleístas elegidos por los pueblos indígenas originarios o campesinos según usos y costumbres. En el Beni, además, hay dos asambleístas elegidos por las organizaciones campesinas, tal como se observa en la tabla 5.

Tabla 5. Composición de las asambleas departamentales

Departamento	Asambleístas				
	Territorio	Población	Especiales indígenas	Especiales campesinos	Total
Chuquisaca	10	9	2 (pueblo guaraní)		21
La Paz	20	20	5 (pueblos afroboliviano, mosetén, leco, tacana, kallawayá y araona)		45
Cochabamba	16	16	2 (yuki, yuracaré)		34
Oruro	16	16	1 (chipaya, murato)		33
Potosí	16	16			32
Tarija	12	15	3 (guaraní, weenhayek, tapiete)		30
Santa Cruz	15	8	5 (chiquitano, guaraní, guarayo, ayoreo, mojeño)		28
Beni	24		2 (tacana, pacahuara, itonama, joaquiniano, maropa, guarasugwe, mojeño, sirionó, baure, tsimane, movima, cayubaba, moré, cavineño, chacobo, canichana, mosetén, yuracaré)	2	28
Pando	15		1 (yaminagua, pacahuara, esse ejja, machineri y tacana)		16

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la CNE.

Se tomaron en cuenta como circunscripciones electorales los departamentos (para elegir a los gobernadores o gobernadoras y asambleístas por población), las provincias (para elegir asambleístas y, en el Beni, subgobernadores) y los municipios (para elegir, en Tarija, asambleístas departamentales y ejecutivos seccionales de desarrollo; en Beni, corregidores; en Pando, asambleístas departamentales). No hay coherencia en las leyes relacionadas con los

procesos electorales en tanto que se suponen las circunscripciones provinciales uninominales y no todos los estatutos consideran esas circunscripciones.

La elección de gobernadores se hizo por mayoría simple en ocho de los nueve departamentos; en Santa Cruz fue por mayoría absoluta. La elección de asambleístas por territorio en circunscripciones provinciales (y municipales, en Pando y la mayor parte de Tarija) se hizo por mayoría simple, a excepción del departamento del Beni (en el que los tres escaños de cada provincia se asignaron dos por mayoría y uno por minoría) y de dos provincias de Tarija (donde se aplicó la fórmula de divisores naturales). La asignación de escaños de asambleístas por población se hizo por la fórmula de divisores naturales tanto en las circunscripciones departamentales como en las provinciales (aunque de hecho algunas provincias nombraban a un solo asambleísta).

El único problema planteado alrededor de la conformación de las asambleas tuvo que ver con que en los departamentos del occidente algunos sectores políticos asumieron que regía la misma prevención de las elecciones generales, de que las fuerzas políticas no podrían tener mayor proporción de representantes en la Cámara Baja (incluyendo diputados de circunscripciones uninominales y plurinominales) que su proporción de voto en la elección del presidente. Esa restricción no operó; tal como se ve en la tabla A2, en Anexos, la composición de las asambleas tiene una presencia mayoritaria del partido de gobierno.

Control social y mecanismos de participación en los estatutos

La Ley Marco prevé el funcionamiento del control social en todos los niveles autonómicos y la participación en “la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley” (art. 138). Al igual que en la Constitución, en la mayor parte de los casos existe confusión entre las formas de la democracia directa y participativa.

Todos los proyectos contemplan la posibilidad del ejercicio de la democracia directa en referendos departamentales. Los estatutos de Tarija y Santa Cruz se refieren al plebiscito departamental. El de Santa Cruz también incluye mecanismos de democracia participativa, como los cabildos. La articulación con la democracia comunitaria se da mediante la elección de representantes

por normas y procedimientos propios. El estatuto de Santa Cruz es el que más cantidad de representantes de pueblos indígenas originarios campesinos incluye en la Asamblea Departamental.

En general, se abre la gestión al escrutinio público con la salvedad de que esta apertura no debe perjudicar las labores de las instituciones²⁵; el control social está contemplado en todas las propuestas. En el estatuto tarijeño es parte de los principios del gobierno autonómico; en la versión “adecuada” del estatuto de Pando se ve, tal como implícitamente se establece en la Constitución, como una dimensión de la ciudadanía. El estatuto cruceño y la propuesta ciudadana de Cochabamba incluyen la creación de un Mecanismo de Control Social, análogo en cierto modo al Mecanismo que se formó alrededor del proceso del Jubileo 2000 y el programa HIPC de reducción de la deuda externa. Los demás prevén la participación a través de las organizaciones preexistentes. Debe recordarse que la Constitución establece el control social por parte de “la sociedad civil organizada” en todos los niveles de la estructura estatal.

El establecimiento de mecanismos de vinculación y acción conjunta con la sociedad civil es indispensable para la gestión y también para la elaboración o adecuación de estatutos autonómicos. En la mayor parte de los casos el control social está enunciado y en espera de una ley específica que abarque a todos los niveles.

5.3. “Régimen político”

De acuerdo con declaraciones de algunos asambleístas, las relaciones dentro de las asambleas son desiguales en tanto que los asambleístas “por territorio” suponen que tienen mayor legitimidad que sus colegas “por población”. Además las relaciones de la Asamblea con los ejecutivos también son desiguales. Los gobernadores asumen que se trata de regímenes “presidenciales”; así las asambleas podrían llegar a subordinarse y refrendar las decisiones de los ejecutivos. Estos problemas son cruciales en las primeras legislaturas departa-

25 “El control social no podrá retrasar, impedir o suspender, la ejecución o continuidad de proyectos, programas, planes y actos administrativos, salvo que se demuestre un evidente y potencial daño a los intereses y al patrimonio del Estado y los intereses o derechos colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado. El potencial daño deberá ser determinado por autoridad competente (art. 140)”.

mentales, que son las que tienen que tomar las decisiones más fundamentales en la implementación de los gobiernos autónomos.

La Ley Marco no restringe la organización de los ejecutivos departamentales a los estatutos. También puede establecerse en la normativa departamental. De hecho, es posible que los niveles de la estructura institucional se establezcan en el estatuto y los sectores se definan en leyes específicas de organización de los órganos ejecutivos. Una de las condiciones de la organización es que permita la coordinación con el nivel central: “una estructura orgánica propia, de acuerdo a las necesidades de cada departamento, manteniendo una organización interna adecuada para el relacionamiento y coordinación con la administración del nivel central del Estado” (art. 32). Tanto en la Ley Marco como en las propuestas de estatuto los vicegobernadores están considerados como parte del Órgano Ejecutivo y no análogamente con el Vicepresidente del Estado, que es Presidente del Legislativo.

En cuanto a la Asamblea Departamental destacamos la incongruencia entre lo señalado en la Ley Marco, en el sentido de que el estatuto definirá cómo se conformará²⁶, y la Ley del Régimen Electoral que, tratándose de una competencia compartida y siendo ley básica, marca lo que deben legislar en desarrollo las asambleas departamentales y restringe las posibilidades de crear circunscripciones electorales aun habiendo asambleas que están funcionando con representantes elegidos en circunscripciones diferentes.

En la Ley Marco se reconocen órganos deliberantes y ejecutivos en todos los niveles autonómicos. La Asamblea fiscaliza la labor del Ejecutivo: “I. La fiscalización a los órganos ejecutivos es ejercida por los órganos deliberativos de cada gobierno autónomo. Los procedimientos, actos, informes y resultados de la fiscalización deben ser abiertos, transparentes y públicos” (art. 137.I).

26 “Artículo 31. (ASAMBLEA DEPARTAMENTAL). El estatuto autonómico departamental deberá definir el número de asambleístas y la forma de conformación de la Asamblea Departamental, elaborando la legislación de desarrollo de la Ley del Régimen Electoral”. La Ley del Régimen Electoral cierra esta opción abierta en la Ley Marco: “Las Asambleas Departamentales estarán integradas por al menos un asambleísta por circunscripción territorial intradepartamental y por asambleístas según población elegidos mediante sufragio universal y por los asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos del Departamento, mediante normas y procedimientos propios”.

Lo que vendría a ser el “régimen político” departamental tiene varias manifestaciones diferentes. Las autoridades ejecutivas en general tienen capacidad de promulgar decretos, pero están sujetas a fiscalización por parte de la Asamblea Departamental. En el caso del borrador de proyecto de estatuto presentado por la Prefectura de Oruro, el Gobernador concentra decisiones, aunque en algunos casos debe consultar a la Asamblea. En varios casos existe la posibilidad de censura de la asamblea a funcionarios del Ejecutivo departamental (La Paz, los proyectos de Cochabamba, Tarija, Beni, Santa Cruz).

En general, se reproduce el modelo central en cuanto a la relación entre Ejecutivo y Legislativo. Es difícil afirmar si se eliminan o no las posibilidades de bloqueo mutuo. Suele admitirse que los gobiernos subnacionales son menos estables que el central y que las relaciones Ejecutivo-Legislativo pueden derivar en conflictos de poderes más en las municipalidades que en el nivel central.

5.4. Recursos financieros

Los lineamientos que establece la Ley Marco para la administración de recursos estatales en las entidades autónomas son los siguientes: sostenibilidad financiera, autonomía económica financiera, equidad, coordinación constructiva y asignación suficiente para eliminar desigualdades (art. 102). El asunto fundamental es la asignación de los recursos, que puede hacerse a partir de transferencias del tesoro del nivel central o a partir del establecimiento de dominios tributarios para cada entidad autónoma.

En este punto se distinguen las transferencias del establecimiento de dominios tributarios. En general, los recursos con los que se financian las actividades de los gobiernos autónomos son transferencias desde el nivel central:

- I. Son recursos de las entidades territoriales autónomas los ingresos tributarios, ingresos no tributarios, transferencias del nivel central del Estado o de otras entidades territoriales autónomas, donaciones, créditos u otros beneficios no monetarios, que en el ejercicio de la gestión pública y dentro del marco legal vigente, permitan a la entidad ampliar su capacidad para brindar bienes y servicios a la población de su territorio (art. 103).

En el caso de los gobiernos departamentales, se trata de:

1. Las regalías departamentales establecidas por la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes.
2. Los impuestos de carácter departamental, creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, de acuerdo al Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 299 y en el Parágrafo III del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado.
3. Las tasas y las contribuciones especiales creadas de acuerdo a lo establecido en el Numeral 23, Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado.
4. Las patentes departamentales por la explotación de los recursos naturales de acuerdo a la ley del nivel central del Estado.
5. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.
6. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
7. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a lo establecido en la legislación del nivel central del Estado.
8. Las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), y los establecidos por ley del nivel central del Estado.
9. Aquellos provenientes por transferencias, por delegación o transferencia de competencias.

La mayor parte de las disposiciones transitorias de la Ley Marco se refiere al establecimiento de tributos para las entidades territoriales autónomas.

Tabla 6. Asignación impositiva al momento de promulgarse la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Ingresos	Nacional	Departamental	Local	Otros
Coparticipación: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB	75%		20%	5% (Universidad)
Impuestos locales: IPBI, IPVA, IMT			100%	
Impuesto a las Transacciones Financieras	100%			
Regalías hidrocarburíferas	33%	67%		
Patentes hidrocarburíferas 50% 50% Min. Desarrollo Sostenible			50%	50% (Min. Desarrollo Sostenible)

Continúa en la siguiente página.

Viene de la página anterior.

Ingresos	Nacional	Departamental	Local	Otros
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (después de distribución de Renta Dignidad)*	19%	10%	35%	7% (Universidades), 3,5% (Fondo Indígena), 25,5% (Renta Dignidad)
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados	65%	35%		
Regalías forestales/ aprovechamiento		35%	25%	10% (FNDF) y 30% (ABT)
Regalías forestales/desmante		25%	25%	50% (FNDF)
Regalías mineras**		85%	15%	
Patentes mineras			30%	70% (varios)

FUENTE: Villarroel, 2010; elaborado con base en Alborta *et al.* (2005), Viceministerio de Descentralización (2007) y las siguientes actualizaciones.

(*) Fundación Jubileo (2009).

(**) Artículo 100 de la Ley N° 3787 de 24/XI/2007.

En Bolivia se privilegian las transferencias de las recaudaciones y no el establecimiento de dominios. Entre los factores que generan esta situación está el hecho de que desde el nivel central se considera que los niveles subnacionales no tienen condiciones para administrar recursos, aunque esas condiciones podrían generarse con el tiempo (Villarroel, 2010).

En tanto que la creación de impuestos no es materia que necesariamente deba plantearse en los estatutos, las propuestas no varían notablemente en este aspecto. Ni aun los estatutos de los cuatro departamentos autonomistas establecen con claridad ingresos propios o una manera diferente de financiar las actividades de los gobiernos departamentales. Se establecen las fuentes de los recursos y se indica que se podrán crear otros impuestos.

La Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos, Ley N° 154, de 14 de julio de 2011, restringió los dominios tributarios departamentales nuevos a los siguientes asuntos:

- La sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público.
- La propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática.

- La afectación del medio ambiente, excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad; siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos (art. 7).

5.5. Relaciones intergubernativas

La Ley Marco reconoce la coordinación como una obligación del nivel central y las entidades autónomas. El flujo de información “fundamentalmente en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero” y los convenios y acuerdos serían indispensables para el funcionamiento del Estado Plurinacional (art. 120).

Los mecanismos de coordinación que prevé la Ley Marco son el Consejo Nacional de Autonomías (para coordinación política), el Servicio Estatal de Autonomías (para coordinación técnica), el Sistema de Planificación Integral de Estado (para coordinación programática, económica y social), los Consejos de Coordinación Sectorial (a la cabeza de los ministros del ramo correspondiente), las normas de las autoridades nacionales y los convenios intergubernativos (art. 121).

Existen diferencias en la manera en que las propuestas asumen la obligación de la coordinación. En general predomina la idea de la coordinación *negativa*, en el sentido de no interferencia con las competencias de otras entidades territoriales autónomas, y no se aclaran las posibilidades de la coordinación *positiva*. El estatuto de La Paz, por ejemplo, plantea la coordinación obligatoria y el establecimiento de acuerdos y convenios. El de Santa Cruz abre esa opción pero enuncia primariamente la no interferencia en la autonomía de los gobiernos municipales. En otros casos se manejan el respeto mutuo y el principio de subsidiariedad (por ejemplo, en el estatuto de Tarija o la propuesta de la Federación de Campesinos de Chuquisaca) o se explicita la obligación de establecer un flujo de información permanente con las otras entidades (estatuto de Santa Cruz, propuesta de la Federación de Campesinos de Chuquisaca).

5.6. Comparación de los estatutos

A partir de dos variables (*adhesión-separación* y *respuesta activa-pasiva*) se pueden considerar lógicamente cuatro opciones típicas de respuesta frente a lo que establecen la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. La tabla 7 las detalla.

Tabla 7. Respuestas típicas en los estatutos frente a la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

	Respuesta activa	Respuesta pasiva
Adhesión	Avance	Acatamiento
Separación	Proactivismo	Resistencia

FUENTE: elaboración propia.

El contenido de estas respuestas no es unívoco. Sobre todo lo que provisionalmente denominamos “proactivismo” puede adoptar caracteres muy variados. Los pasos que se dan en el proceso no se pueden juzgar solamente en función del cumplimiento de ciertas etapas sino también a partir del contenido de cada etapa, si se trata, por ejemplo, de una adhesión a los contenidos de la Constitución o de propuestas innovadoras que no dejan de enmarcarse en ellos.

El primer elemento que distingue los proyectos de estatuto está en si se refieren a la autonomía departamental o al gobierno autónomo de un departamento. Los cuatro primeros estatutos asumen que se trata de departamentos autónomos. La versión de 2008 del estatuto de Pando emplea la palabra autodeterminación, connotando una identidad pandina diferente de la del resto de los bolivianos. En su primer artículo afirma: “En ejercicio del principio de autodeterminación Pando se constituye en departamento autónomo como parte integrante de la República de Bolivia”. El artículo 9 diluye parcialmente las connotaciones de identidad colectiva (y autodeterminación) al referirse a “la voluntad libre y soberana de los habitantes del departamento autónomo de Pando, expresada mediante el referéndum de 2 de julio de 2006, para constituir un régimen autonómico, entendido como el derecho de los pueblos a autogobernarse” (art. 9). El proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente incluía la autodeterminación de los pueblos indígenas pero esta expresión fue atenuada con la *libre determinación* que se enuncia en la Constitución actual.

La Constitución excluyó todas las expresiones que connotaban la posibilidad de dividir el país; entre ellas, *división política* y *autodeterminación*. En

relación con los pueblos indígenas originarios campesinos, se refiere a la libre determinación y territorialidad (art. 30. 4)²⁷. La autonomía departamental no entraña autodeterminación ni libre determinación.

Aquí se considerará cómo se plantea la relación entre las propuestas de estatuto y la Constitución y la Ley Marco de Autonomías a partir de la distinción entre *acatamiento*, *avance*, *resistencia* y *proactivismo*. No se trata de una comparación en términos absolutos sino en relación con la Constitución y la Ley Marco. En el caso de los estatutos de los cuatro departamentos autonomistas, elaborados antes de la promulgación de la Constitución, se tomará en cuenta la conflictiva relación política que los movimientos autonomistas mantenían con el gobierno nacional.

Tabla 8. Comparación de propuestas de estatutos a partir de las cinco dimensiones

Documento	Competencias	Mecanismos democráticos	“Régimen político”	Ingresos	Relaciones intergubernativas
Chuquisaca Varias propuestas (no se adjetivan)	COD: ajustarse a la Ley Marco. FUTPOCH: repite lo enunciado en la Constitución. APCH: repite las exclusivas pero introduce las “competencias de ejecución”. FBV: innova: competencias por régimen y por sistema y competencias delegadas.	APCH: confusión entre democracia participativa y directa. COD: confusión. FUTPOCH: solamente en referencia con el estatuto. FBV: establece el sistema político departamental y enfatiza las consultas y referendos (incluye también revocatoria de mandatos).	COD: reafirma independencia, separación, coordinación y cooperación. FBV: repite lo establecido en las leyes electorales, pero abre la posibilidad de otra composición de la Asamblea en una siguiente legislatura. FUTPOCH: introduce el control de constitucionalidad antes de la promulgación o posible veto del Ejecutivo. APCH: no hay mandato imperativo; aumenta el número de asambleístas; crea vicegobernador y subgobernadores.	FBV: reconoce posibilidad de crear impuestos departamentales. FUTPOCH: repite la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.	FUTPOCH: incluye en el estatuto elementos de la autonomía municipal. FBV: sujeción y coordinación horizontal en función de competencias (con lo central). Con otros: coordinación, horizontalidad y no pertenencia.

Continúa en la siguiente página.

27 Aunque puede considerarse que “libre determinación” tiene connotaciones menos “divisionistas” que “autodeterminación”, no hay acuerdo en la distinción entre las dos expresiones. En todo caso, el uso de este término parece más pertinente con las autonomías indígenas originarias campesinas que con las departamentales.

Viene de la página anterior:

Documento	Competencias	Mecanismos democráticos	“Régimen político”	Ingresos	Relaciones intergubernativas
La Paz (aprobado)	Acatamiento Regulación Repite lo enunciado por la Constitución.	Acatamiento Control social enunciado sin mecanismos.	Acatamiento Se repite lo que señalan la Ley del Régimen Electoral Transitorio y las demás leyes electorales.	Avance Se sujeta a los ingresos actuales pero enuncia la posible creación de impuestos.	Avance Se explicitan la coordinación obligatoria y la posibilidad de acuerdos y convenios.
Cochabamba (proyecto iniciado en la Prefectura y publicado por el gobierno departamental)	Avance Distingue tres competencias exclusivas (39 en total) y propone gestionar transferencia de competencias exclusivas en materias no especificadas.	Avance Reconoce pero no desarrolla mecanismos democráticos. Reconoce iniciativa legislativa. Desarrolla control social. Crea la “Oficina del pueblo” para denuncias.	Avance Modifica la composición de la Asamblea introduciendo circunscripciones binominales. En anexo agrega un curul para indígenas mojeños trinitarios. El Gobernador tiene capacidad de decreto	Avance Especifica fuentes de ingresos sujetándose a la normativa nacional. Detalla origen y destino en transferencias del Tesoro General. Enfatiza el control y regalías en hidrocarburos. Crea empresas departamentales sectoriales.	Avance Crea Servicio de Conflictos de Competencias y Sistema Departamental de Coordinación.
Oruro (borrador de la Prefectura desechado por la Asamblea).	Avance Establece, aunque sin claridad sobre si son exclusivas, 13 competencias adicionales. Puede plantear conflictos en materias como la salud y la educación.	Avance Incluye elementos étnicos andinos, aunque no desarrolla las modalidades de democracia.	Acatamiento Centraliza las decisiones en el Gobernador. Incluye la figura de los vicegobernadores provinciales sin compatibilizar sus funciones con las secretarías y servicios dependientes del Gobernador.	Avance Hace énfasis en las regalías mineras.	Avance Plantea coordinación y colaboración mediante acuerdos y convenios.
Tarija (2007-2008)	Proactivismo Propone clasificación de competencias. Incluye los hidrocarburos en las competencias de ejecución.	Proactivismo Incluye mecanismos. Confusión entre democracia directa y participativa; reconoce al Comité pro Intereses del Departamento.	Proactivismo Independencia, coordinación y colaboración. Introduce la figura de diputado por territorio. No hay mandato imperativo. Existe poder de veto.	Proactivismo Introduce la autonomía económica financiera departamental.	Proactivismo Crea los ejecutivos seccionales, representantes del Gobernador en jurisdicción municipal seleccionados de manera mixta (elegidos como diputados por voto y designados discrecionalmente uno por municipio por el Gobernador).

