

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



ACREDITADA POR RESOLUCIÓN CEUB 1126/2002

TESIS DE GRADO

(Para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho)

**“LÍMITES JURÍDICOS COMPETENCIALES DE LA
AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN EL ESTADO
PLURINACIONAL”**

POSTULANTE : Univ. QUELCA QUELCA, HUGO SANTOS

TUTOR : Dr. FERNANDEZ DAZA, JORGE

La Paz – Bolivia
2012

Dedicatoria

A mis padres: Patricio y Juana por darme la vida, y la paciencia que tienen al apoyarme siempre en mis pretensiones académicas.

A mis hermanas: Margarita, Damiana y Basilia por apoyarme y por estar conmigo cuando las necesito.

A la persona especial, cuyo apoyo me dio celeridad en esta empresa: Gabriela.

Agradecimientos

Al Dios por darme la vida y ser mi eterna compañía.

Al Dr. Jorge Fernández Daza, por compartir el cúmulo de conocimientos y guía en la elaboración de la presente investigación.

Al Dr. Arturo Vargas Flores, por brindarme su sabiduría para la elaboración del presente trabajo de investigación, a quien le estaré siempre agradecido.

Al todos los docentes que han sido mi inspiración para culminar esta carrera y me han guiado por el camino de las ciencias jurídicas..

Al todos mis compañeros de aula que han sido mi inspiración para superarme en la vida académica, y poder ejercer la carrera.

Resumen “Abstracto”

La competencia es la atribución jurídica otorgada a ciertos y especiales órganos del Estado de una cantidad de jurisdicción respecto de determinadas pretensiones con preferencia a los demás órganos de su clase, para un adecuado ejercicio y descentralización dentro de un sistema autonómico.

Tal es el caso de las competencias jurisdiccionales de las autonomías departamentales, donde tiene como supuesto, el principio de pluralidad dentro de un territorio jurisdiccional. Así, las reías de competencia tienen por objeto determinar cuál va a ser las competencias a ejercer, con preferencia o exclusión de los demás, de una controversia que ha puesto en movimiento la actividad jurisdiccional_ Por ello se ha señalado que, si la jurisdicción es la facultad del ejercicio administrativo, la competencia fija los límites dentro de los cuales se ejerce tal facultad.

Al respecto mientras los elementos de la jurisdicción en materia electoral están fijados en la ley, esta no contempla las competencias para su funcionalidad cuando se habla de la Ley del Órgano Electoral del Estado Plurinacional.

Dado que la doctrina y jurisprudencia internacional en esta materia, zanja de manera tácita el nivel de competencias que armoniza en sus funciones desde la ley emanada del nivel central de Gobierno, para que las autonomías departamentales puedan en base a esta funcionalidad de competencias poder ejercer un adecuado régimen electoral, para la administración democrática dentro de su jurisdicción autonómica departamental.

Por lo tanto el principio de delimitación de las competencias jurisdiccionales en materia de régimen electoral, debe incorporarse a la Ley del Órgano Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, la cual delimita de forma

tácita y congruente la actividad competencias dentro de las autonomías departamentales para el ejercicio del régimen electoral departamental, la misma que se encuentra propuesta mediante un mecanismo legal, a la cual arribo como solución dentro de la presente investigación.

LIMITES JURÍDICOS COMPETENCIALES DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL

ÍNDICE

	Pág.
Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos	iii
Resumen “Abstracto”.....	iv
ÍNDICE.....	vi
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	1
LIMITES JURÍDICOS COMPETENCIALES DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL.....	2
1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	2
2. PROBLEMATIZACIÓN.....	4
3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS	4
3.1. Delimitación Temática.....	4
3.2. Delimitación Temporal	4
3.3. Delimitación Espacial	5
4. FUNDAMENTOS E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS	5
4.1. Fundamentación.....	5
4.2. Importancia	6
5. OBJETIVOS DEL TEMA DE TESIS	6
5.1. Objetivo General	6
5.2. Objetivos Específicos.....	7
6. MARCO HISTÓRICO.....	7
7. MARCO TEÓRICO.....	9
7.1. Teorías sobre la descentralización y autonomías	10
7.1.1. Teoría de descentralización desde la visión multicultural-popular y comunitaria basada en un estado plurinacional y con autonomías.....	10
7.1.2. Teoría de descentralización desde la visión Institucional de las Autonomías departamentalitas absolutas.....	10
7.1.3. Federalismo.....	11
7.1.4. La descentralización en un modo general	11

8.	HIPÓTESIS DEL TRABAJO	11
8.1.	Variables	12
8.1.1.	Independiente.....	12
8.1.2.	Dependiente	12
8.1.3.	Nexo lógico.....	12
9.	MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS	12
9.1.	Tipo de Estudio	12
9.2.	Diseño de investigación	12
9.3.	Métodos.....	13
9.3.1.	Generales.....	13
9.3.1.1.	Método Inductivo	13
9.3.2.	Específicos	13
9.3.2.1.	Método Sociológico	13
9.3.2.2.	Método Exegético	13
9.3.2.3.	Método Jurídico	13
10.	TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS	13
10.1.	Revisión Bibliográfica	13
10.2.	Realización de Entrevistas	14
10.3.	Realización de Encuestas	14
	DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA.....	15
	INTRODUCCIÓN	16
	CAPÍTULO I	20
1.	PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN HISTÓRICO EN BOLIVIA	20
1.1.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS DESCENTRALIZACIÓN	20
1.1.1.	La fase societal de la descentralización	22
1.1.2.	El tiempo de la iniciativa estatal	24
1.1.3.	El tiempo de la ampliación de la democracia.....	28
1.2.	LAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS	30
1.2.1.	El marco legal e institucional de la LPP	30
1.2.1.1.	Se transfiere la infraestructura social a los municipios	30
1.2.1.2.	Recursos para los municipios.....	31
1.2.1.3.	La participación de la sociedad en la planificación municipal.....	31
1.2.2.	Mecanismos de financiamiento de la inversión municipal	32
1.3.	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	33
	CAPITULO II.....	35
2.	FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y EL FEDERALISMO	35

2.1.	DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA	35
2.1.1.	Concepto de desconcentración.....	36
2.1.1.1.	Generalidades.....	36
2.1.1.2.	Etimología del Concepto.....	37
2.1.2.	Anarquía Teórica.....	38
2.1.3.	Origen de las Contradicciones Teóricas.....	39
2.1.3.1.	Criterio de la Transición.....	39
2.1.3.2.	Criterio de la Limitación de la Jerarquía.....	41
2.2.	DESCENTRALIZACIÓN	43
2.2.1.	Definición del término 'descentralización'	43
2.2.2.	Los ámbitos de gobierno	44
2.2.2.1.	Definición de gobierno central.....	45
2.2.2.2.	Definición de gobierno local.....	45
2.2.2.3.	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	46
2.2.2.4.	Organizaciones comunales.....	46
2.2.3.	Teoría de Tocqueville	46
2.2.4.	La descentralización y el cambio de paradigma	48
2.2.4.1.	Los procesos.....	50
2.2.4.2.	Descentralización y participación democrática.....	52
2.2.5.	Problemas de subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno	52
2.3.	FEDERALISMO.....	53
2.3.1.	Definición de federalismo.....	53
2.3.2.	El federalismo como nuevo paradigma.....	54
2.3.3.	Funciones, conceptualizaciones y modelos de federalismo	55
2.3.3.1.	Funciones del federalismo.....	55
2.3.3.2.	Concepciones de federalismo.....	57
2.3.3.3.	Modelos de federalismo	57
2.3.3.3.1.	Federalismo Interestatal	58
2.3.3.3.2.	Federalismo Norteamericano	59
2.3.3.3.3.	Federalismo Cooperativo	62
2.3.4.	Federalismo, Autonomía y Regionalización.....	63
2.3.4.1.	Los objetivos del federalismo integral	63
2.3.4.2.	La regionalización.....	63
2.3.4.3.	Descentralización y autonomía: el problema de la democracia en los estados federales.	64
2.3.4.3.1.	Ventajas y Posibilidades de la Autonomía y la Regionalización	66
2.3.4.4.	Estados unitarios y autonomía. Los casos de Italia y de Francia	67

2.3.5.	Federalismo y Unitarismo Latinoamericano	68
2.3.5.1.	El problema de la descentralización política	68
2.3.5.2.	Federalismo o municipalismo	69
2.3.5.2.1.	El Federalismo Mexicano.....	71
2.3.5.3.	Los Temas de la Discusión Actual.....	71
2.3.5.4.	La Lucha por el Poder Legislativo y no sólo por el Poder Ejecutivo.....	72
CAPITULO III.....		73
3.	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN ESTADO AUTONÓMICO Y ANÁLISIS DEL MODELO AUTONÓMICO DEL ESTADO BOLIVIANO	73
3.1.	ELEMENTOS DEL ESTADO	73
3.1.1.	Organización funcional	73
3.1.2.	Organización territorial vertical del Estado	74
3.2.	JURISDICCIÓN TERRITORIAL	74
3.3.	TIPOLOGÍA SEGÚN LA CPE	75
3.4.	ESTADO AUTONÓMICO.....	75
3.4.1.	Iniciativa del proceso autonómico	76
3.4.2.	Ausencia de procedimiento	76
3.4.3.	Estado unitario con autonomías	77
3.5.	PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO AUTONOMISTA.	78
3.5.1.	La nación.....	79
3.5.2.	La nación en la CPE.....	80
3.5.3.	Igualdad de derechos.....	80
3.6.	UNIDAD AUTONÓMICA DEL ESTADO	81
3.6.1.	Régimen autonómico	81
3.6.1.1.	Lo administrativo de la autonomía.....	82
3.6.2.	Autonomía desde lo político	83
3.7.	ORDENAMIENTO JURÍDICO AUTONÓMICO.	83
3.7.1.	Estatuto Autonómico.....	84
3.8.	EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA EN EL ESTADO PLURINACIONAL	85
3.8.1.	Las unidades territoriales autónomas en el Estado Plurinacional	85
4.1.1.1.	Autonomía departamental	86
4.1.1.2.	Autonomía municipal.....	86
4.1.1.3.	Autonomía indígena originaria campesina.....	86
4.1.1.4.	Autonomía regional.....	87
4.1.2.	Atribuciones de las autonomías	87
4.1.3.	Principios de base autonómica.....	88
4.1.4.	Rango constitucional de la autonomía	89

4.1.4.1.	Estatuto o carta orgánica	89
4.1.4.2.	Ámbito Departamental	89
4.1.4.3.	Contenido estatutario.	90
4.1.4.4.	Contenido potestativo.....	90
CAPITULO V		91
5.	EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DENTRO EL ESTADO AUTONÓMICO Y LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL.....	91
5.1.	PRINCIPIOS DE APLICACIÓN COMPETENCIAL.....	91
5.1.1.	Principio de supletoriedad.....	91
5.1.2.	Principio dispositivo.	92
5.2.	EL ORDEN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS AUTONOMÍAS..	92
5.3.	ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS	93
5.4.	ATRIBUCIONES.	93
5.5.	CARACTERES COMPETENCIALES EN BOLIVIA	94
5.5.1.	Privativas.....	94
5.5.2.	Concurrentes	95
5.5.3.	Compartidas	95
5.5.4.	Competencias a reconocer	95
5.6.	DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	98
5.7.	RÉGIMEN ELECTORAL	99
5.8.	LAS REGLAS DE ORDENACIÓN DEL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS.....	100
5.9.	MATERIAS COMPETENCIALES.....	100
5.10.	MATERIAS Y FUNCIONALIDAD	101
5.11.	DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.....	101
5.12.	LA ACREDITACIÓN COMPETENCIAL.....	102
5.13.	PLANIFICACIÓN	102
5.14.	FISCALIZACIÓN	104
CAPITULO VI.....		105
6.	FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS EN INGENIERÍA ELECTORAL Y LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS, DE REGULACIÓN BÁSICA DE PRINCIPIOS COMPETENCIALES COMPARTIDAS EN RÉGIMEN ELECTORAL	105
6.1.	CONSIDERACIONES DE LA INGENIERÍA ELECTORAL	105
6.1.1.	Ingeniería electoral.....	106
6.1.1.1.	El cálculo racional de los actores políticos por modificar las instituciones electorales	106

6.1.1.2.	Influencia entre el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema político	110
6.1.1.3.	Institucionalidad electoral	114
6.1.1.4.	Organización electoral	116
6.1.2.	Sistema de partidos e ingeniería electoral	117
6.1.3.	El valor estratégico de la autoridad electoral	118
6.1.3.1.	Ejercicio de la jurisdicción electoral	120
6.1.4.	La influencia del diseño electoral	121
6.1.5.	Barreras electorales	125
6.2.	SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS	127
6.2.1.	Homogeneidad de los sistemas electorales	127
6.2.2.	Cuestiones del régimen electoral respecto a las autonomías.....	131
CAPITULO VII		132
7.	FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LOS LÍMITES, ASIGNACIÓN, DELEGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS PARA LA CREACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL AUTONÓMICO DEPARTAMENTAL	132
7.1.	PRINCIPIOS AUTONÓMICOS COMO PRESUPUESTOS DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL	132
7.2.	LA AUTONOMÍA Y LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.....	134
7.3.	ESTATUTOS AUTÓNOMOS O CARTAS ORGÁNICAS COMO INSTRUMENTOS DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL	136
7.4.	RÉGIMEN COMPETENCIAL.....	138
7.5.	TIPOS DE COMPETENCIAS.....	140
7.6.	EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL	141
7.6.1.	Competencia, materia y función	141
7.6.2.	Las materias objeto de distribución competencial.	143
7.6.2.1.	Los enunciados constitucionales y su contenido semántico.....	143
7.6.3.	Las funciones	144
7.6.3.1.	El binomio funciones legislativas normativas – funciones ejecutivas	145
7.6.4.	Criterios funcionales complementarios.....	146
7.6.4.1.	Las normas de delimitación de las competencias.....	147
7.7.	DELIMITACIÓN COMPETENCIAL.....	148
7.7.1.	Regímenes, generales y particulares.	150
7.8.	TRANSFERENCIA Y DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS.....	150
7.9.	ALCANCE TERRITORIAL DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.....	152
7.9.1.	Competencias compartidas	152
CAPÍTULO VIII.....		156

8.	ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL MARCO PRÁCTICO.....	156
8.1.	ANÁLISIS DE ENCUESTAS REALIZADO A AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS.....	156
8.2.	ANÁLISIS DE ENCUESTAS REALIZADO CIUDADANOS.....	164
8.3.	ANÁLISIS GENERAL.....	169
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	170
	Conclusiones.....	171
	Recomendaciones.....	174
	LIMITES JURÍDICOS COMPETENCIALES DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL.....	175
	ANTEPROYECTO DE LEY.....	175
	LEY DE LIMITES JURÍDICOS COMPETENCIALES DEPARTAMENTALES EN MATERIA ELECTORAL.....	175
	GLOSARIO.....	178
	BIBLIOGRAFÍA.....	180
	Normativa legal consultada:.....	183
	Noticias periodísticas consultadas:.....	184
	Paginas web consultadas:.....	184
	ANEXOS.....	185

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

LIMITES JURÍDICOS COMPETENCIALES DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Desde el momento en que la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente fue aprobada el 4 de marzo de 2006, junto a la Ley de Referéndum para las Autonomías Departamentales, ha cambiado notoriamente el panorama político y las posibilidades para un acuerdo nacional basado en un reconocimiento del otro. Teniendo que concebir desde las entrañas del soberano un Estado Autonómico con pluralidad de opiniones y acepciones, es por eso que el trabajo que presento se centra en un contexto político social de creciente complejidad.

Teniendo que plantear una reorganización territorial del estado en los niveles bajos y medios de la administración estatal, es decir un modo de estado¹ boliviano. La posibilidad de la dirección del cambio apunta al abandono del modo de Estado simple² que desde 1825 rigiera en Bolivia y solo queda por precisar un modo de Estado compuesto y la organización de los municipios y otras entidades territoriales hasta el nivel departamental.

Hoy por hoy plasmados en la Constitución Política del Estado dando prerrogativas y transferencia de competencias. Fortaleciendo su autodeterminación, es por el cual se centra la problematización en el ámbito político y jurídico respecto a los límites jurídicos competenciales en materia de Régimen Electoral de las Autonomías Departamentales en el Estado Plurinacional.

¹ El “modo de Estado” a diferencia del “tipo” o la “forma” de Estado, expresa la definición suprema en torno a la distribución territorial del poder en el Estado. Barrios Suvelza Franz Xavier “Profundizando la Descentralización” 2006

² Por modo de Estado simple se entiende el caso donde el nivel nacional monopoliza la facultad legislativa. Se dirá compuesto” cuando en más de un nivel territorial se legisle. Barrios Suvelza Franz Xavier “Profundizando la Descentralización” 2006

Esto a raíz del problema entre la Corte Nacional Electoral; ahora Órgano electoral Plurinacional, que entraron en conflicto de competencias a raíz de los referéndums realizados en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija:³

El 7 de marzo, la CNE aprobó una resolución en la que revocó la facultad de la Corte cruceña de organizar el referéndum del 4 de mayo. La consulta se realizó.

Desafío Como lo hizo la Corte cruceña, sus pares de Beni, Pando y Tarija desafían la autoridad de la instancia electoral. Estos departamentos llevan a consulta sus estatutos autonómicos, que son cuestionados por el Gobierno.

Dicho problema a raíz de aprobar los proyectos estatutarios de las autonomías departamentales, donde las autoridades electorales departamentales, no acataran las decisiones de la máxima autoridad del Órgano electoral Plurinacional.

Estos aspectos como un problema social y político alumbrados con poca diferencia de tiempo, son cuestiones a las cuales se tiene que buscar pronta solución con una política propositiva que modifique la arquitectura del Estado en contraste a las competencias compartidas dentro del régimen electoral, con un enfoque descentralizador para fortalecer el proceso autonómico en Bolivia; con una adecuada distribución jurídico competencial de los Gobiernos Autónomos Departamentales en el Estado Plurinacional con reglas adecuadas de distribución competencial en materia de régimen electoral, ahora que ya ha sido promulgada la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” donde no existe el espíritu autonómico y menos la descentralización del Órgano Electoral, esto no puede ser tratada sino con un estudio serio de asignación de límites jurídicos competenciales en materia del Régimen Electoral.

En base a la premisa expuesta, toca plantearnos la problemática:

¿Es necesario un mecanismo jurídico emanado por el gobierno central, que permita el ejercicio de las competencias compartidas mediante principios básicos y que esta garantice una homogeneidad en la aplicación del régimen electoral?

³ La Razón: Dos vocales intentan frenar tres referendos y no lo logran, Edición Impresa, La Paz – Bolivia, Ed. La Razón, 08 de mayo de 2008.

2. PROBLEMATIZACIÓN

Para dar un mejor enfoque de este problema nos plantearemos la siguiente problemática:

- ¿Cuál es el límite jurídico competencial en materia del régimen electoral de las autonomías departamentales y el estado plurinacional?
- ¿Cuáles es la concepción que tiene la Ley marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibáñez” la ley sobre la competencia en materia de régimen electoral de las autonomías departamentales?
- ¿Existe una descentralización de las tareas del Órgano Electoral Plurinacional?
- ¿Existe una contradicción sobre el sistema de competencias de las unidades territoriales autónomas y el nivel central del estado desde la concepción constitucional como competencia compartida el régimen electoral y la Ley marco de autonomías?
- ¿Cuál los fundamentos teóricos y socio jurídicos que garantizan el principio a la igualdad dentro de los derechos al voto y a la democracia?

3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS

3.1. Delimitación Temática

La presente investigación se focaliza al área del derecho constitucional, circunscrito al área autonómica y el derecho electoral, donde se establecerá una definición clara sobre el sistema autonómico, descentralización que desarrolla la distribución jurídico competencial de las autonomías departamentales en materia de competencia de régimen electoral desde un enfoque del derecho constitucional.

3.2. Delimitación Temporal

La presente investigación toma relación de información y datos comprendidos en los periodos de las gestiones de 2009 al primer trimestre de la gestión 2012.

Asimismo se toma referencias de casos connotados y antecedentes históricos que permiten un mejor análisis de la problemática.

3.3. Delimitación Espacial

Siendo que la investigación tiene un alcance nacional, por razones metodológicas se da relación del espacio geográfico en específico la ciudad de La Paz (gobernación de La Paz)

Para este fin se abarco las instituciones inmersas en la materia, Como ser: ONG's, Fundaciones, y otras instituciones nacionales e internacionales que realizan estudios sobre la problemática.

4. FUNDAMENTOS E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS

4.1. Fundamentación

Dentro del derecho Constitucional es imperante proteger los derechos fundamentales, emanados y consagrados dentro de la C.P.E., en la cual se garantiza el ejercicio electoral con igualdad de condiciones y equidad. La misma que debe ser garantizada mediante normas desde el gobierno central para su viabilidad. Como es el caso de las Autonomías departamentales donde se hace imperiosa necesidad de fortalecer el proceso autonómico y descentralizador en nuestro país, tomando encuenta que un estado descentralizado es aquel que distribuye correctamente sus competencias a sus entidades territoriales autónomas, tal es el caso de las autonomías departamentales en el estado plurinacional y mas específicamente sobre la autonomía departamental de La Paz sobre las competencia compartidas en materia de Régimen electoral.

El marco constitucional sobre la transformación de un estado simple a un estado compuesto unitario con autonomías Art. 1 CPE Bolivia se constituye en Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con Autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Debemos hacer notar que para distribución Jurídicos Competenciales de la Autonomía Departamental en el Estado Plurinacional, creando un modelo especial de distribución de una realidad política y jurídica particular.

La Ley Marco de Autonomías. Art. 270 N.C.P.E. Que dice: Los alcances, la organización, el funcionamiento, la estructura, las competencias, las atribuciones y la coordinación del sistema de descentralización y de autonomías se rigen mediante esta constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización,

Y la delegación de competencias a las autonomías departamentales no cree un problema sino más al contrario Bolivia este fortaleciéndose con el sistema autonómico en base a los principios del régimen autonómico dentro de la unidad de la nación boliviana, de la existencia de nacionalidades sociológicas diversas que han forjado la historia de la madre patria con sus propias características históricas, culturales, económicas y comunes siendo que ello sea un camino para acceder a su autogobierno y constituirse en verdaderas autonomías departamentales, y fortalecer el sistema autonómico y mas aun sobre la autonomía democrática en Bolivia aportando un verdadero Estado Plurinacional.

4.2. Importancia

Este tipo de investigaciones, logra analizar e identificar las limitaciones a las cuales se ven expuestas las autonomías, más aun en materia electoral, como ocurría en la caso de los referéndums de los estatutos autonómicos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, que fueron tachados de anticonstitucional, por no existir un mecanismo legal que delimite los principios básicos de las competencias compartidas dentro del régimen electoral.

Por las razones expuestas es importante la realización de esta investigación cuyo resultado emergerá en una propuesta, que sea viable como solución a la problemática.

5. OBJETIVOS DEL TEMA DE TESIS

5.1. Objetivo General

- Proponer el mejoramiento del sistema de distribución jurídico competencial en materia del régimen electoral de la autonomía departamental en el estado plurinacional, mediante principios básicos como norma primigenia.

5.2. Objetivos Específicos

Con el fin de permitir el desarrollo del objetivo general, se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- Describir el proceso de descentralización y ejercicio autonómico nacional.
- Estudiar y analizar si existe descentralización en las tareas del órgano electoral plurinacional.
- Estudiar el sistema de competencias de las unidades territoriales autónomas y del nivel central de estado en sus cuatro tipos de competencias.
- Analizar las competencias compartidas entre el nivel central del estado y las autonomías departamentales en materia de régimen electoral.
- Identificar los lineamientos jurídico competenciales para reformar la ley de régimen electoral.

6. MARCO HISTÓRICO

Notar que la autonomía y la descentralización en su problemática coyuntural actual y real no es un problema reciente, es ante todo un problema de acumulación histórica. Por ello es necesario una descripción historia-jurídica de ciclos y/o etapas históricas, mucho antes del proceso constituyente y el debate de la descentralización en marzo de 2006, y mucho menos de la formación como estado nación republicana, que nace en 1825, no puede ser explicada si no haciendo abstracción de ese su "nacimiento", y estableciendo sus verdaderos antecedentes histórico-culturales; aunque muchos quieran negarlo, Bolivia es en el fondo un país donde la esencia, su "ser" diferencial, no se reduce a su historia particular, ni a lo construido hasta ahora, esa esencia es su diversidad, pluri-nacionalidad, pluri-ethnicidad y su conflictividad social permanente.

Clara muestra nos han dejado nuestros antropólogos, e historiadores, que no es posible cortar la historia de este país a partir de 1825 y menos aún dividirla desde 1492 hacia delante, la historia para entender sus productos actuales, debe remontarse hasta los límites mismos de la aparición del hombre en estas tierras.

El actual territorio del estado boliviano, considerándolo en el sentido amplio, ha sido cuna de múltiples civilizaciones y culturas, que antes de la conquista, han rematado en las mas desarrolladas, como lo son por un lado, las culturas aymaro-kechuas, situadas en la meseta andina y la sierra, y por el otro las organizaciones, clánicas y tribales, situadas en la amazonia y el chaco.

Los límites geográficos, de aquellas culturas y nacionalidades, aunque si interesan para el tratamiento de este tema, nunca han sido claros, se sabe documentalmente que las migraciones étnicas fueron el común, en la vida precolonial, y las porosidades étnicas, prácticamente produjeron el inmenso abanico de pueblos originarios que tenemos ahora repartidos en toda la geografía nacional, pero que durante aquellas épocas, fueron concentradas al menos en la meseta andina en torno a tiwuanaku primero, y al imperio inkaico después.

La conquista que sobrevino, con el descubrimiento del nuevo continente, y el desenvolvimiento civilizatorio, de estas culturas, tanto las de oriente como las de occidente, y las incorpora a las nuevas instituciones españolas, respetando en el lado occidental algunas de sus características, con el objeto de facilitar la dominación, para el fin económico.

La guerra de la independencia, que sobrevino después, no fue un movimiento de rebelión popular si no de grandes propietarios, comerciantes y clérigos, deseosos ante todo de autonomía, respecto a la metrópoli peninsular, que va a dar surgimiento al estado boliviano, que desde el trance caudillista (1825-1880) y de democracia censitaria (1880-1952) va a transitar hacia un estado que intento homogenizar culturalmente a la población.

Este fenómeno, es en mayor medida explicado desde la perspectiva etnológica y culturalista ampliamente desarrollada por Álvaro García Linera⁴, pero lo que si aquí nos interesa analizar, es que en la historia de nuestro país, siempre han estado, presentes las demandas de mayor descentralización y desconcentración del poder, autonomías tanto en el siglo XIX con la demanda primero del cruceño Andrés Ibáñez, que según Roberto Barbery marca la

⁴ A. García Linera (Vicepresidente del Estado Plurinacional) "Autonomías indígenas y Estado multicultural" FES-ILDIS 2005

fisura más antigua al centralismo, en la historia del oriente boliviano, y después con la guerra federal.

El siglo XX va a continuar con estos lineamientos, pero esta vez va a tomar cuerpo más democrático, y límites más ambiciosos. Todo esto nos permite confirmar, lo que dijimos antes, el problema autonómico, o de la descentralización, no es reciente, estuvo siempre ahí, y responde quizá a las enormes diferencias entre regiones, culturas, visiones, sistemas de percepción, y sistemas de evolución histórica, todo esto que se ha ido acumulando a lo largo de los años, y ahora, ha tomado un nuevo repunte, debido a la crisis del estado, que parece, no tener vuelta.

Pero nadie puede negar que el éxito de la descentralización, administrativa y política en Bolivia han venido de la mano de las reformas liberales que en la década de los noventa impulso el MNR con Gonzalo Sánchez, entre ellas la ley de Participación popular (1994), que a la par de criterios de descentralización administrativa, fue en mayor medida, de descentralización política, cuyo producto mas importante es la autonomía municipal, sobre la que volveremos a tocar en el trabajo que de tesis al momento de ingresar al estudio histórico – jurídico.

Quiero hacer notar que solo tomare lo anterior como antecedente y me suscribiré en dos momentos importantes en el proceso de descentralización (hasta la actualidad) la Promulgación de la Ley de Participación Popular (1994) y el debate sobre “Autonomías” vinculado con la Asamblea Constituyente. Y que esta presentación en orden cronológico hasta las elecciones del 4 de abril de 2010 con la elección de Gobernadores Departamentales y sobre el advenimiento de conflictos jurídicos competenciales.

7. MARCO TEÓRICO

Es menester mencionar que para el marco teórico y por razones de metodología se toma criterios y propuestas dentro del marco y del contexto nacional sobre la cuestión autonómica descentralizadora y su referente estatal, por ello ha suscitado un amplio debate, y estudio a lo largo de estos últimos cinco años, diferentes estudiosos y desde diferentes enfoques, le han dado cuerpo teórico a esta problemática, no han estado exentos de este

fenómeno las instituciones tanto privadas como publicas, y las agrupaciones políticas, que a su tiempo han publicado sendas propuestas de salidas a esta crisis. Con el objeto de hacerlas didácticas previamente delimitaremos las más importantes por sus acepciones regionales y de poder político que giran sobre ejes temáticos de descentralización (ciudadanía y política, nueva distribución geográfica, nuevo orden legal o constitucional)

7.1. Teorías sobre la descentralización y autonomías

7.1.1. Teoría de descentralización desde la visión multicultural-popular y comunitaria basada en un estado plurinacional y con autonomías

La llamada también etnológica o culturalista, que parte de la visión de lo pluri o lo multi, y ancla en el pasado milenario, de las diferentes culturas y civilizaciones que se sucedieron en territorio boliviano, y que la colonia no pudo destruir, rescata de esta la tradición comunitaria en la organización y la vida social, que se mantuvo a pesar de los intentos de homogeneidad cultural, compulsivamente aplicados por el Estado, esta representada principalmente, por los más destacados sociólogos indianistas e indigenistas occidentales, entre ellos hemos rescatado a Álvaro García Linera y el candidato a la Gobernación Simón Yampara⁵

7.1.2. Teoría de descentralización desde la visión Institucional de las Autonomías departamentalitas absolutas

Los "autonomistas" en el mejor y más amplio sentido de la palabra, las representan principalmente las visiones de lado oriental del país, los propugnadores de las autonomías departamentales, y las organizaciones en torno al Comité cívico pro Santa cruz, la propuesta es básicamente, que fuera de otras condiciones de regionalización, las autonomías giren primordialmente en base al reparto geográfico actual, unas autonomías que se construyan en el marco de la ley y la constitución.

Desechando prejuicios sus representantes, aunque con diferencias pequeñas entre uno y otro, son Juan Carlos Urenda Díaz⁶ y Roberto Barbery Anaya.

⁵ S. Yampara H. "Descentralización y autonomías de la visión de los pueblos indígenas originarios" 2005

⁶ J.C. Urenda Díaz "Separando la paja del trigo" "bases para constituir las autonomías departamentales" 2005

7.1.3. Federalismo

Uno de los primeros autores en hablar sobre el federalismo fue Montesquieu, el cual señala que el federalismo “comprende la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual, basándose en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables (poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los niveles federales y estatales).”⁷

7.1.4. La descentralización en un modo general

La idea de la descentralización como la forma óptima de organización en la democracia, surge de Alexis de Tocqueville en 1835 a partir de la observación, estudio y análisis de la formación histórico – social de Inglaterra.

Según Tocqueville, la soberanía reside en el pueblo entonces si cada individuo constituye una parte igual de la soberanía, tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. A pesar de que cada individuo es capaz de autogobernarse, Tocqueville señala que “obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador.”⁸

8. HIPÓTESIS DEL TRABAJO

“Con la incorporación de los principios básicos en la Ley de Régimen Electoral para el ejercicio de las competencias compartidas con las autonomías departamentales del régimen electoral se garantiza la descentralización y un adecuado ejercicio autónomo del régimen de competencia compartidas en materia electoral que contempla la armonía del espíritu autónomo de los departamentos y el gobierno central”

⁷ http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_federalismo.htm

⁸ FINOT, Iván, Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, mayo de 2001 (Serie Gestión)

8.1. Variables

8.1.1. Independiente.

Constituido por:

Con la incorporación de los principios básicos en la Ley de Régimen Electoral para el ejercicio de las competencias compartidas con las autonomías departamentales del régimen electoral

8.1.2. Dependiente

Constituido Por

la descentralización y un adecuado ejercicio autonómico del régimen de competencia compartidas en materia electoral que contempla la armonía del espíritu autonómico de los departamentos y el gobierno central

8.1.3. Nexo lógico

Constituido Por

Se garantiza

9. MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS

9.1. Tipo de Estudio

Descriptivo-Cualitativo: Se emplea este método por la modalidad que se realiza en el análisis sobre el tema en base a las entrevistas realizadas y en la descripción de los datos recopilados en las encuestas.

9.2. Diseño de investigación

No experimental: Ya que no se realizó pruebas de análisis de tipo experimental, o de laboratorio sociológico, basándonos en aspectos bibliográficos históricos, y en el análisis de las fuentes a recopilar en las entrevistas y encuestas.

9.3. Métodos

9.3.1. Generales

9.3.1.1. Método Inductivo

Se utiliza este método, puesto que se analiza los problemas e inconvenientes de de la problemática, para llegar a establecer conclusiones de orden general.

9.3.2. Específicos

9.3.2.1. Método Sociológico

Estableceremos la relación directa que concurre entre el nacimiento de las nuevas normas del Derecho, con las insuficiencias jurídicas que existen en la sociedad.

9.3.2.2. Método Exegético

Es utilizado para estudiar o interpretar las normas legales y no otras fuentes o partes del derecho es el método de interpretación por el cual se estudia artículo por artículo las normas jurídicas.

9.3.2.3. Método Jurídico

Mediante la cual se determinó la viabilidad legal, para implementar la propuesta de ley. Asimismo, da referencia a los derechos y garantías constitucionales en el marco de las autonomías departamentales.

10. TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS

10.1. Revisión Bibliográfica

Que consiste en la compilación de datos bibliográficos y de autores, en la composición de datos empleados en la redacción de la tesis

10.2. Realización de Entrevistas

Con la cual en cuyo análisis se dio finalidad al origen de los objetivos buscados para la realización de la propuesta de ley.

10.3. Realización de Encuestas

La misma que posibilitó la obtención de datos, mediante el trabajo de campo y realización de encuestas, cuyo contenido encierra un cuestionario cerrado, que le da un contexto exacto.

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de las autonomías en Bolivia encuentra su origen en la Constitución Política del Estado, al disponer que Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Con este reconocimiento, la Constitución intenta dar respuesta a las aspiraciones que durante varios años han mostrado algunos departamentos que incluso sometieron y aprobaron ese deseo en un referéndum que solo llevo a confrontación y discordia entre diferentes regiones.

Pero esa aspiración no se detuvo en los departamentos que expresaron su decisión autonómica, sino que se manifestó, también, en otros niveles de la organización territorial boliviana e incluso en aquéllos departamentos que en su día dijeron no a las autonomías y que ahora, con mayor información, replantearon su decisión y mostraron el interés de someter, nuevamente, a sus ciudadanos a una nueva consulta para que manifiesten su voluntad de ser autónomos.

Así, asumida esa inquietud como propia, el constituyente abrió un amplio abanico de posibilidades para el acceso a la autonomía y modificó profundamente la organización territorial boliviana en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, reconociendo a las regiones y a cada una de estas entidades territoriales con excepción de las provincias, la posibilidad de acceder a la autonomía.

Pero el constituyente, a la hora de mostrar semejante generosidad autonómica, no olvido algo fundamental, los límites de la autonomía; estos límites que se trastocaron en principios de la autonomía, son la unidad y la solidaridad. Este aspecto también trasciende a las competencias compartidas, donde la ley

primaria es emanada por el gobierno central quien delega ciertas competencias para su funcionalidad a las autonomías ya sean departamentales o municipales.

La distribución competencial es la clave de todo el sistema jurídico de las entidades territoriales autónomas y, por lo tanto, de la propia estructura de la organización territorial del Estado, dada la distribución del poder político entre los diversos niveles territoriales; y, esta es una tarea que no se instrumenta tanto mediante la creación de estructuras organizativas, cuanto mediante el adecuado reparto de la titularidad de las diversas funciones públicas. Como es el caso de las competencias jurisdiccionales en materia del régimen electoral de las autonomías departamentales.

En este sentido la presente investigación funda los principios doctrinarios y teóricos, para la delimitación competencial de las jurisdicciones territoriales departamentales en materia de régimen electoral, las mismas contenidas en el siguiente orden de capitulado:

CAPITULO I: PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN HISTÓRICO EN BOLIVIA, la cual expone los antecedentes históricos del proceso de descentralización en Bolivia para arribar en lo que actualmente se conoce como el sistema autonómico Boliviano.

CAPITULO II: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y EL FEDERALISMO , Capítulo que expone y analiza los principios doctrinarios de la desconcentración como base de la descentralización, para constituir los sistemas autonómicos tal el caso del Federalismo.

