

**ANÁLISIS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO:
AUTONOMIAS Y ESTATUTOS**

Carlos Hugo Molina Saucedo¹

¿Cual es el escenario?

1. El Proyecto de Constitución aprobado en la ciudad de Oruro es un proyecto político, y por ello, responde a una lógica instrumental; ese reconocimiento plantea un grado de dificultad a la hora de realizar observaciones, propuestas o sugerencias, porque formalmente, en este momento ya no hay posibilidad legal de modificarlo.
2. Esta es una premisa para ubicar correctamente los aportes y análisis. Estamos frente a un producto integral, y que cualquier modificación que se pretenda realizar, demandará acuerdos políticos muy complejos.
3. La forma cómo el MAS ha llevado la discusión, el debate y las aprobaciones sucesivas del proyecto de Constitución, plantea dos situaciones:
 - a) el objetivo político ha sido logrado, a un costo que resulta difícil sostener y que se expresa en las dificultades que, sobre la aplicación técnica de alguna de las propuestas, aparecen evidentes cuando se analiza el Texto con profundidad.
 - b) El segundo elemento tiene que ver con la forma cómo ha sido aprobada, y que se han señalado, violan principios normativos explícitos:
 - i. Reglamento de Debates: Artículos 7, 50, 54 y 55
 - ii. Ley de Convocatoria: Artículo 5.
 - iii. Ley Ampliatoria: Artículo 2.
4. Estamos frente a un cambio político que se inicia el 18 de diciembre del año 2005; con actores y condiciones diferenciados que son de imposible desconocimiento.
5. El análisis de las materias relacionadas con la Gestión territorial del Estado, obliga a dejar de lado otros regímenes, en sus valoraciones positivas² o negativas³ y nos impele a referirnos a los alcances concretos de nuestro interés y

¹ Abogado con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Ha sido Secretario Nacional de Participación Popular y Prefecto del Departamento de Santa Cruz. Preside el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, CEPAD.
carloshugom@gmail.com
www.cepad.org

² Es el caso de la constitucionalización de los derechos sociales que si bien, ya tenían calidad de derechos positivos al haber sido aprobados a través de normas secundarias, su nuevo estatus jurídico, es un avance.

³ La ausencia de la categoría Nación Boliviana, las incongruencias sobre la libertad de credo, la subjetividad de los principios referidos a la Información y del Delito de Traición a la Patria, las incongruencias del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, las contradicciones

objeto: la situación de la Autonomía Municipal en el marco de la Constitución aprobada en la ciudad de Oruro.

¿Cuál es la materia?

1. El Proyecto de Constitución aprobado en Oruro, plantea un Estado, en sus aspectos territoriales, de las siguientes características:
 - a) El Estado reconoce 37 idiomas oficiales; 36 idiomas indígena originario campesinos y el castellano.
 - b) La organización territorial reconoce 9 entidades territoriales:
 - i. 5 Departamentos Descentralizados
 - ii. 4 Departamentos Autónomos
 - iii. Provincias Autónomas
 - iv. 329 Municipios Autónomos
 - v. 36 Territorios indígena originario campesinos Autónomos (potenciales)
 - vi. 42 Regiones Autónomas (potenciales)
 - vii. Territorios Indígena Originario Campesino, convertidos en Municipio Indígena Originario Campesino⁴.
 - viii. Municipios y territorios Indígena Originario Campesino, convertidos en Región Indígena Originario Campesino.
 - ix. Cualquiera de las anteriores, convertidas en Región Provincial Indígena Originario Campesino
 - c) Las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre sí y tienen igual rango constitucional
 - d) Las entidades autónomas poseerán elección directa de sus autoridades, facultades normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica.
 - e) Todas las entidades territoriales autónomas que tengan característica Indígena Originario Campesino serán elegidas y elegidos de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.
 - f) La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes.
 - g) La distribución del número de circunscripciones uninominales, así como la delimitación territorial de éstas, será determinada por ley, que tendrá en cuenta el número de habitantes establecido en el último censo estatal, con base en los criterios de extensión territorial, continuidad geográfica y afinidad cultural.

inexplicables sobre el régimen de tierra, la discrecionalidad del tiempo del Estado de excepción, para no citar sino aquellas que impactan por su trascendencia.

⁴ No existe la posibilidad material de proyectar el número de territorios que podrían constituirse, al depender de la voluntad de los actores sociales el acto constitutivo.