Continúa en la siguiente página.

Viene de la página anterior.

Documento	Competencias	Mecanismos democráticos	“Régimen político”	Ingresos	Relaciones intergubernativas
Santa Cruz (2007-2008)	Proactivismo Se establecen competencias nacionales como departamentales. Se establece una clasificación a la cual se adecua parcialmente la Constitución. Se establecen 17 regímenes departamentales.	Proactivismo Confusión entre democracia participativa y directa (iniciativa legislativa ciudadana, referéndum, plebiscito y cabildo que se regulan por ley departamental).	Proactivismo La composición de la asamblea es diferente. El Gobernador es elegido por mayoría absoluta Existe posibilidad de censura pero no del Gobernador. El Gobernador puede emitir decretos.	Proactivismo Se crea una agencia tributaria departamental para recaudar departamentalmente.	Resistencia frente al centralismo y no intervención frente a otras entidades.
Beni (2007-2008)	Proactivismo No clasifica las competencias. En las que serían exclusivas incluye tierra y territorio, fiscalidad tributaria, áreas protegidas, energía e hidrocarburos y otras materias.	Resistencia No incluye mecanismos.	Proactivismo Propone la composición de Asamblea, pero no considera la diversidad étnica del departamento (18 pueblos). Discrimina a los “no benianos”. Censura “al Ejecutivo”. Crea las figuras de vicegobernador y subgobernadores.	Proactivismo Propone la creación del Fondo de Compensación Nacional y el Fondo Solidario Autonomómico Incluye emisión de deuda.	Proactivismo La coordinación es función del gobierno departamental.
Pando (versión de 2008)	Proactivismo Plantea la autoterminación. Las competencias departamentales exceden (en menor medida que en el caso cruceño) lo establecido en las actuales leyes, pero se precisan compartidas o concurrentes con todos los niveles.	Proactivismo “Condición política de pandino”, pero los estantes tienen derechos políticos. Una norma regulará mecanismos de democracia directa.	Proactivismo La Asamblea tiene composición diferente y hay vice y subgobernadores. Hay poder de veto y de decreto; no hay censura.	Proactivismo Establecer tributos departamentales es competencia exclusiva. Se presupone la creación de un Fondo Nacional de Compensación.	Proactivismo Pueden haber convenios internacionales con aprobación de la Asamblea Departamental. No intervención con municipios, pero el departamento establece qué competencias comparte.
Pando (versión adecuada en 2011)	Acatamiento Se repiten las 36 competencias exclusivas. El ejercicio es referido a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.	Acatamiento Enuncia los tipos de democracia de la Constitución, pero no los desarrolla.	Avance Se incrementa el número de asambleístas a 21. Existe censura de funcionarios del Ejecutivo. Hay poder de veto.	Avance Refieren las fuentes de ingresos a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.	Acatamiento El presidente puede asignar atribuciones al Gobernador

FUENTE: elaboración propia.

Se distinguen claramente los proyectos con predominancia del *acatamiento* (La Paz, Pando), *proactivos* (Tarija, Santa Cruz, Beni, Pando), *de avance* (Cochabamba, borrador de Oruro). Lógicamente no existen propuestas con predominancia de la *resistencia* en tanto que los estatutos más alejados de la Ley Marco y la Constitución fueron redactados antes de la vigencia de la Constitución. En todo caso, debe notarse que los que más cerca están de la vigencia (los estatutos de La Paz y Pando) describieron una trayectoria del *avance* o el *proactivismo* (La Paz, con la versión del proyecto con cerca de doscientos artículos; Pando, con el documento de fines de 2007) hacia la predominancia del *acatamiento*. El mayor avance en el proceso de formulación o adecuación de los estatutos involucró dejar de lado algunas innovaciones institucionales.

La comparación establecida hasta aquí no toma en cuenta dos elementos importantes en el desarrollo posterior de las autonomías: la gestión pública y las minorías. A continuación se dedicarán dos apartados a estos asuntos.

5.7. Gestión pública

La gestión pública está en el centro del cambio institucional que atraviesa Bolivia, aunque el cambio no es solamente problema de gestión pública. En Bolivia no se alcanzó la diferenciación funcional de los países desarrollados, en los que surgió el enfoque de la gestión pública (donde los problemas institucionales son más directamente de gestión pública y se plantean disyuntivas entre una perspectiva de políticas o una perspectiva de manejo empresarial). Las dimensiones política, económica o cultural y también la gestión pública como tal convergen en el cambio institucional; los problemas de la gestión pública no provocaron el cambio institucional.

Actualmente se propone una nueva modalidad de gestión pública bajo el discurso todavía informe de la descolonización del Estado y el control social. Si se consideran los paradigmas que se sucedieron en la gestión pública en América Latina, se observan cambios contradictorios en el proceso boliviano actual. En cuanto a la relación Estado-sociedad, se propone el “Estado integral” y una apropiación de la diversidad de la sociedad por parte del Estado, por un lado, y el control social en todos los niveles, por el otro. En cuanto a la transparencia de la gestión, se privilegió la persecución de posibles hechos de

corrupción, de manera que los funcionarios públicos en muchos casos prefieren no tomar decisiones porque cualquier error procedimental podría repercutir en procesos legales en su contra.

La tabla 9 presenta una aproximación simplificada a los paradigmas de la gestión pública vigentes en las últimas décadas a partir de la consideración de la relación Estado-sociedad y el concepto de lo público.

Tabla 9. Paradigmas de gestión pública

Época	Paradigma o propuesta general	Matriz de relación Estado-sociedad	Concepto de lo público
1930-1979 (coincidiendo con la vigencia del nacionalismo revolucionario sobre todo a partir de 1952).	Público estatal	Estadocéntrica (el Estado empresario combinado con corporativismo)	Burocrática
Posestatalismo 1980-2005 (coincidiendo con el período neoliberal).	Interés público	Sociocéntrica (el Estado se desliga de ciertas tareas y las comparte con la sociedad mediante mecanismos participativos).	Posburocrática
2006- Posneoliberal	Vivir bien	Mixta ("Estado integral" y control social).	Descolonización y transparencia (que se traduce efectivamente en presión sobre los funcionarios y en la evitación de asumir responsabilidades).

FUENTE: elaboración propia considerando Souza y Carvalho, 2003.

En general, es difícil pronosticar la sostenibilidad de la gestión debido a que en cada caso deben darse conjunciones *virtuosas* de decisiones políticas sostenidas e instituciones eficaces con atribuciones pertinentes y recursos suficientes.

Aunque los estatutos no ofrecen claridad en cuanto a cuál de estos paradigmas promueven, sí hay varias referencias en todos los documentos revisados. La propuesta de la Federación de Campesinos de Chuquisaca,

por ejemplo, propone un Sistema de gestión y administración sobre tres pilares: la transparencia, la participación y la descentralización. La descentralización contemplaría cinco regiones diferentes. La propuesta de la COD, por su parte, hace un énfasis en las garantías y derechos de grupos especiales que podría no tener mecanismos de cumplimiento²⁸. El proyecto de APCH incluye un capítulo sobre gestión pública que enuncia como fin de la autonomía la forja de una nueva sociedad mediante la apertura de bienes y servicios públicos a toda la población. Se trata de artículos extractados del estatuto del departamento de Tarija.

El estatuto de La Paz enfatiza el momento de la planificación (referida como “planificación económica y social”) y no otras etapas de la gestión. Establece que la planificación deberá hacerse de manera participativa (art. 35) y deriva del Plan Departamental de Desarrollo la posibilidad de crear instituciones del gobierno departamental (a diferencia del estatuto cruceño, que no engancha la creación de instituciones a la planificación). Este énfasis en la planificación guarda similitudes con el que se dio desde mediados de la década de los noventa alrededor de la reforma municipal.

El proyecto del Consejo Autonomico de Cochabamba incide en una característica descentralista de la gestión en el departamento desde hace ya tres lustros: la definición de regiones de planificación. La planificación por regiones reveló que es fructífera ya que Cochabamba es un departamento geográfica y culturalmente diverso. La propuesta ciudadana también reconoce la importancia de las regiones pero indica su formación a partir de la reunión de municipios, lo cual podría yuxtaponerse con las mancomunidades municipales.

El borrador presentado por la Prefectura de Oruro tiene características que podrían ser problemáticas para la gestión. En primer lugar, centraliza muchas decisiones en el Gobernador y en los funcionarios que dependen directamente de él, lo cual podría generar conflictos, por ejemplo, con los vicegobernadores provinciales. En segundo lugar, establece mecanismos de

28 Esta propuesta también incluye como fundamento la trilogía *ama suwa, ama llulla, ama qbella*, y versiones del “vivir bien” más precisas que las incluidas en la Constitución: *allin kawsay* (“vida buena”) por *sumaj kawsay*, en quechua, y *teko ve katu* (“vida plena”) por *ñandereko* (“nuestro modo de ser”), en guaraní.

transparencia que podrían ser contrarios al funcionamiento adecuado de las instituciones. No precisa las excepciones (eso podría ser contraproducente, ya que las excepciones, aun las que deberían establecerse por razones de utilidad pública, defensa nacional o protección de derechos de las personas, no pueden disponerse a discreción de los funcionarios). Además, el plazo de diez días hábiles para responder cualquier requerimiento de información también podría repercutir en retrasos en la gestión, considerando que todos los ciudadanos tendrían legitimación para demandar informes a las instancias públicas (art. 60-63).

Al margen de un conjunto de artículos que se refieren a áreas de política y a la participación del gobierno departamental en sectores económicos, el estatuto de Tarija enuncia varios principios rectores de la gestión: voluntariedad, autonomía en la gestión y en el diseño institucional, coordinación y lealtad institucional, gradualidad, subsidiaridad, potestad tributaria, participación democrática del pueblo, control social, transparencia institucional, no exclusión.

El estatuto cruceño es suficientemente flexible en cuanto a la creación de instituciones del gobierno departamental que no dependen directamente del Gobernador, sino de los secretarios departamentales (art. 26). Así, la Gobernación podría responder de manera adecuada frente a problemas importantes que exijan una acción sostenida. El estatuto también impone la necesidad de coordinación con el nivel central, ya que establece que los representantes de las instituciones del nivel central sean elegidos por las autoridades nacionales de ternas propuestas por la Asamblea Departamental (arts. 35, 36). Esto podría desequilibrar las relaciones entre niveles, ya que una de las dimensiones más importantes de la representación de las entidades centrales es política.

Por las circunstancias de su formulación, el estatuto del Beni hace énfasis en el régimen autonómico y no en la gestión. Dedicar artículos al “Régimen de desarrollo rural agropecuario y forestal integral” por su importancia económica en el departamento. Este régimen deberá modificarse considerando que la gestión de la tierra y los recursos forestales es una atribución del nivel central del Estado.

Ni el estatuto presentado en 2007 ni la “Propuesta de adecuación del Estatuto Autonómico del Departamento de Pando”, de 2011, incluyen pre-

cisiones relativas a la gestión pública. La propuesta de adecuación incide en la planificación y el control social; también incluye un apartado dedicado a la administración pública, que destaca la obligación de coordinar entre niveles autonómicos.

5.8. Minorías

En la discusión de la ciencia política *mainstream*, las minorías son grupos claramente distinguibles del resto de la sociedad, grupos que tienen *menos poder* económico, social o político que el resto. No necesariamente son numéricamente minoritarios (las mujeres, por ejemplo, son más que los varones pero son de hecho una minoría en virtud de una distribución desigual del poder que no les favorece). Las minorías adquirieron mayor importancia con la caída de los países de Europa oriental y con el incremento de la migración a Europa de personas provenientes de países económicamente desfavorecidos. Las propuestas asociadas al multiculturalismo, en boga durante las últimas dos décadas, son respuestas frente a la problemática de las minorías. La autonomía también constituye una respuesta basada en el autogobierno de las minorías.

En Bolivia la discusión es diferente. Las posiciones oficiales intentan alejarse explícitamente del multiculturalismo en nombre de la democracia intercultural y la descolonización. Además, la relación entre autonomía y minorías no se plantea solamente en términos de *autonomía para las minorías* sino también a partir de la consideración de los derechos de *las minorías dentro de las autonomías*.

En general, los proyectos de estatuto manifiestan su respaldo a la universalidad de los derechos y rechazan la discriminación. Algunos explicitan detalladamente los derechos de los miembros de grupos específicos; otros aluden simplemente a los derechos constitucionales. En ningún caso se plantea explícitamente una manera de enfrentar la tensión entre derechos colectivos y derechos individuales. El tratamiento de la problemática de las minorías de género, generación o grupo étnico es variado. Algunos proyectos enfatizan los derechos colectivos; otros, los derechos individuales de los miembros de colectividades.

La propuesta presentada por el Observatorio de Derechos Humanos para el Estatuto Departamental de Chuquisaca se refiere con detalle a los

derechos de niñas, niños y adolescentes; jóvenes; adultos mayores; personas con discapacidad; “personas, pueblos y naciones indígena originario campesinos”; personas que viven con VIH/sida; personas con diversa orientación sexual e identidad de género; trabajadores y trabajadoras sexuales; personas privadas de libertad y mujeres. Incluye un “Régimen para minorías”, responsabilizando al gobierno departamental en coordinación con los gobiernos municipales la implementación de políticas integrales. Resalta que se propone la integración solamente en el caso de los inmigrantes extranjeros.

El anteproyecto elaborado por Franz Barrios Villegas se refiere más al gobierno departamental autónomo y especifica solamente el reconocimiento de las normas y procedimientos propios de los indígenas guaraníes en el nombramiento de dos representantes para la Asamblea Legislativa Departamental. El proyecto de la Federación de Campesinos no presenta un apartado específico sobre grupos minoritarios.

Con el término minorías, el estatuto paceño se refiere a los pueblos afroboliviano, mosetén, leco, tacana, kallawaya y araona. Dedicar un capítulo de su título II (Derechos, deberes y políticas públicas) a las *minorías*, en relación solamente con su representación en la Asamblea Departamental (art. 9). Reconoce los derechos de las colectividades y dedica artículos a los derechos de la niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas en situación de discapacidad (art. 11).

La propuesta ciudadana de Cochabamba refiere los derechos a la Constitución y asume una declaración general que no incluye derechos colectivos. Por el contrario, la propuesta del Consejo Autonomo expone con amplitud los derechos de grupos específicos en cuanto a salud, educación y acceso a servicios básicos, de salud o educación. Los artículos dedicados a los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos difieren levemente de lo establecido en la Constitución. Se introducen los derechos a la “intraculturalidad” y la interculturalidad, sobre todo en función de la valorización de elementos culturales y menos explícitamente en términos de promoción de la convivencia pacífica (arts. 11-26).

El borrador propuesto por la Prefectura de Oruro no tiene apartados dedicados a los grupos minoritarios pero incluye varias referencias de los pueblos originarios del departamento. La organización territorial (arts. 17-20) es

presentada de acuerdo con los niveles provincial y municipal y también según *markas* y *ayllus*. La capital es referida también como *taypi*.

El estatuto tarijeño incluye un capítulo de desarrollo humano en el que se detallan derechos específicos de personas con discapacidad; género (en los que resalta el “derecho a decidir sobre la vida sexual y reproductiva de manera, responsable e informada”, con una formulación más precisa que la que contiene la Constitución); adulto mayor; niño, niña y adolescente; juventud (arts. 30-35). En varios artículos se reconocen las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas y su representación política a nivel departamental.

El estatuto de Santa Cruz dedica un capítulo al Régimen de los grupos vulnerables, en el que el gobierno departamental asume la obligación de coordinar con los gobiernos municipales para “proteger a aquellos grupos que son susceptibles de sufrir marginación o discriminación, entre otros: las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años; los adultos mayores; las personas con discapacidad; los jóvenes” (art. 65). Se prevén leyes especiales para estos grupos. Las mujeres y los pueblos indígenas no son incluidos explícitamente en ellos, pero existen previsiones relacionadas con la equidad de género y también reconocimiento explícito de la cultura y las formas políticas de los “pueblos indígenas oriundos del Departamento Autónomo do Santa Cruz”: chiquitano, guaraní, guarayo, ayoreo y mojeño.

En el caso del Beni, no existen referencias de grupos vulnerables o discriminados en razón de género, edad o capacidades diferentes. Sí se incluye un régimen de pueblos indígenas y comunidades campesinas, en el que el gobierno departamental podría reconocer como municipios autónomos las Tierras Comunitarias de Origen y las comunidades campesinas en los municipios con población mayoritariamente indígena (art. 49). Existe un reconocimiento de las comunidades campesinas, que tienen representación también en la Asamblea Departamental.

La propuesta de adecuación del estatuto de Pando señala la existencia de los siguientes pueblos indígenas: *tacana*, *cavineño*, *esse ejja*, *machineri*, *yaminahua*, *araona* y *pacahuara*; sus idiomas son reconocidos como oficiales en el departamento. Los derechos de las mujeres están más detallados, especialmente los derechos políticos y sociales (art. 18).

5.9. Rigidez de los estatutos

Uno de los asuntos fundamentales de la formulación de todos los estatutos es la manera en que podrán ser reformados. Esto tiene que ver directamente con la rigidez que se espera que tengan. La Constitución exige rigidez a cada estatuto; en cada departamento este aspecto se maneja de manera diferente.

El proyecto de la Federación de Campesinos de Chuquisaca es menos rígido que los otros, en tanto que prevé para las reformas parciales solamente una sesión extraordinaria de la Asamblea con aprobación por mayoría absoluta del total de los miembros (la iniciativa sería ciudadana o institucional). La reforma total requiere dos tercios de los asambleístas y referéndum (arts. 141-143). El proyecto de Franz Barrios Villegas es más complejo. Distingue tres clases de reforma: puntual, parcial y total. En ningún caso se admite la iniciativa ciudadana. La iniciativa es de los asambleístas (cinco, en el caso de las reformas puntual y parcial; la mitad, en el caso de la reforma total) o de la Gobernadora o el Gobernador. El proyecto de APCH repite la propuesta del estatuto de Tarija (*Cf. Infra.*)

En el caso de La Paz, los pasos de la reforma son los siguientes: iniciativa legislativa (ciudadana o institucional), decisión en Asamblea con mayoría calificada de dos tercios de los miembros, control de constitucionalidad y referéndum de aprobación. Las disposiciones transitorias del Estatuto Autonomo de La Paz comprometen la sanción de dos leyes fundamentales para la estructuración del gobierno departamental –la de Organización del Órgano Ejecutivo Departamental y la Ley Departamental de Fiscalización– en los 60 días posteriores a la publicación del resultado del referéndum de su aprobación.

Otras leyes deberán aprobarse en el lapso de un año: la Ley de Desarrollo Productivo, Económico y Promoción de Empleo; la Ley de Desarrollo de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio Exclusivo del Departamento; la Ley de Desarrollo del Régimen Electoral Departamental; la Ley del Transporte Interprovincial Terrestre, Fluvial, Ferrocarriles y Otros Medios de Transporte en el Departamento; la Ley de Otorgamiento de Personalidad Jurídica a Organizaciones Sociales, Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y Entidades Civiles sin Fines de Lucro; la Ley de Empresas Públicas Departamentales; la Ley de Creación

del Tesoro Departamental y la Ley de Descentralización y Desconcentración Administrativa.