CAPITULO III: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN ESTADO AUTONÓMICO Y ANÁLISIS DEL MODELO

AUTONÓMICO DEL ESTADO BOLIVIANO, la cual expone la doctrina nacional, para fundamentar el nuevo modelo de estado, incorporando el sistema autonómico como política descentralizadora y los principios autonómicos dentro del ejercicio jurisdiccional.

CAPITULO IV: EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DENTRO EL ESTADO AUTONÓMICO Y LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL, este capítulo expone los principios de la aplicación competencias, en un orden de armonía entrelazando la competencia principal de estado y las autonómica, que conlleva a la distribución de las mismas como órgano central que delega ciertas competencias para su administración a otro entidad caso del Órgano electoral.

CAPITULO V: FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS EN INGENIERÍA ELECTORAL Y LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS, DE REGULACIÓN BÁSICA DE PRINCIPIOS COMPETENCIALES COMPARTIDAS EN RÉGIMEN ELECTORAL, Esta parte fundamentalmente expone la funcionalidad del sistema electoral mediante una ingeniería, vinculante a los sistemas electorales autonómicos.

CAPITULO VI: FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LOS LIMITES, ASIGNACIÓN, DELEGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE CONIPETENCIAS PARA LA CREACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL AUTONÓMICO DEPARTAMENTAL, Capitulo que fundamenta los principios básicos de la distribución competencial en el marco de las autonomías en relación a la competencia y su delimitación en materia y función.

CAPÍTULO VII: ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL MARCO PRÁCTICO, este apartado expone un análisis de encuestas realizadas a autoridades entendidas en la materia y ciudadanos comunes, sobre el ejercicio jurisdiccional adecuado en materia de régimen electoral, para demostrar los objetivos trazados y ulterior viabilidad de la tesis.

Finalmente se exponen las conclusiones y recomendaciones a las cuales se arribaron en la presente investigación, para finalizar con la propuesta de un mecanismo legal que incorporara la funcionalidad de los límites competenciales en materia de régimen electoral como atribución de los tribunales electorales departamentales.

CAPÍTULO I

1. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN HISTÓRICO EN BOLIVIA

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS DESCENTRALIZACIÓN

Las principales características y el estado actual del proceso de descentralización implementado en Bolivia, en relación con sus componentes fiscales y financieros, las políticas para su implementación, los mecanismos legales e institucionales y los procesos locales desarrollados en torno a los principales componentes del proceso.

En Bolivia están en curso tres grandes procesos sociopolíticos relacionados con la descentralización y, a razón de ello inciden en la relación de la ciudadanía con el Estado. En el marco de las reformas descentralizadoras, cada uno de ellos corre diferentes tiempos, está protagonizado por diferentes actores, los que formulan propuestas diferentes e incluso de sentido contrario. La distinción de estos tiempos y su significado puede ser un buen indicador de los grandes giros o inflexiones en el proceso de construcción del Estado boliviano, así como también ayuda a señalar los diferentes significados del concepto y contenido de las reformas en curso. La consideración de los tres permite desarrollar las preguntas centrales los cambios que se están operando en la construcción de la actual ciudadanía:⁹

- El primero de los tres se caracterizó por las luchas sociales regionales por la descentralización político administrativa, que culminaron en 1992 con la aprobación en el Cámara de Senadores de un proyecto de ley de descentralización en el que se proponía la elección de los gobiernos municipales mediante voto directo.

⁹MOLINA, Carlos Hugo, "Las reformas en el Régimen Municipal", en MILENIUM, Reflexiones sobre la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado". , ILDIS, Honorable Cámara de Diputados y Fundación Milenio, La Paz, 1994:50-51.

- El segundo tiempo (proceso) se refiere al periodo de implementación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, que va desde 1994 hasta nuestros días.
- Y un tercer tiempo (proceso), que estaría definiéndose en los dos últimos años de aplicación de la LPP, se refiere al proceso social y administrativo por el que la reforma y particularmente la oferta de participación popular del Estado va siendo apropiada por la sociedad en sus diferentes expresiones, tanto sociales propiamente como también políticas. Esta oferta retorna desde la sociedad hacia el Estado y hacia el sistema político de los partidos en forma de reivindicaciones por la devolución de recursos fiscales, facultades, poder, participación en la gestión y participación política.

Es el tiempo y el proceso de construcción actual de la ciudadanía en el marco de las reformas; es el tiempo de las formas diferenciadas de apropiación de la participación popular y del municipalismo. El presente trabajo se referirá principalmente al segundo y al tercer tiempo. Es en torno a ellos que se estructuran las principales conclusiones.

Aunque en términos administrativos la descentralización enfrenta serios problemas, en el campo de la participación ciudadana la sociedad está desbordando el marco de acción diseñado por el gobierno y lo está interpelando, así como a los propios partidos políticos.¹⁰ Parece haberse llegado a una etapa en que la descentralización, como acción del gobierno central, se encuentra con el desarrollo local, iniciativa más bien de abajo, de lo local, hacia arriba, hacia el gobierno central:¹¹

- El primer tiempo tuvo como actor principal a los movimientos cívicos y sus propuestas son de descentralización política,
- El segundo tiene como actor principal al Estado y su propuesta de descentralización administrativa;
- El tercero tiene como actor a los nuevos actores sociales, dispersos y débiles y su propuesta es poder local y fortalecimiento de la capacidad local, desarrollo local.

¹⁰BLANES, J. comp. El reto de la planificación descentralizada CEBEM y la Sociedad Boliviana de Planificación, 1991. BLANES José, Implementación de Políticas Sociales Integrales a nivel Local en Bolivia. Estudios de caso. Investigación apoyada por el IDCR, <http://www.cebem.com> 1997.

¹¹CAMPBELL, Tim.: "Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe". Washington, D.C.: Planeación y Desarrollo, Banco Mundial, 1994.

1.1.1. La fase social de la descentralización

Desde los años 50, la descentralización es una de las piezas centrales de la reivindicación y exigencias de la sociedad regional, estructurada ésta en torno a los movimientos cívicos, por la que se cuestiona la incapacidad del sistema político de relacionarse y de representar a los ciudadanos. Dichas reivindicaciones proponían una descentralización político administrativa para enfrentar al Estado y a sus limitaciones centralistas. Las luchas regionales corrieron paralelas a las diversas formas de caudillismo expresando la profunda fragmentación del país.¹²

La descentralización partía de los departamentos que contaban con mejores fuentes de regalías; se practicaba a través de movimientos sociales de presión frente al gobierno central, particularmente a la hora de elaborar el Presupuesto General de la Nación y definir la participación del departamento en el mismo. Esta participación era característicamente visible en el presupuesto asignado a la Corporación de Desarrollo Regional.¹³

El concepto de descentralización que se plantea durante este primer tiempo en Bolivia, es de tipo político y la reivindicación central es el control total de los recursos regionales en manos de mecanismos técnicos y cívicos departamentales.¹⁴ Esta reivindicación se consolida un proyecto de Ley de Descentralización, que el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) somete a discusión nacional durante todo el año de 1992. En todo este periodo los movimientos cívicos debaten propuestas junto con representantes del Gobierno, los partidos políticos, la Central Obrera de Bolivia y representantes del mundo intelectual. La definición del Proyecto permitió mantener al movimiento cívico activo en torno a la discusión de una serie de puntos centrales relacionados con la adecuación del Estado en una perspectiva modernizadora. Ya se habían presentado algo más de 20 proyectos de ley, los que fueron abandonados, concentrándose la discusión en temas de consenso, los que permitieron llegar a un proyecto de ley en 1992. Todo parecía concluir en una inminente

¹²José Blanes: "la descentralización en Bolivia avances y retos actuales", Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, noviembre de 1999, Pág. 3

¹³Estos movimientos han sido estudiados por José Blanes y Simón Pachano, al frente de dos equipos del IEE de Ecuador y CERES de Bolivia, en el marco del estudio sobre Movimientos Sociales Regionales, análisis comparativos entre Ecuador y Bolivia, donde se analizan las similitudes de los tres pares regionales, Quito - La Paz, Cuenca - Cochabamba y Guayaquil - Santa Cruz de la Sierra. Quito - La Paz, diciembre de 1986. La investigación fue auspiciada por el IDRC del Canadá y se constituyó en pionera en los estudios sobre temas regionales en Ecuador y Bolivia. Citado en *Ibidem*.

¹⁴Como mecanismos técnicos las CORDES y como mecanismos sociopolíticos los comités cívicos. Citado En *Ibidem*.

aprobación, al haberse concretado hasta los plazos precisos para la reestructuración de las instituciones regionales de desarrollo. A pesar de que quedaban por resolverse temas como la naturaleza y forma de elección de las asambleas departamentales, las formas de financiamiento, particularmente en el caso de aquellos departamentos que contaban con menos recursos; los comités cívicos estaban relativamente satisfechos con lo avanzado y se habían avizorado algunas alternativas para resolver, temas como la elección directa de las asambleas departamentales, aspecto no definido en la Constitución Política del Estado (Antigua C.P.E.). Los organismos cívicos departamentales habían avanzado como actores, en su protagonismo y presencia departamental y nacional como nunca en la historia de Bolivia, pero no pasaba lo mismo con los partidos políticos. Cuanto más cerca estaba la aprobación del proyecto de ley, más remisos se tornaban en resolver los temas pendientes de consenso, postergando finalmente su aprobación para la siguiente gestión de gobierno (1993-1997).

Este proyecto sirvió para mantener viva la discusión y palpar los posibles desafíos que ello implicaría para los partidos políticos y el propio Estado; desde el lado de éstos era muy poco apetecible iniciar reformas que implicarían la redefinición de sus estructuras institucionales y su necesaria democratización interna. La situación de los mecanismos públicos departamentales era muy desigual de un departamento a otro y gran parte de las discusiones durante 1982 se referían a la necesidad de crear mecanismos de compensación, requeridos por un proceso que, por lógica, debería de ser diferenciado, progresivo y concertado; desafío que superaba con mucho la capacidad del gobierno nacional. Las propuestas de los opositores a la descentralización política se fortalecieron y los organismos internacionales insistían en una descentralización administrativa o una suerte de desconcentración.¹⁵El proyecto de Ley no paso a su aprobación en la Cámara de Diputados y quedó en suspenso hasta el nuevo Gobierno que iniciaba su periodo en 1993.

Hoy estamos en condiciones de afirmar que ese proceso terminó definitivamente, ya que la propuesta estatal de la participación popular (1993-1997) le arrebató todas las armas, particularmente la reforma de la CPE de 1993. Al menos el civismo departamental o provincial no ha intervenido, cuestionando, ni enfrentando la propuesta en curso fuera de los primeros meses de aprobación de las medidas. Los liderazgos regionales

¹⁵EMSO/ REGIONAL Componente, Hacia el Proceso de Descentralización. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, agosto 31, 1993.

departamentales están siendo subsumidos por el proceso de participación política que implica la municipalización.

1.1.2. El tiempo de la iniciativa estatal

Una de las primeras reformas aprobadas fue la de la Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado (Antigua C.P.E.) en la que se define que el Prefecto es el jefe del Ejecutivo Departamental y será elegido por el Presidente de la República en 1993.¹⁶ Con ello quedó descartada totalmente cualquier forma de elección de autoridades departamentales. En 1994, la aprobación de la Ley de Participación Popular (gobierno de Sánchez de Lozada) es presentada como la más profunda de las descentralizaciones del país. Durante un corto tiempo, el debate nacional se concentra en torno al tema de la descentralización, impulsado principalmente por los comités cívicos. En él se plantea que nueve Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES) son mejor que 311 municipios. Se trataba de defender la descentralización versus la municipalización. Se pide que se retome el Proyecto de Ley de 1992, aprobado en grande por el Senado y se arguye la incoherencia de un gobierno central frente a 311 municipios sin cubrir el nivel intermedio, que hasta entonces había sido el objetivo principal de la descentralización. Se había saltado de un golpe al nivel local (municipio) desde el gobierno nacional, dejando el vacío del nivel departamental, el único que se había querido fortalecer desde mediados de la década de los 80s. Pero sobre todo se argumenta contra la Ley sobre la debilidad institucional de los municipios para administrar recursos transferidos por el gobierno central. No se encuentra apoyo en ningún partido político. Los argumentos formales de los partidos, después de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, se refieren a las dificultades reales para implementar un sistema cuasi federalista en un contexto de Estado altamente complejo a nivel de su estructura espacial. Con ello el anterior proyecto de Ley queda políticamente huérfano. La posición oficial se apoya también en la inviabilidad de la descentralización política, ante la ausencia de estructuras institucionales básicas para transferir competencias dado el inevitable peligro de desarticulación del país. En dicha situación, el gobierno plantea que lo que corresponde es una reforma que permita crear una administración básica

¹⁶ Gaceta Oficial de Bolivia, República de Bolivia, Reforma a la Constitución Política del Estado de 1993: ARTÍCULO 108. - El territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones. ARTÍCULO 109. - I. En cada Departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República. II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones, así como a las Autoridades Administrativas Departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia

eficiente como para responder mínimamente a las necesidades elementales en todos los niveles territoriales.

Para el Gobierno la alternativa a la descentralización a nivel departamental es la Ley de Participación Popular por la que se crearán municipios urbano-rurales sobre la base de las circunscripciones administrativas de las secciones de provincia. El debate nacional se orienta a discutir la LPP. Durante todo este proceso la fuerza de la propuesta del Estado agota casi todo esfuerzo de discusión en la sociedad en busca de una alternativa para defender la descentralización departamental. El protagonismo del gobierno central llena todo el espacio político del país. Además el gobierno de Sánchez de Lozada llega con gran poder electoral con lo que consolida un gobierno de coalición fuerte y de alta concentración del poder de decisión en el presidente.

El Estado inicia, al igual que lo hizo en la revolución del 52, una nueva territorialización no sólo del aparato administrativo sino también de las diferentes expresiones de la sociedad. Con ello se pone punto final al periodo de protagonismo de los movimientos sindicales centrales orientados por la Central Obrera Boliviana, que él mismo Estado propició con la nacionalización de las minas, así como de los movimientos sociales regionales.

Con la reforma de la CPE (1993), la municipalización de parte del Presupuesto General de la Nación y la desaparición de las CORDES, termina el proceso de reivindicaciones descentralizadoras regionales, por las cuales diferentes sectores sociales demandaban del Estado la transferencia de competencias para el desarrollo regional y local. Es la era de los municipios y de la movilización social y organizativa en torno a los mismos.

“Formalmente nuestro país cuenta con 112 provincias, 294 secciones de provincia y 1.408 cantones. En lo que corresponde a la división administrativa de los órganos administrativos, debemos reconocer que el Poder Ejecutivo solamente llega a las capitales de departamento; los subprefectos y los corregidores en los cantones son casi decorativos, no sólo por las limitaciones en cuanto a las competencias específicas que deben desarrollar, sino a la imposibilidad material de cumplirlas por falta de recursos económicos”... de los 124 municipios existentes en la República con población mayor a los 2.000 habitantes, sólo 24 - y siendo generosos- tienen capacidad de gestión administrativa

*de proyectos y de ejercicio de la autonomía municipal; sólo 24, que están ubicados en las capitales de departamentos y en quince capitales de provincias más”.*¹⁷

Un año después se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa (LDA). El Prefecto preside el ejecutivo departamental y es elegido por el Presidente de la República. Está acompañado por un cuerpo de consejeros nombrados por los municipios a razón de un representante por cada provincia. Al no ser elegidos sino sólo nominados, sus poderes de fiscalización mencionados por la Ley carecen de valor real. Con ello, este organismo tampoco puede articular las demandas de los diferentes actores sociales departamentales. Frente al fuerte protagonismo ejercido por el Estado a través de la implementación LPP, destaca el bajo dinamismo y atractivo que despierta la LDA.

Se organiza un fuerte poder concentrador del proceso de implementación de la LPP, que llega hasta los más recónditos rincones del país; empiezan a llegar los recursos del Estado a los pueblos más alejados, las instituciones de la sociedad civil son tocadas, todas ellas sin excepción en su existencia diaria y miles de seminarios y actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los últimos cuatro años. En las propias prefecturas se incorpora una dirección de participación popular, lo que permite dirigir de forma centralizada la LPP.¹⁸

A partir de entonces, la fase actual del proceso de descentralización, al menos desde la iniciativa del Estado, está íntimamente ligada al proceso de reformas en curso en América Latina, vinculadas a la adopción del nuevo modelo de desarrollo en el que “se modifica los criterios y las prioridades de la política económica, el carácter y la estructura del Estado en general y de la política social en particular y los términos de la redemocratización de nuestros países”. En este sentido la descentralización es un proceso de reformas por la gobernabilidad, que pone el énfasis en “los mecanismos para disminuir el tamaño del Estado y su control sobre el capital”. Ello, aunque no hayan desaparecido las referencias a la descentralización como “la posibilidad de una mayor democratización del Estado y de la sociedad civil”. “En un contexto de reordenamiento económico y de redemocratización, se supone que el traspaso de funciones y de recursos desde el ámbito central de gobierno hacia niveles regionales y locales contribuye a afianzar y consolidar los procesos de democratización y modernización de la gestión pública, elementos indispensables para el

¹⁷ MOLINA, Carlos Hugo, "Las reformas en el Régimen Municipal", en MILENIUM, Reflexiones sobre la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado". , ILDIS, Honorable Cámara de Diputados y Fundación Milenio, La Paz, 1994, Pág. 50-51.

¹⁸ AYO, Diego, La Participación Popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia, CEBEM, cuadernos de investigación, 1999.

desarrollo que demanda el nuevo contexto económico”; “Desde el punto de vista económico y en el marco de procesos de reconversión y globalización de la economía, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficacia y eficiencia —técnica y social— en la provisión de servicios del Estado. Ello, porque posibilita una mayor flexibilidad de la gestión y mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población a escala local. La descentralización, entonces, es una estrategia de instrumentación de políticas concretas, una forma adecuada de asignación de recursos, sea porque es posible una mejor identificación de los beneficiarios, o porque se simplifica y transparenta el control de la gestión”.¹⁹

La descentralización aparece ligada a modernización del Estado, al formar parte de los ajustes estructurales y a la necesidad de cambios en un contexto globalizado. La economía mundial ha impuesto a nuestros países la prioridad de mantener los equilibrios macroeconómicos, por sobre la promoción activa de estructuras micro económicas eficientes. Por lo tanto, como componente de la modernización, a través de la descentralización se busca racionalizar inversiones y mejorar la eficiencia y efectividad del aparato estatal, en el supuesto de que una distribución de funciones y de recursos hacia niveles inferiores aumentaría la eficacia y eficiencia de las acciones estatales.”

En estudios anteriores realizados en Bolivia se percibe la descentralización político administrativa como algo prácticamente inviable dado el bajísimo desarrollo institucional del país en los niveles departamentales y nique digamos en el nivel provincial.²⁰ Las recomendaciones de este estudio se orientan a la implementación de la descentralización administrativa de un determinado grupo de políticas (sociales y de caminos).²¹

El enfoque de la descentralización solicitada por los actores regionales termina a raíz de las reformas impulsadas a partir de 1994 y 1995, las leyes de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA). Con ellas se imponen dos lógicas

¹⁹ SUR-CEBEM, UN LUGAR PARA LA INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE La descentralización, las políticas sociales y el municipio: Los casos de Chile y Bolivia, Santiago y La Paz, septiembre 1999, SUR Centro de Estudios Sociales y Educación, CEBEM Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, 1999.

²⁰ EMSO/ REGIONAL Componente, Hacia el Proceso de Descentralización. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, agosto 31, 1993.

²¹ En 1997, el entonces Ministro de Planeamiento del gobierno de D. Víctor Paz Estenssoro, Gonzalo Sánchez de Lozada, quiso implementar el Decreto Supremo por el que se desconcertaba la educación rural a las CORDES y la urbana a los municipios capitales de departamento, al igual debería ocurrir con los sistemas de salud del ministerio. El decreto fue fuertemente combatido por los cívicos, los gremiales de la salud y los maestros, así como por muchas instituciones de la sociedad. El argumento era que no había capacidad en los mecanismos departamentales para implementar los servicios de salud y educación. Se anuló el mencionado decreto y se establece la realización del Proyecto EMSO/Descentralización con apoyo del Banco Mundial y ejecutado por el Ministerio de Planeamiento. Citado en *Ibidem*.

aparentemente complementarias, ambas dirigidas desde el Gobierno central, con importantes impactos en la redemocratización del país y en la gestión pública. Se espera de la LPP y de la LDA lo que podría haber dicho Campbell como:

“el equilibrio entre dos dimensiones de la eficiencia: la producción de servicios e infraestructura, que casi siempre se ve favorecida por la centralización debido a las economías de escala; y la asignación de recursos, que es mejor cuando está descentralizada, pues las jurisdicciones locales conocen mejor sus necesidades. En la práctica, lograr el equilibrio depende de muchos factores, siendo el más importante la capacidad institucional al nivel local”²²

Desde el punto de vista político la descentralización, tanto en su versión municipal como departamental, se propone producir importantes impulsos a la democratización del país y a la participación ciudadana. Con ello, no sólo se pone sobre en debate problemas de gobernabilidad, sino una nueva forma de ejercer el Gobierno en relación con las fuerzas sociales, tanto tradicionales como emergentes.

El proceso de estas reformas no está acabado y son muchos los desafíos, los retrocesos, las dificultades. Se trata, de seguirse en el intento de la transformación más importante en el Estado y la sociedad bolivianas de los últimos 50 años. Pero de todo ello cabe resaltar que se trata de una iniciativa de gran impulso de parte del gobierno central que genera nuevos escenarios, nuevos temas y nuevos actores sociales. Se trata de una reforma centrifuga y vertical, lo que no impide que a partir de allí, de ese nuevo escenario, la sociedad redefina en su posición frente al Estado incluso en torno a temas que no fueron presentados por él.

1.1.3. El tiempo de la ampliación de la democracia

Desde la implementación de la Ley de Participación Popular se tienen indicadores claros de la emergencia de un proceso de cambios institucionales de corto y de largo plazo, el mismo que cuenta con el apoyo de la ciudadanía en general y de la clase política.

²² CAMPBELL, Tim.: “Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe”. Washington, D.C.: Planeación y Desarrollo, Banco Mundial, 1994, Pág. 33

Es al nivel de la participación política donde se han producido los principales impactos; las comunidades y sus líderes están involucrados como nunca antes en los procesos políticos, los partidos han ampliado su base operativa y sus posibilidades de captación de clientelas partidarias, nutriéndose éstas de los viejos y nuevos liderazgos cívicos del nivel local. Las elecciones municipales presentes son un indicador de las dimensiones de la movilización política desde el nivel local.²³

Partiendo del impulso inicial, el de la fase estatal de la propuesta de participación popular, van naciendo o partiendo propuestas de la ciudadanía, todavía muy diversa y dispersa en sus formas de expresión, en torno a las condiciones de su relación con el Estado. Estas se orientan al tema de la distribución de los ingresos públicos, a la expansión, por este camino, de la clientela política y la funcionalidad dentro de ella del liderazgo social. Hasta ahora, el liderazgo social no superaba los estrechos límites de la vida comunitaria y sindical agraria. Se trate de liderazgos en proceso de expansión de sus dimensiones territoriales. Es el tiempo en el que se observa que muchas cosas pueden estar pasando desde abajo hacia arriba.

La lógica del Estado de controlar y dirigir el proceso con su propia lógica está sufriendo importantes modificaciones; aunque siga siendo el principal actor de la escena, su lógica y racionalidad sufrirán importantes impactos desde abajo. Frente a una iniciativa vertical procedente del Gobierno comienza a gestarse un proceso, todavía invisible en la mayor parte de los lugares, en el que la perspectiva es inversa, es el camino desde la sociedad local hacia el Estado y donde unos de los ejes principales es el poder local, la gestación de espacios locales, el desafío de la capacidad local para enfrentar los temas que impulsó el Estado y otros no planteados.

Lo importante en todo este proceso naciente, es resaltar que se trata de desarrollo endógeno en el marco de planes y propuestas exógenas. En dicho marco lo local que comienza a definirse de mil formas diversas y nada acabadas.

²³Las elecciones municipales afectan a 314 municipios, entraron en la contienda 19 partidos políticos, cada uno de ellas debió confeccionar una lista con aproximadamente siete candidatos y sus suplentes, más los aspirantes a los mismos. Para cubrir dichos puestos se han movilizado una gran masa de candidatos políticos; se trata de la mayor movilización política de la historia de Bolivia. Según la Corte Nacional Electoral a 3 días de las elecciones están en la contienda electoral final 25.000 candidatos en las listas municipales de todo el país. Citado en: José Blanes: "la descentralización en Bolivia avances y retos actuales", Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, noviembre de 1999, Pág. 8

1.2. LAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS

Dos fueron las principales reformas orientadas a crear nuevas condiciones legales para la modernización del Estado, de sus relaciones con la sociedad, de la distribución de los recursos, de desarrollo local y de la articulación de las políticas sociales. Con ellas se establecieron las bases para una modernización de la administración de estatal y por ellas se despiertan expectativas para complementar y profundizar la democracia participativa en la ampliación administrativa del ámbito del poder municipal.

Por la amplitud de temas y aristas que implica la temática, se focaliza, en este artículo, un aspecto particular bastante esclarecedor del proceso, la descentralización de las inversiones sociales. Este ángulo permite observar el conjunto del proceso de la descentralización. La infraestructura social (educación, salud, cultura, deportes, entre los sectores más importantes) no sólo tiene impacto en la gestión de los servicios sociales, sino que, además, permite ejemplificar, más que otros sectores, la naturaleza de la nueva relación entre el Estado y la población.

Dos aspectos centrales permitirán apreciar el curso de la descentralización en Bolivia, variables que permiten apreciar la descentralización de la inversión social, ellos son el marco legal y los mecanismos de financiamiento.

1.2.1. El marco legal e institucional de la LPP

La LPP (Ley 1551) y sus correspondientes decretos reglamentarios, así como la Ley de Descentralización administrativa establecen un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentralización en el que resaltan tres aspectos que potencialmente favorecen la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño.

1.2.1.1. Se transfiere la infraestructura social a los municipios

Se transfiere a los municipios la propiedad, provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesarios para la provisión de servicios de

educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo. Estas transferencias se refieren a hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios dependientes del Ministerio de Salud. En lo que se refiere a educación, se les transfiere los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, así como bibliotecas, museos y otros dependientes del gobierno nacional con excepción de aquellos considerados como patrimonio nacional y de jurisdicción de las universidades. La totalidad de campos deportivos y polifuncionales es también transferida, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional y/o internacional. Así mismo, los gobiernos locales detentan responsabilidades en la provisión de servicios sociales referidos a desayunos escolares, programas de género, etc. El Gobierno Nacional es el responsable de las políticas nacionales en estos sectores, así como de definir las normas técnicas. El pago de haberes al personal docente, administrativo y técnico especializado es responsabilidad del Gobierno Nacional, manteniendo así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. (Ley 1551, art. 13 y 14).

1.2.1.2. Recursos para los municipios

Se distribuye, a título de coparticipación, el veinte por ciento de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera para su posterior distribución entre los 311 municipios, que son los gobiernos locales recién creados.²⁴ La distribución de estos recursos está en función al tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación). Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios).

1.2.1.3. La participación de la sociedad en la planificación municipal

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)²⁵ participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana; finalmente se asignan

²⁴Actualmente, añadidos los municipios de frontera que se han creado con estatuto especial, suman 314 los municipios del país. El territorio del municipio se define como el de la sección de provincia, la que es a su vez parte del departamento.

²⁵ Comunidades indígenas originarias del occidente del país, los sindicatos campesinos, las organizaciones territoriales indígenas y las juntas de vecinos, entre las más importantes. El sindicalismo campesino rechazó en 1994 este denominativo genérico por intuir que con ello se desconocía la estructura de la organización.

responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las mismas. (Ley 1551, Capítulo II).

El proceso de planificación local, contempla a toda la población, a través de sus organizaciones territoriales de base, como actores potenciales del diseño y gestión de su propio desarrollo. El marco legal básico se encuentra en la Ley 1551 del 20 abril de 1994 y se consolida en la “Norma de Planificación Participativa Municipal” emanada de la resolución Suprema No. 216961 del 14 de marzo de 1997. En esta resolución se establecen los lineamientos esenciales del sistema de planificación local, los cuales se pueden resumir en:²⁶

- El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es la base y pilar fundamental del proceso de planificación y se constituye en el resumen de la demanda social local priorizada.
- El PDM está constituido por el diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo.
- En el PDM se deben integrar y articular las propuestas distritales, cantonales, comunales, vecinales, etc.
- Luego en la elaboración de la propuesta se debe incluir a toda la población, a través de los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base, Asociaciones Comunitarias y del Comité de Vigilancia.

1.2.2. Mecanismos de financiamiento de la inversión municipal

Además de los recursos de coparticipación, arriba descritos, se identifica nuevos recursos para los municipios y se genera una estructura institucional para su administración, ejecución y control. La ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa y la Ley de Inversión Pública, definen los siguientes mecanismos e instrumentos que tienen los municipios en materia de financiamiento de la inversión.

- Recursos del Tesoro
- Recursos específicos de las Entidades Públicas

²⁶ El Comité de Vigilancia, constituido por representantes de las organizaciones territoriales de base tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento a la POA. El alcalde debe rendir informes periódicos para tal efecto. El acceso a los recursos de contraparte provenientes de los Fondos y Programas Nacionales estará sujeto al cumplimiento estricto de esta norma. En adelante se les llamó Organizaciones Comunitarias

- Recursos externos
- Otros recursos (ONG's e instituciones privadas)
- Los fondos de Desarrollo e Inversión
- Fondo Compensatorio Departamental

1.3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se aprueba la LDA, después de estar más de un año concentrado el Gobierno en la implementación de los municipios. Para ello que cuenta con un apoyo masivo de la cooperación internacional y soportando un reclamo extenso de políticos, intelectuales y dirigentes cívicos regionales, ante el intento de querer substituir la descentralización por la municipalización. Se aprueba la LDA y en su implementación se nombra al Prefecto como representante del Presidente de la República; le acompaña un Consejo Departamental, nominado por las alcaldías del departamento. Su estructura viene a ser una suerte de expansión del Ejecutivo nacional, caracterizándose también por ser una instancia política de gobierno, a pesar de que su definición debía ser técnica como corresponde a un mecanismo de descentralización administrativa.

El Gobierno Central es el responsable de las políticas nacionales, así como de definir las normas técnicas, manteniendo, así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. La implementación de estas responsabilidades es responsabilidad de las Prefecturas.²⁷ Estas deben administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social a nivel regional, tal como señala la Ley 1654. En cuanto a las inversiones, las prefecturas tienen atribuciones que hacen sobre todo a la formulación y ejecución de programas y proyectos consignados en el marco del Plan Departamental de Desarrollo, entre los que se encuentran la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos proyectos concurrentes con los gobiernos municipales. Estas funciones se complementan con las funciones asignadas a la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, a través del D.S. 24206 de Organización del Poder Ejecutivo a nivel departamental; en el mismo se asigna funciones

²⁷ El Prefecto del Departamento es nombrado directamente por el Presidente de la República. En el anexo 2 hay una descripción de la estructura funcional de las prefecturas.

relacionadas con la formulación y ejecución de programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura y deportes.

Las prefecturas, según este conjunto de normativas, deben canalizar recursos de inversión a nivel regional. En la reglamentación de la Ley 1551²⁸, se habla además de la cooperación técnica que el nivel nacional debe prestar al municipal en temas de equipamiento y otros afines; incluidos los de administración y mejoramiento de la infraestructura en salud y educación.

²⁸ Gaceta Oficial de Bolivia, Artículo 21 Ley 1551

CAPITULO II.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y EL FEDERALISMO

2.1. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Dicho de un organismo o de una institución del Estado: Que tiene capacidad en sí mismo para actuar y tomar decisiones, al respecto se da una variedad de definiciones:

La definición dada por Mirosevic, desconcentración es:

“La transferencia de competencias de una autoridad a otra en una misma persona jurídica. No supone la creación de una persona jurídica y patrimonio nuevo. Existe una relación de jerarquía.”²⁹

Hay que agregar que desde el punto de vista institucional, la responsabilidad queda a cargo de la institución.

También podríamos decir que la desconcentración es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.³⁰

El jurista español, De la Vallina Velarde dice que la desconcentración es:

²⁹Vallina Velarde, Juan Luis de la. "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.

³⁰Fraga, Gabino. Derecho administrativo, 13ª ed., México, Porrúa, 1969.

"aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".³¹

Según Mirosevic, existen dos criterios para distribuir las competencias, estas son:

- ***Desconcentración territorial:*** El criterio de distribución de competencias es el territorio. Es extender las decisiones o ejecución de una acción a un territorio. Un ejemplo de órgano de desconcentración territorial es el intendente, y este a la vez se desconcentra en el gobernador. No conocemos ejemplos de órganos desconcentrados funcionalmente.
- ***Desconcentración Funcional:*** El criterio de distribución de competencias es la función. Tiene carácter técnico o específico. Es un servicio especializado a base de una función. No conocemos ejemplos de órganos desconcentrados funcionalmente.

Mirosevic también hace la distinción de desconcentración administrativa y desconcentración política.

2.1.1. Concepto de desconcentración

2.1.1.1. Generalidades

Al analizar el objeto específico de la desconcentración administrativa, tenemos que plantear algunas observaciones de carácter teórico.

En primer término, la desconcentración aparece como un fenómeno desligado del concepto de sistema administrativo, ya sea de centralización o descentralización. En efecto, el análisis de la centralización y de la descentralización nos permitió observar que es imposible un tercer sistema de organización, y en consecuencia, la desconcentración no está en la misma línea conceptual de dichos regímenes.³²

³¹Vallina Velarde, Juan Luis de la. "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.

³²Ponce Cumplido, Jaime J. La Desconcentración Administrativa. Estudio Teórico-Doctrinario. Ed. Jurídica. Santiago de Chile, 1965.

En segundo lugar, no obstante referirse a problemas de organización administrativa, la desconcentración no aparece como un principio de técnica de organización de los servicios públicos, o si se quiere de ciencia de la administración, sino que es un concepto esencialmente jurídico que se vincula a los problemas de la jerarquía y de la distribución de competencia.

Ahora bien, la desconcentración como entidad jurídica institucional tiene una especificación conceptual que le permite ser considerada como autonomía respecto de otras instituciones similares. Por tanto, nuestra preocupación más urgente será, precisamente, delimitar su concepto a través del análisis etimológico del vocablo y de las opiniones doctrinarias acerca de su verdadero contenido.

2.1.1.2. Etimología del Concepto

En términos simples, desconcentrar significa desligar algo del centro. Desconcentración, la posición desviada de un centro dado.

Para determinar la acepción jurídica del vocablo es menester seguir el sistema del profesor De la Vallina Velarde³³ quien, para dar dicho concepto, estima oportuno partir del contrario, esto es de la concentración. La palabra concentración tiene como significado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española³⁴ reunión en un centro de modo que lo que no se reúne en el centro se desconcentra.

Si se tiene presente que en un sistema de organización de jerarquías los poderes parten de un vértice hacia los grados inferiores, y la competencia de dichos grados inferiores puede ser evocada por el órgano que sustenta la posición de la cúspide, se comprende que la desconcentración se refiere a la distorsión del grado jerárquico y a una atribución propia de competencia. En otras palabras, todo no va al centro ni todo proviene del centro; los órganos, tratándose de entidades administrativas, se desconcentran marginándose de la situación gradual y escalonada para adquirir mayores o menores atribuciones, actuando con poderes propios de decisión.

³³De la Vallina Velarde, Juan Luis. "La Desconcentración Administrativa". Revista de Administración Pública No. 35, mayo-agosto de 1961. Madrid, pág. 87.

³⁴Real Academia Española, Diccionario de la Lengua. Espasa Calpe S.A. Segunda Edición. Madrid 1950.

2.1.2. Anarquía Teórica

Existe consenso general en la doctrina para estimar que el estudio teórico de la desconcentración³⁵ se encuentra poco tratado y que en los estudios generales sólo se hacen alusiones a dicho tema, no existiendo un estudio separado de la desconcentración misma, salvo el caso del ensayo del profesor Juan Luis de la Vallina Velarde "La Desconcentración Administrativa".

El escaso tratamiento de la desconcentración administrativa se debe a que el concepto de la misma se encuentra confundido con otras instituciones. Así, por ejemplo, en Italia se estima que es una especie de descentralización administrativa, la que denominan descentralización burocrática o jerárquica y, por tanto, sus problemas se analizan dentro de la teoría general del "descentramiento".³⁶

En Francia la desconcentración se estima como sinónimo de delegación de poderes a los agentes locales, y por ello, sí bien la doctrina de dicho país ha usado esta terminología, no ha depurado técnicamente su concepción. Al respecto cabe advertir que fue H. Berthélemy en su "Traite élémentaire de Droit Administratif" (París, 1900) quien usó esta nomenclatura por primera vez.³⁷

En Latinoamérica se ha tomado la desconcentración ya sea como un tema atinente a la descentralización funcional, institucional o por servicios, como lo hace el profesor Enrique Sayagüés Laso,³⁸ o un fenómeno que se produce en los servicios centralizados, como lo hace el profesor Enrique Silva Cimma.³⁹

Aun dentro del enfoque general que se le da al tema, se parte de directrices diversas, ya que cierto sector de la doctrina supone que la desconcentración es un fenómeno de técnica administrativa, o sea, una proyección de la ciencia de la administración para mejorar la eficacia de los servicios públicos,⁴⁰ y en contra de esta postura existen autores que señalan

³⁵Entre otros, Aparicio Méndez, Enrique Sayagüés Laso, Fernando Garrido Falla, etcétera.