- h) La ley determinará las circunscripciones especiales Indígena Originario Campesino, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica.
- 2. Las 9 formas de autonomías y descentralización territoriales propuestas en Bolivia, nos coloca en una multiplicación de alternativas de complejísima aplicación por la ausencia de articulación, y por la opción flexible que incorpora del territorio y la representación política, a toda vista, manipulable y falta de transparencia.

Algunas materias previas que debemos tener presentes

1. Existen cuatro instrumentos de gestión pública aprobados como Sistemas Nacionales, con normas, procedimientos y Órganos Rectores. La Planificación, Inversión Pública, Programación de Operaciones y Presupuesto, constituyen una riqueza de la Gestión Pública pues su aprobación y diseño responden a normas universales relacionadas a la Función Pública.
2. Actualmente tenemos tres niveles territoriales en funcionamiento que debieran servirnos de referencia a la hora de considerar el aumento de cinco categorías territoriales autónomas, que deberán aplicar a la hora de ejecutar recursos públicos, para la Inversión Concurrente.
3. El Nivel Nacional, el Departamental y el Municipal, que asumen la gestión política del Territorio y la administración de sus potencialidades y necesidades, reúnen la totalidad de la población, y por los sistemas de gestión, se ven obligados a coordinar en una suerte de concurrencias delegadas y de subsidiaridad.
4. Esta modalidad favorece a la población pues, en una suerte de gestión compartida, es posible acceder a diferentes niveles de responsabilidades cuando estas son incumplidas o no son ejecutadas. Es pensando en la gente que se establece la relación interterritorial de las diferentes entidades.

¿Cuál es el sistema de gestión territorial en ejercicio?

1. Estamos frente a un escenario cuasi federal en la gestión territorial Departamental.
2. Con las mismas leyes positivas, con la misma Constitución, con la misma norma, existen sistemas de organización territorial diferenciados en los Departamentos que generan, también, dinámicas locales diferentes:
 - a) Consejos Provinciales, en Santa Cruz y Beni.

- b) Corregimiento Mayor, en Tarija.
 - c) En Oruro se ha organizado el Departamento en 4 Suyos, Urus, J'aquisas, J'acha Carangas y Suras, además del que corresponde a la Capital.
 - d) En Chuquisaca hay 4 regiones y en La Paz hay 7 regiones, que coinciden en algunos casos con provincias y municipios.
 - e) En Cochabamba, siete Corporaciones de Desarrollo.
 - f) Pando y Potosí, se trabaja sobre la base de Consejos Provinciales.
 - g) En el ámbito social indígena originario campesinos, formas y modalidades con diferentes grados de interrelación con las instancias públicas locales.
3. Existe una ruptura en el relacionamiento orgánico y armónico entre los tres niveles territoriales del Estado⁵.
 4. El mandato inicial de los tres niveles territoriales y de los cuatro instrumentos de la gestión pública, (planificación, inversión pública, programación y presupuesto) que permitiría que funcione el sistema, en este momento está colapsado. El Gobierno Nacional tiene un Plan Nacional de Desarrollo que no ha logrado ser socializado entre los actores territoriales. En el Ministerio de Planificación no tienen los planes de Desarrollo Departamental; en las Prefecturas y en el Ministerio de Planificación no tienen los planes de desarrollo Municipal; un dato técnico verificable deja en evidencia Prefecturas que han funcionado sin POA, con autorizaciones de adelantos de recursos y de transferencias sin posibilidad de realizar control fiscal desde el nivel central.
 5. La constatación empírica se expresa en las donaciones de Venezuela. Son recursos directos de la Embajada Venezolana a los municipios con cheques firmados por el Embajador Venezolano; que no han entrado al Presupuesto General de la Nación; que no han sido aprobados por Ley; que no están incorporados al clasificador presupuestario de donaciones o ingreso del TGN, y sobre los cuales, los Alcaldes desconocen el sistema de control fiscal venezolano al que tendrán que someterse. Sobre ellos, no se cumplen las etapas de concurrencia.
 6. Durante los dos últimos años, el Gobierno Nacional no ha acompañado la gestión de Estado a nivel del departamento y del municipio. El resultado es la existencia de 4 Estados, el nivel nacional con su forma de gestión, los niveles departamentales con su forma de gestión, los niveles municipales con su forma de gestión, y los procesos sociales reivindicatorios de territorios autónomos.