La propuesta del Consejo Autónomo cochabambino distingue entre reforma total y reforma parcial. De la reforma total se encargaría una “Asamblea Estatuyente” activada por referéndum solicitado por 20% del electorado departamental, la mayoría de los asambleístas o el Gobernador o Gobernadora. La reforma parcial se inicia con una solicitud de 20% del electorado o mediante ley departamental aprobada por dos tercios de los asambleístas; también necesita referéndum de aprobación (art. 128). La propuesta ciudadana no especifica la reforma total o parcial. Se activa por iniciativa popular, con el respaldo de un número de firmas similar al 20% de los votos válidos en la última elección de Gobernador, o por iniciativa institucional. En ambos casos la reforma exige una ley departamental aprobada por dos tercios de los asambleístas, el control de constitucionalidad y el referéndum de aprobación.

El borrador de la Prefectura orureña propone mayor rigidez, en tanto que la iniciativa de reforma exige dos tercios de los miembros de la Asamblea y que la deliberación sobre la reforma debería esperar la siguiente legislatura (art. 120). No hay mayores detalles en relación con la necesidad de una mayoría calificada para la aprobación de la reforma ni sobre su vigencia inmediata o la necesidad de esperar una nueva legislatura.

El estatuto tarijeño también incorpora el señalamiento de que una legislatura aprueba la necesidad de reforma y la siguiente debe sancionarla. La iniciativa puede ser ciudadana (con el respaldo de al menos 8% del padrón electoral), del Gobernador, o dos tercios de los asambleístas. Tanto la aprobación de la ley de necesidad de reforma, en una legislatura, como la ley de reforma, en la siguiente, deben tener el respaldo de dos tercios de los asambleístas. Después el proyecto aprobado debe someterse a control constitucional, volver al Legislativo departamental para incorporar recomendaciones del Tribunal Constitucional y presentarse a referéndum en el que deben participar al menos 35% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La decisión del referéndum debe hacerse por mayoría absoluta. La reforma también puede hacerse por vía extraordinaria o abreviada. Si cuatro quintos de los asambleístas (en resolución legislativa) y el Gobernador coinciden en

una reforma, la ley de necesidad de reforma y la reforma misma pueden sancionarse en la misma legislatura (Capítulo I del Título Reforma del Estatuto de Autonomía).

En Santa Cruz, la reforma del estatuto se haría por iniciativa del Gobernador o un tercio de los miembros de la Asamblea Departamental, y sancionando una ley con mayoría de dos tercios de los asambleístas (salvo en casos de ampliación de competencias, que requieren mayoría absoluta), sin necesidad de referéndum ni explicitación de control de constitucionalidad. Los proyectos de reforma no aprobados cierran la posibilidad de reformar el mismo asunto en la misma legislatura (art. 168). El proceso de reforma reviste en Santa Cruz mayor importancia que en otros departamentos, en tanto que existe la propuesta de que la adecuación se haga como si fuera una reforma del estatuto, considerando el tercio de la Asamblea para la iniciativa y los dos tercios para la aprobación. Ello probablemente no reduciría los “costos políticos” del proceso pero mostraría un acatamiento del estatuto y una observancia de su contenido.

En el caso del Beni, el estatuto de fines de 2007 establece que la reforma se puede hacer solamente con tres condiciones: un referéndum, el apoyo de dos tercios de la totalidad de miembros de la Asamblea Departamental y la aplicación de la reforma a partir de la siguiente legislatura (Parte Séptima, Título I, Capítulo I).

En la propuesta reformada del estatuto de Pando, la reforma exige mayoría calificada de dos tercios en la Asamblea, control constitucional y referéndum. Agrega la prescripción de que solamente podrá haber una reforma en cada legislatura departamental (art. 116). No se aclara si las reformas surtirán efecto inmediatamente después de su promulgación o a partir de la siguiente legislatura.

6. Balance final y desafíos

En relación con los procesos, la ciudadanía está deficientemente informada de los alcances de los estatutos departamentales. Además de que no existe precisión en las declaraciones de los políticos sobre lo que se espera de los estatutos –si son constituciones políticas que se refieren a la totalidad de cada

departamento o se restringen a las labores y organización de su gobierno autónomo; sobre si incluirán visiones de desarrollo, obras públicas o demandas sectoriales–, hay contradicciones palmarias en las declaraciones referidas al avance de su elaboración o adecuación. Las informaciones que circulan en la prensa llegan a afirmar por un lado que los estatutos están ya elaborados o a punto de ser concluidos y que solamente falta “socializarlos” o validarlos en las provincias y municipios; afirman por otro lado y simultáneamente que los procesos de elaboración están en sus primeros pasos. Existen propuestas elaboradas por las prefecturas que, si bien no pueden presentarse como proyectos definitivos de estatuto –ya que la formulación debe hacerse participativamente y bajo responsabilidad de las asambleas–, no siempre se toman en cuenta aunque deberían considerarse como insumos básicos.

En general, pero sobre todo para los departamentos que están elaborando los estatutos, las causas *técnicas* que determinan el curso de los procesos pueden agruparse en los siguientes factores:

- La precisión de los alcances del estatuto y de la concepción sobre su relevancia práctica para la gestión legislativa en las asambleas.
- La precisión de los alcances del proceso de elaboración.
- La necesidad de crear una metodología a la medida del proceso, a partir de una definición de los alcances no siempre compartida por todos los actores estratégicos.
- El uso de los insumos previos al proceso (las propuestas preparadas por las prefecturas, los anteproyectos de organizaciones e instituciones).
- La formulación de una visión estratégica de conjunto previa a la recolección de propuestas ciudadanas o, por el contrario, la necesidad de construir la visión a partir de las numerosas propuestas, que no necesariamente son compatibles.
- La metodología para sistematizar las propuestas, si es que se considera que la sistematización es suficiente, o la percepción de que la recolección de propuestas es un paso inevitable, pero necesariamente infecundo o técnicamente intrascendente.

- La delegación de la responsabilidad a una comisión, con la consiguiente exención de hecho de la mayoría de los asambleístas, el compromiso de toda la Asamblea.

Junto a estos aspectos que podrían asumirse como técnicos, están los asuntos estrictamente políticos. Sobre todo en Santa Cruz la adecuación se asume como una concesión al centralismo, como un retroceso del que alguien deberá responsabilizarse ante la ciudadanía y las instituciones cruceñas. En otros departamentos el estatuto no parece estar en la prioridad de las asambleas, tal como sí lo estuvo para algunos prefectos salientes en el momento de cierre de las prefecturas, cuando decidieron legar a las nuevas instituciones un anteproyecto de estatuto como expresión de compromiso con sus departamentos.

La importancia que los asambleístas cruceños reconocen en los grupos corporativos y en la ciudadanía significa que los caracteres técnicos y políticos del proceso exceden la Asamblea y pueden generar puntos de veto o bloqueo más allá de la metodología diseñada y de las actividades planificadas. Otro elemento fundamental destacado por uno de los entrevistados es la inercia del centralismo en la cultura política boliviana. Al parecer, varios de los asambleístas en los departamentos occidentales esperan que se “baje línea”, de manera de actuar en consecuencia con la dinámica política nacional (JdF).

Ya que no existe una metodología precisa y con parámetros temporales definidos, el avance o estancamiento de los procesos puede establecerse solamente en función de sus propias previsiones y sobre todo en función de los acuerdos políticos que se alcancen en cada departamento.

En cuanto a los contenidos de los estatutos, todavía no es visible la opción de alcanzar el control constitucional sin necesariamente considerar las restricciones impuestas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Examinando la distribución de las competencias, no existen en general avances que superen lo establecido en esta ley por la autonomía en 2006 tienen una relación diferente porque cuentan con documentos cuyos catálogos de competencias no tienen como referente la Constitución ni la Ley Marco. Esta situación podría ser favorable a la innovación, considerando que se formularon sin el punto de vista restrictivo de esta ley. Sin embargo, el proyecto de estatuto de Pando “adecuado”, al expurgar las competencias que sobrepasan

la Constitución, también elimina otras opciones que podrían ser fructíferas para el gobierno departamental.

Entre los límites de la asunción de competencias es notoria la llamada “cláusula residual”, que involucra que las materias no especificadas en la Constitución son de competencia del nivel central del Estado. La mayor innovación se encuentra en la propuesta de solicitar la transferencia de competencias (tal como está en la propuesta del gobierno departamental de Cochabamba, por ejemplo) y en la posibilidad de asumirlas departamentalmente por razón de beneficio público mientras no se ejerzan desde el nivel central (el estatuto de Santa Cruz). La transferencia y la inversión de la lógica de la “cláusula residual” dependerán en definitiva de la capacidad de respuesta efectiva de los gobiernos departamentales frente a las demandas sociales y del hecho de que la asunción de competencias es insoslayable y debe hacerse gradualmente.

En las propuestas no existen modalidades novedosas de democracia directa o participativa o mecanismos no contemplados en la Constitución. Esto es fundamental ya que los niveles subnacionales pueden experimentar e innovar más libremente que el nivel central, encargado de formular leyes básicas. Considerando solamente a los pueblos indígenas y originarios, se trata de una oportunidad para ampliar la llamada “demodiversidad”, en tanto que aunque existen pocos procesos de establecimiento de autonomía indígena originaria campesina y todos los departamentos tienen diversidad cultural, con tradiciones indígenas diversas con prácticas políticas particulares basadas en normas y procedimientos propios.

La organización de los gobiernos departamentales tiene como modelos la del gobierno central y de los gobiernos municipales. Sobresale la idea de formar un régimen “parlamentarista” en la propuesta ciudadana de Cochabamba. Las posibilidades de ejercicio discrecional y de bloqueo mutuo entre los órganos de poder parecen ser remotas, aunque la legislación nacional permite la suspensión de autoridades más allá de lo que enuncien los estatutos.

En general, las propuestas no incluyen mecanismos de consecución de fondos más allá de lo señalado en las leyes nacionales. Hasta ahora, en los proyectos de estatuto se impone la tradición de establecer mecanismos de transferencia más que dominios tributarios para las entidades autónomas.

Los proyectos de estatuto aceptan la obligatoriedad de la coordinación entre entidades autónomas. Sin embargo, más allá de enunciar esas posibilidades, pueden darse dificultades en relación con las competencias concurrentes, sobre todo por la simultaneidad de la regulación y ejecución en diferentes niveles.

Existen varios desafíos para los protagonistas del proceso, que son los asambleístas de cada departamento. En relación con las asambleas como tales, está la necesidad de involucrarse en el proceso más allá de que en varios casos es una comisión la encargada de impulsarlo. En cuanto al contenido de los proyectos, es necesario formular visiones de conjunto que guíen la participación social. En relación con la sociedad, deben buscarse los mecanismos para garantizar que los esfuerzos participativos sean eficientes; deben recuperarse como insumos todos los procesos previos, de manera que la población continúe respaldando las transformaciones institucionales.

Bibliografía

- Alborta, Patricia; Montalvo, Marcelo; Zapata, Marco
2005 “Régimen de transferencias intergubernamentales para las autonomías regionales”. *Documentos de Trabajo hacia la Constituyente* N° 5. La Paz: Plural.
- Ameller, Vladimir
2010 “Naturaleza y materias críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomía”. En Susanne Käss e Iván Velásquez Castellanos (eds.), *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*. La Paz: KAS, 95-137.
- Andeweg, Rudy
2000 “Consociational Democracy”. *Annual Review of Political Science*, Vol. 3.
- Avendaño, Justino
2009 *El Estado boliviano y la distribución de competencias de las entidades autonómicas*. La Paz: IDEA Internacional.

Ayala, Rodrigo

2010 “Árboles, helechos y astillas. Organizaciones políticas en Tarija”. La Paz: fBDM.

Barrios Villegas, Franz

2010 “Desarrollo partidario en el nivel subnacional. Chuquisaca”. La Paz: fBDM.

Böhrt, Carlos

2010 *Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia*. La Paz: IDEA Internacional.

De Souza, Antonio Ricardo; De Carvalho Araujo, Vinicius

2003 “O estado da reforma. Balanço da literatura em gestão pública”. *Revista do Serviço Público*, Año 54, N° 2, 61-98.

Maass, Arthur (comp.)

1959 *Area and Power*. Glencoe: Free Press.

Mahoney, James

2006 “Analyzing Path Dependence. Lessons from the Social Sciences”, en A. Wimmer y R. Kössler (comps.), *Understanding Change. Models, Methodologies, and Metaphors*. Houndmills: Palgrave.

Mahoney, James; Schenshul, Daniel

2006 “Historical Context and Path Dependence”, en R. Goodin y Ch. Tilly, *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Otter, Thomas; Cortez, Mónica

2010 “Poniendo en marcha a las autonomías. Un panorama inicial acerca de pasos pendientes para la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”. En: Susanne Käss e Iván Velásquez Castellanos (eds.), *Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)*. Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras. La Paz: KAS, 79-94.

Pedraza, Gustavo

2010 “Formación, mutación y emergencia de nuevos actores políticos en Santa Cruz”. La Paz: fBDM.

Peña, Claudia

2010 “Un pueblo eminente. Autonomist Populism in Santa Cruz”. *Latin American Perspectives*, Ver. 172, Vol. 37, N° 4, 125-139.

Rhodes, R.A.W.

1992 “Intergovernmental relations. Unitary systems”. En: Mary Hawkesworth y Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*. Nueva York: Routledge, 316-335.

Suksi, Markku

2011 *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Heidelberg: Springer.

Urenda, Juan Carlos

1987 *Autonomías departamentales* (2ª ed.: 2003).

Villarroel, Sergio

2010 “Asignación tributaria subnacional en Bolivia. Situación actual, controversias y futuros temas de debate”. Ponencia ante el Segundo Congreso de Tributación Internacional, Santa Cruz.

Weyland, Kurt

2008 “Towards a New Theory of Institutional Change”. En: *World Politics*, N° 60, 281-314.

Documentos

Asamblea Autónoma Provisional del Departamento de Tarija

2008 *Estatuto de autonomía del departamento de Tarija*, Tarija.

Asamblea de la Benianidad

2007 *Estatuto autonómico del departamento del Beni*, Trinidad.

Asamblea Legislativa de La Paz

2011 *Estatuto autonómico de La Paz. Aprobado en grande*, La Paz.

Asamblea Legislativa Departamental de Pando

2011 *Propuesta de adecuación del estatuto autonómico del departamento de Pando. Versión de socialización para recibir aportes*, Cobija: Secretaría de Autonomía, Descentralización y Concurrencia.

Asamblea Legislativa Departamental de Potosí

2011 Proceso de elaboración del proyecto estatuto autonómico departamental, Potosí.

2011 Reglamento a la departamental N° 016, para la elaboración del estatuto autonómico departamental de Potosí, Potosí, 6 de abril de 2011.

Asamblea Provisional Autonómica

2007 *Estatuto del departamento autónomo de Santa Cruz. Aprobado en sus tres etapas (en grande, en detalle y en revisión)*, Santa Cruz.

Comisión de Constitución, Estatuto y Desarrollo Constitucional

2011 *Informe de gestión legislativa 2010-2011*, Tarija: Asamblea Legislativa Departamental de Tarija.

Consejo Autonómico Departamental

2010 *Propuesta de estatuto (versión final). Autonomía departamental*, Cochabamba.

Federación Única de Trabajadores de Pueblos Originarios de Chuquisaca (FUTPOCH)

2011 *Proyecto de estatuto autonómico del departamento de Chuquisaca. Versión preliminar para la discusión*, Sucre.

Observatorio de los Derechos Humanos

S.f. *Propuesta interinstitucional e intersectorial en derechos humanos para el estatuto autonómico del departamento de Chuquisaca.*

Prefectura de Oruro

S.f. *Proyecto de estatuto autonómico del departamento de Oruro. Borrador.*

S.a.

2007 *Estatuto fundamental autonómico del departamento de Pando*, Cobija.

S.a.

2011 *Proyecto de estatuto autonómico de Cochabamba. Propuesta ciudadana para el debate.*

Entrevistas y declaraciones registradas

- Ángel Villacorta, Asamblea Legislativa Departamental de La Paz.
- Eduardo Campos, Asamblea Legislativa Departamental de Oruro, Asambleísta por UN (entrevista).
- Edwin Rodríguez, Asamblea Legislativa Departamental de Potosí.
- Freddy Otero, director jurídico, Asamblea Departamental de Santa Cruz (entrevista).
- José de la Fuente, asesor de los procesos de elaboración de estatutos en Chuquisaca, Cochabamba y Potosí (entrevista).
- Javier Limpías, Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz.
- Hilda Rea, Asamblea Legislativa Departamental del Beni.
- Marco Carrillo, Asamblea Legislativa Departamental de Cochabamba.
- Máxima Sánchez, expresidenta de la Comisión de Constitución, Estatuto y Desarrollo Constitucional, Asamblea Departamental de Tarija. Asambleísta por Camino al Cambio (entrevista).

Anexos

Tabla A1. Elecciones departamentales 2010. Elementos del sistema electoral

Cargo	Circunscripciones			Fórmula
	Departamento	Provincia	Municipio	
Gobernador o gobernadora	Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Beni, Pando (circunscripciones únicas departamentales)			Mayoría simple
	Santa Cruz (circunscripción única departamental)			Mayoría absoluta con segunda vuelta
Asambleístas por territorio		Provincias de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Santa Cruz (circunscripciones uninominales)	Municipios de Pando (circunscripciones uninominales)	Mayoría simple
			Municipios de Tarija; dos municipios (circunscripciones uninominales) por provincia o un municipio, en Cercado y Burdett O'Connor (binominales)	Mayoría simple y divisores naturales
		Provincias de Beni (circunscripciones plurinominales)		Dos por mayoría y uno por minoría
Asambleístas por población	Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí (circunscripciones plurinominales)	Provincias de Tarija (circunscripciones plurinominales y uninominales en función del tamaño de la población)		Divisores naturales (según se establece en el artículo 38 de la Ley N° 4021)
		Provincias de Santa Cruz (circunscripciones plurinominales y uninominales en función del tamaño de la población)		Divisores naturales (artículo 38 de la Ley N° 4021)
Subgobernadores		Provincias del Beni (circunscripciones uninominales)		Mayoría simple
Corregidores			Municipios del Beni (circunscripciones uninominales)	Mayoría simple
Ejecutivos seccionales de desarrollo			Municipios de Tarija (circunscripciones uninominales), a excepción de los municipios de la provincia Gran Chaco	Mayoría simple

Tabla A2. Competencias departamentales exclusivas y concurrentes en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

COMPETENCIAS	SALUD	HÁBITAT Y VIVIENDA
Exclusivas		
Concurrentes	<p>a) Formular y aprobar el Plan Departamental de Salud en concordancia con el Plan de Desarrollo Sectorial Nacional.</p> <p>b) Ejercer la rectoría en salud en el departamento para el funcionamiento del Sistema Único de Salud, en el marco de las políticas nacionales.</p> <p>c) Proporcionar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del tercer nivel.</p> <p>d) Proveer a los establecimientos de salud del tercer nivel, servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.</p> <p>e) Coordinar con los municipios y universidades públicas el uso exclusivo de los establecimientos del Sistema de Salud público para la formación adecuada de los recursos humanos, en el marco del respeto prioritario del derecho a las personas.</p> <p>f) Planificar la estructuración de redes de salud funcionales y de calidad, en coordinación con las entidades territoriales autónomas municipales e indígena originario campesinas en el marco de la Política Nacional de la Salud Familiar Comunitaria Intercultural.</p> <p>g) Establecer mecanismos de cooperación y cofinanciamiento en, coordinación con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos, para garantizar la provisión de todos los servicios de salud en el departamento.</p> <p>h) Acreditar los servicios de salud dentro del departamento de acuerdo a la norma del nivel central del Estado.</p> <p>i) Ejecutar los programas epidemiológicos en coordinación con el nivel central del Estado y municipal del sector.</p> <p>j) Elaborar y ejecutar programas y proyectos departamentales de promoción de salud y prevención de enfermedades en el marco de la política de salud.</p> <p>k) Monitorear, supervisar y evaluar el desempeño de los directores, equipo de salud, personal médico y administrativo del departamento en coordinación y concurrencia con el municipio.</p> <p>l) Apoyar y promover la implementación de las instancias departamentales de participación y control social en salud y de análisis intersectorial.</p> <p>m) Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos necesarios para el Sistema Único de Salud en conformidad a la ley que lo regula.</p> <p>n) Informar al ente rector nacional del sector salud y las otras entidades territoriales autónomas sobre todo lo que requiera el Sistema Único de Información en salud y recibir la información que requieran.</p> <p>o) Cofinanciar políticas, planes, programas y proyectos de salud en coordinación con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en el departamento.</p> <p>ñ) Ejercer control en el funcionamiento y atención con calidad de todos los servicios públicos, privados, sin fines de lucro, seguridad social, y prácticas relacionadas con la salud con la aplicación de normas nacionales.</p> <p>o) Ejercer control en coordinación con los gobiernos autónomos municipales del expendio y uso de productos farmacéuticos, químicos o físicos relacionados con la salud.</p> <p>p) Ejecutar las acciones de vigilancia y control sanitario del personal y poblaciones de riesgo en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, de expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva, en coordinación y concurrencia con los gobiernos municipales.</p> <p>q) Vigilar y monitorear las imágenes, contenidos y mensajes que afecten la salud mental de niños, adolescentes y público en general, emitidos por medios masivos de comunicación, asimismo las emisiones sonoras en general.</p>	<p>a) Formular y ejecutar políticas departamentales del hábitat y la vivienda, complementando las políticas nacionales de gestión territorial y acceso al suelo, financiamiento, tecnologías constructivas y otros aspectos necesarios.</p> <p>b) Desarrollar las normas técnicas constructivas nacionales según las condiciones de su jurisdicción.</p> <p>c) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas.</p>