³⁶En castellano no existe un término equivalente al italiano, lo que se explica en cierta manera porque abarca nociones conceptuales de carácter diverso, como lo son la descentralización y la desconcentración.

³⁷Sin embargo, el profesor Fernández de Velasco en su obra "Resumen de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración", editado en Barcelona en 1930 opina que fue Ducoc quien introdujo el concepto en la ciencia jurídica administrativa.

³⁸Felipe Gómez Lobos Somavía, "Sistemas de Organización Administrativa", págs. 65 y 68.

³⁹E. Silva. En *ibídem*, pág. 141.

⁴⁰Buttgenbach, André. "Theorie Générale des Modes de Gestion des Services Publics en Belgique". Imprenta Bélgica; H. Villant-Carmanne, S.A. 1952. Pág. 154.

que su problemática debe ser analizada bajo un prisma estrictamente jurídico o de derecho administrativo.⁴¹

2.1.3. Origen de las Contradicciones Teóricas

Indudablemente, en un tema en donde existe anarquía teórica, se hace difícil depurar el concepto de una institución jurídica. Aún más, si la doctrina parte de directrices diferentes este esfuerzo es mucho más penoso. El estudio de la desconcentración ha permitido verificar que la anarquía doctrinaria tiene su fundamento precisamente en la circunstancia de que los autores tienen distintos enfoques o parten de puntos diversos para conceptualizar esta institución. Se confunden a menudo su causa con sus efectos, su estructura con su concepto y se recurre generalmente a la posición que ocupa el órgano dentro de un sistema administrativo para sostener que la desconcentración administrativa es una etapa de transición entre dos sistemas.

Para precisar lo que es en sí la desconcentración será menester, como medida previa, detenerse en los puntos de partida antes señalados porque si bien, a nuestro juicio, ninguno de ellos permite su real conceptualización, cada una de las posiciones teóricas nos sirve para arribar a su verdadera concepción.

Dentro de las diversas postulaciones sobre la desconcentración administrativa es dable observar las siguientes corrientes:

- 1) La doctrina de la transición.
- 2) La doctrina de la limitación de la jerarquía.
- 3) La teoría de la variante del sistema de centralización.
- 4) La teoría política-organizativa, y
- 5) La teoría de la distribución de competencia.

2.1.3.1. Criterio de la Transición

Hemos preferido exponer con prioridad el criterio de la transición porque en la parte general de la tesis desarrollamos los dos sistemas principales de organización administrativa: la centralización o sistema piramidal, en el cual se estructuran gradualmente

⁴¹Méndez, Aparicio. "La jerarquía". Imprenta Rosgal. Montevideo 1950. Pág. 84 y siguientes.

los diversos organismos que dependen de un jerarca común, y la descentralización o sistema de los entes personificados.

La teoría de la transición conceptualiza la desconcentración como una etapa intermedia o de matices entre los sistemas antes señalados. De este modo se piensa que en las administraciones centralizadas existe una positiva concentración funcional en el jerarca y estos poderes concentrados se van desplazando hacia los organismos inferiores hasta que éstos cobran autonomía, descentralizándose.

En opinión de Sayagüés Laso,⁴² sostenedor de esta hipótesis, "este proceso de desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados —primera etapa del proceso más amplio de descentralización administrativa— ha sido denominado desconcentración".

Ahora bien, la desconcentración, estimada como etapa previa de la descentralización administrativa, carece de la fuerza suficiente para romper la vinculación de jerarquía, la que sólo se atenúa y únicamente se romperá en etapas o fenómenos sucesivos hacia la verdadera des-centralización.

Concebida la desconcentración como un proceso es lógico que se la defina⁴³ como "la etapa de mínima descentralización que se con-figura cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado contralor del órgano superior".

Esta definición de desconcentración es in-exacta e incompleta. Es inexacta porque, para la corriente que sigue la teoría de la transición, la atribución de competencia es sólo parcial y el jerarca mantiene un contralor⁴⁴ sobre la actividad que el órgano desconcentrado desarrolla en el ejercicio de los poderes que le fueron dados, y "cuando la ley determina la forma de dicho contralor hay que estar a lo que dicen los textos. El contralor así establecido puede ser más o menos intenso. Pero si el legislador hubiere guardado silencio, la solución doctrinaria será admitir un recurso de alzada ante el superior —recurso jerárquico— ya que el órgano desconcentrado permanece subordinado jerárquicamente y el descenso parcial de

⁴²Felipe Gómez Lobos Somavía, "Sistemas de Organización Administrativa", pág. 224.

⁴³Savagües Laso, Enrique: "Tratado De Derecho Administrativo", 8va. Edición, 2002, pág. 240.

⁴⁴Pensamos que en la especie debe usarse el vocablo control y no contralor, ya que la fiscalización de contralor se verifica por un organismo diferente a aquel cuya actividad se fiscaliza. La fiscalización entre órganos de un mismo sistema o entre agentes titulares de los mismos es simplemente control.

poderes de administración no da base para afirmar la derogación de las reglas de principio, entre las cuales está la procedencia del recurso jerárquico".⁴⁵

En otras palabras, se admite por esta corriente la procedencia del recurso de alzada o jerárquico, lo que consecuencialmente debilita la competencia del órgano desconcentrado, que debe ser exclusiva según la unanimidad de la doctrina.⁴⁶

Estimamos, asimismo, que la definición en examen es incompleta, ya que en este proceso hacia la descentralización la posición doctrinaria admite otra hipótesis o etapa de descentralización en la cual no cabe el recurso de alzada y la competencia se hace más exclusiva. "El órgano actúa con poder propio de decisión en casi todo o todos los aspectos de su actividad, es decir, con autonomía funcional amplia".⁴⁷ Esta situación se caracterizaría, por tanto, en que el órgano —a juicio de esta teoría— descentralizado tendría la generalidad o la totalidad de los poderes de administración, pero existiendo un contralor de relativa intensidad, excluyente, eso sí, de la posibilidad de avocación del órgano superior.

La tesis de que existe un proceso por etapas de la centralización a la descentralización sólo provoca soluciones artificiales que impiden observar el verdadero fenómeno de la desconcentración administrativa y, al mismo tiempo, obstaculiza la posibilidad de reunir los elementos que la constituyen y ubicarla como institución propia en el campo del derecho administrativo.

2.1.3.2. Criterio de la Limitación de la Jerarquía

Otra posición doctrinaria sustentada principalmente por el profesor uruguayo Aparicio Méndez⁴⁸ toma como índice de la conceptualización de la desconcentración administrativa el vínculo de jerarquía.

En efecto, para esta teoría toda atribución de competencia a un órgano dentro de determinado sistema supone una limitación de las potestades jerárquicas y es, precisamente,

⁴⁵Savagües Laso, Enrique: "Tratado De Derecho Administrativo", 8va. Edición, 2002, Pág. 242.

⁴⁶De la Vallina Velarde, opina que cuando a un órgano no se le confiere la competencia en forma exclusiva no hay desconcentración sino que simplemente una mejor articulación de la Administración Pública y, además, que la competencia del órgano desconcentrado agota la vía administrativa. Op. Cit. Pág. 97.

⁴⁷Savagües Laso, Enrique: "Tratado De Derecho Administrativo", 8va. Edición, 2002, Pág. 243

⁴⁸Méndez, Aparicio. "La jerarquía". Imprenta Rosgal. Montevideo 1950. Pág. 84.

esta dosis de poder de decisión la que hace, siguiendo la tesis de De Valles,⁴⁹ parcial a la jerarquía.

La distorsión o limitación del vínculo jerárquico por una atribución de competencia provoca la desconcentración del órgano.

Ahora bien, la tesis no sólo se detiene en aquellos casos en que las normas objetivas, atribuyendo una determinada competencia orgánica, limitan la relación jerárquica, sino que esta distorsión de jerarquías puede ser provocada aun con la naturaleza misma de la actividad que desempeña el órgano, y así el profesor Méndez sostiene que "los servicios consultivos o de asesoramiento tienen un grado de disc racionalidad que es, por excelencia, poder propio de decisión y, por tanto, para los órganos jerarquizados que actúan como tales, importa naturalmente una desconcentración".⁵⁰

Lo anteriormente expuesto indica el carácter primordial que se le da en el fenómeno de la desconcentración al vínculo de jerarquía, puesto que ella sólo puede producirse en órganos jerarquizados; se produce por debilitamiento de este vínculo, sea por atribución normativa o por la naturaleza misma del órgano y es, precisamente, esta circunstancia la que permite distinguirlo de la descentralización administrativa.

Desglosando los conceptos anteriores, el profesor Méndez⁵¹ estima, al analizar los caracteres de la desconcentración, que la atribución de competencia a un órgano jerarquizado trae como necesario efecto que "las potestades jerárquicas se detienen precisamente en el límite de la zona en que un órgano del sistema está facultado para obrar y decidir por sí".⁵² Subrayando otro de los elementos o caracteres de este fenómeno expresa que el órgano no puede cambiar de ubicación formal dentro del sistema de jerarquía. De este modo señala como tercer rasgo de la desconcentración "el no comprometer la posición institucional del órgano", agregando que "se trata de un fenómeno que se refleja en la vida íntima del ente y que repercute, dada la naturaleza del sistema jerárquico, sobre los poderes respectivos".⁵³

⁴⁹A. de Valles. "Teoría Giurídica della Organizzazione dello Stato". Padua 1931-1936. Tomo I. Págs. 329-331.

⁵⁰Méndez, Aparicio. "La jerarquía". Imprenta Rosgal. Montevideo 1950. Pág. 85

⁵¹Ibidem, pág. 87.

⁵²Ibidem.

⁵³Ibidem. Pág. 88

Por último, para los sostenedores de esta corriente la desconcentración es de naturaleza estrictamente administrativa, por cuánto, si se relaciona con el problema de las jerarquías, la relación jurídica que ellas presentan competen al derecho administrativo.

Pensamos que un enfoque del fenómeno de la desconcentración desde el ángulo de las relaciones jerárquicas es útil, por cuanto radica su concepción en uno de los elementos propios de ella. Sin embargo, al otorgar preponderancia a este elemento se está confundiendo la causa con el efecto, ya que si bien toda desconcentración produce naturalmente una desvinculación parcial de la jerarquía, ello se produce como consecuencia de atribuirle al órgano una aptitud concreta de obrar y decidir, relativa a cierta porción de su competencia integral.

2.2. DESCENTRALIZACIÓN

2.2.1. Definición del término 'descentralización'

Esto implica a la transferencia de responsabilidades. Pero, ¿cómo definir el concepto de descentralización? una definición ampliamente aceptada es: una reforma institucional de amplio espectro dirigida a mejorar la gobernabilidad a través de la transferencia de responsabilidades del gobierno central a otros ámbitos de gobierno. Donde la definición del término descentralización que implica la transferencia de las responsabilidades de planificación, administración y obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a:⁵⁴

- a) unidades locales de los ministerios u organismos del gobierno central;
- b) unidades o ámbitos subordinados al gobierno;
- c) instituciones o corporaciones públicas semi-autónomas;
- d) instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada; y
- e) Organizaciones del sector privado o voluntario".

Las reformas orientadas a la descentralización se centran en:

- Las relaciones entre los tres sectores principales, es decir, el sector público, el sector privado con fines de lucro y el sector voluntario.

⁵⁴ Fuente: Rondinelli, D. (1981). El punto (e) ha sido modificado respecto al texto original, con el objeto de incluir a la empresa privada y a todo el sector voluntario.

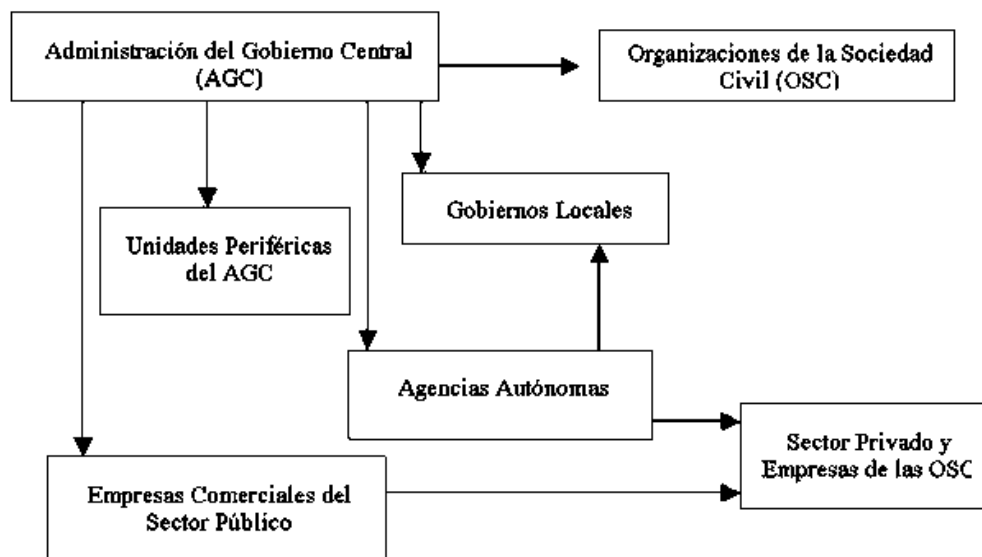
- Dentro del sector público, la descentralización centra su atención hacia la estructura y los procesos de la toma de decisiones y a la asignación de recursos y responsabilidades entre los diferentes ámbitos del gobierno.

2.2.2. Los ámbitos de gobierno

Al definir la descentralización, el concepto de "ámbito" (level) del sistema de gobierno es utilizado extensamente. Con relación a la administración pública se reconocen⁵⁵ normalmente cinco ámbitos, a saber:

- El ámbito internacional, compuesto por organismos internacionales gobernados mediante acuerdos entre los países.
- El ámbito nacional, esto es, el gobierno central en el caso de Estados unitarios o el gobierno federal en los sistemas federales.
- El ámbito regional, es decir, los estados en los sistemas federales y las regiones o provincias en los Estados unitarios, dependiendo de la extensión de la devolución que rige sus relaciones con el ámbito nacional, tal como establece la constitución.
- El ámbito de distrito o municipio, según los países.
- El ámbito sub-municipal, denominado parroquias en algunos países.

Figura 2.1 Descentralización de las responsabilidades desde el gobierno central



Fuente: Rondinelli, D. (1981)

⁵⁵ La terminología puede variar de acuerdo al idioma y a los arreglos constitucionales en los diferentes países.

2.2.2.1. Definición de gobierno central

Los términos 'gobierno central' y 'gobierno local' se utilizan también corrientemente en la literatura sobre descentralización. Comúnmente, el término 'gobierno central' se refiere a todas las unidades de la administración pública que dependen jerárquicamente del Presidente y de los ministerios a cargo de diversos sectores de la administración central. Estas unidades pueden estar localizadas en la sede central del gobierno o en diferentes partes del territorio y tener diferentes responsabilidades, dependiendo de si operan en el ámbito regional, provincial, municipal o en un ámbito aún más bajo. En los estados federales, el gobierno central es normalmente el gobierno federal; sin embargo, los gobiernos de los estados tienen un alto grado de autonomía en muchas materias y operan como gobiernos centrales dentro de su territorio. Usualmente sus iniciativas no necesitan de autorización por parte de las autoridades de ámbito superior.

2.2.2.2. Definición de gobierno local

El término 'gobierno local' suele referirse a unidades de la administración pública que no dependen jerárquicamente de la administración central en aquellas funciones que pueden ejercer de manera autónoma. El ejemplo típico es el distrito, pero en algunos países se han otorgado también significativos grados de autonomía a niveles de regiones, provincias o municipios. Los gobiernos municipales se crean con frecuencia en zonas urbanas de cierto tamaño, mientras que la descentralización se detiene al nivel de distrito en las zonas rurales. Sin embargo, en algunos países como Bolivia, Malí y Cabo Verde también se transfieren responsabilidades hacia las zonas rurales en el ámbito municipal. Otros, como por ejemplo la India, han establecido gobiernos rurales locales en el ámbito del centro poblado.

Los responsables de un gobierno local pueden ser electos localmente o nombrados por el gobierno central. No obstante, el término gobierno local se asocia crecientemente a sistemas democráticos de elección. Es importante no confundir las unidades locales de la administración central con el gobierno local. Aunque ambas administraciones actúan en el mismo territorio sus funciones difieren. La primera rinde cuentas⁵⁶ a los políticos encargados del gobierno central, la última a las autoridades políticas responsables del gobierno local; en última instancia, son responsables ante los respectivos electorados de los partidos en el poder en cada uno de esos ámbitos.

⁵⁶ Del inglés *accountable to*, que en este texto se ha traducido por *rendir cuentas a..* con el sentido también de *responsabilidad frente a...*

2.2.2.3. Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Además de la administración pública, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también forman parte del sistema de gobierno de un país. Comprenden conjuntos de personas organizadas alrededor de intereses comunes, generalmente con un objetivo único que puede tener varios componentes. Las OSC pueden operar en el ámbito más bajo, de las comunidades, y reunirse en federaciones u organizaciones locales. Pueden actuar en los ámbitos sub-distrital, distrital, regional, nacional e incluso internacional.

2.2.2.4. Organizaciones comunales

El ámbito de las comunidades no es normalmente incluido en las estructuras de la administración pública, a pesar de su importancia en las zonas rurales. La palabra 'comunidad' se usa aquí tanto para denotar un ámbito del sistema de gobernabilidad de la sociedad civil como una organización social.⁵⁷ La comunidad se caracteriza como una unidad residencial socioeconómica. Se trata de un ámbito independiente, por debajo de los de distrito y municipio, aunque en algunos países cuerpos administrativos públicos muy pequeños pueden coincidir con una comunidad. Las asociaciones existentes en centros poblados, que suelen tener una diversidad de objetivos de desarrollo o solidaridad, son organizaciones comunitarias. La diferencia entre organizaciones comunitarias y organizaciones de la sociedad civil, además de la connotación territorial y la multiplicidad de objetivos, es que la primera actúa al menos supuestamente en nombre de todos los miembros de la comunidad. En una comunidad suelen existir grupos de intereses comunes diferentes, que reúnen a fracciones de sus miembros.⁵⁸

2.2.3. Teoría de Tocqueville

Como es bien sabido, la paternidad de la idea de la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia pertenece a Alexis de Tocqueville. Este autor desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a

⁵⁷ Nótese que la palabra "comunidad" es también usada, pero no en este Manual, para definir grupos de personas con lazos comunes de carácter étnico o religioso, que no están necesariamente asociados con territorios geográficos específicos. A veces se usa para definir una nación como un todo.

⁵⁸ En la práctica, la palabra comunidad, o centro poblado, se usa con frecuencia como sinónimo de grupo establecido al nivel comunitario, lo cual genera confusión al ignorar el hecho de que en una comunidad pueden existir varios grupos con intereses conflictivos.

partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los Estados Unidos (Tocqueville, 1835).

Según la visión de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse “obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”.⁵⁹

La forma primaria, “casi natural”, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y leyes. Sólo en la Descentralización en América Latina: teoría y práctica comuna, gracias a la democracia directa, los hombres pueden ejercer plenamente el derecho de autogobernarse, pero “entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales”. La comuna representaría para Tocqueville algo así como un laboratorio de ejercicio de la democracia: “una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos, y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”, pero es en esa libertad creadora donde reside “la fuerza de los pueblos libres”.

Según este autor, la comuna había sido objeto de avasallamiento en Europa pero en cambio había llegado a desarrollarse plenamente en Nueva Inglaterra. Observa que allí todo aquello que se refería a las necesidades cotidianas de la sociedad se resolvía en la comuna. El condado y el estado tenían sobre todo facultades legislativas pero sus decisiones debían ser ejecutadas a través de los funcionarios (electos) de las comunas. Los ciudadanos elegían

⁵⁹ Finot, Ivan: Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, Mayo de 2001, Pág. 27.

representantes en los niveles superiores sólo para resolver aquello que estas organizaciones básicas no podían resolver por sí mismas. Toda la organización federal de los Estados Unidos se habría basado en los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras y el federalismo no solamente permitiría el ejercicio más pleno de las libertades sino también dar respuesta al problema de la dictadura de la mayoría, al permitir una expresión territorial de la diversidad política.

El proceso de decisión en una comuna de Nueva Inglaterra en el siglo XIX está descrito como sigue: “supongamos que se trata de establecer una escuela; los select-men (ejecutores electos) convocan para cierto día, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se siente, dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hay que gastar y el lugar que conviene escoger. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el acuerdo, fija el lugar, vota el impuesto, y confía la ejecución de su voluntad en los select-men”.⁶⁰

Observa Tocqueville, sin embargo, que Estados Unidos representa un caso único de organización política sustentada únicamente en la democracia. Y ello habría sido posible gracias a que los inmigrantes fundadores —unos 150 en total— provenían de clases pudientes, tenían un nivel de educación bastante avanzado, compartían hábitos de orden y moral, y llegaron acompañados de sus mujeres e hijos. Su motivación era idealista: llevar a la práctica el puritanismo, doctrina religiosa que “se confundía en muchos puntos con las teorías democráticas y republicanas más absolutas”. Pero lo fundamental habría sido que, en la época de las primeras migraciones, el gobierno comunal (“germen fecundo de las instituciones libres”) había entrado ya profundamente en los hábitos ingleses y con él el “dogma” de la soberanía del pueblo.

2.2.4. La descentralización y el cambio de paradigma

La crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el paradigma neoliberal, que básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Sin embargo, transcurrido un tiempo, se comprobó – con un

⁶⁰ Un funcionamiento similar puede ser observado contemporáneamente en cualquier organización territorial de base en América Latina.

alto costo - que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un desarrollo institucional que garantice la competencia, desarrollo que en la región es aún muy incipiente. Por otro lado, también resultaba indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo tanto respecto a las sociedades actuales como a las del futuro. Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería, básicamente:

- i. en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad;
- ii. en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y
- iii. en lo político, viabilizar una participación constructiva.

Además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad. El logro de estos objetivos resulta tanto más difícil cuanto:

- i. durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favorece funcionamientos monopólicos;
- ii. las desigualdades y en particular la pobreza resultaron acrecentadas por la crisis y el consiguiente ajuste, y
- iii. durante el centralismo se fortaleció una fuerte cultura paternalista, clientelista y prebendalista.

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público, según se intentará desarrollar en este texto.

En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el

Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal:

- i. una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales,
- ii. la descongestión de la administración pública y
- iii. una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

En tercer lugar, la descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción. Según se verá más adelante, esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.

2.2.4.1. Los procesos

Varios de los actuales procesos de descentralización se iniciaron bajo el modelo centralista, a través de la modalidad de transferir funciones desde gobiernos centrales a autoridades designadas, como un componente de reformas administrativas dirigidas a hacer frente a los crecientes problemas de ineficiencia. Estos procesos consistieron tanto en descentralización funcional (u horizontal) como territorial (o vertical). La más relevante fue la segunda, a través de la cual se empezó a fortalecer la lógica territorial frente a la sectorial, característica del centralismo. En varios países ya se habían transferido a autoridades territoriales designadas competencias que se referían principalmente a la provisión de infraestructura básica, educación y salud. Tal fue el caso de Chile, Brasil, Argentina y Colombia.

Sin embargo, con la recuperación generalizada de los derechos democráticos, la descentralización cambió esencialmente de carácter: gracias a las elecciones de gobiernos

subnacionales,⁶¹ procesos que antes habían sido de mera descentralización administrativa, se transformaron en otros, de descentralización política, la cual fue impulsada decisivamente a través de sendas reformas constitucionales: Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991, Bolivia en 1994. Mediante estas reformas fue redefinida la conformación político-administrativa de cada una de estas naciones, las competencias de cada nivel de gobierno y los ingresos propios de que dispondría cada uno de ellos. Además, ya sea que estuviera previsto en los textos constitucionales y/o a través de una legislación desarrollada sobre las nuevas bases constitucionales, fueron establecidos sistemas redistributivos dirigidos a compensar las diferencias de ingresos entre territorios.

Obviamente los procesos de descentralización de cada país difieren en cuanto a contexto histórico. La centralización había sido menor en Brasil y Argentina, países que al menos administrativamente siempre se mantuvieron territorialmente descentralizados. En consecuencia, en estos países los avances en descentralización política consistieron principalmente en ampliar el ejercicio de competencias que los gobiernos subnacionales recuperaron (transfiriéndoles las capacidades que paralelamente habían desarrollado los gobiernos nacionales) y en sendas reformas de los sistemas fiscales. Lo específico de Brasil es la preponderancia que en su actual proceso se da al nivel municipal⁶² mientras en Argentina la descentralización se orienta primordialmente hacia las provincias.

En cambio, en la mayoría de los otros países la descentralización territorial representó una novedad, introducida generalmente como parte de procesos de modernización del Estado. En estos casos, la reforma implicó que los gobiernos subnacionales —ahora electos— asumieran competencias que antes no ejercían. Además, en varios países unitarios, la descentralización política implicó la creación de gobiernos intermedios (Colombia, Chile, Bolivia).

Sin embargo la tendencia general es a descentralizar al menos hasta el nivel municipal (incluso hasta un nivel submunicipal, que sería el caso de Panamá). Aun en los casos —generalmente países federales— en que se transfirió competencias en primera instancia hacia el nivel intermedio, queda claro que muchas de ellas deben ser a su vez trasladadas en algún momento al nivel municipal.

⁶¹ En el caso de nuestra legislación mas conocido como gobiernos autónomos.

⁶² Según lo establece la constitución brasileña de 1988 (Brasil 1988), donde se reconoce el mismo estatuto de autonomía a los estados y a los municipios (Art. 18) y se establece un nivel de transferencias fiscales ligeramente superior para este último nivel.

2.2.4.2. Descentralización y participación democrática

El solo hecho de que los ciudadanos elijan gobiernos locales y éstos tengan un mayor poder de decisión es sin duda un avance muy significativo en términos de participación política y se puede apreciar cómo el número de países donde se elige gobiernos intermedios ha ido en aumento desde la postcrisis.

Sin embargo, si bien en algunas legislaciones están contempladas otras formas de participación política, en la mayoría de los casos ésta aún se reduce a elegir representantes y ejecutivos. En cuanto a participación social en los procesos de asignación, en algunos casos se practica la “planificación participativa”, que básicamente consiste en convocar a organizaciones sociales para que identifiquen necesidades de inversión y participen en el control del gasto. Pero sólo en Bolivia (principalmente en su área rural) se ha logrado suscitar la participación masiva a través de sus tradicionales organizaciones territoriales de base. Otro país que se destaca por su cultura participativa en la gestión pública es Brasil, particularmente en algunos municipios donde se practica el “presupuesto participativo” a través de organizaciones populares. En algunos casos (Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André) la participación llega a ser vinculante - con riesgo de colisión con las respectivas Cámaras (Consejos) Municipales (Pires 2000) - pero se estima que en todo Brasil no llega a movilizarse más de un 4% de la población a través de dichas organizaciones.⁶³ En casi todos los demás países hay experiencias puntuales similares pero se puede afirmar que hasta el momento los procesos de descentralización, con las excepciones mencionadas, no han llegado a suscitar la participación constructiva que se esperaba.⁶⁴

2.2.5. Problemas de subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno

Estos problemas se refieren a la estructura del marco legal es decir a la arquitectura institucional de las reformas.

⁶³ Intervención de Luiz Carlos Abreu Mendes, Presidente de la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales de Brasil, en el III Congreso Internacional del CLAD (Madrid, 14-17 de octubre, 1998).

⁶⁴ En Nicaragua, y en otros países, a través de un proceso de descentralización de la educación pública hasta nivel de establecimientos, se está promoviendo la participación ciudadana en la administración de los mismos pero esta forma de participación ya no se refiere propiamente a la provisión de bienes públicos sino a su producción.

La interrelación entre los niveles local y regional plantea problemas de correlación que impiden una relación fluida entre el nivel municipal con el departamental. El primer nivel deriva de la elección directa y el segundo de la designación tanto del Presidente de la República como de las nominaciones de los municipios del Departamento. Hasta el momento no se han podido desarrollar experiencias de articulación de los planes de desarrollo municipal con los departamentales. Ello se debe no sólo a las debilidades inherentes al proceso de implementación sino también a la estructura institucional y legal de las leyes analizadas.

De la solución de este problema depende buena parte de las condiciones para aumentar la capacidad local. No se pueden encontrar los esfuerzos de desarrollo institucional local con los mecanismos superiores. Como consecuencia de ello, la desarticulación entre inversión y políticas sectoriales es un problema serio para el pleno desarrollo de la capacidad local que se deriva de esta estructura legal.

2.3. FEDERALISMO

El federalismo y la descentralización han cobrado gran relevancia en la actualidad como principios de organización política y administrativa de los países. Un ejemplo lo constituyen los países de la ex-Unión Soviética, Europa oriental y medio oriental, que ven al federalismo y la descentralización como alternativas al centralismo y autoritarismo y como instrumentos que evitarían la caída de sus sistemas políticos. Rainer-Olaff Schultze menciona que esas experiencias ponen de manifiesto el debate sobre descentralización como un proceso y el federalismo como un principio de organización política. También evidencia este hecho la necesidad de una estrecha relación entre unidad y multiplicidad, es decir, entre integración y autonomía en la sociedad y en la política.⁶⁵

2.3.1. Definición de federalismo

Para conformar una definición del federalismo se debe partir de la idea de que no hay un modelo único, pues sería un contrasentido: la esencia del federalismo está en la creación y de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y

⁶⁵ Elwein, Thomas, Federalismo y autoadministración, s.p.i., 1998. Pág. 12

aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique "autogobierno".

Sin embargo en forma general se lo define de la siguiente manera:⁶⁶

“El federalismo es una doctrina política que busca que una entidad política u organización esté formada por distintos organismos (Estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía, (Estado federal o federación) y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente. En otras palabras, es un sistema político en el cual las funciones del gobierno están repartidas entre un poder central y un grupo de estados asociados”.

El federalismo ofrece solución a los problemas de las divisiones étnicas, religiosas, sociales; es una respuesta a las divisiones políticas y sociales en ecologías humanas específicas que implica el reconocimiento de que los intereses y valores en conflicto siempre están latentes, y que dicho conflicto es normal. El objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista, pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades "soberanas" y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas. Éstas requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno.⁶⁷

Se entiende entonces que el federalismo puede conciliar intereses, valores, preferencias diversas que son inherentes a la sociedad. No es tal diversidad indicador de mal funcionamiento del sistema; ella proporciona información para diseñar y adaptar las respuestas institucionales al cambio. Los conflictos son desafíos y procesos normales de la política.

2.3.2. El federalismo como nuevo paradigma

Elazar reconoce que el mundo se encuentra en una coyuntura de "cambio de paradigma": de un mundo de Estados inspirados conforme al ideal de las naciones-estado, a un mundo de

⁶⁶ Ibidem, Pág. 99.

⁶⁷ Elwein, Thomas, Federalismo y autoadministración, s.p.i., 1998. Pág. 21.

soberanía disminuida y crecientes enlaces interestatales de carácter federal constitucionalizado. Anteriormente los Estados luchaban por la autosuficiencia, la homogeneidad bajo la autoridad de un centro (con muy pocas excepciones). Hoy, con el nuevo paradigma federal, todos los Estados tienen que reconocer también su interdependencia, heterogeneidad y el hecho de que sus centros ya no son únicos, sino parte de una red de centros múltiples que en forma creciente se vuelve no centralizada. Tienen que reconocer también que todo esto es necesario para poder vivir, o más bien sobrevivir en el nuevo mundo.⁶⁸ Con este nuevo paradigma se advierte a un mundo fragmentado en lo político, pero unificado económicamente, en el que las confederaciones y alianzas pueden armonizar la contradicción.

En un mundo que reconoce tantos a grupos étnicos, alguno de ellos entrará en conflicto con los Estados en donde habitan o entre sí, de manera que el federalismo ha recibido más atención como un medio para resolver conflictos étnicos en el mundo que ha redescubierto las duras realidades de la etnicidad y ha perdido su confianza en que la modernización provocará su desuso.

2.3.3. Funciones, conceptualizaciones y modelos de federalismo

2.3.3.1. Funciones del federalismo

Retomando a Rainer-Olaff, el federalismo debe cumplir al menos dos funciones:

- Primero, La separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial.
- Segundo, cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas. El federalismo tiende a conectar un cierto grado de unidad y un cierto grado de multiplicidad. Su función es la de integrar objetivos sociales diversos.

⁶⁸ Elazar, D. J.: "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio 1996.

Esta situación se puede representar como un continuo bipolar entre una meta centrípeta dirigida hacia la integración y la uniformidad de las condiciones de vida, y otra centrífuga, dirigida a su autonomía y multiplicidad.⁶⁹

La ubicación del federalismo como principio organizativo en el centro de dos fuerzas. En un extremo, puede haber alianzas como una forma de coexistencia de varios estados, pero también puede haber estados unitarios en el otro (de tipo federal o descentralizado), pasando por las asociaciones de estados y los estados confederados. Podría haber otra forma, como el estado unitario centralizado, pero en la actualidad ésta ya no es vigente: todos los estados contienen un cierto grado de descentralización.

Los ejemplos clásicos de federalismos son los de Estados Unidos, Canadá y Australia, que surgieron con los procesos de colonización. En 1867, Canadá trataba de delimitarse y protegerse respecto a Estados Unidos, garantizando su dualismo anglo franco.

El federalismo suizo (1848) tuvo su origen en la autonomía local y cantonal, es decir, en la multiplicidad cultural; el belga de 1890 que se originó en la fragmentación cultural entre flamencos y valones.

Éstos son ejemplos del federalismo como principio organizativo del poder político territorial, que ha servido para unificar criterios diversos, es decir, que ha logrado cohesionar a sociedades con profundas diferencias culturales y sociales.

En los países latinoamericanos, cuyas sociedades son heterogéneas, el federalismo tiene mucho que aportar, sobre todo, por la gran importancia de la población indígena y las diferencias en el desarrollo económico de las distintas regiones, provincias, entidades federativas y municipios. Sin embargo, sólo algunos países son federales, entre ellos México, Brasil y Argentina.

Es de hacer notar que el federalismo no sólo tiene o adquiere relevancia en sociedades heterogéneas. En lo que fue la República Federal Alemana, por ejemplo, no jugaron ningún

⁶⁹ Rainer-Olaff, Schultze, "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en D. Nohlen, Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, 1993, Pág. 135.

papel ni la heterogeneidad, ni la protección multicultural; era un país con homogeneidad cultural y con pocas disparidades económicas que puedan generar conflictos.

2.3.3.2. Concepciones de federalismo

El conductismo impuso un enfoque del federalismo desde el cual son federales todas aquellas sociedades que por sus diferencias étnicas, religiosas, económicas, se hallan estructuradas según territorios geográficos e históricos (se deja de lado el enfoque institucional del federalismo). El conductismo no da cuenta de sociedades tan homogéneas como Australia, la experiencia antes citada de la ex RFA o de Austria. La definición constitucional e institucional de federalismo establece que:

Se puede hablar de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial, burocracia política, etcétera) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, y su existencia está garantizada por la constitución y no puede ser allanada por la intervención de algunos de los niveles.⁷⁰

Por su parte, Dieter Nohlen afirma que el federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales.⁷¹

2.3.3.3. Modelos de federalismo

A partir de los aportes de Montesquieu se pueden distinguir dos modelos de federalismo que corresponden a dos interpretaciones de la teoría de la división de poderes:

- División de poderes. Ésta es una interpretación orgánica y corporativa, que destaca el reparto de trabajos y funciones del estado, y se refiere a la cooperación y coordinación entre las instituciones estatales.
- Separación de poderes. Se refiere a la autonomía de las distintas unidades estatales, y fue la que inspiró la constitución de Estados Unidos en el siglo XVIII; se

⁷⁰ Ibidem, Pág. 137.

⁷¹ Loveman, Brian: "Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma parcial", ponencia presentada en el Coloquio II: .Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo, México, 5-7 de diciembre. 1996.

conforma de dos componentes principales: el presidencialismo y la división horizontal entre la administración del congreso y la suprema corte.

2.3.3.3.1. Federalismo Interestatal

La primera interpretación dio origen al modelo de federalismo intraestatal construido sobre la separación funcional de competencias y la cooperación de poderes; la segunda, al modelo de federalismo interestatal construido sobre la separación de poderes.