Las características del Ordenamiento territorial en la Nueva Constitución

1. El artículo 273 dice que “El Régimen Autonomico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos y las facultades legislativas, normativas, administrativas, fiscalizadoras, ejecutivas y técnicas ejercidas por las entidades autónomas en los ámbitos de su jurisdicción y competencias exclusivas”.

⁵ El Régimen de Defensa Civil y las emergencias nacionales, la campaña de alfabetización, la administración del sistema de salud, las donaciones de los recursos de Venezuela, son una demostración de ello.

2. El artículo 277 establece que “Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.” En virtud de este enunciado constitucional se establecería un relacionamiento directo solamente con el nivel central de gobierno de las nueve entidades territoriales reconocidas y creadas por la Constitución. El Gobierno Nacional tendría la iniciativa administrativa para priorizar la instancia territorial autónoma con la que trabajaría.
3. Autonomía o Descentralización ¿con relación a quien?; la respuesta es, básicamente del Gobierno Central; si tenemos ocho entidades territoriales autónomas y una descentralizada del nivel central pero además de ser autónomas del nivel central lo son también entre si, estamos frente a unas dificultades de operación y de gestión.⁶
4. Para ordenar el relacionamiento de las entidades territoriales autónomas, se determina la aprobación de una Ley Marco de Autonomías y Descentralización; la Constitución condiciona la posibilidad de funcionamiento de las autonomías territoriales a la aprobación de esta Ley Marco, sobre la cual solo existe el enunciado.
5. Con la Ley, desaparece la Autonomía Municipal, pues quedan subordinadas a Ella, las condiciones de elección, el número de concejales y concejalas y los términos de la Carta Orgánica Municipal.
6. Según los principios constitucionales, los nueve niveles de entidades territoriales autónomas pueden realizar casi similares competencias.
7. **Se modifica la base del Sistema de Ordenamiento Territorial del Estado, pasando del Municipio, a la Autonomía Indígena. Ella pueden agregarse a otras cinco más, aumentando sus competencias y recursos. La Autonomía Indígena ejerce autoridad y poder, mayores que el propio Departamento.**
8. El Departamento y los Municipios se ven vaciados de competencias y recursos, en favor de entidades territoriales autónomas, con las que no podrán coordinar ni concurrir.
9. En la Constitución el Artículo establece que los Departamentos que votaron por el No en el Referéndum sobre Autonomías, tendrán un régimen diferenciado, sólo de manera nominal, “Departamento Descentralizado”, pues pueden hacer exactamente lo mismo que los Autónomos⁷.

⁶ La observación que debemos hacernos en este momento es si existen dificultad con tres niveles territoriales, ¿cuales serán las dificultades previsibles cuando tengamos nueve niveles territoriales, demandantes, todos, de recursos y competencias?

⁷ La pregunta lógica sería: ¿Y para qué el Referéndum Autonomico?

Relación de la Constitución con los estatutos de las diferentes entidades territoriales

1. El principio jurídico establece que la Constitución define los principios a los que deberán regirse los instrumentos secundarios derivados.
2. La futura Ley de Autonomías y Descentralización, tendría que administrar competencias con mandatos contradictorios a la hora de su redacción y aprobación.
3. En esa lógica, el texto Constitucional establece los principios rectores para su aplicación secundaria. El Artículo 271 expresa que “Los principios del ordenamiento territorial y del sistema de descentralización y autonomías son la unidad, solidaridad, bien común, autogobierno, igualdad, reciprocidad, subsidiaridad, gradualidad, participación y control social, provisión de recursos económicos, y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.” Estos principios simplemente desaparecen si analizamos el texto Constitucional en su integridad. Este artículo es absolutamente contradictorio con el citado Artículo 277, quién es en la práctica, el que regula la relación de las entidades territoriales autónomas y define el Ordenamiento Territorial.
4. En el mandato constitucional se diluyen los Principios de Legalidad, Eficacia, Jerarquía y Concurrencia en materia de gestión administrativa que le dan validez a la Subsidiaridad, por ser las entidades territoriales, autónomas, con elección directa de sus autoridades, con facultades legislativas, normativo-administrativas, fiscalizadora, ejecutiva y técnica (273), no estar subordinadas entre si, y tener igual rango constitucional (277).
5. **Las propuestas de los Estatutos Departamentales que se conocen hasta el momento, ¿se ajustan a estas categorías? La respuesta es negativa por corresponder a Regímenes jurídicos diferentes. En la actual situación, los instrumentos son incompatibles.**

¿Qué elementos necesitan esclarecimiento?