Competencias departamentales en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (continuación)

COMPETENCIAS	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	TELEFONÍA Y TELECOMUNICACIONES	PATRIMONIO	RECURSOS NATURALES
Exclusivas			<p>1. Formular y ejecutar políticas de protección, conservación, recuperación, custodia y promoción del patrimonio cultural departamental y descolonización, investigación y prácticas de culturas ancestrales de naciones originarias y pueblos indígenas, idiomas oficiales del Estado Plurinacional, en el marco de las políticas estatales.</p> <p>2. Elaborar y desarrollar normativas departamentales para la declaración, protección, conservación y promoción del patrimonio cultural, histórico, documental, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible a su cargo, dentro de los parámetros establecidos en la Ley Nacional del Patrimonio Cultural.</p> <p>3. Apoyar y promover al consejo departamental de culturas de su respectivo departamento.</p> <p>4. Generar espacios de encuentro e infraestructura para el desarrollo de las actividades artístico culturales.</p>	
Concurrentes	<p>a) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente planes y proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado, los gobiernos municipales e indígena originario campesinos que correspondan, pudiendo delegar su operación y mantenimiento a los operadores correspondientes, una vez concluidas las obras. Toda intervención del gobierno departamental debe coordinarse con el municipio o autonomía indígena originaria campesina beneficiaria.</p> <p>b) Coadyuvar con el nivel central del Estado en la asistencia técnica y planificación sobre los servicios básicos de agua potable y alcantarillado.</p>	<p>a) Formular y aprobar el régimen y las políticas departamentales de comunicaciones y telecomunicaciones, telefonía fija redes privadas y radiodifusión</p> <p>b) Reglamentar los servicios de telefonía fija, redes privadas y radiodifusión con alcance departamental.</p> <p>a) Supervisar el uso de las frecuencias electromagnéticas de alcance departamental, de acuerdo al Plan Nacional de Frecuencias Electromagnéticas.</p>		<p>a) Ejecutar la política general de conservación y protección de cuencas, suelos, recursos forestales y bosques.</p>

Competencias departamentales en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (continuación)

COMPE- TENCIAS	BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE	RECURSOS HÍDRICOS	DESARROLLO RURAL INTEGRAL	DESARROLLO PRODUCTIVO
Exclusivas				<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción del desarrollo productivo con la generación de empleo digno en concordancia con el Plan General de Desarrollo Productivo. 2. Promover complejos productivos en su jurisdicción en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo. 3. Formulación de proyectos para el acceso a mercados departamentales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas. 4. Promover en coordinación con el nivel central del Estado una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo a nivel departamental. 5. Ejecutar políticas públicas a nivel departamental para elevar la productividad y competitividad del sector productivo en el marco de la economía plural y el plan de desarrollo productivo. 6. Formular y promover planes, programas y proyectos de industrialización de la producción a nivel departamental. 7. Formular, proponer y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción nacional a nivel departamental. 8. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial. 9. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel departamental.
Concu- rrentes	<ol style="list-style-type: none"> a) Reglamentar y ejecutar, en su jurisdicción, el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos aprobadas por el nivel central del Estado. a) Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción. 	<ol style="list-style-type: none"> a) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas e implementar la institucionalidad del riego prevista en ley del sector, en observación del parágrafo II del artículo 373 de la Constitución Política del Estado. a) Diseñar y ejecutar proyectos hidráulicos, conforme al régimen y políticas aprobadas por el nivel central del Estado. 	<ol style="list-style-type: none"> a) Formular, aprobar y ejecutar políticas departamentales para la agricultura, ganadería, caza y pesca, en concordancia con las políticas generales. b) Fomentar la transformación e incorporación de valor agregado a la producción agrícola, ganadera y piscícola. 	

Competencias departamentales en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (continuación)

EX	PLANIFICACIÓN	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	TURISMO	TRANSPORTES	GESTIÓN DEL RIESGO
	<p>1. Diseñar y establecer el plan de desarrollo económico y social del departamento, incorporando los criterios del desarrollo económico y humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, considerando a los planes de desarrollo municipales e indígenas originario campesinos, en el marco de lo establecido en el Plan General de Desarrollo.</p> <p>2. Coordinar los procesos de planificación de los municipios y de las autonomías indígena originaria campesinas de su jurisdicción.</p>	<p>1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, en coordinación con los municipios y las autonomías indígena originaria campesinas.</p> <p>2. Diseñar y ejecutar, en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan Departamental de Uso de Suelos en coordinación con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.</p>	<p>1. Elaborar e implementar el Plan Departamental de Turismo en coordinación con las entidades territoriales autónomas.</p> <p>2. Establecer las políticas de turismo departamental en el marco de la política general de turismo.</p> <p>3. Promoción de políticas del turismo departamental.</p> <p>4. Promover y proteger el turismo comunitario.</p> <p>5. Supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios turísticos, con excepción de aquellos que mediante normativa municipal expresa hubieran sido definidos de atribución municipal; preservando la integridad de la política y estrategias nacionales de turismo.</p> <p>6. Establecer y ejecutar programas y proyectos para emprendimientos turísticos comunitarios.</p> <p>7. Velar por la defensa de los derechos de los usuarios de servicios turísticos y de los prestadores de servicios legalmente establecidos.</p> <p>8. Autorizar y supervisar a las operadoras de servicios turísticos, la operación de medios de transporte aéreo con fines turísticos, así como las operaciones de medios de transporte terrestre y fluvial en el departamento.</p>	<p>1. Aprobar políticas departamentales de transporte e infraestructura vial interprovincial e intermunicipal.</p> <p>2. Planificar y promover el desarrollo del transporte interprovincial por carretera, ferrocarril, fluvial, y otros medios, en el departamento.</p> <p>3. Ejercer competencias de control y fiscalización para los servicios de transportes de alcance interprovincial e intermunicipal.</p> <p>4. Regular el servicio y las tarifas de transporte interprovincial e intermunicipal.</p> <p>IV. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 7, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:</p> <p>1. Planificar, diseñar, construir, mantener y administrar las carreteras de la red departamental, vecinal y comunitaria en el departamento.</p> <p>3. Apoyar en la planificación de obras de infraestructura de caminos en la jurisdicción de las autonomías indígena originaria campesinas del departamento.</p> <p>V. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 8, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales tienen la competencia exclusiva de construir y mantener líneas férreas, ferrocarriles y otros medios de la red departamental</p> <p>Construir, mantener y administrar aeropuertos que atiendan el tráfico de alcances departamental.</p>	<p>1. Conformar y liderar comités departamentales de reducción de riesgo y atención de desastres, en coordinación con los comités municipales.</p> <p>2. Consolidar los indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres informados por los gobiernos municipales, efectuando el seguimiento correspondiente a escala departamental.</p> <p>3. Definir políticas, en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo.</p> <p>4. Evaluaciones del riesgo, aplicando los criterios, parámetros y metodología común para clasificar los mismos, monitorearlos, comunicarlos dentro del ámbito departamental y reportarlos al Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).</p> <p>5. Elaborar sistemas de alerta temprana vinculados a más de un municipio.</p> <p>6. Elaborar políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país, de acuerdo a la clasificación del riesgo.</p> <p>7. Declarar desastre y/o emergencia, en base a la clasificación respectiva y acciones de respuesta y recuperación integral de manera concurrente con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.</p> <p>8. Normar, diseñar y establecer políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel departamental.</p> <p>9. Definir políticas y mecanismos que garanticen la financiación de medidas de reducción de riesgos de desastre incorporadas dentro de la gestión del desarrollo.</p>

Competencias departamentales en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (continuación)

Casos no precisados

OBSERVACIÓN	ENERGÍA	SEGURIDAD CIUDADANA	RELACIONES INTERNACIONALES
<p>REDACCIÓN</p>	<p>La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de energía y sus fuentes deberá ser regulada por una ley sectorial del nivel central del Estado, la cual definirá la política, planificación y régimen del sector. Dicha distribución se basará en el mandato a ley del parágrafo II del artículo 378, la competencia exclusiva del numeral 8, parágrafo II del artículo 298, la competencia concurrente del numeral 7, parágrafo II, del artículo 299, las competencias exclusivas de los numerales 6 y 16, parágrafo I del artículo 300 de los gobiernos departamentales autónomos, la competencia exclusiva del numeral 12, parágrafo I del artículo 302 de los gobiernos municipales, y la competencia concurrente del numeral 4, parágrafo III del artículo 304, de la Constitución Política del Estado.</p>	<p>I. Al ser el Estado el garante de los derechos fundamentales y al ser la seguridad ciudadana un fin y función esencial contemplada en la Constitución Política del Estado, esta competencia deberá ser regulada por una ley especial. II. El ejercicio de la competencia concurrente de seguridad ciudadana por parte de las entidades territoriales autónomas deberá sujetarse a la ley especial, emitida por el nivel central del Estado, de acuerdo a la competencia concurrente del numeral 13, parágrafo II del artículo 299, de la Constitución Política del Estado.</p>	<p>En virtud de que las relaciones e intercambios internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales responden a los fines del Estado en función de la unidad, soberanía y los intereses del pueblo, la distribución y el ejercicio de la competencia compartida, establecida en el numeral 5, parágrafo I del artículo 299 de la Constitución Política del Estado, que debe darse entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas deberá ser regulada por ley.</p>

Asamblea Legislativa Departamental de La Paz
Modelo autonómico emergente
del proyecto de estatuto autonómico
del departamento de La Paz

Carlos Rocabado

Referencias académicas del autor

Carlos Rocabado es economista especialista en descentralización. Ha realizado sus estudios en la Universidad Católica de Lovaina, la Universidad de Reading y la Universidad Complutense de Madrid (candidato a Doctor). Desde el año 2005 trabaja como consultor en temas ligados a tributación y al régimen autonómico boliviano, incluyendo las áreas normativa, fiscal-financiera y competencial. Correo electrónico: rocabadoc@gmail.com.

1. Introducción

La aprobación del régimen autonómico para el departamento de La Paz, mediante referéndum del 6 de diciembre de 2009, marca el inicio del proceso autonómico paceño y de la construcción participativa del Estatuto Autonómico del Departamento de La Paz (EAD), de acuerdo con los mecanismos y disposiciones que ya habían sido establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) aprobada el mismo año. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), aprobada en julio de 2010, terminaría de definir los lineamientos para la construcción de la norma departamental fundamental.

El primer proyecto de EAD fue aprobado en grande el 14 de julio de 2011, exactamente un año después de la aprobación de la LMAD, luego de una serie de consultas, talleres, reuniones y discusiones que marcaron el carácter participativo, deseado además de querido, de su creación.

El presente documento pretende exponer y caracterizar el tipo de modelo autonómico presente en dicho proyecto de EAD, como herramienta adicional para su análisis y comprensión. Su alcance además del necesariamente estratégico, aborda también aspectos formales, estructurales, funcionales y competenciales.

2. Aspectos formales y estructurales

2.1. Aspectos formales y técnica normativa

El proyecto de EAD consiste en 95 artículos, repartidos en 11 títulos, 21 capítulos y 6 secciones (estas últimas utilizadas específicamente en temas de

principios rectores y desarrollo productivo), además de 3 disposiciones transitorias. El proyecto también contiene un preámbulo introductorio.

No se ha utilizado en la estructuración del proyecto separaciones mayores, superiores a los títulos, como podrían serlo los libros o partes¹, es decir, no se ha visto por conveniente clasificar los distintos títulos del proyecto de EAD. Tampoco se usan disposiciones finales o adicionales. Aunque podría darse el caso, en esta norma primigenia tampoco se consideran disposiciones abrogatorias o derogatorias².

Se ha elegido incluir *nomen juris* para cada uno de los artículos del proyecto. Esto se da comúnmente en las leyes del Estado, aunque no en la CPE. Su uso en normas similares internacionales es irregular. Por ejemplo, en España, los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León los utilizan inclusive para sus disposiciones adicionales. El resto de Comunidades Autónomas no utiliza *nomen juris* en los artículos de sus Estatutos.

2.2. Aspectos estructurales

La estructura del EAD se muestra en la tabla 1. De los 11 títulos que lo componen, el más grande es aquel de Estructura y Organización del Gobierno (Título III, con 5 capítulos y 23 artículos). Cinco títulos (IV, VII, IX, X, XI)

-
- 1 Por ejemplo, la CPE está dividida en cinco partes: bases fundamentales, estructura y organización funcional, estructura y organización territorial, estructura y organización económica, jerarquía normativa y reforma.
 - 2 Podría darse el caso de que una norma departamental aprobada con anterioridad a la Carta Orgánica (es decir, cualquier norma aprobada desde la constitución del gobierno autónomo departamental hasta la aprobación del Estatuto Departamental) contenga disposiciones contrarias al EAD. Si nos atenemos a la jerarquía establecida en la CPE, tendríamos dos situaciones. 1. Si la norma contraria al EAD es un reglamento, ordenanza, decreto, etc.; pero no una ley, debe adecuarse al EAD. 2. Si la norma contraria al EAD es una ley emanada de la Asamblea Legislativa Departamental, sólo una disposición podrá aclarar que el EAD es jerárquicamente superior a la ley, para que así esta última tenga que adecuarse al EAD. Esta disposición aclaratoria sería el mismo EAD, una ley (departamental) que regule el ordenamiento jurídico en la entidad territorial autónoma departamental de La Paz o una ley (nacional) que regule el ordenamiento jurídico de todas las entidades territoriales autónomas.

contienen un capítulo único y son a su vez los títulos más cortos en cuanto a número de artículos (4 artículos tienen los capítulos IV, VII y X; el capítulo IX tiene 2 artículos; el capítulo XI, uno solo).

Tabla 1. Estructura del proyecto de EAD

Preámbulo
I. Bases (6 artículos)
I.1. Disposiciones generales
II. Derechos, deberes y políticas públicas (18 artículos)
II.1. Derechos y deberes
II.2. Minoría
II.3. Principios rectores de las políticas públicas (4 secciones)
III. Estructura y organización funcional del gobierno autónomo del departamento (23 artículos)
III.1. Órganos del gobierno autónomo departamental
III.2. Asamblea departamental
III.3. Procedimiento legislativo y fiscalización
III.4. Órgano ejecutivo departamental
III.5. Suplencia y revocatoria de mandato
IV. Competencias del gobierno autónomo departamental (capítulo único, 4 artículos)
V. Organización económica del departamento de La Paz (10 artículos)
V.1. Disposiciones generales
V.2. Patrimonio, bienes y recursos departamentales
V.3. Administración fiscal departamental
V.4. Control gubernamental
VI. Planificación del departamento (18 artículos)
VI.1. Planificación departamental
VI.2. Desarrollo productivo (2 secciones)
VII. Medio ambiente (capítulo único, 4 artículos)
VIII. Desarrollo sectorial (5 artículos)
VIII.1. Recursos naturales no renovables
VIII.2. Infraestructura departamental
IX. Información, transparencia, participación y control social (capítulo único, 2 artículos)
X. Relaciones del gobierno autónomo departamental (capítulo único, 4 artículos)
XI. Reforma del Estatuto (capítulo único, 1 artículo)
Disposiciones transitorias (3 disposiciones)

FUENTE: elaboración propia con base en proyecto de EAD.

Sin embargo, el documento puede categorizarse de manera alternativa de acuerdo a la clásica estructuración material, que separa las partes dog-

mática y orgánica de la norma. En esta división, el régimen competencial estaría incluido, en principio, en la parte organizativa (cuadro 2). Esta reorganización teórica de los contenidos nos permite ver ciertas particularidades del EAD:

- La parte dogmática está constituida por nueve artículos, un décimo del total, aunque la peculiaridad del texto del proyecto es que algunos aspectos competenciales se han planteado como principios, lo cual confiere un carácter dogmático a un segundo conjunto de disposiciones, repartidas en 14 artículos suplementarios. Es este el caso para los sectores de 1) género, niñez, adolescencia, adulto mayor y discapacitados; 2) salud, educación y cultura; 3) deporte y recreación, 4) seguridad ciudadana.
- La estructura de los órganos de gobierno ocupa la mayor parte de la parte organizativa y aborda la mayor parte de los asuntos estructurales y funcionales requeridos.
- En cuestiones competenciales se da mayor espacio al tema de desarrollo productivo y de modelo económico de la Entidad Territorial Autónoma (ETA) departamental. Si bien a primera vista un conjunto de competencias exclusivas departamentales pareciera no estar integrado en el texto, en una sección posterior se verá cómo varias de estas competencias están incluidas bajo este paraguas de “desarrollo productivo” y bajo aquél de “infraestructura”.

Tabla 2. Partes y temáticas del proyecto de EAD

PARTE	TEMA	ARTÍCULOS
Parte dogmática	Ubicación, sede e idiomas	1-3
	Símbolos	4
	Principios, valores y fines	5-6
	Derechos, deberes	7-9
Parte organizativa I	Órgano Legislativo	27-35
	Órgano Ejecutivo	36-45
	Disposiciones comunes/Administración	25-26, 46-47,76

Continúa en la siguiente página.

Viene de la página anterior:

	Relaciones	91-94
	Régimen fiscal-financiero	56-60
	Ordenamiento territorial/Planificación	62-63,77
	Control, participación y control social	61,89-90
	Reforma de la norma	95
Parte organizativa II (competencias)	Disposiciones generales	48-51
	Género, niñez, adolescencia, discapacitados, adulto mayor	11-15*
	Salud, educación, deporte, cultura, recreación	10,16-22*,73
	Seguridad ciudadana	23-24*
	Desarrollo productivo/modelo económico	52-55,64-71,74,79
	Ciencia y tecnología	72
	Turismo	75
	Riego	78
	Medio Ambiente	80-82
	Recursos naturales	83-86
	Infraestructura	87-88

*Integrados en la parte dogmática como principios

FUENTE: elaboración propia con base en proyecto de EAD.

3. Referencias y desarrollo normativos del EAD

El proyecto de EAD, si bien se presenta como una norma específica para una jurisdicción territorial particular –la ETA departamental de La Paz³–, también hace parte del cuerpo normativo nacional. Esto significa que el EAD se relaciona con el universo de normas de dos maneras: 1) a través de su conexión con la CPE y las leyes nacionales, incluyendo la LMAD, 2) como norma de referencia para las normas propias de la ETA en cuestión, en especial a través de las derivaciones a ley incluidas en su texto.

3 O simplemente el departamento (de La Paz), término más simple utilizado a lo largo del proyecto de EAD.

3.1. El proyecto de EAD y las normas nacionales

El proyecto de EAD hace referencia tanto a la Constitución como a leyes del nivel central del Estado. A la CPE, por lo menos 45 veces, en temas muy diversos: idiomas, funcionamiento de la Asamblea Legislativa Departamental, origen y uso de recursos, servicio público, ejercicio competencial, control gubernamental, participación y control social, relaciones internacionales y con la sociedad civil, reforma de la norma. El proyecto de EAD también se refiere a la CPE en temas competenciales específicos (salud y educación, seguridad ciudadana), que justamente son competencias concurrentes para las cuales el nivel central del Estado debe desarrollar las políticas respectivas, a través de leyes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Por último, están las referencias a la CPE en cuanto a principios y fines del gobierno autónomo departamental, que serán desarrolladas en la sección de visión y estrategia de este documento.

También existen numerosas referencias a leyes del nivel central del Estado, en varios casos no especificadas. Sí se hace referencia explícitamente a dos leyes nacionales fundamentales:

- 1) La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), mencionada en los siguientes aspectos del EAD: principios del régimen autonómico, fines del gobierno autónomo departamental, elaboración, aprobación y reforma del Estatuto, relaciones, acuerdos y convenios intergubernativos, tesorería, Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, gestión de riesgos y atención de desastres naturales;
- 2) Las leyes del Régimen Electoral y del Órgano Electoral, mencionadas en los siguientes acápite: conformación de la Asamblea Legislativa Departamental, elección para el Tribunal Electoral Departamental, iniciativa legislativa, elección de Gobernador/Gobernadora y Vicegobernador/Vicegobernadora, revocatoria de mandato, referéndum⁴.