El federalismo intraestatal. El ejemplo más notable de este tipo lo constituyó la ex República Federal Alemana, se define por:

- Una diferenciación funcional según el tipo de competencia. Una parte considerable de la tarea legislativa corresponde al bund, mientras que la tarea administrativa corresponde al land y al municipio.
- Una fuerte participación intraestatal de los gobiernos de los länder en la política federal a través del bundesrat y en su facultad legislativa.
- La cooperación interestatal tanto entre los länder como entre éstos y el bund.

En Alemania, los länder llevan a cabo las leyes del poder ejecutivo y, a modo de compensación, participan en la legislación central. Al igual que en 1870, en 1946 la constitución previó un consejo federal (a diferencia de Estados Unidos, donde el senado es electo por la ciudadanía), cuyos miembros son representantes delegados de los gobiernos de los länder; los votos de cada estado federado sólo pueden emitirse por la totalidad, a favor o en contra de una moción, o absteniéndose. Desde la reunificación de Alemania años hay 16 estados federados; los votos de cada uno varían entre tres y seis, en consideración de las diferencias de tamaño.⁷²

La federación no tiene una administración propia ni puede impartir órdenes sencillamente a subordinados o aprobar entre sí su programa político.

⁷² Díaz Cayeros, Alberto: "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio, 1996.

La federación no tiene que determinar mediante una ley lo que las administraciones de los estados federados han de ejecutar; debe ser por iniciativa del gobierno y del parlamento federal, mientras que el consejo federal solo participa. Los estados mantienen en Bonn representaciones y apoderados y se reúnen permanentemente, ya que todos dependen de todos. Es decir, existe un federalismo cooperativo basado en el entendimiento de las partes, que oscila entre un cierto centralismo y la cooperación en la ejecución de las tareas e independencia de los estados 8. El consejo federal irradia un efecto centralista, al igual que el parlamento, el gobierno federal y los partidos políticos. Cada estado debe hacer valer sus intereses (los estados más ricos deben ayudar a los otros de menores ingresos). Cabe señalar que el federalismo alemán tiene fuertes presiones centralistas, y su origen está en el proceso de integración europeo.

Se presenta así un nuevo federalismo, en el que la estructura estatal del federalismo alemán se sustituye por elementos de regionalismo, con todos sus fenómenos culturales y económicos. Sin embargo, se ha creado una uniformidad en cuanto a previsión social, el orden económico y otros, que seguirá siendo federal.

El federalismo interestatal. Este modelo de federalismo se halla vigente (aunque con diferencias) en Estados Unidos, Canadá y Australia. Está construido sobre el principio de división vertical de poder y/o autonomía de los estados miembros; se basa en:

- El dualismo de los elementos estructurales del Estado. El reparto de las competencias según áreas políticas coordinadas constitucionalmente y no según tipos de competencias.
- La participación de los estados miembros en la política federal a través de la segunda cámara (de senadores), aunque Canadá no tanto.

2.3.3.3.2. Federalismo Norteamericano

Según B. Schwartz, la descripción clásica del federalismo norteamericano apareció por primera vez en 1787 y 1788, en artículos de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, líderes del movimiento que sostenía la necesidad de dar al país de un fuerte gobierno nacional.

La forma de federación ofrecida al pueblo norteamericano era algo nuevo, tanto en la teoría como en la práctica política. En la historia no se conocía ningún otro ejemplo de república confederada que obligara a los estados miembros por medio de un poder legislativo común que pueda imponerse directamente a los individuos de dichos estados.⁷³ Se puede afirmar que el gobierno federal, tal como se le conoce hoy, fue una invención de la convención que redactó la constitución norteamericana. Alexis de Tocqueville afirma que el esquema federal establecido en Filadelfia debiera considerarse un importante descubrimiento de la ciencia política moderna.

El nuevo federalismo norteamericano. Uno de los tópicos más frecuentes en los últimos tiempos ha sido afirmar que el sistema federal norteamericano debe cambiar drásticamente. El cambio de la balanza de poder, producido por el declive del federalismo dual, se ha interpretado como nuevo federalismo. Su rasgo más característico es el crecimiento del poder federal a través del ejercicio del poder económico por medio de las subvenciones que, bajo ciertas condiciones, obliga a los estados miembros.

No obstante, expansión de la autoridad federativa ha dado lugar a otro tipo de "nuevo federalismo", de tendencia opuesta a la anterior, es decir, centrípeta. Se ha hablado de disminuir la dependencia de los estados respecto de las ayudas económicas federales, o al menos disminuir las condiciones exigidas para recibirlas.

El presidente Reagan hizo de la propuesta de un nuevo federalismo la piedra angular de su administración. El 25 de enero de 1983 afirmó que su propuesta federalista consistía en devolver sus funciones a los estados y las entidades locales para que actúen como laboratorio dinámico de cambio en una sociedad creativa. La propuesta de Reagan tiene dos partes:⁷⁴

- la primera consiste en entregar a los estados la realización de programas que habían sido acometidos por el gobierno federal, tales como ayuda familiar y de bonos para la compra de alimentos.
- La segunda contempla la sustitución de las subvenciones federales denominadas *categoricals* (sujetas a una serie de condiciones muy estrictas) por *block grants*

⁷³ Schwartz, B.: El federalismo norteamericano actual, Madrid, Civitas, 1984.

⁷⁴ *Ibidem*.

(subvenciones en bloque), que permiten subvencionar económicamente a los estados sin tantas trabas.

Durante este siglo el poder federal americano se ha enfrentado a una desastrosa depresión económica y ha ostentado el liderazgo mundial, el Estado alerta parece hoy la actitud normal del gobierno federal en el escenario americano contemporáneo. No obstante, el federalismo en Estados Unidos se caracteriza actualmente por el predominio de la autoridad federal. El sistema social y económico se halla cada vez más sujeto a regulación y control por parte de Washington. La autoridad federal ha experimentado una considerable expansión basada en el ejercicio de su poder para exigir impuestos y realizar gastos que promuevan el bienestar general. La posición de los estados se ha debilitado todavía más por la creciente dependencia de los gobiernos estatales respecto de las subvenciones otorgadas por Washington.

El desarrollo del federalismo norteamericano, caracterizado por el incremento del poder federal, plantea el problema del futuro de los estados americanos ¿Va continuar esta trayectoria de expansión del sistema federal y se cambiará la situación del sistema federal por una forma unitaria de gobierno?

La existencia de los estados implica a menudo una duplicación innecesaria de estructuras y servicios gubernamentales, y aunque se consideren necesarios órganos de gobierno local, éstos podrían organizarse mejor si el territorio se dividiera por regiones y no por estados que se forman atendiendo a todo, menos a consideraciones de eficacia gubernamental. Sin embargo, a pesar de que la trayectoria expansiva del poder federal es muy posible que continúe, y será difícil, en cambio, que llegue a originar la supresión absoluta de los gobiernos estatales. El mantenimiento de uno de los estados fuertes aporta al sistema americano una consistencia democrática que no se daría con un sistema de administración centralizado y monolítico.

Al considerar el futuro del federalismo americano se debe tener en cuenta que, para la mayoría de los americanos, los estados son tan parte del sistema como lo es el gobierno de Washington. Cada estado tiene sus rasgos particulares, y algunos pueden retroceder a su pasado histórico, del que se sienten orgullosos.

Aunque los estados americanos continúen perdiendo los atributos que poseían en el momento de fundación de la República, su persistencia como entidades gubernamentales independientes parece asegurada, incluso si el poder estatal continuara decreciendo y el control federal se incrementara. Los estados americanos conservan una autoridad a la que no podrían aspirar los órganos de gobierno local en Europa. Los estados continuarían siendo responsables del funcionamiento de la máquina local administrativa y judicial.

Por último, hay que resaltar que en el federalismo interestatal la división de poderes depende también de regulaciones legislativas concretas a través de la constitución. En Australia, Estados Unidos y Suiza, las competencias del estado federal están enumeradas en sus constituciones.

2.3.3.3. Federalismo Cooperativo

En Canadá existe lo que se denomina federalismo cooperativo. Las competencias de la federación y de las provincias se establecen de tal forma que la competencia residual queda formalmente en poder de la federación, pero en la práctica queda en manos de las provincias. La cooperación entre los niveles ha sido intensa, sobre todo a partir de la construcción del estado social y de bienestar. La cooperación es un fenómeno presente en los dos tipos de federalismo y es el origen justamente del federalismo cooperativo.

Diferencias sustanciales entre los dos federalismos. En el interestatal la división de poderes y los dos niveles del sistema siguen siendo capaces de funcionar independientemente, y la cooperación se puede suspender por la duplicidad de elementos estructurales del Estado.

En el caso del federalismo alemán, considerado como cooperativo, el alto grado de estabilidad de su sistema político es consecuencia de la homogeneidad social y cultural del país. Su cultura política no se basa en el conflicto, sino en la proporcionalidad e integración vertical.

Sin embargo, esta cooperación que es un fenómeno que está cobrando fuerza inusitada en todo el mundo, y que es el origen del federalismo ejecutivo y cooperativo, no representa ninguna garantía de participación política. Llevada al extremo, la interdependencia política (*politikverflechtung*) característica del federalismo alemán se distingue por dos características: por una parte, permite amortiguar las consecuencias de los problemas

sociales a través de la fragmentación institucional, pero, por la otra, lleva a una mayor congestión de la capacidad innovadora, es decir, a un déficit de participación y legitimación. Se fragmenta la formación pluralista de intereses y no aparecen los responsables de la toma de decisiones.

2.3.4. Federalismo, Autonomía y Regionalización

La regionalización es un aspecto y una manifestación muy importante de la autonomía. Los estados deben transformarse y reorganizarse con el fin de garantizar la más amplia autonomía a los diferentes grupos que viven en el país. El camino del federalismo es largo y tiene que recorrer muchas etapas; la regionalización y la autonomía son factores clave para la organización y transformación de las colectividades territoriales.⁷⁵

De ahí que el federalismo sólo pueda ser auténtico y revolucionario cuando sus estructuras políticas y sociales cambien totalmente. La "revolución federalista" abolirá la concepción estatista de la sociedad y habrá de dividir y distribuir el poder procediendo siempre de manera racional y humanitaria.

2.3.4.1. Los objetivos del federalismo integral

Para alcanzar una auténtica autonomía, es preciso eliminar el control gubernamental y mantener sólo uno de carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo (económico, político, etcétera). Los casos en los que se puede observar este tipo de control de legalidad son los de Estados Unidos, Bélgica y Alemania, entre otros.⁷⁶

La colectividad debe tener el derecho a proclamarse existente, a auto delimitarse, elaborando sus propios estatutos en los límites de la constitución general. El principio de auto organización debe proporcionar la vigencia de unos estatutos específicos adaptados a las particularidades y necesidades de las regiones.

2.3.4.2. La regionalización

⁷⁵ Rojo Salgado, A.: El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política, Coruña, Edicós Do Castro Sada A., 1992, Pág. 56.

⁷⁶ Ibidem, Pág. 59.

La regionalización es un proceso encaminado a institucionalizar un pluralismo político de base territorial; supone la distribución, el reparto y la difusión del poder del Estado por el territorio nacional.⁷⁷

En la regionalización, la recuperación de las libertades perdidas es recobrar el protagonismo de su propia historia y una normalización de la vida política de los pueblos. Los procesos de regionalización y autonomía pueden contribuir a garantizar el derecho de los pueblos al reconocimiento de sus particularidades culturales e históricas. Pueden asegurar una mejor adecuación de la acción del Estado a las peculiaridades de los territorios o regiones.

La autonomía y la regionalización política, pueden contribuir al logro de una mayor eficacia y operatividad al trasladar la toma de decisiones hacia las regiones. Pero ambos procesos también pueden pervertirse y degenerar en una reproducción de los vicios del Estado central, creándose así un centralismo regional. Estos procesos no deben originar una duplicación de funciones ni convertirse en refugio de grupos oligárquicos.

2.3.4.3. Descentralización y autonomía: el problema de la democracia en los estados federales.

La comunidad autónoma, en tanto que forma máxima de la descentralización (política), es el Estado mismo, que al democratizarse y distribuir el poder emanando del pueblo soberano entre sus órganos, se ve obligado, por la misma lógica de la soberanía, a difundir su poder estatal en todo el territorio.

La transferencia del poder político del Estado centralizado a las comunidades y regiones autónomas, supone un reforzamiento de la democracia y un debilitamiento paralelo del poder concentrado, la solución al problema del subdesarrollo regional y la participación de los ciudadanos en la dirección y gestión de los asuntos públicos.

Guy Heraúd –citado por Rojo Salgado– plantea que e, ciudadano puede tomar un gran número de decisiones importantes cuando se trata de un régimen de autonomía, la cual

⁷⁷ Rojo Salgado, A.: El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política, Coruña, Edicós Do Castro Sada A., 1992, Pág. 92.

constituye el principal atributo de todo ser o colectividad, y debe ser reconocida a todos los hombres y grupos sociales.⁷⁸ La autonomía permite que un gran número de decisiones se tomen al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base, a las comunidades naturales, haciendo posible una mayor participación y responsabilidad.

Se debe entender a la autonomía como una serie de derechos y principios. Como se dijo antes, la comunidad debe tener el derecho a proclamarse existente, autodelimitarse, autodefinirse y autogobernarse con base en los siguientes derechos:

- Derecho a la autoafirmación. Que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades.
- Derecho a la a autodefinición. Que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos.
- Derecho a la auto organización. A dotarse a sí mismo de su propia norma fundamental.
- Derecho a la autogestión. A gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad.

Pero la autonomía, vista como forma máxima de la descentralización política del poder de Estado, a la cual debe aspirar cualquier gobierno que se llame democrático, aparecería como una expresión del individualismo y el reino de la anarquía de un país. Por eso es necesario señalar los siguientes principios:⁷⁹

- Principio de subsidiariedad. En donde la colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás se debe transferir al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba, y el poder político ha de situarse en el nivel en el que surgen los problemas y donde están quienes lo sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere de una adecuación jurídica.
- Principio de participación o unidad. Las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior resultante, es decir,

⁷⁸ Schwartz, B.: El federalismo norteamericano actual, Madrid, Civitas, 1984., Pág. 25.

⁷⁹ Elwein, Thomas, Federalismo y autoadministración, s.p.i., 1998. Pág. 56.

se debe propiciar la participación de las colectividades inferiores en la gestión de la colectividad superior.

- Principio de cooperación. Sin este principio una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. Autonomía no quiere decir autarquía e individualismo. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global: "todos dependemos de todos". Autonomía no significa soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás. •Principio de garantías. Capaz de organizar y dar viabilidad y vertebración a la sociedad federal en su totalidad. La garantía jurisdiccional asegura la aplicación de las normas a cargo de los tribunales con competencia obligatoria, y la garantía de ejecución material asegura la ejecución de las decisiones de los tribunales mediante órganos, incluso, coercitivos.

2.3.4.3.1. Ventajas y Posibilidades de la Autonomía y la Regionalización

- Ventajas
 - Se adecuar la acción del Estado a las necesidades locales, para que se recupere la idiosincrasia de cada territorio.
 - Se rechaza la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras.
 - A cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia y singular.
 - Se desmasifica y aligera la función legislativa de los parlamentos nacionales, trasladando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local.
- Posibilidades
 - La posibilidad de participación de ciudadanos depende en cierta forma de un grado de información y de su capacidad de comprensión de los problemas. Si se considera que es a nivel local donde hay participación plena y que más allá de ese ámbito el interés disminuye, el reconocimiento del mismo con funciones administrativas y de gobierno aparece como necesario para la práctica de una democracia real.⁸⁰

⁸⁰ Elwein, Thomas, Federalismo y autoadministración, s.p.i., 1998. Pág. 72.

2.3.4.4. Estados unitarios y autonomía. Los casos de Italia y de Francia

Mario Caciagli⁸¹ reconoce que a la luz de las reformas del Estado en Italia y en Francia, hay alguna semejanza en ambos casos: la permanencia de estructuras burocráticas centralizadas y el debate sobre la descentralización (que sólo para Italia significó una propuesta de autonomía regional), la llegada de los socialistas al poder y, por último, la lentitud de las reformas autonómicas.

La descentralización en Italia. Al final de los sesenta, la perspectiva de las fuerzas autonomistas italianas se resumieron de la siguiente manera:

- Las regiones para la planificación.
- Las regiones y los poderes locales, para la participación ciudadana.
- Las regiones y los poderes locales para la formación del Estado.

De la actuación de las regiones se esperaba un proceso amplio de democratización real, la ruptura del inmovilismo y el incremento de las autonomías locales (expectativas políticas). Desde una perspectiva económica, se esperaba reducir los niveles de pobreza. Veinte años más tarde, el saldo es negativo:

- Las regiones no ha sido los enlaces para la reforma del Estado; hay una parálisis de los aparatos centrales de la burocracia y los partidos políticos.
- El proceso de descentralización de los partidos tampoco se ha producido, y siguen controlando desde el centro las coaliciones de gobierno y las decisiones políticas a nivel regional.
- La sociedad civil no ha aumentado su participación. Los ciudadanos tampoco perciben la existencia de un gobierno regional.
- La autonomía se ha sacrificado por la política financiera del Estado, que decide la totalidad de las transferencias.
- La política nacional general condiciona las decisiones económicas.

⁸¹ Caciagli, M.: "Estado unitario y reformas autonómicas: La descentralización en Italia y Francia", en *Descentralización política y consolidación democrática*, 1993, Pág. 63.

El rendimiento de algunas regiones italianas se ha demostrado por algunas investigaciones que indican que el funcionamiento de las nuevas instituciones depende de tres factores: el nivel de desarrollo económico, la mayor estabilidad social y la cultura política. Estos tres factores se entrecruzan y refuerzan recíprocamente en unas regiones, en tanto que en otras hacen falta.

Por razones históricas, en Italia existen regiones muy estables políticamente (centro-norte); en ellas la institución regional ha dado mejores resultados que en el sur. El sur es subdesarrollado y con muchos conflictos inter e interpartidistas que obstaculiza la formación de gobiernos locales estables y eficientes. Existe aquí una cultura política clientelista y, por tanto, los programas de desarrollo son instrumentos de distribución clientelar de recursos, que con el trámite de las regiones pasan de las instituciones centrales a los grupos de poder y sus clientes. De ahí que las regiones no tengan posibilidad ni de acumulación ni de localización racional de los recursos.⁸²

La reforma francesa. No hay innovación en las propuestas de la reforma francesa de 1981. Aunque se reconoce un cierto avance, la reforma ha favorecido una mayor integración de los componentes territoriales y ha reforzado a algunas élites locales.⁸³ La reforma no ha logrado sus objetivos más claros: favorecer la participación ciudadana y simplificar los mecanismos burocráticos. Subsiste el problema de los 36,000 municipios y de la cooperación intermunicipal (¿quién manda, el departamento o la región?). Faltan mecanismos de control desde abajo: el consejo de vecinos, el referéndum, el plebiscito, etcétera.⁸⁴ Otros críticos previeron que los alcaldes con mayores poderes que los prefectos establecerían una suerte de neocentralismo a costa de los ciudadanos.

2.3.5. Federalismo y Unitarismo Latinoamericano

2.3.5.1. El problema de la descentralización política

El centralismo latinoamericano se puede explicar por la tradición colonial, pero también por algunas características de sus independencias. El centralismo fue "causa de la

⁸² Caciagli, M.: "Estado unitario y reformas autonómicas: La descentralización en Italia y Francia", en *Descentralización política y consolidación democrática*, 1993, Pág. 71.

⁸³ Martínez, M. Pedro: "El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la (re)construcción del federalismo en México", en *Gestión y Estrategia*, núm. 5, UAM-A, enero-junio de 1994

⁸⁴ *Ibidem*.

democracia", pero ha pasado a ser "conspirador de la democracia". En América Latina se impuso en medio de luchas civiles, fundado en la necesidad histórica derivada de los procesos de construcción nacional, de la formación de los Estados y de la consolidación del poder estatal, de la conquista de los territorios hacia el interior y de la fijación de las fronteras hacia el exterior. Y más aún, la formación de los Estados nacionales (incluyendo a México), fue acompañado de un proceso para restar competencias y atribuciones a los municipios absorbidos por el poder central.⁸⁵

La centralización política jugó un papel determinante en la consolidación de los Estados nacionales, evitando los efectos perversos de las fuerzas centrífugas de los dos últimos siglos.

A partir de esta función positiva el proceso tiende a buscar mayores condiciones para la participación, y es aquí donde se plantea la necesidad de descentralizar y revitalizar el federalismo.

2.3.5.2. Federalismo o municipalismo

Nholen argumenta que es en el nivel de la descentralización política donde se registran los esfuerzos más importantes bajo dos formas básicas: la federalización y la municipalización.

La federalización se restringe a los sistemas políticos federales: Argentina, Brasil, y Venezuela (y agregamos, México). En todos los casos se han hecho esfuerzos por darle vida a la letra de las constituciones.

Cabe señalar que en el caso de México el discurso federalizador da la impresión de que se trata de que los estados asuman los costos de la pesada crisis fiscal que padece todo el sistema global. En los países con regímenes federales, la entidad que recibe las tareas estatales es la región o la entidad federativa; siendo así, el Estado centralista o unitario desaparece y los estados miembros pueden influir a través de los mecanismos institucionales en las decisiones del poder central.

⁸⁵ Rojo Salgado, A.: El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política, Coruña, Edicós Do Castro Sada A., 1992, Pág. 43.

Sin embargo en la municipalización se constata un movimiento generalizado de valorización de la descentralización. Aquí, la entidad receptora es el municipio. Hay la tendencia a darle o devolverle a los municipios ciertas facultades que le hagan tener una vida autónoma, legitimar los procesos para la elección de alcaldes y traspasar más atribuciones y recursos.

Hay que advertir que descentralizar a nivel municipal no implica un cambio en la disyuntiva Estado unitario/Estado federal, porque la municipalización no toca la estructura de toma de decisiones a nivel central. Por eso, cuando no se puede federalizar por razones históricas o culturales (como sería el caso de muchos países como Chile y Bolivia), el camino ha sido la municipalización, entregando a los gobiernos locales atribuciones que antes eran ejercidas centralmente y, por supuesto, los recursos. Como en los procesos de federalización que valoran la descentralización como un proceso, en los estados unitarios o centralistas en los que predomina un enfoque de municipalización, en realidad poco ha avanzado una descentralización política, y lo que predomina son esfuerzos desconcentradores y de descentralización administrativa, así como políticas de regionalización. Pero no se han logrado los objetivos económicos, sociales, ni de desarrollo político, es decir, de desconcentración del poder político. Ecuador, Colombia, Perú y Chile se encuentran en este último caso.

En los pocos casos de federalismo latinoamericano la descentralización política no se ha asumido en toda su extensión, pero hay esfuerzos por dotar a los estados y municipios de poder y recursos en un marco de autonomía de toma de decisiones, sobre todo a partir de los reclamos democráticos de las comunidades y organizaciones locales.

En resumen, se puede decir que con la elección popular de alcaldes en Colombia, los municipios, aunque débiles en Argentina y México, y el sistema municipal de facto de Bolivia hay, al igual que en resto del mundo una preocupación y necesidad de que los gobiernos locales asuman las responsabilidades y atribuciones lo más pronto posible.

El problema es qué modelo de descentralización política seguir o, si por el contrario, cada cual tendrá que seguir sus propias pautas⁸⁶

⁸⁶ Díaz Cayeros, Alberto: "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio, 1996.

2.3.5.2.1. El Federalismo Mexicano

Desde que México es una república federal (1824) ha tenido varios intentos centralistas que le han dado una variedad de definiciones. Sin embargo, en la actualidad también es parte de un movimiento descentralizador y democratizador que recorre al mundo. El impulso al "nuevo federalismo" es la respuesta a numerosos reclamos de estados y municipios que luchan contra el centralismo y la inequidad social, política y económica que conlleva⁸⁷

La situación actual del debate acerca del federalismo en México se puede definir como caótica y multifacética. Por todos lados se escuchan propuestas, algunas viables, otras no tanto, pero el tema cada vez está más en la mesa de la discusión de amplios sectores de la vida política y social.

Existe lo que podemos calificar como una "rebelión de los municipios", marcada por una persistente demanda de autonomía y recursos, es decir, por una descentralización política por parte del Estado central hacia las entidades federativas, pero también de ésta hacia los municipios.

2.3.5.3. Los Temas de la Discusión Actual

Díaz Cayeros sintetiza el debate actual del federalismo de la forma siguiente: la discusión acerca de cómo estructurar un mejor y más equitativo sistema fiscal, que va desde quienes argumentan reglas claras y precisas que determinen las participaciones de la federación hacia los niveles estatales y municipales, hasta posiciones que abogan por sistemas de participaciones fiscales en cada estado, con un sistema impositivo propio. En materia de política social, existe el reclamo de los municipios por una descentralización que permita que aquella se elabore en los estados y municipios. Algunos aspectos se relacionan con la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios, y aquí se discute la profesionalización de las administraciones públicas locales para asumir esas responsabilidades.

También se discute sobre los relativos a las leyes electorales que garanticen transparencia y equidad en los procesos locales, y a la federalización de la educación y la salud, que más

⁸⁷ Ibidem.

bien implican una desconcentración administrativa, pues los recursos todavía son manejados desde el centro.⁸⁸

Otros puntos no tocados por Díaz Cayeros son los que aluden a los reclamos de autonomía regional de algunos grupos indígenas y los de la desigualdad entre las regiones del país, que requiere la recomposición del pacto federal. Y que hay que verlo como eso, como una verdadera revolución federalista, que desestructure y reestructure el sistema federal vigente.

2.3.5.4. La Lucha por el Poder Legislativo y no sólo por el Poder Ejecutivo

En México, como plantea Ocaña, hay que recomponer el pacto federal sobre la base de democratizar el poder legislativo, más que concentrar la lucha en el ejecutivo; aquél es el que constitucionalmente puede modificar al segundo. El avance de la oposición en gobiernos estatales y municipales no se ve como logros del federalismo, porque no suprimen la relación de autoridad vertical de la federación hacia los estados, y de éstos hacia los municipios. El presidencialismo vigente ha dejado la idea de que lo importante es ganar el ejecutivo.

⁸⁸ Ocaña, Lucila: "La recomposición del pacto federal", en Revista Mexicana de Sociología, año LVIII, núm. 1, México, UNAM, enero-marzo 1996.

CAPITULO III

3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN ESTADO AUTONÓMICO Y ANÁLISIS DEL MODELO AUTONÓMICO DEL ESTADO BOLIVIANO

3.1. ELEMENTOS DEL ESTADO

Un Estado está constituido por tres elementos, territorio, población y poder político soberanía, gobierno, el poder político del Estado en realidad de manera formal se expresa en la estructura organizativa del gobierno y esta estructura tiene dos formas complementarias entre sí, que son: por funciones o de modo horizontal y por niveles territoriales o forma vertical.⁸⁹

3.1.1. Organización funcional

La distribución de funciones a los órganos de poder público: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. Estos órganos son independientes, tienen la misma jerarquía y funcionan de manera *coordinada*.

Sus facultades derivan de las funciones esenciales del Estado, de Legislar o aprobar leyes que le corresponde *al órgano Legislativo Asamblea Legislativa Plurinacional*, Ejecutar o adoptar políticas y estrategias públicas para implementar las leyes.

Estas funciones recaen en el órgano *Ejecutivo Presidente, Vicepresidente y Gabinete Ministerial*, juzgar o administrar Justicia, que está a cargo del órgano *Judicial Corte Suprema de Justicia, Cortes departamentales de Justicia*, regular y administrar los procesos electorales que le corresponde al Órgano Electoral.

⁸⁹ PELAEZ, G., “Aspectos Fundamentales de la Descentralización (Estado de la discusión)” en ILDIS, Op. Cit. 1993, págs. 14.

3.1.2. Organización territorial vertical del Estado

Es el reconocimiento de la existencia de distintos niveles gubernativos en el territorio, el *Nivel Nacional o Central* que ejerce las *facultades de Legislar, Ejecutar, Juzgar y administrar los procesos electorales y plebiscitarios* en todo el territorio del país, a través de sus órganos de poder público, ejecutivo, legislativo, Judicial y electoral y el *Nivel Subnacional* que sólo puede ejercer las competencias que la Constitución establece o que el nivel nacional le delegue o transfiera de forma total o parcial.

Las facultades de los gobiernos autónomos son las funciones, potestades o *facultades ejecutivas o de administración y legislativa* que el gobierno nacional delegue o transfiera en su totalidad o de forma parcial para que se aplique en algunas materias o áreas temáticas como ser educación, salud, infraestructura, entre otras.

A su vez, las *facultades ejecutivas*, pueden desglosarse en tareas técnicas o de planificación, operación, supervisión, administración, las *facultades legislativas* pueden desglosarse en legislar y fiscalizar.

- Cuando el nivel nacional transfiere o delega la función *ejecutiva o administrativa, solamente de manera parcial o total, estamos frente a una descentralización administrativa.*
- Cuando el nivel nacional delega o transfiere la función *ejecutiva o de administración más la función legislativa, se produce la descentralización político-administrativa conocida también como Autonomía.*
- Cuando el nivel nacional delega o transfiere de forma total las funciones ejecutivas *o de administración más las funciones legislativa y judicial, se produce el régimen Federal.*

3.2. JURISDICCIÓN TERRITORIAL

La jurisdicción territorial se refiere a la posibilidad de ejercer autoridad política o judicial en un ámbito territorial determinado, en el caso de las autonomías, esta categoría debe entenderse como el ejercicio de las *facultades legislativa, ejecutiva y reglamentaria*, por

parte de las autoridades que forman parte del autogobierno en el ámbito territorial determinado.

3.3. TIPOLOGÍA SEGÚN LA CPE

En la Tercera Parte de la CPE se reconocen cuatro tipos de autonomía, las mismas que gozan del mismo rango constitucional, aunque de diferentes potestades institucionales, particularmente con relación a la autonomía regional que no goza de potestad legislativa y de diferentes asignaciones de materias como competencias.

3.4. ESTADO AUTONÓMICO

Las entidades autónomas, definidos en principio como nacionalidades y regiones, son el punto de partida del Estado de las Autonomías, el derecho a la autonomía tiene sus límites, como todo derecho constitucionalmente reconocido, con unidad y solidaridad del Estado, la solidaridad entre las nacionalidades y regiones que lo componen.

Las constituciones de los Estados Autonómicos imponen una estructura de Estado y posibilitan una estructura descentralizada del Estado en función del ejercicio que hagan los titulares del derecho a la autonomía, es decir, las nacionalidades y las regiones.

Es determinante conocer las condiciones del ejercicio del derecho a la autonomía, ya que de ellas y de su uso depende la definición de la estructura del Estado, es evidente que en un Estado donde el que el sentimiento autonómico no es el mismo en todas las nacionalidades y regiones, existen posibilidades diversas de establecer su ejercicio, incluso surge la posibilidad de imponer el ejercicio de este derecho en la sustitución de la voluntad autonómica, por motivos de interés nacional.

Bajo estos antecedentes, para describir las condiciones del ejercicio del derecho a la autonomía es preciso distinguir tres momentos, a saber, la iniciativa del proceso autonómico, el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía y el contenido de éstos en función de los dos primeros momentos.

3.4.1. Iniciativa del proceso autonómico

En cuanto a la iniciativa del proceso autonómico, es necesario determinar quienes son los titulares del derecho a la autonomía, al respecto, la CPE⁹⁰ diferencia cuatro posibles sujetos, los departamentos como entidades regionales históricas, las regiones compuestas por uno o más municipios y entendidas como unidades territoriales que tienen continuidad geográfica, ecosistemas complementarios, con características históricas, culturales y económicas comunes, los municipios con características históricas, culturales y económicas comunes, y los territorios indígena originario campesinos, entendidos como unidades que forman parte del ordenamiento territorial y que expresan los espacios de ocupación y reproducción de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

3.4.2. Ausencia de procedimiento

En cuanto al procedimiento, la actual CPE no contempla procedimiento para el ejercicio del derecho a la autonomía, ni exige que la decisión sobre la institución del derecho autonómico se adopte mediante ley, se limita a respetar y amparar los derechos históricos de las unidades territoriales.

Finalizada la fase de iniciativa del proceso autonómico con la aprobación de la LMDA, comienza el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía, con cuya aprobación se constituirán las autonomías.

Las Constituciones en general establecen que el Estatuto Autonómico sea elaborado por una asamblea compuesta por los miembros representativos de cada comunidad, que éstos deliberen y aprueben el Estatuto, y que sea remitido al a asamblea para su deliberación y aprobación y que éstos sean, posteriormente, sometidos a referéndum.

La finalidad de garantizar la voluntad del Estado y el carácter autónomo de los titulares del derecho a la autonomía, la CPE, se limita a establecer que cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elabore de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta

⁹⁰ Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional, ley del 07 de febrero de 2009.

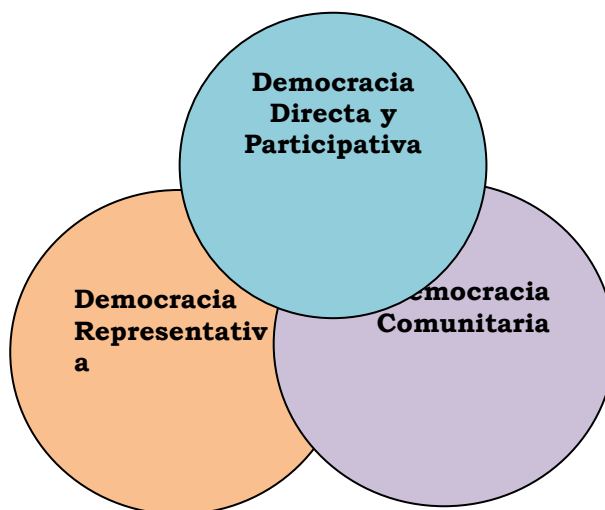
Orgánica, y que previo control de constitucionalidad, promulgada entra en vigencia mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.

3.4.3. Estado unitario con autonomías

Bolivia se constituye en un Estado unitario con autonomías, dada su peculiar configuración interna, su unidad política que es un complejo heterogéneo de regiones, cada una de ellas, a su vez, de composición plural, que defiende la convivencia que la enriquece desde su mismo nacimiento. La tradición cívica de Bolivia ha subrayado la importancia de las lenguas y las culturas, de los derechos y de los deberes, del saber, de la formación, de la cohesión social, del desarrollo sostenible y de la igualdad de derechos.

La nueva Constitución forjada en nuevo modelo autonomista de las regiones, encuentra uno de sus fundamentos en la concepción moderna de país autónomo, integrador de un concepto cultural propio, y diseña una estructura de entes públicos cuya nota básica es la descentralización del poder político, estableciendo un sistema escalonado de entes dotados de autonomía y estructurado sobre el principio de democracia participativa como se refleja en el siguiente cuadro:

Figura 3.1 FORMAS DE DEMOCRACIA DEL ESTADO PLURINACIONAL



Fuente: Elaboración Propia

La democracia participativa constituye un avance significativo en nuestra historia política moderna, lo mismo podemos decir, de la inclusión de la democracia comunitaria, esto bajo una perspectiva intercultural y de revalorización de identidades socio-culturales diversas.

En lo que respecta a las formas en que se ejercerá la democracia, aparte de la representatividad el criterio directo-participativo es un nuevo precepto a considerar, aceptándose una diversidad compleja de mecanismos para hacerlo efectivo, *através del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.*

Su aporte constitucional más relevante es, bajo una perspectiva intercultural, el reconocimiento de la forma comunitaria, la cual se ejercerá por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios.

Las unidades de descentralización política del Estado no están, por lo tanto, simplemente mencionadas en la constitución, sino que están definidas en ésta, todos los elementos esenciales, tanto *orgánicos como funcionales*, para la definición de la autonomía, en cuanto al Estado están definidos en la Constitución, como límites dentro de los cuales se podrá ejercer el derecho a la autonomía y ellos son la *Ley Marco de Autonomías Andrés Bóñez* y *los Estatutos o Cartas Orgánicas Autonómicas que estarán sujetas a control constitucional.*

3.5. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO AUTONOMISTA.

La constitución Política del Estado, como ya ha quedado dicho, en su artículo 270 consagra los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

Este precepto recoge los principios de autonomía, unidad, preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, dispositivo y de solidaridad, principios fundamentales y propios del Estado de las Autonomías.

También recoge otro principio propio de un Estado de las Autonomías, el principio dispositivo o de voluntariedad, al reconocer a las nacionalidades y las regiones la titularidad del derecho de la autonomía, garantizando el derecho de éstas a acceder voluntariamente a la autonomía, de acuerdo con determinadas reglas, establecidas en la CPE.

El principio de unidad, en el Estado de Autonomías, plantea la unidad nacional como unidad constitucional, con lo cual, la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación.

3.5.1. La nación

Sieyes determina que el conjunto de ciudadanos sometidos a la misma ley, es decir, titulares en igualdad de condiciones de los mismos derechos, esta línea de pensamiento, nación equivale al pueblo si se enfoca desde el punto de vista del conjunto de ciudadanos o, equivale a Estado, si se enfoca desde el punto de vista de que estos ciudadanos están sometidos a la misma ley.