1. Si este debate hubiera sido realizado antes de aprobarse la Constitución en todas sus instancias, habría sido más útil para todos; como se ha referido al inicio, hoy tiene carácter académico y especulativo. Esta situación plantea un esclarecimiento y posicionamiento político por los actores involucrados.
2. Hay un sistema público que junto con la división política administrativa que señala 6 niveles, y a los que se aumentan 3 más por decisión de los movimientos indígena campesino originarios (292), son paralelos en tiempos, espacios y competencias genéricas. Una nación indígena de las 36 reconocidas, una organización originaria que quiera ser municipio indígena suma a las competencias naturales del movimiento indígena, las competencias municipales; si además quiere ser región, suma las competencias de la región sin perder su mandato original que es de organización indígena, produciéndose una agregación de competencias en su favor, con un vaciamiento del departamento y

los Municipios (304) como responsables de la administración del territorio; ese vaciamiento está dado a partir de que todas las otras entidades territoriales pueden tener las mismas funciones o competencias que el nivel departamental, a ejecutarse con los recursos departamentales.

3. ¿Cómo puede existir concurrencia entre 2 instancias territoriales que son independiente entre sí, con competencia similares y que no están obligados a hacerlo?
4. Estamos frente a la desaparición formal del régimen municipal por dos razones:
 - a) el régimen de autonomía municipal no depende de la Constitución ni de las competencias que están establecidas en ella, sino de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (285). En el régimen municipal, la autonomía “Se regulará por lo establecido en la Ley Marco de autonomías y descentralización”.
 - b) La categoría “Municipio Autónomo” es una de las entidades territoriales autónomas, subordinada en sus potencialidades y alcances a la decisión de las Autonomías Originaria Indígena Campesinas.
3. El avance del régimen municipal territorial, extraordinario como constructor de Estado, a partir de la propuesta Constitucional, al sobreponerle otras instancias territoriales autónomas y hacer desaparecer la jerarquía competencial, configuran otra instancia, distinta de la que actualmente conocemos.
4. La única instancia territorial autónoma que tiene competencias para “crear y administrar tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional”, es el Municipio (303-23). Para todas las demás, corresponderán transferencias del Presupuesto General de la Nación.
5. La única instancia territorial autónoma que tiene capacidad para contratar deuda pública “cuando demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses”, es el Municipio (322)
6. El Artículo 306 dice: “Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económico y financieros para su ejercicio.” Entonces ¿de donde provendrán los recursos para las entidades territoriales autónomas? Es aquí donde viene el vaciamiento del departamento y del municipio porque esos recursos son actualmente administrados por los departamentos y municipios. La creación de cualquier nueva instancia territorial, que ejecute competencias que están en el ámbito territorial de un Departamento, será sobre la base de los recursos que tiene el departamento.
7. **En el marco de este análisis y por lo establecido en la Constitución aprobada en Oruro, resultan secundarias la *Autonomía Municipal Plena, el Gobierno Municipal Democrático y la Hacienda Municipal Transparente, al no estar dadas las condiciones para lograr su respeto y eficacia.***

8. Una pregunta fundamental que habría que incorporar es: ¿Cuál es el avance del Municipio Republicano para dar respuesta a las demandas de inclusión, representación y protagonismo de las organizaciones indígena originaria campesinas?

¿Qué hacer para reposicionar el debate?

1. Estamos frente de una Constitución que la única posibilidad formal que ofrece en este momento, está en votar SI o NO, porque no hay forma de modificarla.
2. Para que pueda ocurrir un cambio, se necesita reconocer algunos elementos que respondan a la pregunta ¿Cuál es la voluntad real de los actores?
3. Si existiese, comprobada que fuera la necesidad de corregir/enmendar/compatibilizar los textos, hay una propuesta de acciones muy simples de proponer, pero de complicaciones reales a la hora de llevarlas adelante. Se necesitaría:
 - a) una ampliación del periodo de sesiones de la Asamblea Constituyente con una Ley por 2/3 de votos, para que pueda terminar su labor con una Constitución idónea.
 - b) En segundo lugar, y como consecuencia de ello, una resolución de la propia Asamblea para modificar/adecuar/enmendar el proyecto aprobado en Oruro, aprobada también por 2/3.
4. Abierto el espacio, habría que reordenar el sistema de gestión departamental.

Santa Cruz, febrero 2008.