⁴ También podemos mencionar la paradoja de una dependencia ante una ley nacional del patrimonio cultural (art. 20.7 del proyecto de EAD), cuando patrimonio cultural se constituye claramente en competencia exclusiva de las ETA departamentales (art. 300.I.19 de la CPE).

Estas referencias explícitas tienen una particularidad que vale la pena mencionar. Ambas son leyes que pueden, o no, tener un horizonte de vigencia menor al que uno estima que el EAD tendrá (por lo menos 20 años); ambas son leyes cuyos procedimientos de reforma son más livianos que aquellos establecidos para la CPE o para los Estatutos o Cartas Orgánicas, los cuales necesitan de un proceso de referéndum en cualquier caso. De este modo, cabe la posibilidad de que una reforma de dichas leyes cause indirectamente inestabilidad en el texto del Estatuto o Carta Orgánica. Por poner un ejemplo simple, válido para el proyecto de EAD de La Paz, pensemos que una LMAD reformada elimina el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario; desde ese momento, el EAD tendría en su redacción una mención a un Fondo ya inexistente (art. 70). Teóricamente, esta situación de posible *off-side* se puede generalizar, en cualquier Estatuto o Carta Orgánica subnacional, a cualquier referencia hecha a una competencia no exclusiva, sobre la cual la ETA no tiene completa titularidad⁵.

3.2. Requerimientos de la LMAD

Según lo establecido en el art. 271.I de la CPE, la LMAD regula “el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas” en su título cuarto, capítulo segundo. Más específicamente, su artículo 62 define los contenidos mínimos y potestativos que tendrían que tener los distintos EAD. El proyecto de EAD de La Paz cumple, aunque no totalmente, esta lista de contenidos (tabla 3). Especial atención habría que brindar a los siguientes puntos no concretados:

- Periodo de mandato de los asambleístas.
- Autoridades de la administración financiera.
- Definición de mecanismos y formas de participación y control social.
- Definición de minorías no indígena originario campesinas y régimen para éstas.

⁵ Según la definición de competencia del artículo 6.II.4 de la LMAD.

Tabla 3. Presencia de contenidos mínimos del EAD, según la LMAD

1. Declaración de sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes: art. 1.
2. Identidad de la entidad autónoma: ¿interpretación del preámbulo?
3. Ubicación de su jurisdicción territorial: art. 1.
4. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades: arts. 25, 28, 37, 39.
5. Forma de organización del Órgano Legislativo o deliberativo: arts. 27-28.
6. Facultades y atribuciones de las autoridades, asegurando el cumplimiento de las funciones ejecutiva, legislativa y deliberativa; su organización, funcionamiento, procedimiento de elección, requisitos, periodo de mandato: arts. 29-32, 40, 45 –periodo de mandato de los asambleístas no definido.
7. Disposiciones generales sobre planificación, administración de su patrimonio y régimen financiero, así como establecer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales: arts. 62-63, 56, 57-60 –autoridades no definidas.
8. Previsiones para desconcentrarse administrativamente en caso de necesidad: arts. 38, 67.
9. Mecanismos y formas de participación y control social: art. 90 –aunque derivados a ley.
10. El régimen para minorías ya sea pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos o quienes no son parte de ellas, que habiten en su jurisdicción: art. 9, 10, 28 –aunque no se especifica para régimen para minorías no IOC.
11. Régimen de igualdad de género, generacional y de personas en situación de discapacidad: arts. 11-15.
12. Relaciones institucionales de la entidad autónoma: arts. 91-94.
13. Procedimiento de reforma del Estatuto o Carta Orgánica, total o parcial: art. 95.
14. Disposiciones que regulen la transición hacia la aplicación plena del Estatuto Autonómico o Carta Orgánica, en correspondencia con lo establecido en la presente Ley: disposiciones transitorias.

FUENTE: elaboración propia con base en LMAD y proyecto de EAD.

3.3. Desarrollo normativo del EAD

El proyecto de EAD plantea en sus disposiciones transitorias la aprobación de 10 leyes (dos en un plazo de 60 días, ocho en un plazo de 365 días). De estas 10 leyes, sólo seis tienen referencia directa en el texto, mientras que las otras cuatro no cuentan con una referencia directa, es decir, podrían considerarse como compromisos adicionales del legislador departamental ante la población del departamento. Adicionalmente, hay por lo menos siete leyes específicas mencionadas en el texto del Estatuto, que no son recogidas por las disposiciones transitorias. Eso hace un total de 17 leyes pendientes de apro-

bación por parte de la Asamblea Legislativa Departamental, para las cuales hay que evaluar la urgencia y la carga de trabajo necesaria (tabla 4).

Tabla 4. Leyes departamentales pendientes de desarrollo, según proyecto de EAD

A. Leyes en disposiciones transitorias con referencia en el texto del proyecto de EAD	
1.	Ley de Organización del Órgano Ejecutivo Departamental (arts. 11, 37).
2.	Ley Departamental de Fiscalización (arts. 30, 35).
3.	Ley de Desarrollo Productivo, Económico y Promoción de Empleo (arts. 54, 65).
4.	Ley de Desarrollo del Régimen Electoral Departamental (arts. 28, 46).
5.	Ley de Empresas Públicas Departamentales (art. 76).
6.	Ley de Descentralización y Desconcentración Administrativa (art. 3).
B. Leyes en disposiciones transitorias sin referencia en el texto del proyecto de EAD	
1.	Ley de Desarrollo de Regulación Para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio Exclusivo del Departamento.
2.	Ley del Transporte Interprovincial Terrestre, Fluvial, Ferrocarriles y Otros Medios de Transporte en el Departamento.
3.	Ley de Otorgación de Personalidad Jurídica a Organizaciones Sociales, Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y Entidades Civiles sin Fines de Lucro que Desarrollen Actividades en el Departamento.
4.	Ley de Creación del Tesoro Departamental.
C. Leyes con referencia en el texto del proyecto de EAD adicionales	
1.	Ley Ligada al Servicio Civil en caso de Desastres Naturales (art. 8).
2.	Ley de Apoyo al Deporte (art. 21).
3.	Leyes en Materia de Presupuestos, Endeudamiento, Control y Fiscalización de Recursos, Crédito Público y Subvenciones (art. 30).
4.	Ley Para la Iniciativa Legislativa (art. 33).
5.	Ley en Materia de Bienes de Patrimonio (art. 56).
6.	Ley en Materia de Tasas, Patentes y Contribuciones especiales (art. 60).
7.	Ley de Fiscalización y Control Gubernamental (art. 61).

FUENTE: elaboración propia con base en proyecto de EAD.

4. Desarrollo competencial

El proyecto de EAD de La Paz ha asumido el desarrollo de ciertas, no todas, las competencias dentro de su texto. Lo hace de manera desigual, puesto que principios o políticas han sido desarrollados más para ciertas competencias

que para otras. En términos de gestión, esta opción no impide ni limita el ejercicio de dichas competencias. Si observamos la técnica aplicada en España, país de referencia, es posible concluir que no existe regla clara al respecto. Estatutos como el de la Comunidad Autónoma de Cataluña (2006) desarrollan con bastante detalle varias de sus competencias; si tomamos en cambio el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura (2011), nos encontramos con una simple enumeración de sus competencias, al estilo de los artículos 48 al 51 del proyecto de EAD⁶.

Ante la no existencia de principio dispositivo en la doctrina nacional (las ETA asumen de facto las competencias que se les asigna constitucionalmente, no aquellas que mediante sus Estatutos o Cartas Orgánicas deciden asumir), la mención o no de competencias en el proyecto de EAD deja en todo caso de ser fundamental, puesto que la titularidad de la ETA sobre éstas está fuera de duda. Sin embargo, es de utilidad, para ubicarnos en el régimen competencial, ver cuáles de las competencias correspondientes a las ETA departamentales, sean éstas exclusivas, compartidas o concurrentes, hacen parte del proyecto de EAD paceño.

4.1. Desarrollo de competencias exclusivas departamentales

1. Elaboración del Estatuto. En toda lógica, la existencia misma del proyecto de EAD prueba el ejercicio de dicha competencia.
2. Desarrollo Humano. Desarrollada como parte de los principios rectores de las políticas públicas de la ETA (arts. 10-24, 73).
3. Consultas y referéndums. No desarrollada⁷.
4. Empleo. Inmersa en los lineamientos de desarrollo productivo (art. 64).

6 Cabe también mencionar que el proyecto de EAD guarda similitud con aquellos españoles, en el sentido de la existencia de principios rectores de las políticas públicas, ligados estructuralmente a los derechos y deberes de la ciudadanía; aquí también se aprecia un mayor desarrollo de estas disposiciones dogmáticas en el Estatuto de Cataluña, nacionalidad histórica, con respecto al de Extremadura.

7 Desarrollada en la Ley 026 del Régimen Electoral del nivel central del Estado. Probablemente se ha interpretado a estos procesos como parte de la competencia compartida de Régimen Electoral Departamental, art. 299.I.1 de la CPE, ante lo cual cierto tipo de ejercicio exclusivo departamental de esta competencia podría generar conflictos.

5. Planificación territorial y de uso de suelos. Mencionada explícitamente (art. 77).
6. Energía en sistemas aislados. Incluida, de manera general e interpretable, en el elemento “inversión pública” del desarrollo productivo (art. 65.I.7).
7. Carreteras. Incluida como rubro de las obras de infraestructura en las cuales se invertirá (art. 87.II.1).
8. Líneas férreas. Incluida como rubro de las obras de infraestructura en las cuales se invertirá (art. 87.II.1).
9. Transporte interprovincial. Mencionada como ley a ser aprobada (disposición transitoria tercera).
10. Aeropuertos. Incluida como rubro de las obras de infraestructura en las cuales se invertirá (art. 87.II.2).
11. Estadísticas. No desarrollada.
- 12-13. Personalidad jurídica. Mencionadas como ley a ser aprobada (disposición transitoria tercera).
14. Sanidad e inocuidad agropecuaria. No desarrollada.
15. Electrificación rural. Incluida como rubro de las obras de infraestructura en las cuales se invertirá (art. 87.II.4).
16. Energía renovable con seguridad alimentaria. No desarrollada.
17. Deporte. Mencionada explícitamente como principio rector de la política pública (art. 21).
- 18-19. Patrimonios cultural y natural. Integradas de manera general en la política departamental de cultura, a su vez principio rector de la política pública (art. 20)⁸.
20. Turismo. Mencionada explícitamente (art. 75).

8 Puede interpretarse como una referencia circular: ¿es el principio parte de la política pública, o la política parte del principio?

21. Proyectos de infraestructura. Mencionada explícitamente (art. 87).
22. Impuestos. Mencionada como ley a ser aprobada (disposición transitoria tercera).
23. Tasas y contribuciones especiales. Mencionada como ley a ser aprobada (art. 60.II).
24. Comercio, industria, servicios. Mencionada como parte de los instrumentos de la política económica (art. 54.I), de los elementos del desarrollo productivo (art. 65.I), de las tareas de fomento del gobierno autónomo departamental (art. 74), como sector estratégico de la economía departamental (art. 79.III.4), como rubro de las obras de infraestructura en las cuales se invertirá (art. 87.II).
25. Expropiación de inmuebles. No desarrollada.
26. Plan operativo y presupuesto. Mencionada como atribución de la Asamblea Legislativa Departamental (art. 17) y de manera directa (art. 59).
27. Fondos. Mencionada como acción de fomento crediticio a la producción (art. 70.3).
28. Centros de información y documentación. No desarrollada.
29. Empresas públicas. Mencionada explícitamente (art. 76).
30. Niñez, adolescencia, adulto mayor, género y discapacidad. Desarrollada como parte de los principios rectores de las políticas públicas de la ETA (art. 11-15).
31. Servicios para el desarrollo. Mencionada como parte de los instrumentos de la política económica (art. 54.I), de los elementos del desarrollo productivo (art. 65.I), como Servicio de Asistencia (art. 69).
- 32-35. Planes de desarrollo. Mencionadas como atribución de la Asamblea Legislativa Departamental (art. 17) y del Gobernador (art. 41); como marco de las políticas departamentales (art. 53.1), de los presupuestos (art. 59), de la desconcentración y descentralización del Órgano Ejecutivo (art. 67), de la gestión financiera (art. 68), de la identificación de secto-

res estratégicos (art. 79.IV), del apoyo al sector minero (art. 86.I); además de desarrollarse de manera explícita (art. 62-63).

33. Empresas de hidrocarburos. Mencionada de manera explícita (art. 85).
34. Promoción de inversión privada. Mencionada como elemento del desarrollo productivo (art. 65.I).
36. Administración de regalías. No mencionada.

4.2. Referencias a competencias concurrentes y compartidas

De las competencias establecidas en el artículo 299 de la CPE, sólo algunas están mencionadas en el proyecto de EAD (tabla 5).

En el caso específico de seguridad ciudadana, competencia concurrente, se llega a definir acciones específicas como parte de los principios rectores de la política pública departamental. No queda claro si estas disposiciones específicas (art. 24 del EAD) pueden ser finalmente contrarias a las disposiciones definidas por el nivel central del Estado, mediante ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y al reparto de responsabilidades para los distintos niveles de gobierno.

En el caso de los sectores de salud, medio ambiente y control gubernamental, es posible interpretar que el reparto de responsabilidades o funciones efectuado por la LMAD (arts. 81, 88 y 137, respectivamente) –la cual funge en este caso como la norma que habilita la reglamentación subnacional– permite al EAD ciertas acciones específicas dentro de estas competencias⁹. La misma “licencia” se aplica para el sector educación (Ley 070 de Educación, art. 80). En todo caso, no hay que olvidar que la LMAD y la Ley de Educación pueden cambiar de contenidos a mediano plazo, lo cual dejaría fuera de lugar disposiciones muy específicas del Estatuto en estos cuatro sectores.

9 Sin embargo, es probable que la facultad de reglamentación subnacional, determinada por la CPE para las competencias concurrentes, exija una reglamentación a través de una norma de rango inferior a la ley del nivel central del Estado, la cual es el instrumento que hace operativa la facultad legislativa de la competencia. En este caso, ni un Estatuto ni Carta Orgánica ni una ley subnacional podrían actuar como norma de reglamentación, por ser éstos del mismo rango jerárquico que la ley nacional.

Tabla 5. Competencias compartidas y concurrentes constitucionales en el proyecto de EAD

A. Competencias compartidas	
1.	Régimen electoral departamental y municipal (arts. 28, 40, 47, 95, disposición transitoria 3ª).
5.	Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado (art. 91).
7.	Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos (arts. 57, 60, disposición transitoria 3ª).
B. Competencias concurrentes	
1.	Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental (arts. 80, 81).
2.	Gestión del sistema de salud y educación (arts. 16, 18, 19).
3.	Ciencia, tecnología e investigación (arts. 65. I, 72).
4.	Conservación de suelos, recursos forestales y bosques (art. 81).
7.	Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos (art. 65.I)*.
10.	Riego (arts. 65.I, 78).
12.	Administración de puertos fluviales (art. 87.II)*.
13.	Seguridad ciudadana (art. 23, 24).
14.	Sistemas de control gubernamental (art. 61).
16.	Agricultura, ganadería, caza y pesca (arts. 79.III, 87.II)*.

*Estas menciones también pueden ser interpretadas como referencias a competencias exclusivas departamentales (energía, transporte fluvial, servicios agropecuarios)

FUENTE: elaboración propia con base en CPE y proyecto de EAD.

5. Visión y estrategia del proyecto de ead

5.1. Visión del proyecto de EAD

“El Gobierno Autónomo Departamental de La Paz (...) tiene como fin el desarrollo integral económico y social para superar la desigualdad económica y la injusticia social hacia una sociedad comunitaria de economía plural” (art. 6).

“...es imperativo el desarrollo productivo del Departamento que constituya las condiciones institucionales y organizacionales para generar desarrollo urbano y rural con equidad...” (Preámbulo).

La visión expresada por la ETA departamental de La Paz nos muestra de manera inequívoca un fin desarrollista. Esta finalidad de desarrollo sería de corte más económico que productivo, puesto que, en sentido estricto, el concepto de lo económico englobaría a lo productivo junto a otros instrumentos incluidos en el mismo EAD, como ser lo estrictamente comercial (art. 54.I), los servicios, la innovación (art. 65.I), la gestión fiscal o la infraestructura. Tampoco hay referencias concretas al desarrollo social o humano.

El artículo 6.I también sugiere el concepto de “economía plural”, como finalidad adicional dentro de la visión departamental, dentro de una sociedad comunitaria. Sin embargo, este último concepto, a diferencia del económico, cuenta con escaso sustento en el resto del proyecto del EAD. En la visión departamental, la sociedad comunitaria más que un fin sería sólo un componente más de un modelo de sociedad mucho más complejo. Lo comunitario estaría presente en puntos específicos del modelo autonómico: educación, seguridad ciudadana, proyectos y asociaciones/organizaciones (arts. 19, 24, 53, 75, 84). En este sentido, sería preciso empezar a idear las herramientas futuras para la consecución de este fin y de la equidad económica y la justicia social, también finalidades de esta nuestra visión departamental (art. 6.I¹⁰, 54.I).

El proyecto de EAD asume además como fines suyos a aquellos establecidos en la LMAD en su artículo 7.II. De esta manera, se confirma el sitio privilegiado de la justicia social y del desarrollo económico, presentes explícitamente en la Ley Marco y en el proyecto. En contraste, el uso del concepto de equidad es más complejo: la LMAD se refiere a la equidad como un principio en su artículo 5 y que es asumido como propio por el proyecto de EAD; la equidad vendría a ser, por lo tanto, un principio (art. 5.II) como un fin (preámbulo, art. 6) de la visión departamental.

También es pertinente resaltar, en la línea de la LMAD, que quien asume los fines descritos es el gobierno autónomo, o más bien dicho, los distintos gobiernos autónomos que ejerzan la dirección del departamento durante el tiempo de vigencia del EAD, y no la ETA, que representa según la misma LMAD (art. 6.II), la institucionalidad de la jurisdicción. Por ende, todo plan de go-

10 La redacción del artículo 6 sugiere a letra muerta que igualdad y justicia son el “fin del fin”. Por su lado, la interpretación literal del preámbulo nos muestra que el desarrollo (urbano y rural) es el fin buscado, pero también el instrumento necesario para su consecución.

bierno presentado en los debidos momentos preelectorales tendría que sujetarse a esta visión estatutaria.

En cuanto a principios, el proyecto de EAD limita el universo de los mismos a aspectos específicos de la gestión pública, evitando ampliarlos a regímenes sectoriales o competencias particulares. Es posible agrupar a los principios repartidos en el EAD en las siguientes categorías:

- Principios generales globales (art. 5): ético-morales, derivados de la CPE, y autonómicos, derivados de la CPE y la LMAD.
- Principios rectores de las políticas públicas (art. 11-24): centrados sólo en puntos específicos del desarrollo humano: niñez y adolescencia, género, adulto mayor y discapacitados; salud, educación y cultura; deporte y recreación; seguridad ciudadana.
- Principios fiscal-financieros (arts. 58, 59, 62), entre los que destacan aquellos de eficiencia, economía y eficacia, no utilizados de manera corriente en el modelo económico de la CPE (en el caso de la eficiencia, sólo para la administración pública y ciertos servicios) y que tampoco fueron abordados por la LMAD.
- Principios de relacionamiento (art. 93): coordinación, cooperación y lealtad institucional.

5.2. Modelo de desarrollo

El Plan de Desarrollo Departamental, cuyo horizonte temporal no queda claro en el proyecto de EAD, es el instrumento clave de la visión departamental de desarrollo. El Plan se elaboraría de manera participativa, inclusive con la participación de otras ETA municipales o indígena originario campesinas. Paralelamente a este plan, se propone la creación del Consejo Económico Productivo (art. 54.III) para la promoción de la generación de políticas públicas, las cuales en todo caso quedan en manos del Órgano Ejecutivo, a través del Gobernador, Vicegobernador y ministros departamentales (arts. 41, 42, 45). La Ley de Desarrollo Productivo, Económico y Promoción del Empleo regularía la organización de este Consejo, además de dar mayor detalle a distintos mecanismos especificados en el proyecto de EAD.