Encuentra su fundamento en la igualdad de derechos básicos que otorga una ley común, y en la voluntad de los ciudadanos expresada en un contrato que funda un Estado, este concepto de nación fundamenta el reconocimiento de una Nación boliviana.⁹¹

Herder, Fichte y Savigny, fundamentan los elementos culturales y no jurídicos *lengua, raza, territorio, historia, costumbres*, apela a sentimientos de pertenencia basados en condiciones naturales, con lo cual, tiene un significado muy diferente, y se refiere a aquel conjunto de personas que tiene un vínculo común por razones denominadas naturales, como las de hablar un mismo idioma, tener un determinado sentimiento de pertenencia, haber formado parte históricamente de un mismo Estado u organización política, tener un mismo derecho consuetudinario, tradiciones comunes u otras características raciales o culturales.⁹² La Constitución boliviana vigente al *referirse a nación* adopta las acepciones cívica y cultural, la nación boliviana es nación cívica porque está formada por todos los ciudadanos bolivianos sometidos a la constitución, y las nacionalidades y regiones son los pueblos en sentido cultural.

⁹¹ CABANELLAS, Diccionario Jurídico Enciclopédico.

⁹² HERDER, FITCHE y SAVIGNY.

Bolivia, está formada por pueblos con culturas, tradiciones, lenguas e instituciones diversas que la Constitución protege, al reconocerles el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, reconocidas en el texto como nación.

3.5.2. La nación en la CPE

La CPE enuncia en Bolivia es una nación cívica, jurídicamente unitaria, cuyo instrumento jurídico que da, precisamente, unidad al conjunto es la Constitución, y, que la unidad del Estado boliviano está basada en la soberanía que reside en el pueblo del que emanan los poderes del Estado, que se expresan en la totalidad de las instituciones y organizaciones jurídico-políticas de la nación boliviana, incluyendo las organizaciones de las naciones y regiones que lo integran y la de otros entes territoriales.

El principio de unidad, aplicado a los Estados de Autonomías, posee tres manifestaciones, a saber, las competencias de las instituciones generales del Estado, la igualdad de derechos y la unidad económica del Estado.

En un Estado de autonomías, las instituciones centrales del Estado con poderes jurisdiccionales del mismo, dictan actos cuya eficacia obliga a los órganos de las autonomías; sin embargo, instituciones del Poder Legislativo y del gobierno dictan actos *leyes, reglamentos y actos administrativos* cuya eficacia depende de la distribución de competencias.

3.5.3. Igualdad de derechos

La igualdad de los derechos básicos de todos los ciudadanos está garantizada en la Constitución de los Estados de Autonomías, no obstante, esta igualdad no es absoluta ni total, teniendo en cuenta que la autonomía implica pluralidad de ordenamientos y, por tanto, respecto a determinadas materias, las leyes son diferentes, de acuerdo con la autonomía de las entidades autónomas, lo que implica que los derechos de las personas también puedan ser diferentes.

No se debe soslayar que la igualdad no implica un tratamiento jurídico uniforme sino una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales, en cuanto las autonomías, la aplicación del principio de igualdad significa que éste no impone que todas las autonomías ostenten las mismas competencias, ni que su ejercicio y resultado sea uniforme.

3.6. UNIDAD AUTONÓMICA DEL ESTADO

La unidad económica del Estado se manifiesta a través de dos mecanismos, primero desde el Estado-institución central se dirige la política económica por medio de la asignación al Estado de la legislación básica y la coordinación de la planificación general de la actividad económica; y, segundo, la unidad de mercado queda garantizada a través de la libre circulación de bienes.

La CPE recoge, con determinados matices, estas manifestaciones del principio de unidad del Estado de las Autonomías, dado que el Órgano Legislativo *Asamblea Legislativa* dicta leyes que son de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional ya que no son diferentes, cuya eficacia no depende de la distribución de competencias, aunque, si pueden ser diferentes el resto de normas que conforman el ordenamiento jurídico, de acuerdo con la autonomía de las unidades territoriales.

El principio de autonomía, en un Estado Autónomico, determina el ámbito del poder político y la esfera de competencias de cada una de las entidades autonómicas, para comprender este principio es necesario analizar su relación con la unidad del Estado, su significado, características y contenido.

La autonomía debe entenderse a partir de su relación con la unidad estatal, ello implica que se conciban dos enunciados importantes, primero que en un Estado Autónomico la unidad admite la diversidad, y, segundo que la autonomía no es soberanía.

3.6.1. Régimen autonómico

El régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad de la condición jurídica pública de las entidades territoriales que lo integran, con lo cual, sin uniformidad, unidad integración en el conjunto estatal, razón por la cual se reclama la aprobación de los estatutos por la asamblea legislativa; y, sin diversidad, no concurriría una

verdadera pluralidad ni capacidad de auto-gobierno, notas que definen al Estado de las Autonomías.

No es soberana sino que es el resultado del ejercicio de la soberanía por el pueblo, con lo cual, la autonomía alcanza su verdadero sentido en la unidad del Estado, y lógicamente no puede oponerse a ésta. Por lo tanto, si bien la autonomía expresa diversidad y pluralismo, encuentra su limitación en la soberanía prima al pueblo en la CPE está limitada por este.

La relación entre la autonomía y la unidad del Estado, es pertinente que se establezca el significado de la autonomía, con lo cual, es conveniente que se inicie el análisis afirmando que autonomía no es dependencia jerárquica del Estado-institución, implica la capacidad de crear un ordenamiento jurídico y de auto-gobernarse dentro del marco de sus competencias y sus límites que se enmarcan en su Estatuto o Carta Orgánica.

Las entidades autonómicas no están subordinadas jerárquicamente al Estado-institución, actúan con independencia de éste, en mérito de las normas a las que están sometidas de acuerdo con el reparto de funciones constitucionales y estatutarias.

En principio, las actuaciones de las entidades autonómicas no son controladas por el Estado, aunque éste puede impugnar sus actuaciones a través de mecanismos constitucionalmente establecidos *controles de carácter jurisdiccional procesos contencioso-administrativos y recursos constitucionales*, con lo cual, si bien el Estado ejerce un poder de vigilancia ello no genera que las entidades autonómicas dependan jerárquicamente del Estado.

Es recomendable partir del principio de que las entidades autonómicas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, con la finalidad de comprender esta afirmación, debe diferenciarse entre la autonomía de carácter político y la de carácter administrativo.

3.6.1.1. Lo administrativo de la autonomía

La autonomía de carácter administrativo significa que ésta tiene un carácter ejecutivo, es decir, que las entidades autonómicas pueden dictar reglamentos y resoluciones dentro del ámbito de sus competencias, pero éstas siempre vienen definidas en una ley dictada por el Poder Legislativo.

La autonomía política permite que las entidades autonómicas dicten leyes en el ámbito de sus competencias sólo limitadas por la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y por sus propios estatutos, es decir, que las entidades autónomas, tienen la capacidad de dotarse de leyes propias y de crear un auténtico ordenamiento jurídico, caracterizado por su coherencia y plenitud, derivada de la Constitución. Por lo tanto, esta capacidad de legislar es la que distingue a la autonomía política de la administrativa.

3.6.2. Autonomía desde lo político

La autonomía política también implica la capacidad de autogobierno de las entidades autonómicas, es decir, la capacidad auto-organizativa, que implica el ejercicio de poderes para regular sus instituciones propias, para llevar a cabo políticas propias en la esfera de las competencias asumidas, poderes que implican el uso de competencias para actuar de forma diferenciada y con finalidades diferentes a otras entidades autonómicas.

La autonomía política implica la capacidad de crear un ordenamiento y de autogobierno tiene su origen en la democracia, dado que las autoridades autonómicas son elegidas a través de elecciones, cuentan con la participación del ciudadano, que en última instancia, orientan la política de su comunidad; y, las instituciones autonómicas han sido establecidas por el ciudadano que manifestó su voluntad a través del voto.

Entendido el alcance de la autonomía política, debe establecerse que su contenido se encuentra delimitado por las competencias asignadas normativamente, con lo cual, el contenido de las autonomías se identifican con sus competencias y con las funciones públicas que ejerce sobre determinadas materias.

La complejidad y contradicciones propias del Estado boliviano no permiten apreciar con una claridad absoluta la aplicación del principio de autonomías, es evidente que la autonomía expresada en la CPE no es dependencia jerárquica del Estado-institución boliviano, las entidades autónomas, en la CPE, gozan de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses.

3.7. ORDENAMIENTO JURÍDICO AUTONÓMICO.

La Constitución que sienta las bases de un Estado Autonomico, da origen al ordenamiento estatal y a los ordenamientos de cada una de las entidades autonómicas, con lo cual, desde

un punto de vista normativo, en el Estado de Autonomías coexisten los ordenamientos con características de coherencia y plenitud, que se encuentra sujeto a principios que se consagran constitucionalmente.

El ordenamiento jurídico autonómico secundario que deriva del ordenamiento principal, esta compuesto por los Estatutos Autonómicos y por las normas dictadas por las instituciones creadas por la Constitución, los citados Estatutos y la *Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez*, este ordenamiento jurídico autonómico se encuentra sujeto al control jurisdiccional del Tribunal Constitucional y de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.

El ordenamiento jurídico en un Estado Autonómico responde a los principios de jerarquía, temporalidad y coherencia procedimental, instituyéndose la Constitución en la Norma Suprema de este ordenamiento jurídico y los Estatutos de Autonomía en el instrumento jurídico limitado a la Constitución, que rige los destinos de la entidad autónoma.

El Estatuto de Autonomía, en un Estado Autonómico, es una norma peculiar, de carácter orgánico, de naturaleza rígida, pero de contenido pactado, fundada en el principio de voluntariedad, inserta en el ordenamiento jurídico del Estado, que expresa la voluntad de los habitantes de una unidad territorial determinada; que fija la estructura de las autonomías; que determina las materias sobre las que va a asumir competencias; y que establece los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía van a desarrollar su actividad.

El concepto de Constitución esté reservado para el Estado, que es el único ente soberano capaz de dictar una norma no subordinada a ninguna otra, funcionalmente el Estatuto de Autonomía es la Constitución de la Autonomía, no obstante, se debe precisar que ésta se encuentra condicionada y subordinada a la Constitución del Estado, teniendo en cuenta que la autonomía no es, ni mucho menos, soberanía.

3.7.1. Estatuto Autonómico

El Estatuto de Autonomía en el ordenamiento está definido por dos circunstancias, una de tipo material y otra de tipo formal, materialmente el Estatuto de Autonomía es una norma complementaria de la Constitución sin el cual, una parte de ésta no tendría aplicación.

Los Estatutos son los que, con base en lo dispuesto en la Constitución, delimitan sus propias competencias y, como consecuencia de ello también las del Estado, aunque hay un núcleo competencial reservado exclusiva y excluyentemente al Estado, formalmente su posición se define por la rigidez estatutaria *cláusulas de reforma de los Estatutos*, que determinan que una vez sancionados y promulgados los Estatutos sólo podrán ser modificados por referéndum y mediante los procedimientos en ellos establecidos.

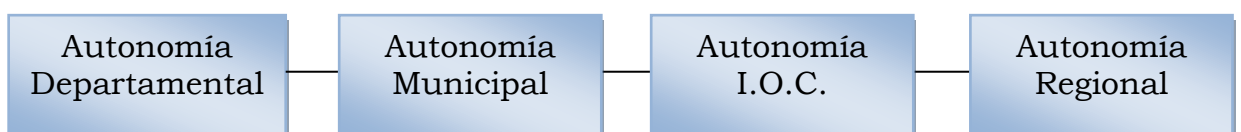
El Estatuto de Autonomía es una norma que materialmente prolonga la Constitución y que formalmente sólo es disponible para el Estado a través del procedimiento de reforma de la Constitución, en la CPE, dado que el Estatuto no es aprobado por Ley Orgánica, el Estado estaría ausente en la reforma del Estatuto.

El Estatuto Autonómico, en los Estados Autonómicos en general, se caracteriza porque emerge de un pacto, si se tiene en cuenta que ha sido elaborado por medio de acuerdo de los representantes de los territorios afectados, que quieren acceder a la autonomía y los representantes del Estado *órgano estatal*, el contenido no se determina por la voluntad del Estado, sino que es producto del acuerdo entre éste y los representantes autonómicos.

El Estatuto representa una garantía de la autonomía ya que la reforma de su contenido no depende de la sola voluntad del Estado, sino que la entidad autónoma dispone de la iniciativa de reforma e interviene en su tramitación condicionando, de esta manera, de forma decisiva, la voluntad del Estado que, por sí solo, no puede elaborar ni modificar los estatutos.

3.8. EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA EN EL ESTADO PLURINACIONAL

3.8.1. Las unidades territoriales autónomas en el Estado Plurinacional



Fuente: elaboración propia.

4.1.1.1. Autonomía departamental

Es la cualidad gubernativa asignada a las entidades departamentales para ejercer con exclusividad competencias legislativas, ejecutivas y de regulación sobre las materias transferidas por el nivel central, disponiendo para el efecto de los recursos económicos a cargo de su administración. La definición anterior, la autonomía departamental tiene como componentes substanciales el ejercicio de competencias propias y la asignación de recursos económicos para el cumplimiento de sus funciones.

4.1.1.2. Autonomía municipal

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

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

4.1.1.3. Autonomía indígena originaria campesina

El artículo 289 de la CPE consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. De la definición precedente, destacan los siguientes elementos de la Autonomía

- La autonomía indígena originario campesina es equivalente al autogobierno de esas poblaciones.
- El sujeto autonómico son las naciones y pueblos indígena originario campesinos.
- La autonomía indígena originario campesina se basa en las poblaciones indígena originario campesinas con comunidad de territorio, lenguas, historia y organización expresada en instituciones propias.

- La autonomía indígena originario campesina implica el reconocimiento de las instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias de esas poblaciones.

4.1.1.4. Autonomía regional

Modalidad de autonomía reconocida a las regiones a través de las cuales pueden ejercer competencias ejecutivas y de regulación sobre las materias competencia les transferidas por las Asambleas departamentales a los municipios o provincias que, previo proceso de conformación de su región, asumen la iniciativa para su impulsión. La autonomía regional tiene las siguientes características:

- Debe constituirse en base a la voluntad de los habitantes de los municipios o provincia/s que la conforman.
- La iniciativa para su tramitación corresponde a los municipios involucrados.
- La decisión de la población involucrada debe concretarse en un Referéndum en aplicación del principio dispositivo.
- La región debe compartir cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas.
- La región no debe trascender límites departamentales.
- Sus competencias serán conferidas por las Asambleas departamentales por dos tercios de votos del total de sus miembros.

4.1.2. Atribuciones de las autonomías

- **Autonomía departamental:** el gobierno autónomo departamental tiene las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva.
- **Autonomía Regional:** facultades deliberativa, normativa-administrativa, ejecutiva y fiscalizadora. Está concebida inicialmente sólo como espacio de planificación y gestión.
- **Autonomía Municipal:** facultades, legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva.
- **Autonomía indígena originaria campesina:** facultades, legislativa, reglamentaria, fiscalizadora, ejecutiva y ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia.

4.1.3. Principios de base autonómica

El artículo 270, establece los siguientes principios que orientan la implementación de los diferentes tipos de autonomía, por lo tanto, los cuatro tipos de autonomía tienen que basarse en estos principios rectores para su funcionamiento, su definición jurídica está establecida en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Igualdad, Solidaridad, Bien común, Autogobierno, Reciprocidad, Subsidiariedad, Gradualidad, Participación y control social, Provisión de recursos económicos, Preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, Voluntariedad, Equidad, Equidad de género, Complementariedad, Coordinación y lealtad institucional, y Transparencia.

De estos 17 principios que establece la CPE es importante destacar los siguientes:

Justino Avendaño 2009, señala que la *organización territorial del Estado* se asienta sobre los principios vertebrales de la *autonomía* y de la *unidad*, dos principios potencialmente contradictorios, cuyo enfrentamiento crea *tensiones* que deben ser *resueltas mediante técnicas de convergencia*, estas técnicas se concretizan bajo el rótulo genérico de *solidaridad*.

El *contenido del principio de solidaridad*, alude a la directriz que se impone a todos los poderes públicos en el sentido de *lograr un equilibrio económico ínter territorial*. *Unilateralmente*, la solidaridad se traduce en el principio de lealtad económica y, *bilateral o multilateralmente*, la solidaridad se muestra bajo la forma de cooperación.

El *Estado debe garantizar* la realización efectiva del *principio de solidaridad* velando por el establecimiento del *equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio*.

El Estado tiene el deber de corregir las desigualdades territoriales en el desarrollo económico y en la distribución de la riqueza, para la consecución de este objetivo, la legislación comparada otorga al Estado dos instrumentos básicos: de una parte, la planificación económica, cuyo fin ha de ser el de equilibrar y armonizar el desarrollo regional; de otra, el fondo de compensación ínter territorial, fondo con destino a gastos de

inversión cuyo objeto es corregir desequilibrios económicos ínter territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

La solidaridad no se reduce, en su vertiente económica, a un conjunto de apoderamientos a favor del Estado, es, también, un deber impuesto a las ETAs que deben ajustar su actividad financiera al principio de solidaridad, velar por su equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

4.1.4. Rango constitucional de la autonomía

La Constitución reconoce cuatro tipos de autonomía y al mismo tiempo en su artículo 276 les otorga el mismo rango constitucional a todas, esto significa que existe una *igualdad jerárquica entre ellas*, ninguna puede subordinar a la otra, por lo tanto, debe existir una relación horizontal entre ellas, de complementariedad, solidaridad y armonía, *estatuto autonómico o carta orgánica y por qué se la denomina norma básica institucional.*

4.1.4.1. Estatuto o carta orgánica

El estatuto o carta orgánica, de una entidad territorial autónoma es la norma institucional básica que forma parte del ordenamiento jurídico de la entidad autónoma y del Estado, es decir que, esta norma define la conformación y funcionamiento de las instituciones del autogobierno.

El artículo 275 de la nueva Constitución dice que 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.

4.1.4.2. Ámbito Departamental

Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija han elaborado sus estatutos, el texto constitucional en su Disposición Transitoria Tercera párrafo II, establece que los departamentos que optaron por la autonomía departamental en el referéndum del 2 de julio de 2006, deberán adecuar sus estatutos a esta Constitución y sujetarlos al control de constitucionalidad, *la ubicación del estatuto o carta orgánica en la jerarquía del ordenamiento jurídico.*

El artículo 410 del texto constitucional, con relación a la *Constitución Política del Estado* y *los Tratados Internacionales de Derechos Humanos*, los estatutos y cartas orgánicas se encuentran *subordinados* a la Ley fundamental CPE y los Tratados, y deben acatar su *supremacía*.

Con relación a la *legislación general del Estado*, los Estatutos o Cartas Orgánicas *tienen carácter de ley especial*, por lo tanto, *no están sometidos a los Decretos Supremos ni a ninguna Disposición Administrativa*.

Con relación a la *legislación autonómica* los Estatutos o Cartas Orgánicas tienen primacía en el ámbito de sus competencias específicas en su jurisdicción territorial.

4.1.4.3. Contenido estatutario.

- Adhesión a la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías
- y Descentralización;
- Identidad de la Entidad Territorial Autónoma;
- Ubicación de su jurisdicción territorial;
- Estructura Organizativa de sus niveles gubernativos;
- Competencias asumidas;
- Sistema de administración de justicia en el caso de las Autonomías Indígenas Originario campesinas;
- Mecanismos de participación y sistema de control social;
- Procedimiento de reforma de su Estatuto.

4.1.4.4. Contenido potestativo

- Preámbulo
- Idiomas oficiales
- Símbolos
- Otros que considere necesario y que se desprenden de su naturaleza y competencias.

CAPITULO V

5. EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DENTRO EL ESTADO AUTONÓMICO Y LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL

5.1. PRINCIPIOS DE APLICACIÓN COMPETENCIAL

5.1.1. Principio de supletoriedad

En cuanto a las relaciones entre el ordenamiento estatal y el autonómico están regidos por el principio de jerarquía, competencia, supletoriedad y prevaecía, el principio de jerarquía informa que la Constitución es la ley suprema del ordenamiento jurídico, con lo cual, ni los Estatutos Autonómicos, ni las leyes, ni los reglamentos pueden contener previsiones contrarias a la misma, dado que su incompatibilidad determinará su declaratoria de invalidez por el Tribunal Constitucional.

El régimen general de relación entre los ordenamientos estatal y autonómico esta regido por el principio de competencia, que afecta no a la validez de las normas sino a la eficacia de éstas en una determinada entidad autónoma, con lo cual, la norma que emita una entidad autónoma respecto a una materia dada, si bien es válida, no es aplicable ni exigible en otra entidad autónoma, ni en el resto del Estado en el caso boliviano.

El principio de supletoriedad, los preceptos del ordenamiento jurídico principal del Estado se emplean supletoriamente cuando el ordenamiento jurídico secundario autonómico no contiene una norma que se aplique al supuesto concreto, aún después de haber utilizado todos los medios de interpretación.

El principio de supletoriedad tiene su origen en la necesidad de generar seguridad jurídica, dado que los vacíos normativos no garantizan los derechos legítimos de los ciudadanos y generan, precisamente, inseguridad jurídica.

5.1.2. Principio dispositivo.

En virtud del principio dispositivo, la Constitución del Estado Autonomático no es la norma que procede por sí misma a llevar a cabo la distribución concreta de competencias, esta misión se atribuye a los propios Estatutos que son los que habrán de concretar las competencias asumidas, en el marco de la Constitución, la competencia permite el ejercicio de funciones de un órgano sobre una materia *legislativa por medio de leyes o reglamentos y ejecutiva por medio de disposiciones de carácter organizativo y de actos administrativos*.

La tipología de las competencias, una parte de la doctrina clasifica las competencias en exclusivas y excluyentes del Estado, compartidas y concurrentes no obstante, no existe un criterio uniforme sobre el significado y contenido de cada una de ellas, con lo cual, para dilucidar un problema tan complejo, lo más acertado es acudir, caso por caso a la competencia concreta, analizando su tratamiento en la Constitución y en los Estatutos, en la jurisprudencia constitucional y en el desarrollo normativo estatal y autonómico.

5.2. EL ORDEN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS AUTONOMÍAS

Las autonomías, en cuanto, unidades de descentralización política del Estado, están definidas en las Constituciones de los Estados Autonómicos, los elementos esenciales, orgánicos y funcionales necesarios para la definición de la autonomía en cuanto ente territorial del Estado, están precisados constitucionalmente como posibilidades y límites al ejercicio del derecho a la autonomía, por lo tanto, la distribución de las competencias *poderes* se establece siguiendo esta postura.

La conversión de un Estado centralizado en un Estado autonómico genera la distribución del poder político entre los diversos niveles territoriales, que se instrumenta mediante el

adecuado reparto de titularidad de las diversas funciones públicas, competencias, y la creación de estructuras organizativas.

El tema de las competencias es el *anagrama del sistema jurídico* de las entidades autónomas y de la organización territorial del Estado, por lo tanto, es importante precisar no sólo el concepto, alcance y tipos de competencia, sino también del sistema de distribución de ésta.

5.3. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS

Bajo estas premisas, conviene analizar, inicialmente, el concepto y alcance de competencia, con lo cual, se entiende por competencia el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación que ejerce un órgano sobre una materia determinada; es decir, el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación para las que un ente territorial de derecho público se halla habilitado para actuar sobre un determinado sector de la realidad social. Por lo tanto, es relevante determinar las diferencias, teóricamente planteadas, entre atribución, potestad, facultad, dado el concepto enunciado y, de materia y orden competencial, dada su aplicación en el sistema de distribución de competencias.

5.4. ATRIBUCIONES.

La atribución ha de ser entendida como el título habilitante de actuaciones que no generen innovaciones del ordenamiento ni modificaciones de la realidad material y cuya producción se sujeta a un acto de voluntad del ente territorial de derecho público; por potestad, se entiende la capacidad jurídica de producir actos modificativos del ordenamiento jurídico o de la situación jurídica de terceros; y, por facultad se alude a una habilitación para actuar a discreción, partiendo de un determinado presupuesto jurídico objetivo.

Por su parte, la materia es el genérico referente de un determinado sector de la realidad social sobre el que se puede aplicar alguna de las anteriores capacidades de actuación atribución, facultad y potestad, éstas pueden ser de naturaleza muy diferente, como las que operan sobre los poderes públicos obras públicas, sanidad, educación), los órganos de

poderes públicos ejército, administración pública, Poder Judicial), los derechos de los ciudadanos, las ramas del derecho u objetivos y finalidades de los poderes públicos.

La CPE ofrece una variada gama de las materias que pueden ser objeto de una función del Estado o de las entidades autonómicas que dan lugar a diferentes competencias. El orden competencial es el régimen de distribución de competencias delineado, entre el Estado y las entidades autónomas por la Constitución y las leyes interpuestas, al objeto de terminar el ejercicio de las atribuciones respectivas. Este orden se caracteriza por la concurrencia de principios, uno de ellos es el principio dispositivo que permite la ampliación, e incluso el ejercicio o no de las competencias; junto a este principio se encuentra el principio de supletoriedad y prevalencia.

5.5. CARACTERES COMPETENCIALES EN BOLIVIA

En Bolivia, la CPE si bien no soslaya los avances teóricos en la materia de competencia y distribución competencial, adopta una tipología de particulares características y notas diferenciales, clasificando las competencias en privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas y definiendo un alcance y contenido particular de éstas.

5.5.1. Privativas

Las competencias privativas, son aquellas en las que se reserva al Estado la totalidad de la competencia de legislar, reglamentar, y, de ejecutar, administrar y operar sobre una determinada materia; afirmándose, que esta competencia no será sujeta a delegación ni transferencia a las entidades autonómicas.

Las competencias exclusivas, son aquellas en las que se reserva al Estado la competencia de legislar sobre una determinada materia, sin que exista la posibilidad de transferir o delegar esta competencia. No obstante, la legislación que emerja de esta competencia puede establecer la transferencia o delegación de competencia de reglamentar sobre una determinada materia y ejecutarla, administrarla u operarla, a las entidades autonómicas departamentales, municipales e indígenas.

5.5.2. Concurrentes

Las competencias concurrentes son aquellas en las que se reserva al Estado la competencia exclusiva, no transferible ni delegable, de legislar sobre una determinada materia; en las que la ley establece si el Estado transfiere o delega la competencia reglamentaria sobre esa materia; y, en las que la ejecución, administración y operación son obligatoriamente competencias del nivel subnacional, aunque en ellas puede concurrir el nivel nacional.

5.5.3. Compartidas

Las competencias compartidas son aquellas en las que la legislación básica nacional se reserva al Estado y la legislación de desarrollo corresponde a los niveles subnacionales, así como la reglamentación, ejecución, administración y operación.

Definidos como están los diferentes tipos de competencias y su alcance, es relevante referirse al sistema de distribución de competencias, el núcleo central del ordenamiento jurídico de todo Estado políticamente descentralizado es la distribución de competencias, con lo cual, todo Estado organizado para que pueda funcionar, tiene que prever constitucionalmente un reparto competencial entre el Estado y las entidades autonómicas, con la finalidad de que no se pueda poner en cuestión la naturaleza del Estado políticamente descentralizado como un Estado único, de lo contrario, surgirían conflictos e inseguridad jurídica.

5.5.4. Competencias a reconocer

La Constitución Política del Estado, ha adoptado criterios marco para definir e incorporar las categorías conceptuales de los tipos de competencia y sus alcances, además de asignarles a cada tipo de autonomía sus tipos de competencias que se ven reflejadas en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 5.1. Competencias de las Autonomías en la CPE

COMPETENCIAS		
EXCLUSIVAS	CONCURRENTES	COMPARTIDAS
AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL		
<p>Elaboración y aprobación de sus estatutos, Planificación del desarrollo humano, empleo, consultas y referendos departamentales, ordenamiento territorial, energía, líneas férreas, transporte interprovincial, aeropuertos públicos, infraestructura departamental, estadísticas departamentales, personalidades jurídicas, sanidad e inocuidad alimentaria, fuentes alternativas de energía, deportes, turismo, impuestos, tasas y contribuciones especiales departamentales, comercio, industria, servicios, expropiaciones, presupuesto y fondos fiduciarios, archivos, bibliotecas, centros de información, empresas públicas departamentales, administración de regalías, servicios de desarrollo productivo, desarrollo económico, inversiones privadas, industrialización.</p>	<p>Protección del medio ambiente, gestión del sistema de salud y educación, ciencia, tecnología e investigación, conservación de suelos, recursos forestales y bosques, servicio meteorológico, frecuencia electromagnética en el ámbito de su jurisdicción, promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos, residuos industriales y tóxicos, proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos, proyectos de riego, protección de cuencas, administración de puertos fluviales, seguridad ciudadana, sistema de control gubernamental, vivienda, agricultura, ganadería, caza y pesca.</p>	<p>Régimen electoral departamental, servicio de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y de azar, relaciones internacionales, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo los gobiernos autónomos.</p>
AUTONOMÍA REGIONAL		
Sus competencias serán las delegadas por la Asamblea departamental.		
AUTONOMÍA MUNICIPAL		
<p>Elaborar y aprobar su Carta Orgánica, desarrollo humano, consultas y referendos municipales, empleo, medio ambiente, ordenamiento territorial, caminos vecinales, aeropuertos públicos locales, estadísticas municipales, catastro urbano, áreas protegidas municipales, fuentes alternativas de</p>	<p>Las mismas de los departamentos</p>	<p>Las mismas de los departamentos</p>

<p>energía, sanidad, deporte, patrimonio natural municipal, fuentes alternativas, sanidad, deporte, patrimonio cultural, deporte, turismo local, transporte urbano, registro de propiedad automotor, impuestos, tasas y patentes municipales, infraestructura productiva, expropiación, presupuesto y fondos fiduciarios, centros de información y documentación, empresas públicas municipales, aseo urbano, infraestructura y obras de interés público, desarrollo urbano, alumbrado público cultura, espectáculos, publicidad, mancomunidades, microriego, servicios básicos, áridos y agregados, desarrollo municipal, industrialización.</p>		
<p>AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA</p>		
<p>Dictar su estatuto, gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, gestión y administración de los recursos naturales renovables, planes de ordenamiento territorial, electrificación en sistemas aislados, mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales, administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios, deporte, patrimonio cultural, políticas de turismo, crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales, administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción, aprobar el programa anual de operaciones y su presupuesto, planificación y gestión de</p>	<p>Organización, planificación y ejecución de políticas de salud y educación en su jurisdicción, conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente, sistema de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política nacional, construcción de sistemas de micro riego, construcción de caminos vecinales y comunales, promoción de la construcción de infraestructuras productivas, promoción y fomento a la ganadería y agricultura, control y monitoreo socio ambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollen en su jurisdicción.</p>	<p>Sistema de control fiscal y administración de bienes y servicios, relaciones internacionales, participación y control en el aprovechamiento de áridos, resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su</p>

<p>la ocupación territorial, vivienda, urbanismo y redistribución población, promover acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas, mantener y administrar sus sistemas de micro riego, fomento y desarrollo de su vocación productiva, infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción, participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativo a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas, administrativas que los afecten, preservación de su habitat, desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas</p>		<p>institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio cultural.</p>
--	--	---

Fuente: Constitución Política del Estado cuadro elaborado por Carlos Romero.

5.6. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El sistema de distribución competencias entre el Estado y los diversos niveles territoriales es complejo, por lo que, conviene examinar algunos modelos de distribución que ofrecen los Estados de organización territorial pluralista: es decir, los Estados federales y los regionales. En ambos tipos de Estado se utiliza, para cumplir el cometido de distribución competencial, el sistema de competencia tasada o de atribución y la cláusula general o residual.

En los Estados Federales, por lo general, las competencias de la Federación se determinan, limitativamente por la Constitución, mediante el sistema de lista; todas las competencias no incluidas en dicha lista corresponden a los Estados miembros. En los Estados Regionales, las regiones no tienen otras competencias que las que especifique la Constitución, correspondiendo al Estado todas las no mencionadas en dicha lista.

En los Estados federales, por tanto, y por regla general, la competencia federal sería tasada o de atribución; la cláusula residual está a favor de los Estados miembros de la Federación, que conservan todas las funciones públicas no entregadas expresamente a la Federación misma.

En los Estados regionales, por el contrario, la competencia de atribución es la de las regiones, y la cláusula residual actúa a favor del Estado. El sistema diseñado por la NCP no es susceptible de ser explicado en base a un modelo comparado, sino que es un sistema complejo.

Como ha quedado dicho, si bien la Constitución delimita las competencias y define un marco dentro del cual las futuras entidades autónomas puedan asumir competencias a través de sus Estatutos de Autonomía, la distribución de competencias entre el Estado y las entidades autónomas, no la hace la Constitución, sino que la hacen los Estatutos de Autonomía sobre la base de la Constitución, con lo cual, para establecer cuáles son las materias sobre las que el Estado y las entidades autónomas tienen competencias, se debe realizar una interpretación conjunta de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. La Constitución determina la definición de la estructura del Estado y los Estatutos de Autonomía complementan a la Constitución en la definición del funcionamiento del mismo.

Si partimos de la premisa de que los Estatutos de Autonomía deben contener las competencias que asuman dentro del marco de la Constitución, se está concretizando el principio general que preside toda la construcción del Estado de las Autonomías; es decir, se afirma que a la entidad autónoma le compete manifestar su voluntad y ejercer su derecho a través del Estatuto; y, al Estado le compete fijar las condiciones del ejercicio de las competencias a través de la Constitución. La manifestación de voluntad de la entidad autónoma coincide con la voluntad del estatuyente, como la voluntad estatal coincide con la del constituyente.

Las vías de acceso a la autonomía, sus procedimientos y las normas relativas a la organización política interna de éstas, pueden ser diversas, aunque generen la consecución de un mismo resultado; sin embargo, las normas de distribución de competencias deben ser las mismas para las distintas autonomías, aunque conduzcan a resultados diversos.

5.7. RÉGIMEN ELECTORAL

En el régimen electoral, se permite a las distintas autonomías tener iniciativas en consultas y referendos relativos a sus competencias, mientras que el Estado se hará cargo del régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales, subnacionales y consultas

nacionales; y, en el régimen laboral, permite a las autonomías departamentales y municipales, desarrollar políticas que favorezcan a los trabajadores de la entidad autónoma, sin darles, competencias concretas que quedan reservadas al gobierno central.

5.8. LAS REGLAS DE ORDENACIÓN DEL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

El sistema de asignación de competencias, en la CPE, se caracteriza por su carácter doblemente abierto; es decir que el texto constitucional no lleva a cabo por sí la distribución de competencias entre el Estado y las entidades autónomas, se limita a establecer una serie de reglas y límites en razón a los cuales deberán efectuarla normas posteriores; y, el desarrollo del proceso que ha de llevar a efecto la distribución no es único para todas las entidades autonómicas, dado que se establecen procesos graduales de acceso a las autonomías y se prevé que la asunción de competencias se llevará a cabo en volumen e intensidad absolutamente diversas en las entidades autónomas.

La distribución de competencias se efectúa sobre la base del sistema de listas, la de competencias diferentes que pueden asumir las entidades autonómicas, y competencias que pertenecen, imperativa e inderogablemente, al Estado, este sistema de listas prevé una cláusula residual que se aplica a favor del Estado, en la medida en que pueden asumir cualquier competencia no reservada expresamente a las entidades autónomas y conserva todas las competencias que las entidades autónomas no hayan asumido expresamente.

Lo señalado implica que a diferencia del sistema de distribución de competencias de un Estado Federal que establece competencias genéricas o de derecho común a los Estados miembros, en los Estados Autonómicos postura asumida por la CPE, se establece un sistema de competencia atribuida, dado que las entidades autónomas sólo asumen las competencias que singular y expresamente declaren asumir.

5.9. MATERIAS COMPETENCIALES

En cuanto a las materias competenciales, se tiene que el concepto de materia, en primer lugar y como ya se había señalado, es utilizado inespecíficamente para aludir a cualquier

realidad física, jurídica o económica, sobre el que puede recaer una determinada actividad o función pública, con lo cual, la relación de materias es absolutamente heterogénea.

Las materias objeto de distinción competencial no basta con remitirse a las listas que figuran en la Constitución, dado que las competencias atribuidas al Estado y a las entidades autónomas, a través de las listas, no son las únicas, también deben tenerse en cuenta las reservas tácitas y las implícitas.

5.10. MATERIAS Y FUNCIONALIDAD

Las materias y funciones que son también inaccesibles a las entidades autónomas, en cuanto se atribuyen al Estado genérica o nominalmente, aunque ellas se circunscriben estrictamente sobre las competencias distribuidas, con lo cual, la problemática no emerge de la determinación de reservas tácitas, que son propias de los Estados Autonómicos, dada la formulación genérica de algunas competencias que necesariamente deben formularse de esa manera, sino de la posibilidad de que se configuren reservas implícitas, referidas a materias no aludidas en modo alguno en la Constitución respecto del Estado, ni en los Estatutos de Autonomía.

El cuanto a la función, se tiene que el segundo de los elementos básicos que estructuran el sistema de distribución competencial, es el de las funciones que, sobre las materias, se atribuyen al Estado, tales funciones responden a un doble esquema en la NCP, el mecanismo básico consiste en la distinción entre funciones normativas y ejecutivas, al cual se agregan un cierto número de criterios funcionales singulares de carácter complementario.

5.11. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

La distribución competencial es el de la competencia previamente expuesto en el presente documento, que es sin duda el más problemático, comprende como un concepto sintético resultante de la unión de los conceptos de materia y función; es decir, que la competencia implica que es competente la autoridad u órgano ejecutor de una determinada función o potestad pública sobre una materia titularidad, con lo cual, no se tiene competencia, se es competente.

Las normas de delimitación de las competencias se tiene que la norma de derecho común, primordial para la fijación de la distribución concreta de competencias materias y funciones entre el Estado Gobierno central, y las autonomías es el estatuto autonómico, dado el proceso de gradualidad de distribución de competencias, aunque la norma relevante y de aplicación preferente es la Constitución.

Los estatutos operaran como normas de actuación y complemento de los preceptos constitucionales, no son en sí misma una norma auto suficiente sino son la pieza capital de un conjunto normativo, constituidos fundamentalmente por la Ley Marco, y cuyo marco es la Constitución.

5.12. LA ACREDITACIÓN COMPETENCIAL

La acreditación competencial para la asunción de competencias, verificación del grado de desarrollo y cumplimiento de las competencias, ajuste y reasignación competencial de las entidades autónomas, la asunción de competencias de parte de la entidad autónoma deberá tener en cuenta la consecución de sus objetivos y fines, deberá prever que cada competencia asignada a una entidad autónoma goce de una fuente suficiente de recursos financieros deberá realizar el seguimiento sobre el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas.

El procedimiento para la asunción de competencias se iniciará con la evaluación de los requisitos mínimos de cumplimiento para acreditar a las entidades autónomas como aptas para asumir la competencia, estos serán definidos bajo los criterios de planificación, organización y coordinación, dirección, seguimiento y monitoreo de impacto, control interno/auditoria, información y transparencia, presupuesto y, registros contables y estados financieros.

5.13. PLANIFICACIÓN

La planificación diagnóstico de la percepción de necesidades de la población de la entidad autónoma; la misión y objetivos de la gestión autonómica, los resultados y las metas

coherentes referentes a la gestión a aplicarse determinación de la calidad en el cumplimiento de resultados y metas y determinación del presupuesto necesario.

La organización y la coordinación incluyen la determinación de las áreas de trabajo en la gestión autónoma, la delimitación de responsabilidades y funciones, el establecimiento de líneas de mando, la determinación y distribución de los recursos financieros, humanos, y de infraestructura.

La dirección conlleva la legitimidad de ésta; los órganos de gobierno aceptados por la comunidad; los objetivos de gestión, el flujo de información interna hacia niveles directivos y de gobierno; la rapidez y oportunidad y los mecanismos de consulta y coordinación en la toma de decisiones

El seguimiento y monitoreo de impacto involucra la puesta en vigencia de un sistema de seguimiento y monitoreo, así como la distribución de responsabilidades el nivel de detalle de seguimiento, de procesos, resultados y metas la confiabilidad de la información y sus mecanismos de verificación.

El control interno y de auditoría implica la definición de los criterios o sistemas de control interno los planes alternativos para su ejecución los sistemas o mecanismos de alerta temprana y el registro organizado de incumplimientos, retrasos y problemas potenciales.

La información y transparencia comprende la implementación de los mecanismos, medios o espacios de información y comunicación y los mecanismos establecidos de rendición de cuentas, económicos y de gestión.

Lo presupuestario supone una coherente formulación presupuestaria directamente relacionada con la planificación los reportes regulares de ejecución presupuestaria y su seguimiento.

Los registros contables y estados financieros conllevan su formulación y la consistencia de los informes de avance.

Entonces dentro del proceso de acreditación competencial, es necesario hacer una distinción entre las competencias mínimas y las acreditables. Las competencias acreditables están comprendidas en el listado previsto en la Constitución y, las competencias mínimas son las inherentes a la naturaleza propia de las entidades autónomas y a aquéllas que hacen a su función como entidad autónoma.

El Estado a través del gobierno central cuando asuma la obligación de fortalecer las capacidades institucionales de las entidades autónomas y descentralizadas con la finalidad de permitirles asumir gradual y progresivamente otras competencias que no fueron asumidas, mas aun dada la complejidad del ordenamiento jurídico que norma las autonomías, no siempre resulta posible la institucionalización de mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación, por lo que, resulta aconsejable el establecimiento de mecanismos de control y de solución de conflictos.

Los mecanismos de control sobre la actividad de las entidades autónomas, se instituyen con la finalidad de prevenir conflictos, a través de tres técnicas básicas de fiscalización

5.14. FISCALIZACIÓN

La fiscalización es el Tribunal Constitucional encargado del control relativo de la constitucionalidad de las normas emitidas por las entidades autónomas mecanismo de jurisdicción contencioso-administrativa, encargado del control de legalidad de las actuaciones administrativas y del ejercicio de su potestad reglamentaria, la Contraloría General de la República encargada del control de las actuaciones económicas y la ejecución presupuestaria de las entidades autónomas, la delegación del Gobierno, encargado de la dirección de la administración del Estado en el territorio de la entidad autónoma.

CAPITULO VI

6. FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS EN INGENIERÍA ELECTORAL Y LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS, DE REGULACIÓN BÁSICA DE PRINCIPIOS COMPETENCIALES COMPARTIDAS EN RÉGIMEN ELECTORAL

6.1. CONSIDERACIONES DE LA INGENIERÍA ELECTORAL

La ingeniería electoral constituye el conjunto de interacciones político-institucionales entre el diseño y aplicación del sistema electoral, destacándose sustancialmente el cómo los actores de-construyen y re-construyen el sistema electoral, y a su vez el cómo los rendimientos de éste influyen en la redefinición de nuevas interacciones entre los actores.

Un sistema electoral está compuesto por instituciones electorales, las cuales son marcos formales e informales que establecen las reglas del juego electoral y sus consecuencias. En otras palabras, las instituciones y la institucionalidad electoral estructuran al sistema y en conjunto con los actores políticos y sociales, se dota de la organicidad político-institucional necesaria para su permanencia.⁹³

Uno de los elementos clave dentro de cualquier entramado institucional lo constituye el sistema electoral. Los sistemas electorales además de cumplir con el objetivo de la designación de los cargos que van a ejercer el poder político de una comunidad, llevan consigo una serie de funciones más o menos explícitas que pueden ser sintetizadas en tres: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación.⁹⁴ Además se debe tener en cuenta que los sistemas electorales influyen sobre otros elementos del sistema político.

⁹³ VALLES ,J. y BOSCH, A. Sistemas electorales y gobierno representativo. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1997, Pág. 91.

⁹⁴ Ibidem. Pág. 16

En este sentido, la ingeniería electoral ejerce un impacto sobre los partidos y sistemas de partido en la medida en que determina las fuerzas partidistas que obtienen representación, así como su comportamiento en el ejercicio de sus actividades políticas, y en gran medida, la configuración de las relaciones entre los poderes constitucionales y las interacciones entre los gobiernos a nivel nacional y local.

El presente documento conceptual se aboca a una comprensión sobre los efectos de las mutuas influencias entre la ingeniería electoral y el sistema de partidos para ellos se subdivide en cinco secciones:

- i. ingeniería electoral,
- ii. sistema de partidos e ingeniería electoral,
- iii. el valor estratégico de la Autoridad Electoral,
- iv. la influencia del diseño electoral, y
- v. el financiamiento electoral.

6.1.1. Ingeniería electoral

A efectos de esclarecer el concepto de ingeniería electoral es fundamental considerar tres postulados sobre los cuales se construye su utilidad teórica metodológica:⁹⁵

- i. el cálculo racional de los actores políticos por modificar las instituciones electorales e influir sobre sus resultados,
- ii. la influencia entre el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema político, y
- iii. el diseño electoral entre su organicidad e institucionalidad.

6.1.1.1. El cálculo racional de los actores políticos por modificar las instituciones electorales

En cuanto al cálculo racional de los actores políticos, desde esta concepción se parte entonces del supuesto de que quienes poseen poder de decisión y aquellos otros con poder

⁹⁵ Ibidem, Pág. 21

de veto, promueven y consolidan un conjunto de reglas y principios electorales adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Desde esta concepción, las reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

Por tanto, se pone un énfasis importante en la importancia de las instituciones, por cuanto las mismas conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Tal y como señala Colomer (2001)⁹⁶ las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, influenciadas por un marco histórico-cultural.

North (2005),⁹⁷ desde su teoría de las “instituciones en equilibrio”, sostiene que la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones.

Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también pueden autorreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución.

⁹⁶ Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe: Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal, 2008. Pág. 4.

⁹⁷ *Ibidem*.

El concepto de “equilibrio inducido institucionalmente” de Kenneth Shepsle (1986)⁹⁸ expone que las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones.

La estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales. Por tanto, las instituciones como normas sociales formales e informales legitimadas dentro de la sociedad delimitan el marco para la interacción y comportamiento humano. Si partimos de las instituciones como normas sociales, o como regularidad en el comportamiento colectivo, no se puede obviar el papel de las ideas socialmente compartidas; es decir, los valores y las creencias de un colectivo y que en general puede denominarse cultura. Desde este punto de vista, North (2005) establece una diferenciación entre normas informales y formales. Para este autor las instituciones –o conjuntos de normas formales e informales– actúan como constreñimientos mentales para los individuos, lo que contribuye a estructurar las relaciones sociales. Las normas informales son parte del marco más amplio de la cultura, entendida ésta como la transmisión de generación en generación –vía enseñanza e imitación– de conocimientos, valores y otro tipo de factores que influyen el comportamiento, proveyendo un marco conceptual basado en el lenguaje para codificar e interpretar la información que los sentidos presentan al cerebro.

La institucionalidad informal es producto de una serie de valores y principios implícitos en las relaciones de poder y que se encuentran compartidos intersubjetivamente por miembros de una comunidad determinada. Las acciones orientadas bajo estas normas poseen un propio sentido; es decir, su realización tiene un carácter racional y objetivo para los individuos de esa comunidad específica.

Las normas formales adquieren la forma de constituciones, leyes, tratados y contratos e inclusive estructuras organizacionales compuestas por personas que operan bajo las normas formales descritas. Éstas son típicas de sociedades complejas en donde existe un Estado de derecho capaz no sólo de concebir sistemas judiciales para manejar las relaciones

⁹⁸ Shepsle, Kenneth A.: la teoría positiva de las Instituciones Legislativas: Un enriquecimiento de la Elección Social y modelos espaciales, la Elección Pública Nº 50, Pág. 135-179.

económicas, políticas y los contratos entre individuos, sino también como fórmula de atenuación para autorregular a los grupos dominantes.

Desde este enfoque, las instituciones se constituyen en estructuras que tipifican los roles de los individuos y ejercen control sobre sus acciones, pero también les ofrecen información sobre cuáles son los posibles resultados a partir de la selección de alternativas predeterminadas sobre los cursos de acción que están posibilitados o legitimados a llevar a cabo en un contexto sociológico e histórico particular.

La ingeniería electoral como conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, permite conocer la “doble cara del sistema electoral”, esto es la perspectiva formal e informal de su institucionalidad. Cuando se hace referencia al conjunto de elementos normativos, la atención se dirige hacia los aspectos jurídicos formales que marcan las reglas del juego electoral, pero cuando su mención es hacia los aspectos sociopolíticos se enfatiza en el carácter de las pautas de conducta entre los actores políticos y sus subjetividades.⁹⁹

“Son los elementos que resultan de la experiencia acumulada por los actores que operan en el escenario electoral: partidos, candidatos, los propios votantes. Sus conductas siguen pautas relativamente estables condicionadas en el pasado por la propia acción de normas electorales y por la influencia de otros factores: el mapa y la estructura de los partidos, la cultura política dominante y sus subculturas, una determinada distribución de recursos — financieros, mediáticos, organizativos— necesarios para intervenir en el proceso electoral y que conducen a un determinado grado de movilización electoral, un específico uso de los medios de comunicación, un modo de relación entre candidatos, partidos y electores, etc”.¹⁰⁰

De acuerdo con Colomer (2004),¹⁰¹ para que un cambio institucional favorable a los excluidos sea posible, y respetando las instancias de toma de decisión del régimen democrático liberal, se requiere del cumplimiento de dos condiciones: que exista el mayor número efectivo de partidos políticos posible y una duración corta del sistema de

⁹⁹ VALLES ,J. y BOSCH, A. Sistemas electorales y gobierno representativo. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1997, Pág. 99.

¹⁰⁰ VALLES ,J. y BOSCH, A. Sistemas electorales y gobierno representativo. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1997, Pág. 37.

¹⁰¹ Colomer, Josep María: Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro 1ª Edición, Gedisa Editorial, 2004. Pág. 125.

representación anterior. Los actores pueden estar motivados al cambio, según este autor, por dos posibles razones: la incertidumbre y las amenazas.

En el primer caso, cuando los actores políticos, especialmente en el gobierno no estén seguros de sus apoyos y de las expectativas electorales en futuras contiendas, por lo que ningún partido tiene suficiente seguridad de que lograra obtener alguna ganancia de la justa electoral. Esto puede deberse a diseños institucionales impredecibles, aunado a información parcial y confusa acerca de las preferencias del electorado.

En el segundo caso, la amenaza, esta se interpreta como un sistema electoral que provee suficiente información a las partes interesadas; sin embargo, los actores políticos en el poder perciben la emergencia de nuevos grupos que obtienen apoyo creciente del electorado, lo que pone en amenaza el statu quo y el dominio de los que están en el poder, lo que ven como una amenaza a su dominio.

6.1.1.2. Influencia entre el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema político

La interacción entre el sistema electoral, sistema de partidos y el sistema político, se encuentra inmersa en una estrecha vinculación con el contexto social y político-estructural, factores que a su vez determinan la forma de operar y el diseño mismo del sistema en su conjunto.

Es desde éste postulado, que la ingeniería electoral posee múltiples funciones político-institucionales, siendo las principales:

- la optimización de la representación,
- la gobernabilidad y
- la participación política, así como
- promover adecuadas interrelaciones con el sistema de partidos existe y los tipos de sistemas políticos a nivel nacional y local.

No se pueden dejar de lado que la influencia entre los diversos sistemas, toma como punto de partida, el primer postulado, en el cual se afirmó que las instituciones determinan las

estrategias de los actores, pero a su vez éstos influyen en el diseño de las mismas. Siendo entonces el sistema de partidos un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales de la ingeniería electoral.

Estas interrelaciones –sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos– no se plantean en la praxis de forma homogénea en sus tres componentes, ya que sus componentes se relacionan de manera asimétrica, generando resultados asimétricos a favor de uno u otro componente.

El sistema de partidos determina la capacidad del sistema para ofrecer alternativas en el proceso de construcción o reforma de la ingeniería electoral como del sistema político a nivel nacional o local, y en un segundo nivel dicha capacidad se encuentra condicionada por las asimetrías a lo interno de esta variable, particularmente en cuanto a los niveles de fragmentación partidaria, y los niveles de acercamiento o distanciamiento en cuanto a las posiciones emanadas por las reformas electorales.¹⁰² Por lo tanto, se trata de comprender entre múltiples factores cómo les va a los partidos durante el proceso de votación y del efecto estructurador que esa relación adquiere sobre:

- la situación decisoria del elector,
- de los partidos –internamente–,
- sobre el sistema de partidos, y
- los efectos en las instancias de gobierno a nivel nacional y local.

Por tanto, la ingeniería electoral, analizada sobre la influencia que en ella ejerce el sistema de partidos, tiende desde un modelo teórico a producir una serie de efectos, entre ellos moderado, deductivo –sobre la cantidad de partidos– o desproporcionador –sobre la relación entre votos y escaños–.

Factores que influyen, a su vez en el sistema de partidos, sin llegar a determinar en forma exclusiva y tajante la estructura de los mismos.¹⁰³

¹⁰² “Las características del sistema de partidos existente influyen en el proceso de conformación de un orden institucional a tres niveles: en la elección de una institucionalidad determinada, en el comportamiento subsecuente y en los efectos de las instituciones políticas elegidas. Así, dicha variable –sistema de partidos– es descrita como vínculo entre la dimensión histórica y las estructuras sociales, por un lado, y los factores institucionales, por el otro”. (Monsalve & Sottoli 1999, p. 157)

¹⁰³ Una mayor participación no mejora necesariamente la capacidad funcional del sistema de partidos, así como una reducción del número de estas agrupaciones tampoco perfecciona necesariamente la participación.

No obstante, las reformas a la ingeniería electoral pueden generar entre múltiples efectos, dos grandes tendencias:

- fortalecer el status quo de los actores dominantes y
- promover mayores niveles de cooperación e interacción entre las relaciones institucionales.

Mientras que la primera tendencia es producto de una excesiva influencia de un sistema de partidos avocado por su permanencia en un esquema de relaciones de poder dadas, la segunda constituye una preocupación de los actores políticos por generar una mayor estabilidad política combinada a una estabilidad democrática.¹⁰⁴

La idoneidad de arreglos institucionales que transitan entre una y otra tendencia dependen de la contingencia política, es decir, de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política.¹⁰⁵

El diseño electoral entre su organicidad e institucionalidad El diseño y aplicación del sistema electoral en términos generales se puede concebir en cuatro grandes aspectos:

- ¿quiénes pueden votar?,
- el sistema de representación,
- las consecuencias del sistema de representación, y
- el diseño del árbitro electoral.

A efectos de contestar a la interrogante ¿Quiénes pueden votar? Colomer (2001)¹⁰⁶ recurre a una propuesta neoinstitucionalista ecléctica, integrando elementos culturales e

¹⁰⁴ Para profundizar en éste concepto ver el trabajo de Tsebelis (2002), quien presenta la estabilidad política a partir de la cantidad de veto players (jugadores con poder de veto), que corresponden a todos los actores institucionales o partidarios cuya aprobación es necesaria para un cambio del status quo, ya sea la aprobación de un proyecto de ley, una reforma de ley o la ejecución de una política. Mientras que la estabilidad política asegura la participación de aquellos actores fundamentales en la toma de decisiones, la estabilidad democrática, por el contrario, se orienta a la participación amplia e integrada de los actores políticos y estratégicos. De forma tal que a mayor estabilidad democrática menos estabilidad política, dada la amplitud de actores con influencia en el proceso decisional, siendo el “status quo” el resultado con mayor capacidad de dominio.

¹⁰⁵ Monsalve, Sofía & Sottoli, Susana: Ingeniería constitucional Vs. Institucionalismo histórico – empírico, 1999

¹⁰⁶ Colomer, Josep María: Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro 1ª Edición, Gedisa Editorial, 2004. Pág. 125.

historicistas, su énfasis está puesto en el paradigma racionalista. Quién puede votar es un problema de extensión del sufragio.

La premisa principal en este ámbito es que entre más dispersas se encuentran las preferencias de los votantes en los temas sometidos a elección, más complejo es el electorado y más difícil se hace alcanzar acuerdos. Incorporar nuevos votantes significa una mayor distribución de las preferencias y más temas a tomar en cuenta, lo cual a su vez lleva a la estricta necesidad de plantearse de forma paralela, ¿cómo son contados los votos?, para lo cual el autor se refiere, básicamente, al tipo de sistema de representación, que define las reglas de cómo se distribuye el poder a partir de las elecciones, el cual se clasifica en dos tipos puros: los sistemas mayoritarios y los sistemas proporcionales.

El sistema de representación se constituye por una serie de elementos legales, quienes dictan las reglas para la conversión de votos en escaños. Para autores como Nohlen (2004), Vallès y Bosch (1997) y Anduiza y Liñeira (2006) son cuatro componentes de los sistemas de representación que tienen consecuencias políticas más importantes sobre el sistema político: la circunscripción electoral, la fórmula electoral, las barreras legales y la modalidad del voto.

Las consecuencias de los sistemas de representación han sugerido cierto determinismo para varios analistas. Duverger¹⁰⁷ ha sido uno de los pioneros en analizar ese vínculo de los sistemas electorales dentro de un sistema político y como él afirma “no se puede decir que tal sistema electoral determina tal forma de vida política, sino que, simplemente, la estimula; o sea, que refuerza los otros factores que actúan en el mismo sentido o que debilita los que actúan en sentido contrario”.¹⁰⁸

A diferencia del mismo Duverger (1992) y otros autores, como Sartori (1994), que tienden a afirmar propiedades nomotético-deductivas de los sistemas electorales sobre la vida política en cualquier sistema. Nohlen (1998; 2004) llama la atención acerca de que el sistema electoral es solamente un elemento más que influye sobre la configuración de las variables sistema de gobierno y sistema político, y advierte que el análisis de ese vínculo debe de estar acompañado por el estudio del contexto histórico de una realidad

¹⁰⁷ Duverger, Maurice. 1950. L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 16. París: Armand Colin (trad. en Diez textos básicos de la ciencia política. Barcelona: Ariel, 1995). Pág. 37

¹⁰⁸ Ibidem.

sociopolítica determinada. Este autor denomina este enfoque histórico-empírico, lo que se cataloga como el enfoque neoinstitucional historicista.

El diseño del árbitro electoral materializa el marco competencial del órgano encargado de la administración y vigilancia de los procesos electorales. Es lo que se denomina en términos genéricos organismo electoral o autoridad electoral (Hernández Becerra, 2000). En términos de diseño institucional resulta fundamental la forma en que se integra esta entidad, la cual puede oscilar entre un formato partidista y no partidista. Estos se basan en dos principios diferenciados el uno del otro, “vigilancia partidista recíproca” e “imparcialidad” (Molina & Hernández, 1998). En el primer caso, los integrantes representan explícitamente a partidos políticos, mientras que en el segundo, la integración del órgano se busca que sea lo más independiente de la política.

6.1.1.3. Institucionalidad electoral

Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción colectiva¹⁰⁹ y representan el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Es decir, son las reglas del juego social, determinando no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc.

La institucionalidad electoral corresponde a la capacidad de organización del poder y de la canalización política del conflicto social. Su existencia permite articular la interacción entre los actores, dado que expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad. Corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como los modelos mentales y valorativos que lo legitiman.

En su ejercicio práctico tiende a transitar en el marco de interacciones de un sistema de incentivos y restricciones formales e informales, siendo en el primer caso todos aquellos

¹⁰⁹ Por acción colectiva entendemos la acción conjunta de la gente orientada a la obtención de intereses comunes. Es producto de la combinación de intereses, organización, movilización, oportunidades, conductividad, tensión, poder e identidad. Tiene como condición la posibilidad de que los actores pueden interactuar cooperativamente, conflictivamente o incluso en un proceso mixto. Las acciones colectivas están históricamente determinadas por los valores culturalmente instituidos, así como por la definición y satisfacción de necesidades socialmente creadas y por las oportunidades vitales generalizadas socialmente disponibles en la sociedad. (Berriain 1996, pp. 157-191)

debidamente tipificados en el ordenamiento jurídico, y en el segundo, propios de los parámetros y auto-regulaciones de las relaciones de poder.

A efectos de comprender las dinámicas entabladas por las reglas de juego formales e informales y sus efectos en la convergencia y la efectividad, adaptadas a la institucionalidad electoral, se recurre a Helmke & Levitsky (2006)¹¹⁰ quienes señalan una tipología sobre las relaciones entre la institucionalidad formal e informal.

Estos autores destacan dos dimensiones fundamentales: el grado de convergencia entre los resultados de ambas institucionalidades, y la efectividad de la institucionalidad formal. Esta combinación genera un entramado de institucionalidad informal que se clasifica en:

- complementaria,
- acomodativa,
- competitiva, y
- sustitutiva

Institucionalidad informal complementaria, entendida fundamentalmente como un apoyo y reforzamiento de la institucionalidad informal hacia la formal. Se expresa por medio de dos expresiones, la primera de ellas es “llenar las zanjas” (fills in gaps) donde la institucionalidad informal ayuda a los actores a obtener de forma más efectiva sus metas y objetivos, especialmente en materia de coordinación y agilización del proceso de toma de decisiones. La segunda son normas informales que crean un mayor sistema de incentivos al complementarse con las reglas formales.

Institucionalidad informal acomodativa, constituye una combinación entre la efectividad de la institucionalidad formal, pero con divergencias en sus resultados. La institucionalidad informal crea incentivos para operar en vías alternas, que a su vez afectan substantivamente los efectos de las reglas formales, sin violarlas directamente; es decir se contradice el espíritu pero no la letra de la institucionalidad formal.

¹¹⁰ Gretchen Helmke & Steven Levitsky: Las instituciones informales y la democracia: lecciones para América Latina, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

Institucionalidad informal competitiva, se da por una ineffectividad de las instituciones formales, quienes generan resultados divergentes. Emerge una estructura de incentivos informales incompatibles parcial o totalmente con los formales, siendo mutuamente antagónicos.

Institucionalidad informal sustitutiva, es utilizada por los actores como una vía alterna de la institucionalidad formal a efectos de obtener resultados convergentes en medio de una estructura débil o ineffectiva. Los pactos políticos son a su vez en muchas ocasiones una expresión de institucionalidad informal sustitutiva, pues ante la efervescente conflictividad y la parálisis institucional se recurren a vías alternas de solución y adopción de intereses, las cuales no necesariamente se encuentran afines al ordenamiento jurídico, por lo cual se incentiva a una reforma institucional, o bien a la existencia de prácticas que lesionan dicho ordenamiento, pero que se atenúan a partir de interpretaciones institucionales.

6.1.1.4. Organización electoral

A pesar de que las instituciones electorales se hallan contenidas plenamente en el ordenamiento jurídico, no son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado mediante las leyes. Son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales al establecer el marco competencial, el cual toma vida por el engranaje en el cumplimiento de los objetivos y fines institucionales.

La ingeniería electoral como organización, implica el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado son aplicados al servicio de la institucionalidad electoral. Su acción parte de la capacidad para desarrollar eficacia y eficiencia en relación con sus fines y objetivos, mientras que para la institucionalidad requiere hacerse desde los valores a los que formalmente responde, representación del pluralismo, participación política, igualdad y equidad, etc.

La organización de la ingeniería electoral se encuentra determinada por los niveles de autonomía existentes. Desde una visión procedimental se podría identificar a la autonomía de la organización electoral como la potestad de auto-regulación organizativa, financiera-administrativa y disciplinaria. Aspectos que se expresan en la capacidad de elaborar y aprobar su reglamento, su presupuesto y fijar el estatuto del personal que de él depende.

Esta aprobación y posibles reformas del Reglamento Interno corresponden a los magistrados electorales, y requieren el voto favorable de una mayoría determinada.

El principio de autonomía permite la materialización del ente electoral, usualmente denominado como Tribunal o Concejo Electoral, para establecerse como un órgano participativo, dinámico, integrado y con voluntad política para comprender las necesidades del país, para ello se requiere una comprensión en tres niveles: política, financiera y administrativa.

Las condiciones determinantes de la autonomía política se dan en la medida en que la combinación de la institucionalidad formal e informal no limite la libertad para el ejercicio efectivo de las competencias. La autonomía financiera corresponde a los ingresos que el ente electoral cuenta, así como la capacidad de éste para decidir sobre su presupuesto, siendo esencial para el desarrollo de los procesos de modernización institucional, entre otros factores.

La autonomía administrativa es la capacidad que tiene el ente electoral en generar su propia estructura administrativa enfocada en la autorregulación de sus potestades constitucionales y la autodeterminación de sus intereses institucionales. Se incluye la capacidad de organicidad, sea en función de administración electoral, promoción de iniciativas legislativas electorales, e incluso de fiscalización, así como la capacidad de elegir y formar su recurso humano –técnico, administrativo y político–, entre otras. También se incluye la potestad de utilizar las herramientas organizacionales que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos y desafíos nacionales y locales.

6.1.2. Sistema de partidos e ingeniería electoral

En las democracias, los partidos políticos juegan un papel de suma importancia, un elemento fundamental de la democracia siendo la libre competencia entre intereses organizados. Los partidos políticos permiten la selección de los candidatos a puestos de representación política. Son ellos quienes deben de cumplir la función de representatividad, es decir de federación y agregación de intereses, incluyendo las preferencias de los ciudadanos en las políticas públicas.

El concepto de “sistema de partidos” se refiere al número efectivo de partidos –que se pueden expresar matemáticamente usando por ejemplo el índice Laakso-Taagepera– resultantes de la competencia electoral, es decir la cantidad de partidos con representación política “que importan” –relevantes– o bien que tienen razones suficientes para aspirar a cargos de representación.

En función de la cantidad de partidos relevantes, la estructuración, estabilidad y nacionalización de estos –grado de cobertura nacional– y la efectividad de la competencia partidaria, los sistemas de partidos determinan en gran medida los resultados y rendimientos en cuanto a gobernabilidad democrática.

El sistema de partidos se refiere entonces al grado de atomización –o en el caso contrario de concentración– del sistema de partidos. Ello determina en gran medida la factibilidad de las negociaciones interpartidarias, y la posibilidad de la conformación de coaliciones parlamentarias –tomando en cuenta los costes de transacción–, bien que no sea su único determinante pues se tiene que tomar en cuenta también la distancia ideológica entre los partidos.¹¹¹

6.1.3. El valor estratégico de la autoridad electoral

Domingo Faustino Sarmiento decía, en setiembre de 1869,¹¹² que gran parte de las turbulencias que agitaron a la Argentina desde su emancipación, provenían de “la imperfección de la ley de elecciones, de su mala aplicación o de la falta de disciplina de los que no encontraron en sus resultados, realizadas sus esperanzas”.

Una gran verdad en cualquier caso que resulte necesario analizar un proceso electoral en particular, en cualquier país del mundo. Pero todavía más importante cuando el análisis de ese proceso electoral específico tenga como actor principal al ente regulador y decisor de esa contienda: el organismo electoral. Casi sin excepción, detrás de procesos electorales cuestionables o cuestionados se encuentra una entidad electoral que no tiene suficiente

¹¹¹ Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis P.: Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua”, Fundación DEMUCA/AECID/Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España/REDGOB, San José, noviembre de 2008. Pàg. 81.

¹¹² Muñoz, J.M (2008). Régimen internacional de asistencia electoral en el proceso de construcción de la institucionalidad en Nicaragua, período 1990-2006. Inédito, tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas para optar al grado de Magíster Scientiae en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José

autonomía financiera y operativa de las fuerzas políticas cuyo libre juego es responsable de arbitrar, con apego a la ley, aunque sea una ley imperfecta.

Legitimidad, estabilidad, eficacia. La gobernabilidad democrática de un Estado tiene asidero en estos vértices. Las elecciones sostienen los dos primeros, ya que mientras la legitimidad se basa en la credibilidad, la confianza y el reconocimiento del mandato representativo, la estabilidad (que puede ser política, económica o social) se sustenta en la capacidad de interacción de los grupos políticamente representativos, e inicia con el cumplimiento de las reglas formales para acceder a los puestos de elección popular (legitimidad de origen). Y la eficacia es la condición de responder a las demandas, es decir, los rendimientos del ejercicio del poder (legitimidad de ejercicio). Por ello, uno de los desafíos fundamentales de la democracia es conciliar representatividad con eficacia.

Al ser los procesos electorales el insumo inicial de la legitimidad, resulta necesario que estén a tono con los tiempos. Si tal y como expresa Dieter Nohlen, un sistema electoral es “el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños” (“Sistemas electorales y partidos políticos”), toda reforma a ese sistema debe asegurar certeza, transparencia, representatividad, confianza, equidad y universalidad. Aún las naciones más avanzadas en la vida política “corrigen de cuando en cuando sus leyes y prácticas electorales”

El análisis no puede, ni debe, limitarse a regular el derecho al sufragio, o revisar solo un acto electoral determinado. Si pudiéramos hablar de la calidad de los sistemas electorales, diríamos que no hay uno que sea objetivamente mejor que otro, en abstracto, ni mucho menos uno que sea perfecto, o infalible. Lo que sí existe son sistemas electorales más cercanos al valor justicia y otros más cercanos al valor eficacia.

Algunos sistemas están diseñados para privilegiar la disciplina partidaria; otros buscan generar un vínculo más directo entre el elector y el legislador, dándole a este último más independencia de su partido político (los de circunscripciones uninominales). La influencia de los sistemas electorales en la vida política de una nación es enorme, tanto que toda propuesta de modificación debe ponderar las condiciones y necesidades concretas del entramado social y político que se verán afectadas por los cambios.

Pero en todo caso, sostenemos que todavía se ha dicho poco en la relación del organismo electoral con la vida política-electoral, y menos aún acerca de la relación que tiene expresión en el ámbito local o municipal. Particularmente, sobre el equilibrio que debe buscarse entre un organismo electoral autónomo e independiente y la credibilidad, la confianza y el reconocimiento del mandato representativo en el ámbito nacional y en el ámbito local.

En tal virtud, el debate debe enfrentarse con franqueza y de entrada no más plantear las dudas sobre la idoneidad técnica del organismo electoral, valga decir, una discusión abierta sobre su desarrollo técnico y su profesionalización. Adicionalmente, abordar el tema de la falta de independencia y autonomía, ligada –claro está– al proceso gradual de despartidización del organismo electoral. Solamente así, podrá hablarse de un árbitro imparcial y eficiente.

6.1.3.1. Ejercicio de la jurisdicción electoral

La tesis de principio es el desarrollo y alcance de una sólida jurisdicción electoral y la plena garantía de un debido proceso. Una jurisdicción de esta naturaleza tutela mejor los derechos de los ciudadanos los cuales tendrán más confianza por la existencia de un órgano constitucional que resuelve sus conflictos y consolida, al mismo tiempo, la supremacía del ordenamiento electoral.

Se trata de conferirle al proceso electoral y a sus protagonistas un cúmulo de garantías que se sintetizan en un órgano especializado; un procedimiento idóneo y rápido; un objeto bien determinado y clara delimitación de criterios a favor del elector, todo con el propósito último de tutelar más efectivamente los derechos e intereses legítimos del ciudadano. Sin duda, con ello se fortalece el Estado de Derecho, la democracia y el sistema político electoral.

La jurisdicción electoral supone competencia (jurisdiccional) ligada a una materia (la electoral). Esta jurisdicción hace respetar ese ordenamiento electoral en sus diversas fuentes y ordena cumplir los derechos y obligaciones que se derivan de él, tanto en los procesos nacionales y locales, como a lo interno de los partidos políticos.

En los países la jurisdicción electoral la ejercen o bien los organismos electorales, o los Tribunales de Justicia, siendo que en el primer caso el órgano electoral interpreta la Constitución Política en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio, y lo hace en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral y, por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional. En el caso de los Tribunales de Justicia, la jurisdicción electoral reposa en el ejercicio de la función jurisdiccional constitucional.

De esta forma, en materia electoral, los actos del organismo electoral no son impugnables ante la jurisdiccional constitucional cuando se trata de sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales –en el llamado “contencioso electoral”, que sí le corresponden exclusivamente–.

En todo caso, en la mayoría de los países los organismos electorales tienen tanto la competencia de decidir en definitiva acerca de las cuestiones que se presentan en los actos/actividades preparatorias del proceso electoral, como las que puedan surgir cuando toca calificar el resultado de la elección y proclamar a las y los electos legítimamente. El punto, en esta segunda fase del proceso (calificación de la elección y resolución de impugnaciones) es si la decisión del organismo electoral es revisable o no en otra instancia.

Una vez más, es posible –y conviene– establecer algunas conexiones entre el régimen de autonomía operativa y financiera del organismo electoral, el mecanismo de designación de sus autoridades superiores, y las facultades que éstos tengan de ser decisores definitivos acerca de los resultados electorales y los mecanismos de impugnación de resultados.

Y en adición, también conviene referirse, en materia de jurisdicción electoral, a las facultades que tienen algunos organismos en cuestiones relativas a las infracciones penales de índole electoral, lo cual parece un exceso por tratarse de una materia, que aunque conectada con lo electoral, debería tramitarse en la jurisdicción penal ordinaria.

6.1.4. La influencia del diseño electoral

El diseño electoral –sistema electoral– se refiere al conjunto de normas y reglamentos –generalmente incluidos en la Ley Electoral y en la Constitución Política– que “determinan

las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia”.¹¹³ Se trata entonces de la “mecánica” a través de la cual se distribuyen los votos y se designan a los representantes políticos a través de la asignación de escaños para las elecciones parlamentarias y de concejos municipales, y los cargos gubernamentales para las elecciones de presidente y alcaldes.¹¹⁴

Siguiendo a Nohlen, lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política. La representación política se materializa a través de las siguientes variables, que, siguiendo la metáfora de la ingeniería, corresponden a las “bisagras” de la mecánica electoral:

- el principio que la definirá –principio mayoritario o proporcional–y
- el procedimiento que se prefiere aplicar (la fórmula electoral).