1. *Áreas y sectores estratégicos de la economía departamental.* El artículo 79.III del proyecto de EAD da una lista de dos áreas (Amazonía y lago Titicaca) y siete sectores en los cuales el gobierno autónomo deberá priorizar la inversión de tipo productiva (art. 79.II). Para no dar un carácter rígido a esta lista, se permite al gobierno autónomo priorizar otras áreas y sectores, los cuales estarán identificados en el Plan de Desarrollo Departamental. Esto permitiría priorizar más áreas (región metropolitana, Yungas, valles, etc.), las cuales seguramente necesitarán políticas específicas acordes a sus particularidades ecorregionales, y más sectores, como por ejemplo el hidrocarburífero, para el cual también se han planificado acciones específicas de promoción (arts. 84, 85).
2. *Infraestructura.* El proyecto de EAD asume la inversión de la Gobernación en obras de apoyo, en infraestructura, como un componente fundamental del modelo de desarrollo. En general, se trata de sectores donde la inversión puede llegar a ser considerable en términos de costo: infraestructura vial, incluyendo aeropuertos, redes de riego y energía, complejos productivos y parques industriales.
3. *Instituciones.* Además del Consejo Económico Productivo, el EAD crearía, dentro de su visión de desarrollo, servicios legales (art. 65) y de asistencia técnica (arts. 53, 65) –enfocados a la inversión, recursos humanos, productividad, competitividad y comercialización– y el Servicio de Asistencia Integral Productiva (art. 69) (SAIP), que bien podría englobar en su estructura a la oferta de los dos servicios precedentes. Sobre el SAIP, cabe sopesar la utilidad de dotar de nombre y apellido a un servicio que puede variar de enfoque durante el largo de duración que se pretende dar al EAD¹¹. También se prevé la constitución de empresas departamentales públicas mixtas (art. 55) y públicas (art. 76).
4. *Lineamientos específicos de desarrollo productivo.* Además de las políticas de incentivo técnico, se prevé apoyo financiero específico a través de

11 Además de las instituciones ligadas al desarrollo económico, el proyecto de EAD menciona la creación de otras: Servicio Departamental para la Equidad de Género, Generacional y Personas en Situación de Discapacidad (art. 11.III); centros de acogida para niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores y discapacitados (art. 11.III); entidad autárquica de fiscalización y control gubernamental (art. 61).

incentivos fiscales a la inversión, créditos de fomento y fondos; políticas, planes y programas de mejoramiento y de desarrollo no sólo productivo, sino también industrial y comercial; planes de desarrollo sectoriales; procesos de investigación e innovación; garantías de seguridad jurídica; apoyo para la inserción a mercados nacionales e internacionales; fomento del asociativismo y del emprendimiento económico; educación de carácter técnico y especializado; todo esto con un enfoque de aprovechamiento sostenible y sustentable del medio ambiente y la biodiversidad. Estos lineamientos incluidos en el texto del proyecto de EAD podrían, a primera vista, necesitar de un gran despliegue de recursos técnicos, humanos y financieros para su consecución.

5.3. Institucionalidad ligada a la visión del proyecto de EAD

Podemos separar los puntos fundamentales de la institucionalidad propuesta en el proyecto de EAD en los siguientes puntos:

1. *Órgano Legislativo.* Como se mencionó en la sección de referencias normativas relacionadas con la LMAD, el proyecto de EAD no resuelve claramente la asignación de escaños en la Asamblea Legislativa Departamental, dejando el tema para una Ley de Desarrollo Electoral derivada de la Ley del Régimen Electoral, que funge como ley básica de la competencia compartida (pero entonces, ¿por qué definir en el EAD que serán 45 los asambleístas y no dejar también esta decisión para la Ley de Desarrollo?). Esta decisión puede facilitar la flexibilidad a la hora de definir la composición de la Asamblea o también la inestabilidad, puesto que la modificación de dicha norma podría quedar en manos de mayorías circunstanciales, de acuerdo a sus intereses políticos particulares. El tema de las suplencias en caso de impedimento de algún asambleísta suplente ha sido abordado, aunque no se aclara la designación de un nuevo suplente en caso de que éste quede impedido de ejercer, con lo que de nuevo esta definición pasaría a la Ley de Desarrollo Electoral.

Otro punto que vale la pena recalcar es el uso de mayorías calificadas para la toma de ciertas decisiones, especialmente (¿por qué?) en temas de fiscalización. Es necesario dos tercios de votos en la Asamblea Legislativa Departamental para los siguientes temas: sanciones a asam-

bleístas, elección de ternas para el Tribunal Electoral Departamental, censura a ministros departamentales (art. 30), creación de la entidad autárquica de fiscalización y control gubernamental (art. 61), reforma estatutaria (art. 95).

2. *Órgano Ejecutivo.* La organización del ejecutivo tampoco muestra grandes sorpresas; eso sí, se define la libre designación de subgobernadores por parte del Gobernador (art. 37) sin criterios más claros, ya sean territoriales –si bien se menciona que el departamento está compuesto por 20 provincias, no queda claro si se pretende tener un subgobernador por cada provincia o por algún otro tipo de división planificada del territorio– o electorales.

Otro punto remarcable es la capacidad que tendría el Órgano Ejecutivo para crear una empresa pública por decreto¹². Si bien existe una Ley de Empresas Públicas Departamentales, previa o paralela, esta potestad podría significar ya sea un mecanismo más ágil para su utilización dentro de la estrategia gubernativa ligada al desarrollo productivo, o una posible herramienta para intenciones más políticas.

3. *Administración general.* Tal vez uno de los puntos menos desarrollados del proyecto de EAD es aquel ligado a los sistemas de administración de la ETA. Se ha previsto disposiciones respecto a la posible descentralización o desconcentración de la administración, según las necesidades del Plan de Desarrollo Departamental (art. 3, 67); es decir, la estructura del gobierno depende de la estrategia de desarrollo que vaya a ser planificada periódicamente, lo que brinda un carácter flexible a esta herramienta de gestión pública¹³ o tal vez refleja un carácter centralista de la administración departamental.

En la organización territorial tampoco se profundiza la planificación no ligada al desarrollo y la administración fiscal-financiera –donde es

12 Se utilizan los términos “decreto gubernativo” (art. 43.I) y “decreto departamental” (arts. 41, 45, 76), tal vez de manera indistinta. No está presente en el proyecto de EAD el ordenamiento jurídico previsto para la ETA.

13 En el proyecto de EAD se utilizan, tal vez de manera indistinta, los términos de “gestión pública”, “administración pública” (art. 41) y de “gestión de la administración pública” (art. 45).

necesaria la designación de la autoridad responsable–, y se omite cualquier disposición sobre la función pública. Las leyes de organización del Órgano Ejecutivo, del tesoro departamental¹⁴, y de descentralización y desconcentración administrativa, entre otras, asumirían el reto de definir la visión departamental en cuanto a la administración, aunque en principio no engloban todos los aspectos de la gestión pública.

4. *Relacionamiento con otros actores.* Ante el volumen de los retos autoasignados en el texto del EAD por parte del gobierno departamental, el rol que se da al relacionamiento con otros actores parece insuficiente, sean éstos sociedad civil, sector privado u otros gobiernos. No se definen con mayor claridad, por ejemplo, los mecanismos de participación de la sociedad civil, iniciativa popular y legislativa, revocatoria, asambleas, cabildos, consultas previas; relaciones con organizaciones de cooperación o no gubernamentales, iniciativas privadas, innovadores, emprendedores, academia. Es decir, la coordinación y la delegación de tareas están ausentes.

6. Reflexiones finales

6.1. Reflexiones para la discusión

El proyecto de EAD de La Paz, de julio de 2011, es mejorable, con ciertas faltas conceptuales y formales mínimas¹⁵, con puntos de fondo que merecen una mayor revisión –sobre todo en vistas al control de constitucionalidad al que debe estar sujeto–; pero con una línea clara en cuanto a visión.

Si bien el proyecto de EAD se basa en principios sobre todo ligados al desarrollo humano, su visión está enfocada al desarrollo económico, dentro la cual se ha dado gran énfasis al desarrollo productivo, apoyado por una red de infraestructura que también entra en la visión del departamento. Ambos “brazos”, junto a la definición de instituciones, áreas y sectores estratégicos, se verán reflejados en la planificación del desarrollo del departamento.

14 Para aclarar el uso de Tesoro General del Estado o de la Nación (arts. 57, 59).

15 Entidad autónoma en vez de ETA (art. 52), o nivel central en lugar de nivel central del Estado (art. 81).

El hecho de que ciertas competencias no estén reflejadas en el proyecto de EAD no debería ser causa de preocupación. Es más, su ausencia permite una mayor flexibilidad a la hora de abordarlas, puesto que no estarán atadas a lineamientos que, por la naturaleza del instrumento normativo, pueden terminar siendo una camisa de fuerza para la generación de políticas públicas específicas acordes con las circunstancias que se den de aquí a cinco, 10 ó 20 años.

La reflexión debe más bien venir del otro lado. ¿Cómo se está pensando implementar y financiar lo que está escrito en el texto del EAD, lo cual representa un compromiso del asambleísta para con sus electores y la población del departamento en general? El texto no brinda a primera vista respuestas claras, las disposiciones transitorias sólo muestran la ruta legislativa a corto plazo. El Régimen Fiscal-Financiero, en el que se necesitan mayores definiciones sobre cómo se administrarán los escasos recursos fiscales, está atado a las disposiciones del nivel central del Estado. No hay hitos definidos para programar la planificación, que constituye un eje central de la gestión.

Por último, queda pendiente que el texto del EAD refleje aquello que puede denominarse “la identidad paceña”. Nuestra identidad, si se asume el texto actual del proyecto, reflejaría el estado actual del régimen autonómico, limitado por las normas del nivel central del Estado y una cierta dependencia ante la acción de los órganos públicos, muy centrados en lo económico y deseosos de intervenir en todos los eslabones de la cadena productiva. Es necesario reflexionar sobre el volumen de responsabilidades que voluntariamente se están cargando a las espaldas nuestros representantes públicos, y el paralelo descuido de las relaciones con otro tipo de actores. El mismo preámbulo del Estatuto debería dar más pautas que reflejen no sólo la historia, sino el futuro del departamento de La Paz.

6.2. Epílogo: reflexiones extraídas de los participantes de la mesa de análisis

El día 29 de noviembre de 2011 se realizó, con la presencia de asambleístas departamentales y expertos, una mesa de análisis en la ciudad de La Paz, sobre la base del presente documento. A partir de ello, se destacan las siguientes contribuciones agrupadas por temática.

El preámbulo resaltaría la historia del departamento desde 2003, omitiendo otros hitos anteriores de la pazeñidad. Sería también interesante, y puesto que el preámbulo refleja finalmente la identidad paceña, que se mencione al emprendedurismo de sus habitantes. En general, hay que brindar mayor atención a los actores no públicos de la economía, brindándoles por ejemplo seguridad jurídica.

La visión contiene un componente comunitario-plural; sin embargo, por la manera en la cual se pretende participar en toda la cadena productiva, no se la estaría reforzando, sino se prioriza un enfoque monista, occidental, de construcción de nación; se debería también reforzar el componente de interculturalidad en este apartado. Si bien se reconocen cuatro tipos de economía en la CPE, en el Estatuto se estaría privilegiando una sola. La visión también tendría que reflejar un espíritu más autonomista, para no dar la impresión de que el texto de Estatuto es más bien “una reglamentación prefectural”.

El tema electoral podría estar mejor cerrado, puesto que dejarlo a una ley de desarrollo posterior podría dar lugar a que las mayorías aplasten a las minorías, aunque éstas son circunstanciales puesto que las minorías de hoy bien podrían ser las mayorías de mañana. A su vez, hay que detallar mejor cual sería el ordenamiento jurídico que regiría en la Entidad Territorial Autónoma.

También es necesario discutir el lugar que tendrían los mecanismos de desconcentración y descentralización en la organización del gobierno autónomo departamental; no sería conveniente dejar estas decisiones a los contenidos del Plan de Desarrollo Departamental. Por ejemplo, en este punto se nota un contraste entre el número de responsabilidades asignadas a los subgobernadores (cuatro) contra aquellas asignadas al Gobernador (19). Las escasas responsabilidades de las autoridades provinciales o regionales no justificarían el hecho de tener un sistema descentralizado o desconcentrado de gestión.

Es necesario estudiar mejor los mecanismos de coordinación con otras instituciones, incluidas las Entidades Territoriales Autónomas municipales e indígena originario campesinas presentes en el departamento. También con la sociedad civil, que tiene que participar de la construcción de la autonomía y del desarrollo económico, destacándose de nuevo el sector de los emprendedores. A parte de privilegiar este sector, hay que reforzar la mirada hacia el futuro a través de la investigación y la tecnología.

Ante el volumen de responsabilidades que se dispone a asumir el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz a través del texto de Estatuto, una de las dudas recurrentes del panel es saber si existen los recursos suficientes para semejante reto, puesto que parece que se tendrían más necesidades que recursos. Se ha planteado recurrir a un costeo competencial, o por lo menos sentar las bases que permitan saber cómo calcular dichos gastos. Una de las maneras de hacer el cálculo es ver cuánto se está gastando en la actualidad y además precisar si existe o no la sostenibilidad financiera; aunque probablemente es suficiente ver el presupuesto para darnos cuenta de que los recursos con los que contamos son escasos. Eso sí, es necesario resaltar otras fuentes posibles, por ejemplo, la inversión extranjera directa, y darnos cuenta de la escasa importancia de otros recursos que sí están mencionados en el texto, como las regalías hidrocarburíferas, actualmente inexistentes.

Bibliografía

1. Constitución Política del Estado, Gaceta Oficial de Bolivia, Edición Oficial, 7 de febrero de 2009.
2. Estatuto Autonómico del departamento de La Paz. Aprobado en grande, de 14 de julio de 2011.
3. Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 18 de junio de 2006.
4. Ley de la Educación (Nº 070), de 20 de diciembre de 2010.
5. Ley del Régimen Electoral (Nº 026), de 30 de junio de 2010.
6. Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Nº 031), de 19 de julio de 2010.
7. Ley Orgánica 3/1983 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, texto integrado, 2002.
8. Ley Orgánica 1/2011 de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de 28 de enero de 2011.

Los proyectos de estatutos
en el proceso estatuyente cochabambino

José de la Fuente FERIA

Referencias académicas del autor

José de la Fuente Jeria. Formado en Derecho en la UMSS. Asesor de organizaciones indígenas de Tierras Bajas y del Pacto de Unidad en la Asamblea Constituyente, miembro del primer equipo proyectista de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y actualmente presta asistencia técnica a los procesos de elaboración de los Estatutos Autonómicos Departamentales.

1. Introducción

La idea central del presente trabajo es comparar –sin que sea un análisis de posición política, valor o pertinencia, sino de ejercicio técnico– los dos proyectos de estatutos autonómicos departamentales de Cochabamba (EAD) presentados oficialmente en la Asamblea Legislativa Departamental (ALD) y que, consecuentemente, sirven de referencia para el proceso estatuyente en curso. Este proceso, que en la construcción democrática de la norma básica institucional de los gobiernos autónomos departamentales, combina la participación ciudadana y la responsabilidad legislativa, y que culmina en un proyecto de Estatuto Autonómico aprobado por el Legislativo departamental, que luego debe lograr el visto bueno del Tribunal Constitucional respecto a su coherencia constitucional y, finalmente, alcanzar el voto ciudadano afirmativo con legitimidad y confianza en su acatamiento.

Para desarrollar esta labor abordaremos la comprensión y el manejo de la relación normativa entre el Estatuto y las variables externas como la Constitución Política del Estado (CPE), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), la planificación del desarrollo, aspectos económico-financieros, etc., que en conjunto predeterminan al Estatuto en varios sentidos y que no son fáciles de entender por la complejidad del proceso autonómico que vivimos como país. Hacemos el mismo ejercicio respecto a algunas variables internas vinculadas con las realidades departamentales, regionales, locales/ciudadanas y sociales que buscan incorporarse al texto autonómico y que influirán sobre el proyecto final.

¿Qué tienen que ver estos temas externos e internos con los proyectos en mesa y especialmente con el proyecto que finalmente el departamento apro-

bará? Estas son las cuestiones que buscamos abordar y que, para hacer el ejercicio comprensible y útil, las realizamos sobre la base textual de los dos proyectos de estatutos, comparándolos puntualmente en sus formulaciones principales.

La metodología a seguir –dada la complejidad de trabajar sobre proyectos muy parecidos en términos de estructura, pero bastante diferentes en perspectivas, alcances y detalles– será mostrar una matriz resumen que presenta lo central de cada propuesta; aunque en cualquier caso arbitraria y llena de cortes para reducir el texto transcrito. El esquema sirve para comparar los proyectos según sus “partes” (de organización de los textos), luego abrir los comentarios de cada acápite con unas preguntas que se las contesta por separado y en general.

2. Antecedentes

2.1. Proyecto de la Prefectura, 2009 (diciembre de 2010)

En octubre de 2008 fueron zanjados los enfrentamientos políticos post constituyentes con el “ajuste” congresal al proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente (diciembre de 2007) y la convocatoria a referéndum constitucional para enero de 2009.

El advenimiento de sosiego político a escala nacional repuso la existencia del Consejo Nacional de Coordinación de las Autonomías y la necesidad de los correlativos consejos departamentales. Al mismo tiempo, en Cochabamba, como en los otros departamentos occidentales, estaba en pie el rechazo a las autonomías expresado en el referéndum del 2 de julio de 2006. Esta contradicción respecto a los avances políticos e institucionales nacionales, y la posibilidad de consolidar espacios políticos motivó al oficialismo en la Prefectura asumir la autonomía y para eso se planteó elaborar un proyecto de Estatuto Autonómico Departamental.

Este fue el origen del proyecto de Estatuto elaborado básicamente el año 2009, que con algunos ajustes y correcciones fue presentado a la ALD en diciembre de 2010. No es el caso ocuparse de mayores detalles, pero debe decirse que, con todas sus limitaciones, la elaboración del proyecto de Estatuto Autonómico dirigido desde la Prefectura tuvo una convocatoria bastante superior al inmediato círculo político y social oficialista.

2.2. Proyecto Propuesta Ciudadana (febrero de 2011)

La oposición política nacional y departamental, que desde el referéndum de 2006 tuvo la iniciativa política en el tema autonómico y que convirtió en su argumento central de resistencia al gobierno nacional, debió reaccionar ante la constitucionalización de las autonomías y el hecho de que Cochabamba, como el resto de los departamentos occidentales, mediante el referéndum de diciembre de 2009 había revertido el original rechazo.

Todavía más, en aplicación de la nueva CPE surgió la convocatoria a elecciones de gobernadores y autoridades municipales para abril de 2010, que hizo absolutamente imprescindible contar con un proyecto de Estatuto Autonómico que no sólo actualice el posicionamiento político de una oposición venida a menos, sino que recupere la experiencia de tanto cambio en el tablero político nacional y departamental.

En ese sentido, el proyecto es un documento base que tiene lo esencial para fijar un posición política en torno al diseño estatutario de un gobierno departamental autónomo y con varios temas consignados con cargo a un desarrollo posterior.

3. Matrices y análisis

Empezamos en este acápite con la Primera Parte, siguiendo la lógica normativa y la estructura de los dos proyectos de EAD. En esta sección los proyectos sientan las bases y fundamentos, consecuentemente la perspectiva desde la cual se escribe el resto del texto autonómico con su comprensión de lo que es y pretende convertirse al departamento, sus símbolos, las bases políticas e institucionales de su gobierno, etcétera. Por ello, entendemos que con estas disposiciones se define la “visión departamental” que cada proyecto establece como horizonte o referencia a seguir, ciertamente que puede haber una expresión positiva o también una ausencia que es otra forma de resolver el tema. Acá empezamos con dos preguntas guía:

- ¿Qué proponen los proyectos sobre el horizonte departamental?
- ¿Qué departamento buscan construir y sobre qué fundamentos?

Trabajaremos en varios frentes. El primero es la matriz (con dos columnas que exponen las propuestas) de comparación textual que resalta los aspectos centrales de los textos, en segundo plano, como subtítulo (en tipografía negrita cursiva) agrupamos el tema que sirve de referencia; luego, debajo de las citas en cursiva hacemos pequeñas observaciones para llamar la atención de algún detalle importante. Finalmente, luego de la matriz hacemos los comentarios de análisis, en un primer momento separando las propuestas y luego otro que las trata en conjunto.