Desde la visión general de las restricciones constitucionales y jurídicas, como de los poderes legislativos constitucionales del presidente, se identifica que el uso de estos instrumentos genera un “efecto teórico”, es decir, una dinámica de pesos y contrapesos, cuyo efecto inmediato es el restablecimiento –en principio– y la preservación de la estabilidad política –igual o diferente al “status quo” imperante–.¹¹⁵

Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan:

- la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales,
- la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de lista),
- el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede, por ejemplo, emitir uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y
- el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de

¹¹³ Banco Interamericano de Desarrollo: La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID, Washington D.C., 2006.

¹¹⁴ Nohlen, D.: Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México. 1998.

¹¹⁵ Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis P.: Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua”, Fundación DEMUCA/AECID/Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España/REDGOB, San José, noviembre de 2008. Pàg. 76.

cómputo (por ejemplo método D'Hondt o cifra repartidora), la barrera de representación o umbral mínimo inicial.¹¹⁶

A cada instrumento electoral se le asocia un “efecto teórico”, es decir un conjunto de consecuencias teóricas que conllevan uno u otro tipo de instrumento sobre el sistema de partidos y el comportamiento de los actores políticos. Para no caer en determinismos, de forma posterior estos efectos teóricos tienen que ser matizados a la luz de las realidades socio-históricas propias a cada país, como bien se ha mencionado en capítulos anteriores.¹¹⁷

Siguiendo la tipología elaborada por Nohlen, el Banco Interamericano de Desarrollo¹¹⁸ clasifica los efectos teóricos de los sistemas electorales en base a tres funciones centrales: a) la representatividad, b) la efectividad y c) la participación. En el diseño electoral, una pequeña modificación de una de sus variables –por ejemplo modificando la fórmula electoral o ajustando el tamaño de las circunscripciones– puede inducir cambios considerables en cada una de estos efectos teóricos.

La representatividad se refiere a los sistemas electorales en los cuales los grupos políticos ocupan escaños en una proporción prácticamente igual al porcentaje de votos obtenidos, situación ideal y teórica en la cual ningún partido está sub- o sobre-representando y donde inclusive partidos muy pequeños tienen representación parlamentaria. Los sistemas electorales de representación proporcional “puro” tienden a generar este efecto.

En sistemas electorales “óptimamente representativos”, el número de partidos tiende a ser alto, lo que dificulta la formación de mayorías y puede, aunque no necesariamente, inducir una menor efectividad en el proceso de toma de decisiones. Un sistema electoral que promueve la efectividad implica una asamblea donde las fuerzas están concentradas facultando un alto grado de gobernabilidad. Este efecto teórico se asocia generalmente a sistemas electorales de tipo mayoritario.

La participación se refiere a la cercanía entre los electores y sus representantes, es decir la “identificabilidad” de los representantes con su electorado. Ello tiene que ver con el sistema

¹¹⁶ Muñoz, J.M (2008). Régimen internacional de asistencia electoral en el proceso de construcción de la institucionalidad en Nicaragua, período 1990-2006. Inédito, tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas para optar al grado de Magíster Scientiae en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José

¹¹⁷ Sartori, G.: Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México. 1994.

¹¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (2006) La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID, Washington D.C., 2006, Pág. 42-43.

de selección de un candidato. Si se emplea un sistema de mayoría simple con circunscripciones de un representante el efecto teórico tiende a ser de una alta participación. Si se emplea un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas la participación tiende a ser baja.

Como se ha explicado anteriormente, el sistema electoral no es neutro. Ejerce una influencia sobre el comportamiento y las estrategias de los electores y de los actores políticos, conllevando “efectos psicológicos”, a través de un sistema de incentivos y restricciones, formales e informales, o como lo presenta Sartori (1994) “las constituciones son como máquinas” que operan con base en recompensas y castigos. Los sistemas electorales influyen entonces en la interacción entre los actores, y tienden a reforzar, absorber o corregir las asimetrías de poder que aparecen entre los procesos electorales.

El sistema electoral también influye en la estructuración del sistema de partidos, contribuyendo a tallar el número de partidos y el grado de sub- o sobre-representación de las minorías y mayorías políticas, ello también teniendo una incidencia en la gobernabilidad política en el ciclo post-electoral. El sistema de partidos es entonces en gran medida el resultado del sistema electoral, aunque también resulta de factores históricos y socio-culturales específicos a cada país.

Sin embargo, el sistema de partidos también ejerce una influencia recíproca sobre el sistema electoral, siendo a menudo una creación de las elites políticas destinada a promover sus propios intereses o los intereses de sus partidos políticos.¹¹⁹ Los actores políticos con capacidad de veto, diseñan las instituciones siguiendo cálculos racionales (instrumentales) para su propio beneficio. Las principales fuerzas políticas pueden por ejemplo adoptar reformas del sistema electoral dificultando el acceso a cargos electivos de partidos pequeños, consolidando su permanencia en el poder.

Al mismo tiempo, la observación empírica comparada de las evoluciones de los sistemas electorales demuestra que las tradiciones culturales históricamente establecidas resultan difíciles de cambiar.¹²⁰ Las reformas electorales a menudo son incrementales y se inscriben dentro del sistema-tipo ya existente, haciendo modificaciones tímidas a la fórmula electoral

¹¹⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington D.C., 2006, Pág. 67

¹²⁰ Lijphart, A.: *Patterns of democracy*, Yale University Press, New Haven., 1999

o al tamaño de las circunscripciones. Rara vez se produce un cambio radical por el cual se intercambi6 un sistema electoral de representaci6n proporcional por un sistema mayoritario o viceversa.

El sistema electoral perfecto no existe, puesto que todas las variables del dise1o electoral tienen ventajas y desventajas. Algunos privilegiar6n la representatividad y otros la efectividad o gobernabilidad, sobre-representando o excluyendo a ciertos movimientos pol6ticos. Optimizando un principio necesariamente empeorar6 otros.¹²¹ Por lo tanto es necesario hacer elecciones entre cada una de estas variables, conociendo los efectos te6ricos de estos.

6.1.5. Barreras electorales

Existen diferentes tipos de barreras electorales, pudi6ndose distinguir dos categor6as principales: las barreras electorales legales y las barreras extralegales. Esta 6ltima categor6a concierne las barreras de facto pero no incorporadas en la ley, que impiden a ciertas categor6as de la sociedad obtener representaci6n electoral. Como estas barreras corresponden a factores sociol6gicos y no se deben a las caracter6sticas del dise1o electoral, no ser6n estudiados en el presente estudio.

En cuanto a las barreras electorales legales se puede decir que est6n destinadas a dificultar el acceso a la representaci6n de partidos (muy) peque1os. Se pueden definir como “una actitud que se asume en algunos sistemas electorales con el fin de limitar la participaci6n de algunos partidos pol6ticos en la vida de una sociedad pol6tica, que no hayan alcanzado una votaci6n determinada, y por lo tanto, no tener el derecho de ocupar un esca1o en el Parlamento o Congreso”.¹²²

Su efecto te6rico directo es de aumentar la efectividad en detrimento de la representatividad, en tanto que reducen la proliferaci6n de partidos pol6ticos peque1os. En algunos casos estas barreras est6n designadas a excluir ciertos partidos pol6ticos de la competencia electoral, en otros casos tienen por objetivo contener la fragmentaci6n del sistema de partidos y tambi6n evitar la emergencia de partidos extremistas. En cualquier

¹²¹ Banco Interamericano de Desarrollo (2006) La Pol6tica Importa. Democracia y desarrollo en Am6rica Latina, BID, Washington D.C., 2006, P6g. 44

¹²² IIDH-CAPEL: Diccionario Electoral, IIDH-CAPEL, San Jos6, 1989. P6g. 66.

caso, los umbrales tienden a beneficiar a los partidos políticos establecidos y tiende a favorecer la concentración de los partidos políticos. Una vez más, entre más alto el umbral, menos proporcional será la distribución de escaños.

Al presente se pueden identificar un número importante de barreras electorales legales de los cuales los umbrales legales son probablemente los más empleados. La definición de umbrales permite influir en la proporcionalidad de la asignación de escaños, a través del establecimiento de un porcentaje de votos mínimo o bien por otro criterio. De esta forma, los partidos políticos que no superan un cierto porcentaje de los votos (por ejemplo el 5%) no serán atribuidos ningún escaño legislativo en los sistemas de representación proporcional.

La aplicación de la barrera legal puede hacerse de forma anterior o posterior a la atribución de escaños legislativos. En los sistemas mayoritarios se pueden aplicar umbrales que excluyen a los partidos políticos que no obtienen un número mínimo de escaños o que no tienen cierta cobertura nacional.

Sin embargo, existen otros tipos de barreras legales que en su mayoría tienen que ver con los requisitos para la conformación de partidos políticos o los requisitos para que las agrupaciones políticas puedan participar en elecciones. Estos requisitos pueden ser más o menos restrictivos y excluyentes de las minorías, siempre tendiendo a limitar la representatividad a favor de la efectividad.

En casos extremos las barreras legales pueden virtualmente impedir la competencia de partidos políticos nuevos. Barreras legales de este tipo conciernen por ejemplo la cantidad de firmas requeridas para la conformación del partido político (en algunos casos pueden haber exigencias en cuanto a las personas firmantes según criterios de alfabetismo, género o inclusive criterios socio-económicos), la participación en elecciones consecutivas o la cobertura territorial. También existen en algunos países umbrales legales de participación para obtener financiamiento del Estado, es decir que si un determinado partido obtiene menos de un cierto porcentaje de los votos entonces no recibe compensación financiera de parte del Estado para su campaña electoral.

6.2. SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

6.2.1. Homogeneidad de los sistemas electorales

Para analizar los sistemas electorales autonómicos es necesario partir del estudio del régimen electoral dentro del marco constitucional, la distribución de competencias y el modelo y alcance del desarrollo al que han llegado las Autonomías. En principio, hay que afirmar que la uniformidad es el rasgo común entre las legislaciones electorales autonómicas. Este desarrollo uniforme viene determinado por la incidencia de algunos derechos fundamentales, que son competencia estatal; por el sistema de delimitación competencial legalmente establecido; por la interpretación, excesivamente uniforme, de las legislaciones autonómicas y por la falta de imaginación de los legisladores autonómicos.

Es decir, no solo exigencias constitucionales, sino también decisiones políticas de los legisladores autonómicos son las que han contribuido a esta situación, no habiéndose aun establecido auténticos mecanismos de cooperación entre las instancias estatales y las autonómicas.¹²³ Ahora bien, junto a estas causas, no debemos olvidar que la característica de la uniformidad de los sistemas electorales es general en el ámbito del Derecho comparado.¹²⁴

En consecuencia con ello, la homogenización de los sistemas electorales autonómicos viene determinada por las siguientes características:

- La afectación de determinados derechos fundamentales, como son el derecho de sufragio y la igualdad, que imponen una cierta uniformidad en la regulación de las condiciones básicas de la participación política. La igualdad también está directamente relacionada con la voluntad del constituyente de alcanzar no solo la igualdad formal sino también la igualdad sustantiva, al ser consciente de que únicamente desde esa igualdad sustantiva es posible la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad; por ello el constituyente completa la vertiente negativa de proscripción de acciones discriminatorias con la positiva de

¹²³ Así lo entiende, acertadamente, J. C. GAVARA DE CARA: «La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos», Madrid, 2007, muchas de cuyas conclusiones hacemos nuestras.

¹²⁴ J.C. GAVARA DE CARA y F. VALLES VIVES: Los regímenes electorales territoriales en los estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia, Madrid 2007.

favorecimiento de esa igualdad material ». La igualdad material (carácter transversal) se proyecta también sobre la representación. «siendo un elemento definidor de la ciudadanía». ¹²⁵ Todo lo cual conduce a destacar la importancia de la Ley Electoral en todo sistema político, pues la misma afecta a los postulados básicos del sistema democrático, debiendo ser concebida como una de las manifestaciones primarias del principio democrático. Asimismo, la consagración del sufragio como derecho fundamental hay que situarla en el ámbito general, puesto que la igualdad en el sufragio es garantía para la consecución de la igualdad política. El ejercicio de tal derecho, bien sea en el marco del ordenamiento jurídico estatal como en los autonómicos, está condicionado por el marco general corrector de desigualdades que aquel supone. La regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales es competencia exclusiva del Estado, lo cual no impide la existencia de competencias, también exclusivas, por parte de las Autonomías. La inclusión del término básicas supone que estamos ante una competencia, el ejercicio de los derechos constitucionales, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por tanto, las condiciones que no tengan esta consideración podrán ser reguladas en los estatutos.

Siguiendo el criterio constitucional de atribución de competencias, las Autonomías podrán regular sobre las materias que no correspondan al Estado si así lo incluyen en sus estatutos, por lo que podrán desarrollar el contenido de la igualdad en el ejercicio del derecho al sufragio. Además, el alcance de esta regulación será el establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Se establece así un doble límite para establecer cuál va ser la normativa electoral que afecte a las Autonomías en el ejercicio de sus competencias, lo que establezca el Estatuto y lo que determine el Estado central.

- La utilización del título competencial genérico, organización de sus instituciones, autogobierno, incluye el específico de materia electoral, pero parece más acorde este último pues la especificidad es una característica ínsita a la noción de competencia. En efecto, el título general afecta a la forma de gobierno y el título específico a una cuestión más puntual y concreta: la elección de las instituciones que forman parte de aquel. Es decir, el título específico no agota el ámbito material

¹²⁵ G. TRUJILLO: «El estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», REDC. Num. 2, 1981; A. GARRORENA: «Representación política y Constitución democrática», Madrid 1991; M.A. CABELLOS: «Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario», Madrid 2001; J. BARNÉS: «Problemas y perspectivas del art. 149.1.1 de la Constitución española», Barcelona 2004; A. LÁZARO RIOL: «Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», REDC, num. 59, 2000, pags. 210 y ss.

y competencial del título general de organización de sus instituciones de autogobierno. En suma, la problemática inherente a ambos aspectos competenciales es diversa, aunque la homogenización, que no es lo mismo que uniformidad, derivada de los mismos puede ser una característica común a ambos títulos competenciales.

Estamos, pues, ante una materia compartida, donde caben competencias exclusivas por parte de ambos entes. Al propio tiempo, establece un sistema de delimitación competencial excesiva a favor del Estado, lo cual deja muy poco margen de acción al legislador estatutario y al legislador autonómico. Si a ello añadimos que su función prácticamente, es regular en sus Estatutos lo que antes era objeto de reserva de ley autonómica, la libre disposición del legislador autonómico resulta aun más encorsetada. Y ello, porque la cláusula de igualdad es mayor que en modelos federales, acentuándose la homogeneidad del sistema electoral.

El concepto de régimen electoral general ha sido delimitado dentro de la jurisprudencia española tácitamente por su Tribunal Constitucional: La atribución al Estado de la capacidad de regular sobre el régimen electoral general se deduce en primer lugar de su inclusión entre las materias que tienen que ser objeto de regulación por Ley.

Por otro lado, hay que destacar que los legisladores autonómicos en otras legislaciones no han sido especialmente creativos en materia electoral, produciéndose, con algunas excepciones, una especie de «indolencia normativa». En efecto, las leyes electorales autonómicas pueden ser calificadas de redundantes, reglamentarias, minimalistas y, lo que es peor, de excesivamente rígidas. Tal es el caso de la configuración de las mismas, en algunas Comunidades Autónomas,¹²⁶ como «leyes de desarrollo básico», que parecen aludir a la existencia de auténticas «leyes orgánicas regionales». Todo ello nos hace dudar, si siguiésemos un punto de vista material y no formal, como es el adecuado, de que estemos en presencia de auténticas leyes y no de simples disposiciones de mera aplicación ejecutiva, poniéndose en tela de juicio el carácter unitario del concepto de ley, afectando a todo el sistema de fuentes del Derecho en esta materia.

- Las relaciones entre los estatutos de Autonomía y las leyes electorales no dejan de plantear problemas importantes.¹²⁷ Parece que los estatutos de Autonomía, debe ser la norma habilitada para regular las cuestiones esenciales atinentes a materia

¹²⁶ Como es el caso de la comunidad autonómica de Cataluña, dentro de la legislación Española.

¹²⁷ A. GARRORENA: «Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Madrid 2008.

electoral y para determinar la estructura y la esencia del modelo electoral autonómico. Esta es, la que configura al Estatuto, y no a la ley electoral autonómica, como la norma habilitada para regular las cuestiones atinentes a materia electoral, estableciendo, por tanto, y de modo negativo, lo que no es régimen electoral general. Pero, a su vez, esta regulación estatutaria debe permitir un cierto margen de discrecionalidad al legislador autonómico, evitando su configuración como un mero poder reglamentario y sin competencia originaria. Lo que resulta difícilmente asumible es una regulación estatutaria pormenorizada que convierte a las leyes electorales autonómicas en meras normas reglamentarias, redundantes, uniformistas, prácticamente sin competencia para regular estas cuestiones, y, además, curiosamente, rígidas. Leyes electorales que, además, se dotan de una rigidez semejante a la de los propios estatutos de Autonomía.

A la hora de aprobar leyes electorales y determinar qué han de regular éstas y qué cuestiones han de contener los Estatutos que les sirven de soporte, podemos hablar de dos modelos. Por un lado tendríamos el modelo detallista, según el cual el régimen electoral autonómico debe estar regulado con precisión en el Estatuto de forma que el margen que queda para la actuación del legislador autonómico a la hora de elaborar la ley electoral es mínimo en cuanto a las consideraciones fundamentales. La característica fundamental de este modelo es el mayor control del Estado central a través de sus Cámaras legislativas de la legislación electoral autonómica aplicable en tanto en cuanto los Estatutos son aprobados por Ley. La desventaja más evidente de este modelo sería la falta de flexibilidad para articular el sistema electoral. La segunda posibilidad es asumir el modelo genérico, el Estatuto recogerá la regulación básica siguiendo las atribuciones de la Constitución. Los demás aspectos vendrán determinados por la ley electoral. Los Estatutos se han acogido a este modelo generalista aunque con procedimientos de reforma de las leyes electorales rígidos. Si comparamos los regímenes electorales autonómicos, la primera conclusión que podemos extraer es la similitud de los mismos. Por una parte, los legisladores autonómicos han seguido las líneas seguidas por el estatal, es decir, los Estatutos de autonomía mantienen las directrices marcadas por la ley y no introducen apenas novedades. De igual modo los estatutos autonómicos que han ido aprobando la regulación en materia electoral siguen esta línea y presentan características similares.

Y esto es más notable en tanto contrasta con la permanente tensión competencial que se da en otros ámbitos. Siendo el derecho electoral fundamental en la

organización jurídica de los entes territoriales, como lo es de los propios Estados, no deja de resultar sorprendente esta uniformidad legislativa. En una materia como es la electoral en los supuestos reservados a las autonomías, se han recogido prácticamente los mismos contenidos y no se han aprovechado los instrumentos legales existentes para adaptar este tipo de regulación a sus peculiaridades.

Así pues, todos los Estatutos de Autonomía parecen haber aceptado el sistema de reparto competencial compartida en materia electoral, no produciéndose ningún cuestionamiento a este respecto. Las únicas singularidades reconocidas en los mismos son los atinentes a la circunscripción territorial, la fórmula electoral y la barrera mínima.

6.2.2. Cuestiones del régimen electoral respecto a las autonomías

La legislación estatal contiene una serie de principios básicos que las Autonomías no pueden ignorar y que van a suponer una cierta uniformidad en la regulación que realicen de sus correspondientes sistemas electorales. Pero además, nos encontramos con que las propias Autonomías han optado por una regulación que, en este sentido, sigue una línea que aumenta aún más la homogeneidad de sus respectivas regulaciones normativas.

De este modo, el panorama electoral autonómico aparece determinado por dos aspectos. Del contenido de la Ley Electoral donde hay una serie de materias que pueden ser consideradas como de competencia exclusiva de las Autónomas departamentales:

- la delimitación de sus circunscripciones,
- la fórmula electoral,
- Funciones y atribuciones de los Vocales del Tribunal Electoral Departamental.
- los representantes de las candidaturas,
- el funcionamiento de las Mesas electorales,
- los procedimientos de escrutinio y los gastos electorales.¹²⁸

¹²⁸ A este respecto, seguimos, en buena medida, los planteamientos efectuados por J. C. GAVARA: «La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos», cit., pags. 113 y ss.

CAPITULO VII

**7. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LOS LÍMITES,
ASIGNACIÓN, DELEGACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS PARA LA
CREACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL
RÉGIMEN ELECTORAL AUTONÓMICO
DEPARTAMENTAL**

**7.1. PRINCIPIOS AUTONÓMICOS COMO
PRESUPUESTOS DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN
COMPETENCIAL**

Junto con los principios de unidad y solidaridad que rigen la organización territorial y que fijan los límites de la autonomía, constitucionalmente se consagran los principios de voluntariedad o dispositivo, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Es necesario hacer énfasis en los principios de unidad, solidaridad y voluntariedad; en el primer y segundo principio por las peculiaridades de nuestro desarrollo preautonómico, que ponía en duda la unidad nacional y la solidaridad que debe existir entre todos los territorios y los entes territoriales, y, en el tercero, porque a través de éste se reconoce a las nacionalidades y a las regiones, la titularidad del derecho de la autonomía, garantizándose a éstas el derecho a acceder voluntariamente a la autonomía y a determinar las competencias que asumirá dentro del Estado de Autonomías.

El principio de unidad se constituye en el correlato lógico e indispensable de la autonomía: *No hay autonomía posible sin unidad*. El principio de unidad no es una cláusula abierta que se puede invocar genéricamente para imponer cualquier tipo de limitación a la autonomía; los límites que de él derivan son el interés general y la igualdad.

El interés es un concepto básico en la definición del Estado autonómico, por cuanto las posiciones jurídicas de todos los entes que integran el Estado se miden en función de los intereses peculiares de cada ente. La autonomía se atribuye a cada ente en función de y para la gestión de su círculo de intereses, lo cual supone, primero, la existencia de un conjunto de intereses comunes a todo el Estado, que trascienden los de las entidades territoriales autónomas; intereses, por tanto, generales, cuya satisfacción, garantía y custodia corresponde, en principio, al Estado; y, segundo, la existencia de una jerarquía de intereses, que impone a cada ente una actuación incompatible con los intereses del Estado, por lo tanto, el interés general es el límite a la actuación de las entidades territoriales autónomas.

Estas premisas elementales importan una compleja problemática. El interés general es el límite a la autonomía, por lo que, su alcance debe concretarse al máximo, de lo contrario se convertiría en un factor de desequilibrio permanente del sistema.

El reconocimiento de las autonomías a las entidades territoriales supone la atribución a éstas de un ámbito de libre decisión y de un poder normativo que puede ser utilizado legítimamente de forma y con contenido diverso. Esta potencial disparidad de regímenes jurídicos se halla limitada y corregida por el postulado de igualdad que implica la igualdad de los ciudadanos y la homogeneidad en la regulación de las situaciones jurídicas de los ciudadanos.

La igualdad de trato a todos los ciudadanos por parte de las distintas entidades territoriales autónomas supone, que dichos entes no puedan dictar normas cuyo contenido sea diverso según que se refieran a sus ciudadanos o a los de otras entidades territoriales, ni aplicarlas con criterios diferentes según la ciudadanía de unos u otros.

La homogeneidad básica del régimen de los derechos y deberes fundamentales exige que la regulación de las situaciones jurídicas más relevantes guarde un cierto nivel de coincidencia

en todo el territorio del Estado. Este objetivo se persigue mediante la atribución al Estado de dos tipos de potestades, la competencia privativa para regular las relaciones jurídicas que integran las ramas del Derecho, así como la regulación, a nivel de normas o legislación básica, de otros sectores relevantes para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

En cuanto al principio de solidaridad, la organización territorial del Estado se asienta sobre la autonomía y el principio vertebral de la unidad, que son potencialmente contradictorios y cuyo enfrentamiento crea tensiones que deben ser resueltas mediante técnicas de convergencia que posibiliten el funcionamiento ordenado del conjunto. Estas técnicas se concretizan bajo el rótulo genérico de solidaridad.

El contenido del principio de solidaridad alude a la directriz que se impone a todos los poderes públicos en el sentido de lograr un equilibrio económico interterritorial. Unilateralmente, la solidaridad se traduce en el principio de lealtad económica; y, bilateral o multilateralmente la solidaridad se muestra bajo la forma de cooperación.

Como ya ha quedado dicho, el contenido primario de la directriz de solidaridad es de naturaleza económica, con lo cual, el Estado debe garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad velando por el establecimiento del equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio. El Estado tiene el deber de corregir las desigualdades territoriales en el desarrollo económico y en la distribución de la riqueza, a través de dos instrumentos básicos, la planificación económica y el fondo de compensación.

7.2. LA AUTONOMÍA Y LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

Constitucionalmente se establece que son titulares del derecho a la autonomía: Los departamentos como entidades regionales históricas; las regiones compuestas por uno o más municipios y entendidas como unidades territoriales que tienen continuidad geográfica, ecosistemas complementarios, con características históricas, culturales y económicas

comunes; los municipios con características históricas, culturales y económicas comunes; y, los territorios indígena originario campesinos, entendidos como unidades que forman parte del ordenamiento territorial y que expresan los espacios de ocupación y reproducción de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Por lo tanto, entre estos sujetos autonómicos, que constitucional y legalmente se instituyan, y el nivel central del Estado se procederá a la distribución de competencias.

La autonomía es un estatus constitucionalmente protegido o garantizado, por lo tanto, la estructura plural y autonómica del Estado no es, para la Constitución, sólo un punto de partida, ésta supone que los poderes en que consiste se ejercen sin controles por parte del nivel central del Estado, salvo los que puedan establecerse para asegurar la integridad de las competencias e intereses.

La noción de autonomía evoca primariamente la idea de distribución de titularidad de los poderes públicos, con lo cual, un Estado organizado sobre el principio autonómico, como ha quedado dicho, es un Estado en el que se da una efectiva distribución del poder político entre las instancias centrales y territoriales que lo integran.

La autonomía equivale a la titularidad de potestades públicas superiores y diversificadas, conferidas a los entes territoriales. Las potestades públicas superiores revisten mayor intensidad y generalidad de cuantas pueden ostentar los entes públicos, éstas son, la potestad normativa, la potestad de autotutela, la potestad tributaria, la potestad expropiatoria y la potestad sancionatoria, entre otras.

La autonomía implica el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones.

La Ley Marco de Autonomía y Descentralización al regular la autonomía establece que ésta se entiende como la cualidad gubernativa reconocida a una entidad territorial autónoma para el ejercicio de sus competencias otorgadas por el Estado, en el marco de la Constitución y las leyes; y, que ésta implica la libre elección de sus autoridades por los ciudadanos, la potestad de crear, recaudar y administrar tributos, e invertir recursos de

acuerdo a la ley, la facultad de dictar normas propias determinando así las políticas y estrategias de su gobierno autónomo, el respeto a la autonomía de las otras entidades territoriales, en igualdad de condiciones, la gestión pública intercultural, y, el conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos.

7.3. ESTATUTOS AUTÓNOMOS O CARTAS ORGÁNICAS COMO INSTRUMENTOS DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

El Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de cada entidad territorial autónoma, es una norma peculiar de carácter orgánico, naturaleza rígida y de contenido pactado, fundada en el principio de voluntariedad e inserta en el ordenamiento jurídico del Estado, que expresa la voluntad de los habitantes de una unidad territorial, recoge la denominación de la comunidad que mejor se corresponde con su identidad histórica y la organización y sede de las instituciones autonómicas propias fija la estructura de las autonomías, además de determinar las materias sobre las que va a asumir competencias y establecer los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía van a desarrollar su actividad.

Los Estatutos Autónomos o Cartas Orgánicas, esencialmente, definen las competencias que asume cada una de las autonomías.

Los Estatutos de Autonomías son los instrumentos necesarios para pasar de la posibilidad formal a la realidad autonómica concreta, éstos ocupan el primer lugar en la jerarquía normativa de cada una de las entidades territoriales autónomas, están sin embargo, sometidos, como no podría ser de otro modo, a la primacía absoluta de la Constitución. Precisamente, por esta posición que ocupa la Constitución respecto de todos y cada uno de los ordenamientos autonómicos, se explica la articulación última del “Estado global”.

La Constitución no se limitó a hacer posible los Estatutos, sin otra precisión de fondo, aceptando cualquier contenido posible de los mismos, sino que diseñó un marco

competencial con cierta precisión, marco que no puede ser excedido por los Estatutos. Probablemente, lo importante de ese marco sea la formulación de los límites determinados a las autonomías, límites que encuentran su frontera en las competencias privativas del Estado y que encuentran su expresión concreta en la “indisoluble unidad del Estado”.

De este modo, los Estatutos están absolutamente subordinados a la Constitución y son susceptibles de ser declarados inconstitucionales, además su interpretación debe realizarse conforme a la Constitución dado que se constituye en una norma derivada de ésta. Lo señalado admite que la autonomía es una creación no sólo del Estatuto, sino que lo es de la Constitución, y, ambos instrumentos, son la norma suprema de la misma.

El Tribunal Constitucional español en su sentencia de 4 de mayo de 1982 al referirse al tema precisa: “No es admisible la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma”.

La Constitución en su artículo 275 establece que 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 mediante referéndum aprobatorio en su jurisdicción.

En la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, al regular los Estatutos Autónomos o Cartas Orgánicas establece que las entidades territoriales autónomas, a través de sus órganos deliberativos, formularán de forma participativa sus proyectos de Estatutos o Cartas Orgánicas; y, que estas disposiciones legales deberán contener además de la identidad de la entidad autónoma, la ubicación de su jurisdicción territorial, la estructura organizativa, las facultades y atribuciones de las autoridades de los órganos ejecutivo y legislativo o deliberativo, las competencias asumidas de carácter exclusivo.

7.4. RÉGIMEN COMPETENCIAL

La conversión de un Estado descentralizado a un Estado autonómico genera una redistribución del poder político entre los distintos niveles territoriales, que se instrumenta mediante el adecuado reparto de titularidad de las diversas funciones públicas, competencias y la creación de estructuras organizativas.

En virtud del principio dispositivo, la Constitución no es la norma que por sí misma distribuye concretamente las competencias sino que son los Estatutos de Autonomías los que habrán de concretar las competencias asumidas, sin que esto signifique que ello se realice de forma completa por el Estatuto, que en todo caso, ha de hacerse en el marco de lo previsto por la Constitución, teniendo presente lo que supone la configuración del bloque de constitucionalidad.

La Constitución en sus artículos 297 y siguientes establece los criterios para llevar a cabo el reparto competencial. El modelo de reparto competencial diseñado por la Constitución no es susceptible de ser explicado en base a un modelo comparado, para comprenderlo se debe tomar en cuenta que los señalados artículos de la Constitución cumplen una doble función, sienta los principios reguladores de la distribución competencial; y, no establece un sistema cerrado y concluso de distribución competencial, sino los criterios para su definición en operaciones normativas posteriores a través de los Estatutos de Autonomía, instrumento jurídico que lleva a cabo la asunción de competencias en volumen e intensidad absolutamente diversas dependiendo de la voluntad de las entidades territoriales autónomas.

La Constitución para la distribución de competencias instituye un sistema de listas: la de competencias que pueden asumir las entidades territoriales autónomas y la de competencias que pertenecen, imperativamente, al Estado.

El sistema de distribución de competencias descansa sobre el concepto de materia y se caracteriza por la existencia de una doble cláusula residual de competencias.

La primera cláusula residual señala que cualquiera de las competencias no reservadas a las entidades territoriales autónomas, son susceptibles de ser asumidas por el Estado, por lo tanto, la competencia de las entidades territoriales autónomas es una competencia de atribución. La segunda cláusula residual señala que si las competencias susceptibles de ser asumidas por las entidades territoriales autónomas, no son asumidas por éstas, continúan perteneciendo al Estado.

La Constitución en sus artículos 299, 300, 302 y 304 ofrece un catálogo de las posibles competencias de las entidades territoriales autónomas. Esto es una sugerencia o una información para los autores de los Estatutos, pero no una atribución constitucional de competencia a las entidades territoriales autónomas. Por consiguiente, los Estatutos pueden atribuir a éstas, las competencias citadas en esos articulados. La competencia privativa del Estado como ha quedado dicho, es el límite hasta el que puede llegar el círculo de competencia de una entidad territorial autónoma. Pero no todas pueden llegar a alcanzar dicho punto, por lo que, es lógica que los entes autonómicos puedan ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 298 de la Constitución, mediante la reforma de sus Estatutos.

El régimen competencial, el orden competencial y las competencias, están desarrolladas de manera extensa en el Título Tercero de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que consta de cinco Capítulos: Asignación, Transferencia y Delegación Competencial -con temas distribuidos en cinco secciones-; Costo y Financiamiento Competencial -con temas distribuidos en dos secciones-; Ejercicio Competencial; Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización y Resolución de Conflictos Competenciales.

7.5. TIPOS DE COMPETENCIAS

El sistema de distribución competencial, encuentra su fundamento precisamente en la repartición de las competencias privativas, exclusivas, concurrentes y *compartidas*, tipología prevista por la Constitución:

- Las competencias privativas son ejercidas por el nivel nacional, de acuerdo al texto constitucional, sin que sea posible su transferencia o cesión. Es decir, que las facultades de legislación, reglamentación y ejecución no pueden ser ejercidas ni pueden ser cedidas a ninguna otra entidad. Entre las competencias privativas se tiene, por ejemplo, la moneda, la defensa y seguridad nacional.
- Las competencias exclusivas reservan al nivel central del Estado o a las distintas entidades territoriales autónomas, la competencia de legislar, reglamentar y ejecutar una determinada materia. En concreto, son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir o delegar éstas dos últimas.
- Las competencias concurrentes implica que a partir de una ley nacional (emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional), cada nivel reglamenta y ejecuta una materia en lo que les compete. En concreto, son aquellas en las que el nivel central del gobierno tiene sobre una materia, la facultad de legislar y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
- Y por último, las competencias compartidas implican que el nivel nacional sólo puede dictar una ley base de principios, pero la legislación de desarrollo corresponde a los niveles subnacionales, así como la reglamentación y ejecución.

Toda asunción de nuevas competencias tiene que seguir un proceso progresivo y gradual, que posee tres características: la medición de la capacidad institucional de la entidad receptora, el cálculo del costo de la competencia y la definición de los recursos económicos, necesarios para su ejercicio.

7.6. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

Los artículos 297 y siguientes de la Constitución, que norman las competencias del Estado (nivel central) y las entidades territoriales autónomas, se constituyen en la pieza clave de todo el sistema autonómico, por lo que, corresponde su análisis, para establecer los límites de las competencias y los mecanismos y procedimientos de asignación, delegación y transferencia de competencias para cada entidad territorial autónoma, a la luz de cuatro cuestiones básicas, a saber: los conceptos utilizados, las materias que en el mismo se contienen, las funciones que sobre dichas materias se establecen y las normas de delimitación de unas y otras.

7.6.1. Competencia, materia y función

El “Estado” y las “entidades territoriales autónomas” tienen competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas sobre las materias listadas en los artículos 298 y siguientes de la Constitución. Aparentemente, el listado competencial enumeraría cuestiones o materias que se atribuirían, en bloque, al Estado y a las entidades territoriales autónomas, pero basta una lectura superficial del régimen de distribución competencial para comprobar que los diferentes articulados reservan al Estado y a las entidades territoriales autónomas no una materia completa, sino sólo concretas y específicas funciones públicas ejercitables sobre las mismas (p. ej. Régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, *Régimen electoral departamental y municipal*, etc.). Los términos materia y función no son empleados por los artículos 298 y siguientes de la Constitución, pero se deduce inequívocamente, por abstracción de todo su contexto.

De estos tres conceptos, los de materia y función no ofrecen, en principio dificultades de entendimiento en abstracto.

La noción de materia, en primer lugar, es utilizado inespecíficamente por el precepto para aludir a cualquier realidad (física, jurídica y económica) sobre el que puede recaer una

determinada actividad o función pública: La relación de materias que se contiene en los artículos 297 y siguientes de la Constitución, es absolutamente heterogénea, a saber:

- i) *Bienes materiales (p. ej. minerales, bosques, líneas férreas y ferrocarriles, aguas, armas y explosivos, etc.).*
- ii) *Sectores económicos (p.ej. Minería, energía, transportes terrestres y aéreos).*
- iii) *Instituciones jurídicas (contratos, concesiones, expropiación, responsabilidad).*
- iv) *Sectores ideales del sistema normativo (p. ej. Derecho civil, mercantil, penal, procesal y laboral).*
- v) *Objetivos sociales genéricos (p. ej. Sanidad, medio ambiente).*
- vi) *Servicios públicos singularizados (p. ej. Administración de justicia, régimen aduanero, determinación de la hora oficial, Deuda del Estado, Seguridad Social, servicio meteorológico).*
- vii) *Actividades públicas genéricamente descritas (p. ej. Relaciones internacionales, defensa, hacienda general, tráfico y circulación, obras públicas).*

La noción de función tampoco es problemático. La lectura de los artículos 298 y siguientes de la Constitución muestra que el constituyente, además de operar mediante cortes verticales, distinguiendo “materias”, actúa también mediante cortes horizontales o transversales de éstas, desglosando diferentes tipos de funciones o potestades públicas que cabe ejercitar sobre una misma materia, las más importantes de ellas son la función normativa (legislativa y reglamentaria) y la función ejecutiva, pero se emplean también otros criterios funcionales de carácter complementario.