Tabla 1
Parte I. Bases / principios fundamentales

Consejo Autónomico	Propuesta Ciudadana
<i>Naturaleza jurídica y política</i>	
<i>El presente Estatuto es la norma institucional básica de la <u>autonomía departamental</u> del departamento de Cochabamba ...</i>	<i>... ha decidido constituir su <u>gobierno autónomo departamental</u>.</i>
Con esta primera formulación se desliza una confusión terminológica que es necesario corregir porque define al Estatuto como la norma básica de un departamento autónomo y no de un gobierno autónomo.	
<i>Capital y sede del gobierno departamental</i>	
<i>La <u>sede</u> del gobierno autónomo es la ciudad de Cochabamba, ubicada en la provincia Cercado, <u>capital</u> del departamento.</i>	<i>La <u>capital</u> del departamento de Cochabamba y <u>sede</u> del gobierno autónomo es la ciudad de Cochabamba, provincia Cercado.</i>
Sólo hay una inversión en el uso de los dos términos en cuestión, aunque el orden no es indiferente porque primero corresponde la declaratoria de capital (descontando que hay una disposición legal que así lo hace) para luego definirla como sede.	
<i>Símbolos departamentales</i>	
<i>Los <u>símbolos departamentales</u> son el Escudo (opción A – B), la Bandera y el Himno a Cochabamba.</i>	<i>La bandera de <u>color celeste</u> (...) En el Escudo las espigas de trigo ... coronado por <u>16 estrellas</u>.</i>
Sobre el color celeste hay debate historiográfico. El número de estrellas es un candado simbólico en la creación o supresión de provincias.	
<i>Organización político territorial</i>	
<i>...se <u>organiza territorialmente</u> sobre la base de las provincias, los territorios indígena originario campesinos y los municipios, (...) sin subordinarse...</i>	<i>...dividido políticamente en <u>dieciséis provincias</u>: Cercado, (...) Simón Bolívar y Palacios y Tiraque, con sus respectivas secciones municipales.</i>

Continúa en la siguiente página.

Viene de la página anterior.

	El término división fue eliminado en la nueva Constitución por su connotación negativa.
Principios	
<i>Los principios de la autonomía departamental son: “ama llulla”, “ama suwa”, “ama qhilla”, “ama llunk’u”, unidad, respeto a la identidad, consenso, equilibrio, armonía con la naturaleza, igualdad, equidad de género, equidad generacional, interés superior del niño, niña y adolescente, provisión e inversión equitativa de recursos económicos.</i>	<i>Los principios que rigen la autonomía departamental cochabambina son: Unidad (...) preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.</i>
Los principios consignados son los establecidos en la CP y desarrollados en la LMAD, confundiendo principios estatales con autonómicos y agregando otros sin una necesaria distinción entre principios generales y los de naturaleza gubernativa.	
Sujeto de la autonomía	
<i>Son sujetos de la autonomía departamental la totalidad de las personas, habitantes, residentes y estantes del territorio departamental, sin distinción de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, ocupación, grado de instrucción, capacidades diferentes, embarazo, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, creencia religiosa u otras circunstancias de la vida.</i>	
Acá debería definirse si corresponde declarar la “ciudadanía” departamental que está en la base de la categoría de la norma básica institucional. Dos aspectos son discutibles, la definición del sujeto para negar la discriminación y el término ‘sujeto’, que es discutible gramatical y políticamente.	
Derechos, deberes y garantías	
Art. 11. <i>El presente Estatuto reconoce, garantiza, respeta y adopta los derechos, deberes y garantías individuales y colectivas de mujeres y hombres nacidos o residentes en su jurisdicción, reconocidos en la Constitución Política del Estado y tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos. Los sujetos de la autonomía departamental tienen derecho a: Ser gestores y ejecutores (...). Participar de políticas públicas... al cumplimiento de (sus) propuestas y planes... mecanismos de consentimiento previo, libre e informado... representación política y participar... con paridad y... sin discriminación generacional, personas con capacidades diferentes, diversidades sexuales, naciones y pueblos indígena originario campesinos.</i>	Art. 13. <i>Los derechos, garantías y deberes consagrados en el Título II, III, IV y V de la Primera Parte de la Constitución Política del Estado y los tratados sobre derechos humanos suscritos por Bolivia, son la base fundamental del Estatuto Autonómico del Departamento de Cochabamba, partiendo del reconocimiento de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.</i>

Continúa en la siguiente página.

Viene de la página anterior.

Derecho (s) a la identidad y la autoidentificación: a la igualdad y la no discriminación de género... a la salud pública y gratuita... a educación integral... de las personas con capacidades diferentes... acceso al agua y a los servicios básicos	
---	--

Con este acápite se reflejan dos formas contradictorias de abordar los derechos en el EAD, luego de la amplísima exposición de los mismos en la CP: con la primera se los reivindica puntualmente y se pretende reforzarlos; en la segunda, simplemente se remite al texto constitucional y no se abunda en ellos.
--

FUENTE: elaboración propia con base en propuestas analizadas.

4. Comentarios

Los dos proyectos estatutarios titulan BASES O PRINCIPIOS FUNDAMENTALES, están en la Primera Parte de ambos documentos y, por tanto, tenemos que esperar que contengan aquello que se entiende que es lo fundamental del EAD. En esa línea, para realizar el análisis utilizaremos una serie de preguntas que indagan sobre la visión de departamento y otros aspectos centrales cuyas respuestas ayudan a entender el sentido básico y principista de las primeras disposiciones. Las preguntas de referencia son:

- ¿Cuál es la visión departamental que plantean los proyectos estatutarios?
- ¿Cuáles son los principios rectores?

4.1. Consejo Autonómico

La “visión de departamento” de este proyecto, tomando en cuenta las disposiciones insertas en esta parte y en otras ubicadas a lo largo del texto, está circunscrita a gobierno departamental y no al departamento como conjunto/entidad territorial, política, cultural, etc., como equivocadamente se desliza en el artículo primero. ¿Esto nos remite a una incongruencia? No, simplemente a una ausencia y en especial llama la atención la falta de una definición de visión departamental *prospectiva* (departamento granero del país, integrador o articulador de la heterogeneidad plurinacional, industrial, de servicios o todo junto, etc., que obviamente no sólo es una palabra o calificativo, sino un horizonte) que sirva de imagen de referencia de mediano y largo plazo para el diseño del Estatuto, porque su valor instrumental es precisamente servir de herramienta programática para conducir al departamento hacia una determinada perspectiva de futuro.

Por el contrario, esto no sucede cuando la “visión” en el proyecto trata sobre los símbolos departamentales, ante lo cual hay una clara y definida visión que se aleja de la tradición republicana (el Escudo actual) y por el contrario recupera una tradición de tipo rural-productiva-ecológica (cada opción tiene 16 elementos de identificación al respecto y todas son representativas de esta orientación). Las opciones tienen varios elementos comunes, pero la principal diferencia está en la caracterización de tipo más regional de una y más cultural de la otra. De todas maneras, en cualquier caso, esta pluralidad nos remite otra vez a la ausencia de un imaginario colectivo de reconocimiento general y de una síntesis de la inocultable diversidad. El reconocimiento de lo indígena amazónico es constante en las dos opciones, aunque habría que preguntarse sobre la relación del yuki con el árbol de Corocho (denominativo yuracarê).

En cuanto a los principios rectores, la propuesta recrea los preceptos constitucionales, aunque mezcla los principios ético-morales de la CPE con los de tipo operativo institucional que están en la LMAD, y recupera otros de las disposiciones sobre los derechos colectivos, indígenas, individuales, medio-ambientales, etc. Vale el mismo criterio para explicar el uso de los principios políticos de la forma de gobierno y que veremos después.

Por otra parte, la propuesta marca su mayor diferencia en el manejo de los derechos, pero al mismo tiempo pone en evidencia una de las dificultades técnicas de la formulación técnico-jurídica del Estatuto. La opción del proyecto es trasladar *grosso modo* los derechos reconocidos en la Constitución Política y ponerlos en clave departamental con énfasis en algunos, desarrollando otros y en general reforzando la responsabilidad estatal sobre su cumplimiento. Esta propuesta muestra la dificultad de deslindar lo establecido en la CPE y lo que debe ser propio del Estatuto, sin que haya repetición de los derechos constitucionales.

4.2. Propuesta Ciudadana

En esta propuesta, la “visión departamental” debe leerse en función a la construcción de un EAD como arquitectura de un gobierno departamental y a una comprensión de departamento, que es una imagen tradicional-contemporánea del que tenemos y que se busca administrar desde una perspectiva autonómica. Como en la otra propuesta, aunque con mayor claridad, es evidente la ausencia y la decisión de no incluir una visión departamental prospectiva o de futuro.

Se parte de la voluntad popular recogida en el referéndum de 2009 y del marco constitucional, que son las dos referencias normativas básicas, para luego desarrollar un conjunto de elementos tradicionales característicos del departamento. En este sentido, lo más ilustrativo es lo que sucede con los símbolos departamentales, que se mantienen inalterables y son reforzados como cuando se alude a la autoría del himno departamental, la fecha de creación republicana del departamento, el aniversario cívico, el embanderamiento, etc. Algo muy parecido ocurre cuando se hace hincapié en el número y los nombres de las provincias o las 16 estrellas del Escudo, que si bien es un reconocimiento real a lo efectivamente existente, es una imagen detenida y reacia a los cambios, como implicaría la creación de una provincia.

En cuanto a los principios, aparte del reconocimiento del derecho constitucional a la libertad de conciencia y religiosa, la propuesta se limita a puntualizaciones o adecuaciones en clave departamental respecto a los principios autonómicos desarrollados en la LMAD. En esto, como en el tema de visión, la decisión expofeso de los autores parte por diferenciar entre disposiciones constitucionales y estatutarias, por ello se evitó abundar sobre lo formulado en los cuerpos normativos de superior jerarquía, en una opción técnicamente válida.

Sobre los derechos pasó algo similar, aunque todavía de una forma más radical, el proyecto que tratamos simplemente declara el reconocimiento y la sujeción a lo establecido en la CP, pero no busca una apropiación de los derechos en versión estatutaria.

4.3. Análisis general

Para un análisis que permita comparar las diferencias/semajanzas de conjunto utilizaremos estas preguntas de referencia:

- ¿Cuáles son las principales diferencias entre uno y otro proyecto?
- ¿Qué proyecto político se identifica detrás de las propuestas?
- ¿Existe una propuesta acorde con la identidad territorial cochabambina?

Después de la confrontación de las formulaciones textuales en la matriz y del análisis por separado de los temas centrales se observan varias diferencias, las principales son dos: una de perspectiva política y otra de tipo técnico normativa.

Respecto de la primera, es evidente que la propuesta oficialista está orientada a la ampliación del reconocimiento de los derechos y por eso la inclusión de sectores sociales en la propuesta (el caso sobresaliente de los elementos del Escudo y la recuperación “reforzada” de los derechos constitucionales de niñez-adolescencia, género, etc.), que mejora la representatividad sociopolítica de la propuesta. De forma complementaria, realiza cambios o deja abierta la posibilidad respecto a los lineamientos organizativos del departamento. La oposición, por el contrario, reafirma los principios y los lineamientos organizativos tradicionales, consolidando bases de su posicionamiento político y eliminando potenciales puntos débiles en la propuesta.

En lo técnico-normativo, las diferencias son más notorias porque están centradas en un criterio técnico contradictorio respecto a la relación entre las disposiciones constitucionales (LMAD) y las disposiciones que en desarrollo y concordancia deben estar en el estatuto. Para el oficialismo, se trata de utilizar las disposiciones constitucionales para un despliegue y potenciamiento de principios y derechos; para la oposición, se trata de no ahondar en los mismos porque se los entiende suficientemente explicitados en el texto constitucional.

En cuanto al proyecto político en debate, la cuestión parece radicada en utilizar a la CPE como programa y referencia política, por tanto, la propuesta desarrolla las disposiciones constitucionales a un nivel de apropiación departamental. Por el contrario, en la otra se trata de consolidar lo básico de la formalidad fundacional y más bien dejar el mayor espacio posible a las potencialidades autonómicas que abren espacios políticos respecto a la relación entre el Gobierno Autónomo Departamental (GAD) y el Estado central, como veremos más adelante en el diseño institucional.

En cuanto a la identidad territorial cochabambina, ambos proyectos tienen sus propias lecturas y comprensiones que, en general, están menos encontradas que en otros temas. Por ejemplo, los dos asumen la base territorial regional (como sucede cuando se introduce la representación política de base regional, aun en la forma de circunscripción electoral) y consecuentemente sus comunes denominadores productivos y ecológicos, por ello se introduce la referencia a la posibilidad de una región autónoma. Ciertamente, hay varios otros elementos de tipo cultural que hacen a esta identidad, como es el caso de territorios indígenas, áreas protegidas y sobre todo el binomio tierra-territorio; pero su consideración en los proyectos es marginal.

Tabla 2

Parte II. Estructura y organización del gobierno departamental / funcional del departamento

Consejo Autonómico	Propuesta Ciudadana
Forma de gobierno y Órgano Legislativo	
<p>Art. 51. La ALD con facultad deliberativa, reglamentaria, fiscalizadora y legislativa... Es la <u>máxima autoridad</u> del GAD. Órgano Ejecutivo, Gobernador, una Vicegobernadora. Consejos y servicios departamentales (...) por el gobierno central son descentralizadas y autárquicas, y por las competencias departamentales son propias.</p>	<p>Art. 14. La ALD representa al pueblo. Es <u>unicameral</u> y como <u>primer órgano</u> del gobierno autónomo ... el espacio institucional ... la democracia, el pluralismo y el debate político. En la ALD reside la facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa del departamento.</p>
Sistema de representación político	
<p>Art. 53. ... asambleístas elegidos ... de listas separadas al Gobernador. Art. 55. ...34 asambleístas ... territorial, poblacional y acción afirmativa para IOC en condición de minoría, con paridad y alternancia de género ... 16 uniprovinciales, 10 (binomiales) por cinco regiones, 6 poblacional y 2 yuki y yuracaré...</p>	<p>Art. 16. La ALD (...) 32 representantes (...) 30 elegidos en diez circunscripciones trinominales... y dos 2 por circunscripción especial IOC por cinco años, pudiendo ser reelectos. En cada circunscripción trinominal se elegirá a tres (...) dos primera mayoría y uno segunda mayoría. Yuki y Yuracaré elegirán de acuerdo a sus normas y procedimientos.</p>
Atribuciones ALD	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dictar, interpretar, derogar o abrogar leyes y normas departamentales, cumpliendo las previsiones constitucionales y el presente Estatuto con participación y control social. 2. Aprobar políticas, planes, programas y proyectos a nivel departamental, en concordancia con el PG-DES del Estado Plurinacional. 3. Aprobar el proyecto de presupuesto departamental. 4. Crear un Consejo Económico Social (...) el Consejo Departamental para la Infancia, Niñez y Adolescencia (CODINA). 5. Conferir competencias departamentales transferibles a las entidades autónomas. 6. Elegir por dos tercios al Defensor del Pueblo, al Contralor Departamental, vocales del Órgano Electoral Departamental y proponer ternas para la elección de autoridades del Tribunal Departamental de Justicia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar la remuneración de los asambleístas, que en ningún caso podrá ser superior al Gobernador o inferior al del Vicegobernador. 2. Aprobar el Plan de Desarrollo Económico y Social del departamento presentado por el Órgano Ejecutivo Departamental. 3. Aprobar el Programa Operativo y Presupuesto Anual. 4. Autorizar fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias. 5. Aprobar los contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas, firmados por el Órgano Ejecutivo Departamental. 6. Nombrar al Fiscal Departamental, Contralor Departamental, Defensor Departamental del Pueblo y elegir a vocales (departamentales) del Tribunal de Justicia, Agroambiental, Consejo de Magistratura y Electoral.

Continúa en la siguiente página.

Viene de la página anterior.

Fiscalización	
<p>Art 40. ... <u>informes escritos</u> a los Secretarios y MAE del Tribunal Departamental (es) de Justicia, Electoral, Contraloría, Defensor del Pueblo, Fiscalía, Procuraduría ... (y <u>orales</u>) a las MAE de las Entidades Territoriales del Departamento y a la Universidad Pública.</p>	
Atribuciones del Gobernador	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirigir y coordinar el trabajo de los consejos departamentales sectoriales. 2. Formular el Plan de Desarrollo Departamental en el marco del Plan Plurinacional de Desarrollo y el Sistema Plurinacional de Planificación. 3. Elaborar el proyecto de presupuesto anual en función al Plan Operativo, las normas del Sistema Plurinacional de Presupuesto y remitirlo a la Asamblea Legislativa Departamental para su aprobación. 4. Promover la participación ciudadana efectiva en las actividades del gobierno departamental. 5. Ejercer la Rectoría y gestión dentro el Sistema Único de Salud basado en la atención primaria de la salud, 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentar la cuenta general de los ingresos y egresos de cada gestión financiera, acompañada de un Informe de la Contraloría Departamental. 2. Elaborar el Programa de Operaciones y el Presupuesto Anual Departamental y presentarlo noventa días antes del inicio de la nueva gestión. 3. Nombrar a los funcionarios del Órgano Ejecutivo de acuerdo al EAD y las leyes departamentales. 4. Negociar y suscribir tratados, acuerdos y convenios, previa ratificación ALD. 5. Nombrar al Procurador Departamental. 6. Nombrar a los presidentes de las entidades de función económica y social de las ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Departamental.
<p>Art. 65. La descentralización administrativa del Órgano Judicial consiste en adecuar a nivel departamental las unidades jurisdiccionales Tribunal Supremo, Agroambiental, Consejo Magistratura...</p>	<p>Art. 66. Bajo el principio de unicidad jurisdiccional, el Tribunal Departamental de Justicia es el principal tribunal de la administración de justicia. El Consejo Departamental de la Magistratura. La Procuraduría.</p>
<p>Art. 67. Las relaciones del Gobierno Autónomo con el Estado Plurinacional se regirán en una visión de armonía entre los seres humanos y la naturaleza (...) (se) promoverá el Sistema Departamental de Coordinación y Planificación del Desarrollo.</p> <p>Art. La relación del GAD en temas autonómicos (...) el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización.</p> <p>Art. El GDA participará de los directorios de las empresas y entidades públicas del nivel nacional que operan en el departamento.</p>	<p>Art. 104. El Gobierno Autónomo Departamental y el nivel central del Estado se prestan ayuda mutua y colaboran cuando sea necesario.</p> <p>Art. Los responsables de las instituciones, entidades, organizaciones y empresas del nivel central del Estado, ya sean éstas desconcentradas, descentralizadas o autárquicas, serán designados por las máximas autoridades ejecutivas de las mismas, de una terna aprobada por la ALD.</p>
Participación y control social	
<p>...etapas de licitación, calificación, ejecución, (...) selección, nombramiento, evaluación, servidores públicos, rendición de cuentas accesible.</p> <p>Son actores la sociedad civil organizada y las personas naturales.</p> <p>Una <u>ley departamental</u> regulará la organización de la participación y control social.</p>	<p>...las entidades del GAD deberán publicar páginas electrónicas con información mínima: PEI; Presupuestos; POA; Programa Contrataciones de Bienes y Servicios; y Nómina de los servidores públicos permanentes y eventuales.</p> <p>...se creará un mecanismo de participación y control social cuyas facultades y atribuciones serán normadas por una <u>ley departamental</u>.</p>

FUENTE: elaboración propia con base en propuestas analizadas.

5. Comentarios

Este tema es el tejido político y óseo de las propuestas de EAD, porque la “estructura y organización funcional del gobierno departamental” debe mostrar el sistema de representación político, el balance político entre los dos órganos del gobierno departamental y la correlativa distribución de competencias. Consecuentemente, la estructura gubernamental es el soporte institucional que debe diseñarse pensando en su capacidad para cumplir con los objetivos, las competencias, los derechos, las expectativas y las responsabilidades del GAD.

Tenemos un par de preguntas guía, aunque veremos que los temas planteados exceden las preguntas porque estamos ante la “parte” medular de las propuestas:

- ¿Cuál es el sistema de representación político de la ALD y su composición?
- ¿El diseño del Órgano Ejecutivo es congruente con el diseño competencial y los requerimientos departamentales?

5.1. Consejo Autonómico

El sistema de representación política se mantiene en el número actual de 34 asambleístas (se mantienen los 16 provinciales y los dos indígenas por condición étnica minoritaria), el esquema se enriquece con la propuesta de 10 asambleístas binominales (varón y mujer) que resultan de la elección de dos (por cinco regiones) y la reducción de la representación poblacional a seis escaños (de los 18 actuales). El cambio propuesto va en dos sentidos: uno, potencia una representación integrada de las regiones ecológicas productivas (camino a la planificación regional y las sub gobernaciones) y, al mismo tiempo, disminuye la representación del eje urbano metropolitano y en particular de la provincia Cercado.

Entre las atribuciones de la ALD, aparte de las tradicionales que se mantienen como base de cualquier Órgano Legislativo (elaborar y aprobar leyes, aprobar su reglamento interno, etc.) y algunas sugerencias novedosas (crear consejos de participación ciudadana), se ratifica aunque de forma algo dubitativa la atribución de aprobar el presupuesto departamental. No termina de precisarse la relación entre la aprobación del POA y del presupuesto de gestión

y las reformulaciones presupuestarias que, como sabemos, es una de las mayores dificultades en la administración de los recursos económicos. Lo que está claramente expresado es que corresponde al Órgano Legislativo (ALD) la elección de las principales autoridades departamentales que no son parte del GAD y que son parte de esquemas institucionales nacionales como la Procuraduría, la Contraloría, Tribunal Electoral, Defensor del Pueblo, etc. Respecto al mismo tema en el ámbito de la justicia, la propuesta limita la atribución a la elevación de ternas.

Un tema se planteaba en el proyecto desde el principio, es la apertura a la incorporación en la gestión legislativa de distintos sectores sociales y en general de participación y control social, en la modalidad institucionalizada de consejos departamentales sectoriales, Consejo (Regional) Económico Social, Consejo Niñez-Adolescencia, etc. Este es uno de los aspectos más fuertes y constantes de la propuesta, aunque no es fácil advertir la articulación de todas esas instancias como conjunto institucional.

En cuanto a las responsabilidades o atribuciones del Órgano Ejecutivo, se asume a nivel de listado todas las competencias establecidas en la CPE y por ello es particularmente notoria la insuficiencia del esquema institucional-operativo que debe hacerse cargo de ejecutar atribuciones, responsabilidades y competencias. Al respecto, lo más claro y congruente de la propuesta es la apertura de la organización institucional hacia lo regional y su correlativa instancia operativa de subgobernación.

En el análisis institucional, no queda claro cómo se plantean las relaciones interinstitucionales en lo vertical y lo horizontal, particularmente cuando se trata de las instancias jurisdiccionales vinculadas a los principales órganos de justicia; pasa algo parecido con la dependencia del Servicio Estatal de Autonomías del nivel central.

Con todo ello, para contestar la segunda pregunta diríamos que el diseño competencial es congruente con las responsabilidades asumidas, pero con un diseño institucional insuficientemente desarrollado. En síntesis, se quiere hacer/cumplir todas las responsabilidades y competencias establecidas en la CPE y la LMAD, pero no hay un organigrama con la batería de instancias, reparticiones u oficinas que las ejecuten. Es el caso de la Rectoría de salud, se la pretende ejercitar sin precisar la referencia institucional responsable. Sucede

lo mismo, sin mencionar, con la competencia en las estadísticas departamentales que no es correspondida con una definición institucional.

5.2. Propuesta Ciudadana

La principal novedad es que la propuesta se anima a definir la organización básica de la ALD como unicameral, en el resto estamos ante los tópicos de las funciones de un Órgano Legislativo y algunas particularidades que tratamos luego.

En cuanto al sistema de representación político, la propuesta plantea la mayor contradicción del proyecto de la oposición. Por una parte, reduce en poco el total de asambleístas a 32 (dos menos que los actuales y dos para la representación indígena); por otra, los 30 escaños se asignan por elección tri-nominal (dos para la primera mayoría y uno para la minoría), pensado en un sistema electoral que concentre la representación en las fuerzas mayoritarias y disminuya la concentración de la representación, como ocurre actualmente. La base del cálculo son las 10 circunscripciones electorales que tiene el departamento y aunque ello permite una base electoral bastante equilibrada y homogénea para la elección y de representación regionalizada, el principio de mayorías y minorías desequilibra la representatividad porque está más pensado en la conformación de bloques legislativos.

En cuanto a la distribución de atribuciones y competencias entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo, la propuesta apunta hacia un esquema de relación de tipo parlamentarista, orientado a una relación de dependencia del Ejecutivo respecto del Legislativo y, consecuentemente, un modelo amplio y desarrollado de fiscalización. En la propuesta queda bien definida la atribución legislativa de aprobación del POA y el respectivo presupuesto, pero luego el Órgano Ejecutivo queda limitado a las funciones regulares de administración y especialmente de presentación de informes y rendición de cuentas. La principal novedad es que corresponde al Gobernador el nombramiento de los ejecutivos de las entidades de función económico-social, sobre la base de ternas formadas por la ALD.

En la propuesta sobresale la asignación –algo voluntaria y arbitraria, pero de clara raigambre autonomista– de categoría departamental a las principales instituciones descentralizadas o autárquicas que son parte de una

institucionalidad nacional y entonces la consecuente atribución legislativa de nombrar a los respectivos ejecutivos departamentales como el Fiscal, Contralor, Defensor del Pueblo, etc. En el caso de los cuerpos colegiados vinculados al Órgano Judicial, la atribución legislativa radica en la modalidad de elección como en el caso de vocales (departamentales) del Tribunal de Justicia, Agroambiental, Consejo de Magistratura y Electoral. El modelo fiscalizador de la propuesta no sólo coloca a la ALD sobre el Órgano Ejecutivo, sino que extiende la fiscalización hacia el resto de las instituciones “departamentalizadas” y sus principales autoridades, como cuando se faculta pedir informe escrito al Tribunal de Justicia, Tribunal Electoral, Contraloría, Defensor del Pueblo, Fiscalía y Procuraduría. Los informes de fiscalización pueden ser orales si se trata de las entidades territoriales del departamento o la universidad pública. La fiscalización y la transparencia dan lugar a la necesidad de establecer un gobierno electrónico, que es el acceso informático a la información institucional y que hoy no es accesible.

En cuanto a la pregunta puede decirse *grosso modo* que hay congruencia entre las competencias predeterminadas y la definición estatutaria de las responsabilidades que se asumen, aunque el diseño institucional no organiza, por lo menos a nivel del detalle básico, al ejecutivo para cumplir las competencias asignadas y asumidas.

5.3. Análisis general

Es de destacar que ambas propuestas coinciden en definir de primer órgano del gobierno autónomo departamental a la ALD, y en una radical distinción de atribuciones y funciones entre los órganos Legislativo y Ejecutivo.

Otra importante convergencia entre los dos proyectos es el planteamiento de la elección de un Vicegobernador y de subgobernadores para las regiones, con matices pero en lo central de modo uniforme. En el primer caso, la validez de las propuestas coincide con la reciente experiencia de resolver la suplencia del Gobernador como manda la ley en el ámbito legislativo y que demostró ser una complicación. Es sobresaliente la definición común de una autoridad ejecutiva-administradora para el ámbito regional, el Subgobernador, entendido como un espacio supraprovincial y supramunicipal que debe ‘territorializar’ la Gobernación y articular la planificación regionalizada del

desarrollo del conjunto departamental (una larga tradición cochabambina). Sin embargo, también es común la ausencia de identificación de los espacios regionales y sin lo cual sería imposible elegir a estos funcionarios.

La mayor diferencia respecto a la organización y funcionamiento del GAD está en el ámbito de la articulación política e institucional con el nivel central del Estado. Para el oficialismo es una cuestión de articulación y cercanía político-institucional; para la oposición, contrario sensu, de distancias y potenciamiento de la capacidad institucional departamental. Sin embargo, pese a la razonabilidad de las diferencias desde una perspectiva política el tema exige un posicionamiento y definiciones institucionales que de forma congruente establezcan las relaciones intergubernamentales, especialmente tratándose del nivel central del Estado. Acerca de las relaciones horizontales con municipios y autonomías indígenas tampoco se dice más que generalidades, pero es notoria su indefinición, lo mismo que la necesidad de precisiones al respecto.

Otra zona oscura del diseño institucional, en parte comprensible porque primero son legítimos posicionamientos regionales autonómicos y al mismo tiempo definiciones que atraviesan otros ámbitos normativos, es la forma en la cual habrían de articularse las instituciones que a raíz del EAD tienen ejecutivos “departamentalizados” y sus instituciones madre son de carácter nacional. Algo muy parecido sucede con los ejecutivos de entidades descentralizadas y autárquicas del ámbito nacional que operan en el departamento y que a raíz de los mandatos estatutarios tienen vinculaciones con el GAD.

Sobre participación y control social, más allá de las importantes diferencias de alcance y profundidad, ambas propuestas coinciden en que el tema debe resolverse con una ley departamental.

Tabla 3
Parte III. Estructura y organización competencial y territorial / competencias y financiamiento

Consejo Autónomico	Propuesta Ciudadana
<p>Art. 88. <i>Corresponden ... las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes ... que ejercerá <u>respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.</u></i></p> <p>Art. 91. <i>competencia exclusiva: (listado de materias):</i></p> <p>Art. 92. <i>Las competencias <u>compartidas</u> son: (listado de materias):</i></p> <p>Art. 93. <i>Las competencias <u>concurrentes</u> son: (listado de materias)</i></p>	<p>Art. 110. <i>De acuerdo al artículo 299 párrafo I de la Constitución Política del Estado, corresponde al gobierno autónomo departamental de Cochabamba la <u>legislación de desarrollo</u> de las siguientes competencias que se ejercerán de forma <u>compartida</u> con el nivel central del Estado:</i></p> <p>Art. 111. <i>De acuerdo al artículo 299 párrafo II corresponde <u>la reglamentación y ejecución</u> de las competencias de forma <u>concurrente</u> con el nivel central del Estado:</i></p> <p>Art. 112. <i>competencias exclusivas:</i></p> <p>Art. 113. <i>En el ejercicio del <u>principio de subsidiariedad</u>, la ALD, podrán asumir competencias no asignadas al nivel central del Estado, conforme al siguiente procedimiento:</i></p>
Organización territorial	
<p>Art. 94. <i>El departamento está conformado por provincias, municipios, territorios indígena originario campesinos y autonomías regionales <u>que se constituyan...</u></i></p> <p>Art. 95. <i>Para una gestión desconcentrada departamental y en tanto (la) conformación de regiones autónomas, se conformarán <u>Sub-gobernaciones regionales...</u></i></p> <p>Art. 96. <i>... los consejos regionales económico sociales ...</i></p>	

FUENTE: elaboración propia con base en propuestas analizadas.

6. Análisis

En este acápite prescindiremos del análisis particular de las propuestas respecto a competencias y el correlativo financiamiento porque las dos propuestas se hicieron antes de la aprobación de la LMAD y el diálogo sobre el pacto fiscal no se plantea porque para empezarlo necesitamos los resultados del nuevo Censo nacional. La pregunta guía es:

¿Existe una delimitación y estrategia para el financiamiento e implementación de las disposiciones contenidas en los proyectos estatutarios?

La cuestión competencial es el tema clave del diseño político e institucional del régimen de autonomías y es especialmente compleja por la definición general de que todos los gobiernos sub estatales son autónomos, la equivalencia constitucional de los cuatro tipos de autonomías, el ajedrez de las competencias, etc. Además de la complicada cuestión competencial, y en calidad de punto crítico, está el financiamiento de las competencias. La cuestión no fue parte de la ingeniería competencial y aunque su cumplimiento está resuelto por la obligatoriedad de su ejecución (exclusivas) con los recursos económicos disponibles o las disposiciones constitucionales y de la LMDA que condicionan el ejercicio de una nueva competencia a la asignación de financiamiento, el tema está irresuelto en lo esencial porque no sabemos el costo de las mismas.

Por esas razones y la complejidad del tema, las propuestas se limitan al enlistado de las competencias establecidas en la CPE y las desglosadas en la LMAD.

La mayor novedad en la propuesta de oposición está en el uso del principio de subsidiariedad –la decisión y la provisión está en manos del gobierno más cercano a la demanda ciudadanía– que es volcado en favor de la autonomía departamental. Ante la ausencia del nivel central queda por defecto la competencia bajo responsabilidad departamental, aun en temas de desarrollo legislativo tratándose de competencias compartidas.

Las previsiones sobre el financiamiento de las competencias son referenciales y en general se entiende que se asume la cuestión por defecto cuando se trata de mejorar los ingresos departamentales.

Tabla 4
Parte IV. Estructura y organización económica

Consejo Autónomico	Propuesta Ciudadana
Visión	
<p>Art. 102. El GAD asume <u>la economía plural como aspiración de sus actores sociales y agentes económicos.</u></p> <p>Art. 103. Las políticas, estrategias, planes programas y proyectos se construirán sobre una <u>visión de desarrollo humano integral</u> y las diferentes potencialidades: El desarrollo y planificación territorial; el desarrollo rural sostenible; ciencia, tecnología e innovación; desarrollo industrial, en base a recursos naturales y transformación; equilibrio ambiental; desarrollo de servicios; educación intercultural e intracultural.</p> <p>Art. 104. <u>Principios de la visión plural:</u> a) La igualdad de oportunidades b) El equilibrio entre los sectores organizados con fines económicos c) La solidaridad colectiva en la definición de las políticas económicas y sociales d) La economía social de mercado basada en la iniciativa empresarial pública, privada, empresas comunitarias, mixtas y cooperativas e) La distribución, redistribución, acceso y aprovechamiento de los recursos.</p> <p>Art. 105. <u>Objetivos:</u> a) Fortalecer la economía indígena originaria campesina; b) (la) microempresarial, artesanal, cooperativas, asociaciones y otras organizaciones productivas; c) la actividad económica empresarial, prestando especial atención a la minera, hidrocarburos, agricultura y pecuaria, la manufactura e industria, el turismo, el transporte y otros servicios; d) participación del comercio formal e informal, trabajadores por cuenta propia; e) Ampliar la participación del Estado (en <u>coordinación con el gobierno departamental</u>) mediante la creación de empresas públicas y/o mixtas en: energía eléctrica (<u>lista competencias exclusivas</u>)</p>	
Autonomía presupuestaria	
<p>... dispondrá para sus competencias con patrimonio y hacienda propios, autonomía financiera y administrativa sobre sus ingresos y egresos.</p>	<p>... tiene autonomía sobre las fuentes y usos de sus recursos económicos y financieros para el desarrollo y ejercicio de sus competencias.</p>
Regalías	
<p>Art. 124. I. Las regalías serán distribuidas e invertidas, en función de criterios de equidad, igualdad, pobreza y sostenibilidad territorial del desarrollo. II. Ley (departamental) normará porcentajes y condiciones de distribución de las regalías departamentales.</p>	<p>Las regalías departamentales constituyen patrimonio departamental histórico e irrenunciable, cuyas alícuotas no podrán ser menor a la vigente.</p>

Continúa en la siguiente página.

Viene de la página anterior.

Tributos y recaudación	
Art. 111. <i>Las personas jurídicas y naturales deberán establecer su domicilio legal en el departamento, II. la recaudación (nacionales) se realizará en el lugar del hecho generador.</i>	Art. 122. <i>Los criterios básicos para la política fiscal departamental son: Los impuestos recaudados por la administración tributaria nacional deben pagarse en el departamento. El gravamen aduanero debe apropiarse donde tiene destino final la mercadería. Las regalías y los impuestos generados por la explotación de recursos naturales deben pagarse en el Departamento donde se asientan dichos recursos. El GAD percibirá 20% de la recaudación en efectivo, de acuerdo al número de habitantes (último censo).</i>

FUENTE: elaboración propia con base en propuestas analizadas.

7. Comentarios

Cerramos la presentación de las propuestas y de su análisis con un tema capital en la formulación de los proyectos de estatutos: estructura y organización económica. Por eso las preguntas de referencia exploran la estrategia de desarrollo, las potencialidades que se supone deberían ser la base natural económica de la estrategia y la ubicación o priorización de las responsabilidades del GAD al respecto. Esas preguntas son las siguientes:

- ¿Cuál es la visión estratégica de desarrollo que se plantea en los proyectos estatutarios?
- ¿Esta visión es acorde con las necesidades y potencialidades territoriales?
- ¿Cuál es el tratamiento y priorización de las competencias relacionadas con materia social y el área económico-productiva?

De inicio, aclaremos que sólo existen consideraciones sobre el tema en la propuesta del Consejo Autónomo y que de todas maneras se limita a expresiones de tipo general como que la economía plural es una aspiración y que es necesario ofrecer apoyo a todos los sectores económicos y actores sociales vinculados a la producción, o que debe orientar a los sectores económicos hacia uno u otro rubro; por ejemplo, que la actividad empresarial, sin decir

necesariamente privada, debe enfocarse a los sectores básicos de aprovechamiento de los recursos naturales exigentes en inversión.

En las dos propuestas, el resto de las previsiones se centra en la disputa con el nivel central respecto a las cuotas respecto de los impuestos nacionales, con variantes sobre la recaudación y mejoras en la percepción, como cuando se plantea que se los pague en el lugar de origen de la actividad económica productiva o hecho generador, y no en el lugar del domicilio legal; que el gravamen aduanero se pague en el departamento que es destino final de la mercadería, etc.

En este sentido, vuelve a plantearse la cuestión de la autonomía presupuestaria del gobierno departamental que, en última instancia, es la herramienta para la orientación del gasto y la inversión y por tanto de la conducción gubernamental departamental. El tema es discutible porque su definición en el nivel constitucional es poco clara, en la LMAD se limita a planificación, programación y ejecución y, entonces, aunque en los proyectos de estatuto no hay concordancia entre las atribuciones de la ALD y del Órgano Ejecutivo sobre el tema, se insiste como no puede ser de otra manera en la autonomía presupuestaria – financiera del gobierno departamental.

A las preguntas planteadas debemos contestar que los mayores vacíos en las dos propuestas están en las formulaciones respecto a la orientación general de la visión departamental o, como en el caso específico de la pregunta, de una visión estratégica del desarrollo.

8. Apuntes

Finalmente, de la revisión centrada en los dos proyectos de estatutos nos parece útil recuperar unas apostillas para redondear el trabajo comparativo.

1. La rigidez del Estatuto Autonómico Departamental de Cochabamba debe hacernos reflexionar en el hecho de que insuficiencias, limitaciones o errores cometidos en el texto tardarán años en corregirse y que, en consecuencia, debe trabajarse con extremo rigor técnico o que en otras circunstancias las cuestiones a decidir deberán remitirse prudentemente a ley departamental.

2. La “sombra” de la CPE proyectada sobre el EAD induce a la recreación del texto constitucional y que es necesario tomar conciencia de que se está elaborando una norma que tiene fundamento constitucional, pero que es constitutiva de un gobierno de naturaleza distinta y menor jerarquía.
3. Acerca de la amplísima exposición constitucional de los derechos respecto a los sujetos y sus diversas dimensiones, es necesario asimilar que en el EAD debe apropiárselos en la dimensión de una responsabilidad gubernamental departamental y las condiciones institucionales y materiales de su cumplimiento.
4. Los cambios en el sistema de representación política habrán de realizarse sobre la base de cálculos demográfico-geográfico-políticos que orienten sobre los puntos de equilibrio entre la dispersión poblacional, las diferencias socioeconómicas entre zonas ecológicas, el balance electoral demográfico, la equidad, el pluralismo y la gobernabilidad.
5. El diseño institucional debe tener como base tres aspectos:
 - a) Una clara definición de competencias y responsabilidades.
 - b) El correlativo conjunto institucional que legisla y administra al respecto.
 - c) Las fuentes y los recursos económico-financieros necesarios para cumplir los objetivos del GAD.

Este conjunto debe pensarse como un círculo virtuoso que se retroalimenta a medida que crece y se desarrolla.

Bibliografía

Ameller, Vladimir

2010 “*Naturaleza y materias críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización*”. En: Kass, Susanne, Iván Velasquez (editores). La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Böhrt Irahola, Carlos

2011 *Autonomía departamental: el lento inicio de la odisea nacional*. Cochabamba: mimeo.

Choque Marlene, Córdova Eduardo

s.f. *Avances en la elaboración de los Estatutos Autonómicos Departamentales*, Cochabamba: mimeo.

Consejo Autonómico

2010 Propuesta Estatuto Autonomía Departamental, Cochabamba, Asamblea Legislativa Departamental.

De la Fuente, José

2011 *Las autonomías. A un año. Una aproximación*, Cochabamba: mimeo.

Delfour, Christine

2011 *Estado de las autonomías (España)/Estado Plurinacional (Bolivia): dos modelos sui géneris*, Decursos. Revista de Ciencias Sociales, Año XIII, Número 24, octubre 2011. Cochabamba.

Gaceta Oficial

2009 Constitución Política del Estado.

Gaceta Oficial

22, 07, 2010. Ley Marco de Autonomía y Descentralización, N° 031.

Gaceta Oficial

15, 07, 2010. Ley de Transición a los Gobiernos Autónomos, N° 017.

Propuesta Ciudadana para el debate

2011 *Proyecto de Estatuto Autonómico de Cochabamba*, Cochabamba, Asamblea Legislativa Departamental.