En cuanto a la noción de competencia no es sino un concepto sintético resultante de la unión de los conceptos de materia y función; es decir, la titularidad de una determinada función o potestad pública sobre una materia. La fórmula “tener competencia” no deja de ser, por usual que resulte, una total falta de tecnicismo; no se tiene competencia, se es competente. Esto no obstante, la utilizaremos también aquí, habida cuenta de la extensión de su empleo.

7.6.2. Las materias objeto de distribución competencial.

Supuesto el concepto de materia, es preciso interrogarse acerca de cuáles sean éstas. No basta, sin embargo, con remitirse a las listas que figuran en la Constitución y en los Estatutos (los que hasta la fecha han sido aprobados aunque no hubieran sido objeto de control constitucional), se debe preguntar, por el contrario, si dichas listas poseen o no carácter exhaustivo y, el significado o contenido semántico que identifican a las materias.

7.6.2.1. Los enunciados constitucionales y su contenido semántico.

El segundo problema que suscitan las materias afecta a la interpretación de las expresiones con que la Constitución las identifica. Por más que estas normas hayan sido en ocasiones, sumamente concretas, el constituyente se vio obligado a utilizar, por lo común, expresiones genéricas cuya aplicación específica plantea, de hecho, innumerables incertidumbres (p. ej. Relaciones internacionales, seguridad pública, comunicaciones, medio ambiente). El problema se centra en fijar los criterios mediante los cuales puede efectuarse válidamente la interpretación de estas fórmulas o expresiones. De entre las múltiples cuestiones que dicha indagación suscita, cabe resaltar las siguientes:

- 1) La primera duda se refiere a si el contenido semántico de las fórmulas constitucionales debía extraerse en base a criterios definitorios ajenos a la Constitución o establecidos por la misma. El tema, clásico en la doctrina de los Estados federales europeos, ha sido abordado por el Tribunal Constitucional mediante la tesis de las denominadas nociones intrínsecas. Su significado es bastante simple: La indagación del significado de las fórmulas constitucionales no puede plantearse a partir de datos extrínsecos sino, en cuanto sea posible, a partir sólo de nociones intrínsecas a la propia Constitución.
- 2) No se concluye que se establezca la exclusión de la posibilidad de acudir a criterios ajenos a la propia Constitución, sólo dice que los extraídos de ésta tiene preferencia sobre cualquier otro de carácter extrínseco.

El segundo problema interpretativo se centra en el tratamiento de las que podríamos denominar submaterias, materias conexas y materias instrumentales. El significado de estos conceptos puede explicarse con sencillez: Existen “materias” (en el sentido heterogéneo)

que la Constitución no menciona expresamente pero guardan cierta conexión, sustancial u operativa, con algunas otras materias atribuidas al Estado, a las entidades territoriales autónomas o a ambos; la duda reside en el tratamiento que cada una debe recibir a efectos de asignación competencial.

En el caso de las submaterias, se trata de funciones o potestades concretas que son encajables en alguna de las denominaciones que la Constitución utiliza, en cuanto que forman parte de su significado (p. ej. La materia de “patentes” encaja dentro del título “propiedad industrial”). En estos casos se aplica la tesis denominada del “contenido inherente”.

En otros casos, sin embargo, se trata de materias conexas, esto es, materias que guardan, con alguna de las materias enunciadas en la Constitución, un vínculo que puede ser lógico-normativo, o bien operativo, por tratarse de materias cuya gestión o regulación deben ser deseablemente unitarias con las de una materia principal, para lograr una optimización de ésta, p. ej. La problemática de los vertidos industriales a los cauces públicos es materia evidentemente conexas de la gestión del medio ambiente. En esta hipótesis, la conexión siempre que sea real y efectiva supone la adscripción o anexión de la materia anexa a la principal. El problema surge cuando la conexión temática puede establecerse con dos o más materias, pertenecientes a niveles territoriales distintos, este conflicto se resuelve en base al criterio de la mayor especificidad de uno de los títulos competenciales o materias.

El último supuesto se refiere a las denominadas actividades o materias instrumentales, esto es, tareas o funciones previas o necesarias para la gestión de una o varias materias principales, p. ej. La planificación de proyectos técnicos como tarea previa a la construcción e ferrocarriles. La tesis sostenida es el de negarles la consideración de materias autónomas, atribuyéndolas al ente al que pertenece la materia a la que en cada caso sirven.

7.6.3. Las funciones

El segundo de los elementos básicos que estructura el sistema de distribución competencial, prevista en los artículos 297 y siguientes de la Constitución, es el de las funciones que,

sobre las diferentes materias, se atribuyen al Estado (nivel central) y a las entidades territoriales autónomas.

Tales funciones responden a un doble esquema: El mecanismo básico consiste en la distinción entre funciones legislativas - normativas y ejecutivas, al cual se agregan un cierto número de criterios funcionales singulares, de carácter complementario.

7.6.3.1. El binomio funciones legislativas normativas – funciones ejecutivas

La mayor parte de los rótulos indicativos de materias que se contienen en los artículos 297 y siguientes de la Constitución parecen basarse en un cuadro general de funciones públicas, abstractamente ejercitables sobre aquéllas, dividido en dos grandes subsectores: los de las funciones de regulación legislativa - normativa y de ejecución. Tal distinción no se contiene en las materias que se atribuyen en bloque al Estado, las cuales se entienden conferidas con toda la extensión de funciones, legislativas - normativas y ejecutivas susceptibles de ejercitar sobre ellas. En los restantes tipos de competencia, sin embargo, opera una cuidadosa disección de estas funciones a propósito de cada materia. Intentando reducir a esquema un conjunto de supuestos que se resisten a todo intento sistematizador, una tipificación posible podría ser la siguiente:

- 1) En algunos supuestos, la Constitución reserva al Estado la totalidad de las funciones legislativo - normativas sobre una materia, mediante el empleo del término “legislación” (o los equivalentes de “regulación”, “normas” y “régimen”); de donde se deduce, que todas las funciones ejecutivas pueden ser asumidas por las entidades territoriales autónomas. El concepto de legislación ha de entenderse en un sentido material y genérico. No se trata sólo de la emanación de normas con rango de ley, sino de la edición de cualquier norma, legal o reglamentaria, tendente a la regulación sustantiva o procedimental de la materia en cuestión; la función ejecutiva no comprende la de dictar reglamentos ejecutivos de las leyes estatales, pero sí de las normas organizatorias de las estructuras autonómicas que han de llevar a cabo las tareas de aplicación y gestión de las normas del Estado.

- 2) En otros casos, los artículos 298 y siguientes de la Constitución reservan al Estado, exclusivamente, una parte de las funciones legislativas: Concretamente, la edición de la legislación básica, bases o normas básicas sobre materias determinadas. De ello resulta nuevamente que las entidades territoriales autónomas pueden asumir la totalidad de las funciones públicas sobre las materias respectivas (normativas, tanto de carácter sustancial como organizatorias, y también las de ejecución), respetando los principios o bases que se contengan en la normativa estatal.

7.6.4. Criterios funcionales complementarios

Las competencias establecidas constitucionalmente no se atienen exclusivamente al binomio legislación-ejecución para matizar las funciones que sobre las diferentes materias atribuye al Estado y a las entidades territoriales autónomas: Antes bien, utiliza otros criterios adicionales, enunciativos de funciones que no pueden encajarse en la legislación o en la ejecución, bien porque dichas funciones pueden llevarse a cabo tanto bajo formas normativas como mediante técnicas de gestión administrativa pura, o bien porque se trata de funciones de naturaleza híbrida. Los principales de estos criterios son tres:

- 1) En primer lugar, el criterio del “régimen”, en algunos casos es un virtual sinónimo de función normativa (legislación base) p. ej. el Régimen Electoral departamental y municipal (artículo 299.I.1 de la Constitución); en otros, en cambio equivale a una atribución en bloque al Estado de todas las funciones sobre una materia: no de otra forma pueden entenderse el Régimen aduanero (artículo 298.I.4 de la Constitución); no obstante, también, hay supuestos dudosos, como el de “Régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones” (artículo 298.II.2 de la Constitución), el “Régimen general de recursos hídricos y sus servicios” (artículo 298.II.5 de la Constitución) o el “Régimen general de biodiversidad o medio ambiente (artículo 298.II.6 de la Constitución).
- 2) En segundo lugar, el criterio denominado “planificación” que se utiliza con un alcance distinto: En el apartado 42 del parágrafo I del artículo 302 de la Constitución, se señala la competencia, referida a la planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional, esta competencia debe interpretarse de tal modo que la expresión “planificación”, alude

al supuesto, ya antes citado de reserva de parte de la función normativa (legislativa). En el apartado I del párrafo III del artículo 303 de la Constitución, se señala la competencia, referida a la planificación de políticas de salud en el ámbito de su jurisdicción (autonomía indígena originario campesino), esta competencia debe interpretarse de tal modo que la expresión “planificación”, alude al supuesto, ya antes citado de reserva de parte de la función normativa (legislativa) de parte del nivel central del Estado y de una concreta función ejecutiva de parte de la entidad territorial autónoma. En el apartado 22 del párrafo I del artículo 298 de la Constitución, sin embargo, su significado es diverso: dicha competencia, referida a la planificación nacional, debe interpretarse de tal modo que la expresión “planificación” alude a la legislación y a la fijación de criterios metodológicos y objetivos materiales de la planificación y al ensamblaje coherente de las previsiones y objetivos de planificación del Estado.

7.6.4.1. Las normas de delimitación de las competencias.

Examinados los conceptos, principios y criterios que los artículos 297 y siguientes de la Constitución emplea para el montaje del sistema de distribución, resta preguntarse por las normas que han de ponerlo en práctico y plasmarlo hasta el grado de detalle exigible:

- a) La norma de derecho común, primordial para la fijación de la distribución concreta de competencias (materias y funciones) entre el Estado y las entidades territoriales autónomas es, sin lugar a dudas, el Estatuto de Autonomía. Es el Estatuto la norma a la que la Constitución confía primariamente la determinación de las competencias asumidas por la entidad territorial autónoma dentro del marco establecido en la Constitución.
- b) Pero el Estatuto es sólo la norma delimitadora principal, no la única, ni tampoco la prevalente, papel este último que sólo corresponde a la Constitución. El Estatuto opera como norma de actuación y complemento de los preceptos constitucionales: no es, en sí misma, una norma autosuficiente (única fuente de criterios de atribución competencial y de interpretación de la misma a partir del momento de su entrada en vigor), sino la pieza capital de un conjunto normativo cuyo marco es la Constitución, y en la que los Estatutos se encastran, formando una continuidad indisoluble, que debe ser aplicado e

interpretado como una unidad. La Constitución no opera una remisión incondicionada al Estatuto, cuyas normas sustituirá total y definitivamente a las de aquélla. Los preceptos de la Constitución siguen teniendo vigencia permanente, erigiéndose como la pieza capital de las disposiciones del Estatuto relativas a las competencias y condicionando estrictamente su interpretación.

- c) Aunque el Estatuto sea la norma a la que corresponde, con carácter general y primario, la tarea de delimitación de competencias, la Constitución establece excepciones, en las cuales apela a otras tantas leyes estatales para llevar a cabo tal tarea delimitadora o para concretar el marco constitucional en que dicha delimitación deberá llevarse a efecto por el Estatuto. Un ejemplo de estas leyes es la Ley del Poder Judicial, que no le corresponde delimitar por sí las competencias, sino sólo complementar el marco constitucional.

Existen, también, otros tipos de normas estatales dotadas de eficacia delimitadora, aunque sea de naturaleza muy distinta al supuesto anteriormente citado. Así ocurre: con las leyes marco y de transferencia o delegación; con las leyes o normas básicas (por cuanto no teniendo lo básico un contenido rígido y predeterminado, el mayor o menor grado de extensión y detalle de la norma estatal opera como una restricción menor o mayor del ámbito competencial de las entidades territoriales autónomas).

7.7. DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

Bajo el bagaje conceptual y teórico expuesto se ha procedido a la delimitación competencial entre el Estado (nivel central) y las entidades territoriales autónomas (niveles sub-nacionales); no obstante, el Ministerio de Autonomía, a través del consultor Carlos Borht,¹²⁹ complementó el análisis efectuado, con la agrupación de las materias competencial en cinco (5) grupos (mapa competencial), con la finalidad de realizar lecturas cruzadas de materias, funciones y competencias (alcance y titularidad). Fácticamente, para establecer los límites de las competencias y los mecanismos y procedimientos de asignación, delegación y transferencia de competencias a las entidades territoriales autónomas se sostuvo reuniones con determinados Ministerios de Estado y las entidades

¹²⁹ Internacional IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance): Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia, © 2010. Pág. 25.

desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministerios, en especial con los Ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas.

La desagregación entre regímenes, políticas y la dimensión operativa de las diferentes materias es el dispositivo metodológico que hace posible la visualización de las diferentes dimensiones y funciones que integran las materias, así como los repartos competenciales diseñados para cada una de ellas. El mapa competencial utiliza códigos técnico administrativos más próximos a la gestión pública, recodificando las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva en regímenes, políticas y dimensiones operativas.

Los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución enumeran materias con naturaleza y contenidos diferentes que exigen la introducción de criterios ordenadores que agrupan las materias competenciales en cinco categorías:

- a) *Los regímenes generales y particulares;*
- b) *Las políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas;*
- c) *Los servicios públicos;*
- d) *Las materias que resulten del ejercicio del poder estatal y de actividades públicas;*
y,
- e) *Los bienes concretos y la disposición de bienes públicos.*

El criterio ordenador del agrupamiento de las materias, no es otro que la naturaleza de las competencias que implican una escala de materialidad. Las categorías permiten visualizar los diferentes alcances competenciales de las materias enumeradas, tanto en un sentido horizontal cuanto en una perspectiva vertical.

El reagrupamiento de las materias conduce a visualizar, casi gráficamente, los alcances diferenciados que caracterizan a cada una de las categorías competenciales del mapa, tanto en la perspectiva horizontal cuanto en la vertical; y, permite visualizar los ejes territorial y funcional de los repartos competenciales.

Bajo los criterios expuestos, corresponde analizar la primera categoría (*Los regímenes generales y particulares*) que nos corresponde y es objeto de este estudio:

7.7.1. Regímenes, generales y particulares.

Varias materias listadas en los catálogos competenciales de la Constitución usan el vocablo "régimen", p. ej. Régimen aduanero (competencia privativa nacional, artículo 298.10.4), Régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones (competencia exclusiva nacional, artículo 298.11.2) y *Régimen electoral departamental y municipal* (competencia compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, artículo 299.1.1).

La Constitución al referirse al régimen, habla, en unos casos, de "régimen general", y en otros de "régimen" a secas, se puede deducir que con esta última fórmula se está refiriendo a regímenes sectoriales de alcance completo, es decir, a disposiciones generales y particulares.

Cuando la Constitución adjudica a algún nivel de gobierno el establecimiento del régimen general", implícitamente está asignando a otro nivel de gobierno, o podría ser el mismo, pero a un órgano de gobierno diferente, la potestad de aprobar el "régimen particular".

En los catálogos de las competencias compartidas y concurrentes (artículo 299, párrafos I y II) figuran algunas materias que implican la aprobación de regímenes, aunque el texto constitucional no es explícito, es decir, que no señala puntualmente que en estas materias se deba aprobar regímenes.

7.8. TRANSFERENCIA Y DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

Ahora bien, lo primero que nos debemos preguntar es si hay que dar alguna significación a la dualidad de conceptos. La polémica que en ocasiones creamos para diferenciar entre transferencia y delegación de competencias, puede resultar a veces absurda, pues, en algún momento se ha pretendido que la transferencia sea irrevocable en tanto que la delegación es esencialmente revocable. Esta tesis no nos lleva a ninguna parte, porque, como diría García

de Enterría “una transferencia irrevocable implicaría una alteración del orden constitucional de competencias, lo que es inaccesible a una ley ordinaria”. También este autor diría que “la distinción carece, pues, de verdadera relevancia, sin perjuicio de que quepa alguna singularización menor de diferencias, cuestión que no merece la pena debatirse, porque en todo caso ese límite constitucional resultará siempre infranqueable”.

La transferencia y delegación de competencias no es una simple delegación de la potestad normativa, sino que es, al menos como posibilidad, la transferencia de una competencia material completa, que puede incluir tanto facultades normativas como ejecutivas o de gestión.

El Estado no tiene facultades amplias para delegar sus competencias, por lo tanto, la delegación ha de referirse a materias que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, admitiendo que hay algún límite: Las competencias privativas del Estado.

Los Estatutos hacen indisponible para el Estado las competencias autonómicas que en ellos se incluyen, por lo que, la esencia de la transferencia y la delegación de competencias es que tanto su otorgamiento como su revocación han debe estar en la disponibilidad unilateral del Estado, que surgen de la titularidad de la competencia respectiva, con lo cual, la decisión de delegar o transferir competencias es sólo del Estado.

El precepto constitucional impone que la delegación transfiera, también, medios financieros para poder gestionar los servicios transferidos, evitándose, por lo tanto, que se opere la imposición de una carga estatal; y, que se prevean formas de control de las facultades transferidas.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece que se procederá al cálculo del costo de todas las competencias asignadas por la Constitución, teniendo en consideración la asignación competencial de esa misma norma, además de las leyes básicas y sectoriales correspondientes. El cálculo del costo de las competencias será previo al ejercicio de cualquier nueva competencia.

7.9. ALCANCE TERRITORIAL DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS

Cada una de las definiciones del artículo 297, transcritas páginas atrás, contiene una distribución competencial desde la perspectiva territorial basada, como sabemos, en combinaciones particulares de potestades y niveles territoriales. Analicemos, pues, lo que es inherente a la problemática y objeto del estudio, que corresponde a los límites jurídicos competenciales de las autonomías departamentales respecto al régimen electoral.

7.9.1. Competencias compartidas

Incorporando elementos hasta ahora desconocidos en el derecho público boliviano, la Constitución utiliza una fórmula compleja para definir las competencias compartidas, las que, según su texto, serían “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 —concluye el texto constitucional— corresponderá a las entidades territoriales autónomas”. Seis elementos definatorios pueden desprenderse de esta fórmula:

- i. la *legislación básica* se encuentra en manos de la Asamblea Legislativa Plurinacional, único órgano legislativo cuyas normas cubren el territorio nacional íntegro;
- ii. la *legislación de desarrollo* es aprobada por los órganos legislativos de los gobiernos subnacionales autónomos;
- iii. las características y naturaleza de cada una de las materias sometidas a competencias compartidas determina el nivel de gobierno (departamental, municipal o TIO) con el que corresponde compartir las competencias;
- iv. las potestades reglamentaria y ejecutiva quedan bajo responsabilidad de los órganos de la entidad territorial cuya instancia legislativa sancione la ley de desarrollo;
- v. la separación de la legislación en normas básicas y legislación de desarrollo muestra que sólo las siete materias que figuran en el párrafo I del artículo 299 de la Constitución serán gestionadas bajo esquemas de compartir competencias;

- vi. las competencias compartidas tienen siempre en un polo de la relación al Estado central y en el otro, en función de la naturaleza de la materia en cuestión, a uno o más de los niveles subnacionales de gobierno.

Ciertamente, la definición incorpora innovaciones constitucionales y administrativas sustanciales, especialmente las nociones de legislación base y de desarrollo legislativo, prácticamente impensables en el marco del Estado centralista vigente hasta el mes de enero.

Conviene, por tanto, precisar esos conceptos, así como la relación existente entre estas modalidades legislativas y la reglamentación.

Se denomina “legislación base” a la norma o conjunto de normas que establecen los criterios generales de regulación de un sector de actividades o de una materia competencial concreta. Se los considera criterios generales en la medida en que resulten válidos y adecuados en toda la estructura territorial del Estado. Las normas básicas establecen las pautas fundamentales que orientan la gestión de una materia, abstrayéndola del ámbito territorial en el que acontezca su implementación práctica y de la titularidad de las potestades ejecutiva y reglamentaria.

Ahora bien, en el marco fijado por las normas básicas, la legislación de desarrollo es la encargada de adaptar los criterios generales y las pautas fundamentales a las condiciones concretas de una determinada jurisdicción territorial. El desarrollo legislativo, por tanto, hace posible la articulación entre la legislación base y su aplicación práctica en un entorno concreto. De manera que las disposiciones básicas fundan el denominador normativo común para todos los niveles de gobierno, en tanto que el desarrollo legislativo autonómico introduce el ordenamiento complementario que permite a cada entidad territorial atender sus condiciones e intereses particulares.

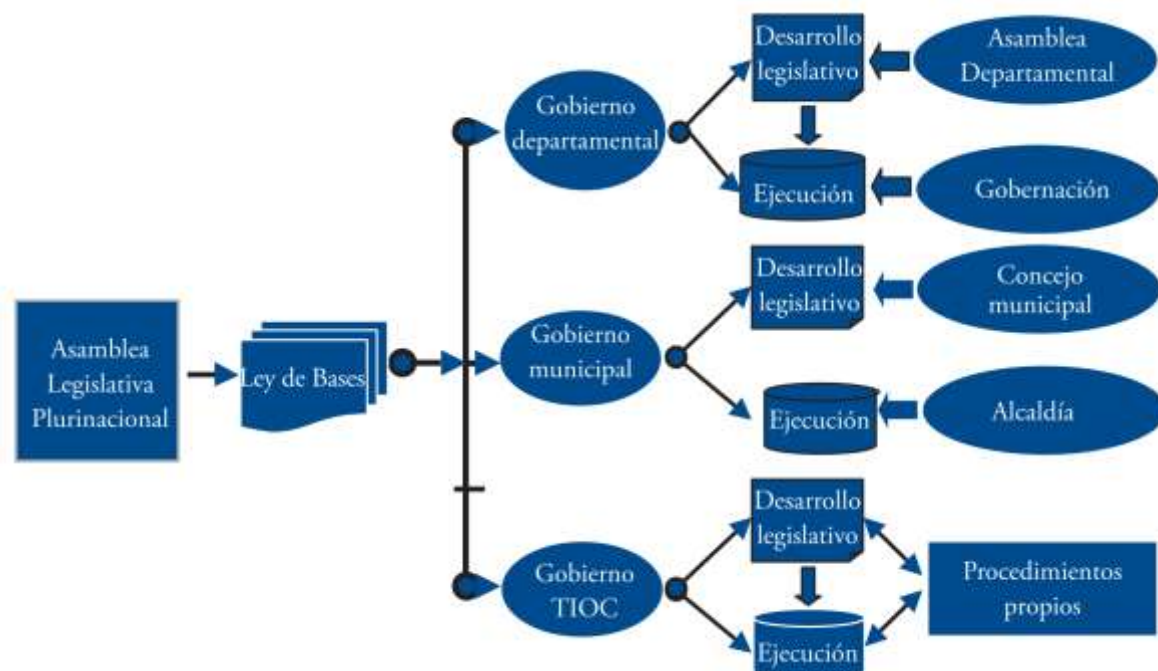
Si ese es el rol del desarrollo legislativo, ¿qué relación mantiene con la reglamentación? ¿Son acaso una y la misma cosa? En verdad, no existe una respuesta única, ni fácil, para estas preguntas. Avancemos, empero, hacia el esclarecimiento de tan importante cuestión.

La definición constitucional de competencias compartidas da lugar al diseño del siguiente escenario de reparto competencial:

- Fase 1. Legislación básica, procesada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Fase 2. Legislación de desarrollo. O legislación de detalle y marco institucional adecuados al entorno concreto, sancionados por el Órgano Legislativo subnacional.
- Fase 3. Reglamentación, elaborada y aprobada por el Órgano Ejecutivo subnacional, adecuando la legislación básica y la de desarrollo a las condiciones materiales inmediatas.
- Fase 4. Ejecución, a cargo del Órgano Ejecutivo subnacional.

En este escenario, el desarrollo legislativo es parte de la función de legislación, se ubica en una fase anterior y, por ende, diferente a la reglamentación. La matriz de distribución competencial de este escenario, en todo caso, no parece ofrecer dificultades de ningún tipo, lo que no evita que, más adelante, las llamadas competencias concurrentes demuestren que algunos aspectos conceptuales, en realidad, no estén del todo resueltos. El gráfico 7.1 recoge los elementos de análisis desplegados hasta aquí.

Gráfico 7.1.: Competencias compartidas



Fuente: IDEA: Autonomías: entre el alcance competencial y el principio de gradualidad

Siguiendo la definición constitucional, traducida en el gráfico anterior, debe destacarse aquí que ninguno de los órganos del nivel central que ejerce funciones ejecutivas tendría rol alguno en el reparto de potestades, lo que resulta evidentemente discutible, por lo menos en los casos del *“Régimen electoral departamental y municipal”* y de las “Relaciones internacionales”, subordinadas estas últimas por la propia Carta Magna a la “política exterior del Estado”, la que, como se sabe, emana del Órgano Ejecutivo nacional (artículo 299.I.1 y 5 de la CPE). Sea como fuere, la Constitución enlista sólo siete materias bajo esta modalidad competencial:

- 1) Régimen electoral departamental y municipal.
- 2) Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
- 3) Electrificación urbana.
- 4) Juegos de lotería y de azar.
- 5) Relaciones internacionales, en el marco de la política exterior del Estado.
- 6) Establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal.
- 7) Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

En cada una de estas materias, la cadena de competencias tendrá en un polo al Estado central y en el otro a uno de los niveles subnacionales de gobierno o a dos o más de ellos. De manera que en cada materia existirá una ley de bases y tantas leyes de desarrollo como número de niveles territoriales y gobiernos subnacionales se ubiquen en el polo inferior.

CAPÍTULO VIII

8. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL MARCO PRÁCTICO

Para la demostración práctica de la hipótesis, se realizó encuestas en dos grupos poblacionales, que coadyuvaran en determinar la necesidad de implementar mecanismos legales dentro el área del derecho de autonomías con relación al régimen electoral, lo cual permitirá establecer los límites jurídicos competenciales compartidos mediante la incorporación de principios electorales autonómicos, incorporados al régimen electoral.

Para este efecto el universo de estudio está dividido en dos grupos poblacionales:

- 1° grupo poblacional, Constituido por 15 Autoridades y Funcionarios Públicos¹³⁰ pertenecientes a:
 - Honorable Asamblea Legislativa departamental de La Paz
 - Tribunal Electoral Departamento de La Paz
 - H. Cámara de Diputados
 - Gobierno Autónomo de La Paz
 - Ministerio de Autonomía
- 2° grupo poblacional, constituido por 15 ciudadanos pertenecientes al departamento de La Paz¹³¹.

Las encuestas se realizaron bajo la modalidad del sistema aleatorio de entrevista, la cual coligió una mejor homogeneidad en la obtención de los siguientes resultados:

8.1. ANÁLISIS DE ENCUESTAS REALIZADO A AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS

El primer grupo poblacional del universo de estudio correspondiente a Autoridades militares y servidores públicos a las preguntas contenidas en el *ANEXO II*, consistente en 7 preguntas que ayudaron a demostrar los objetivos son las siguientes:

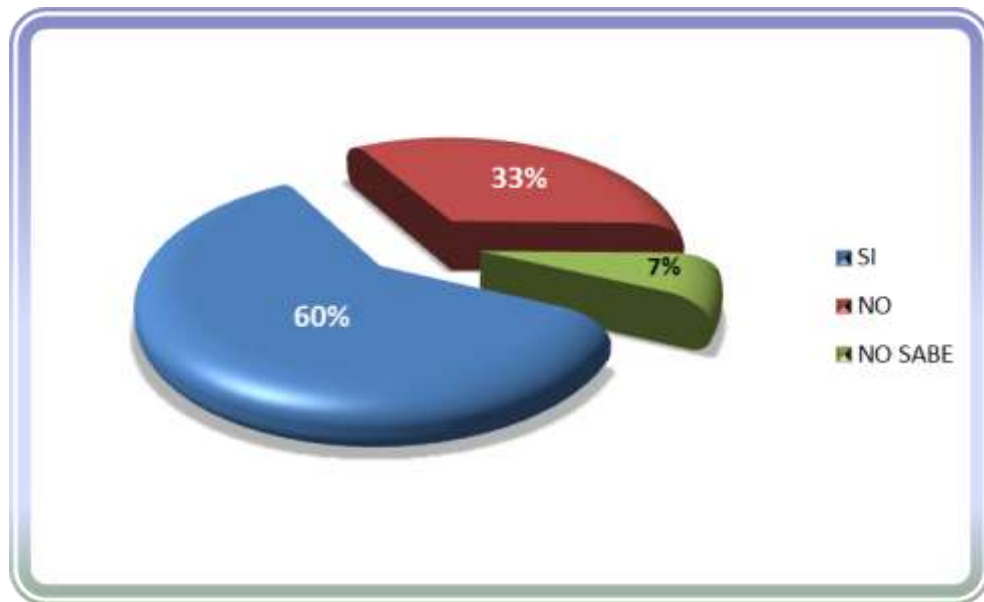
¹³⁰ Ver Anexo II

¹³¹ Ver Anexo III

1) *¿Existe un ejercicio de las autonomías departamentales?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	SI	8	1	9
b.	NO	3	2	5
c.	NO SABE	1	0	1
TOTAL				15

EJERCICIO DE LA AUTONOMIA DEPARTAMENTAL



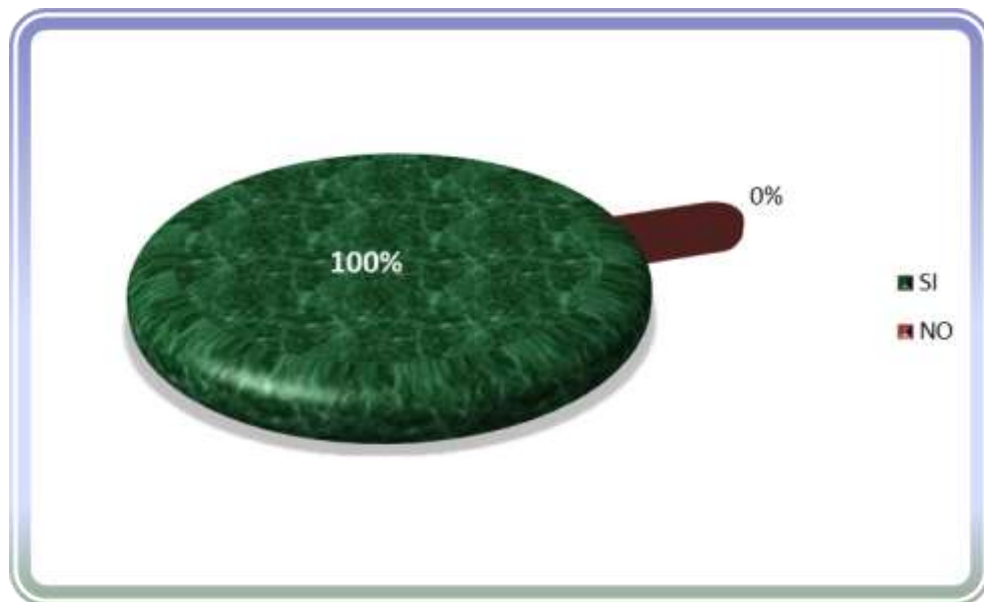
Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: De los encuestados el 60% coincide que si existe el ejercicio de las autonomías departamentales, donde un 33% dice lo contrario y finalmente un 7% ignora una respuesta acerca del ejercicio autonómico departamental.

2) *¿Usted sabe que es jurisdicción competencial?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	SI	12	3	15
b.	NO	0	0	0
TOTAL				15

JURISDICCIÓN COMPETENCIAL



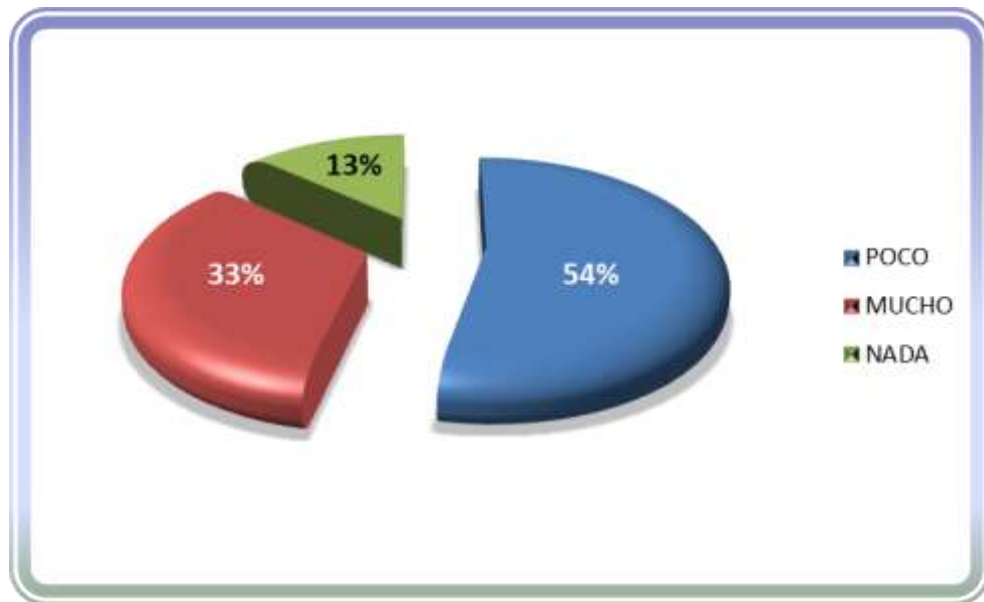
Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: Al respecto las autoridades y funcionarios publicos consultados en su totalidad tienen conocieminto de lo que implica la jurisdicción competencial (100%).

3) *¿Existen los límites jurídicos competenciales compartidos del régimen electoral?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	POCO	7	1	8
b.	MUCHO	4	1	5
c.	NADA	1	1	2
TOTAL				15

LIMITES JURIDICOS COMPETENCIALES COMPARTIDOS EN EL REGIMEN ELECTORAL



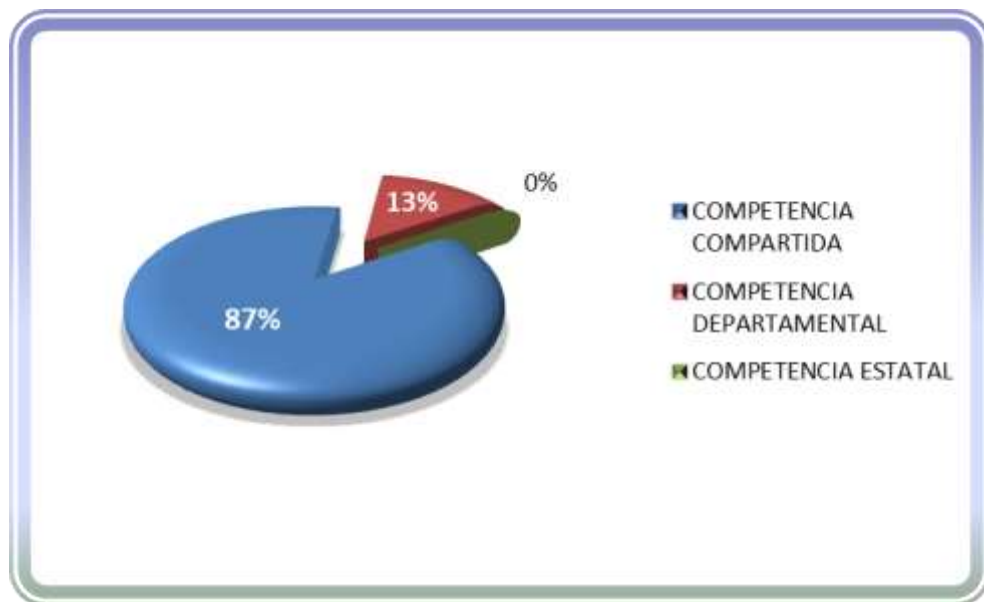
Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: De los encuestados, una gran mayoría afirma que los límites jurídicos competenciales compartidos en amteria del regimen electoral es poco (54%), donde un 33% opina que es mucho y finalmente una minoria que es nada (13%).

4) *¿Existirá una contradicción sobre el sistema de competencias de las unidades territoriales autónomas y el nivel central del estado en el régimen electoral y la Ley marco de autonomías?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	COMPETENCIA COMPARTIDA	11	2	13
b.	COMPETENCIA DEPARTAMENTAL	1	1	2
c.	COMPETENCIA ESTATAL	0	0	0
TOTAL				15

COMPETENCIAS DE LAS UNIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS Y EL NIVEL CENTRAL EN EL REGIMEN ELECTORAL



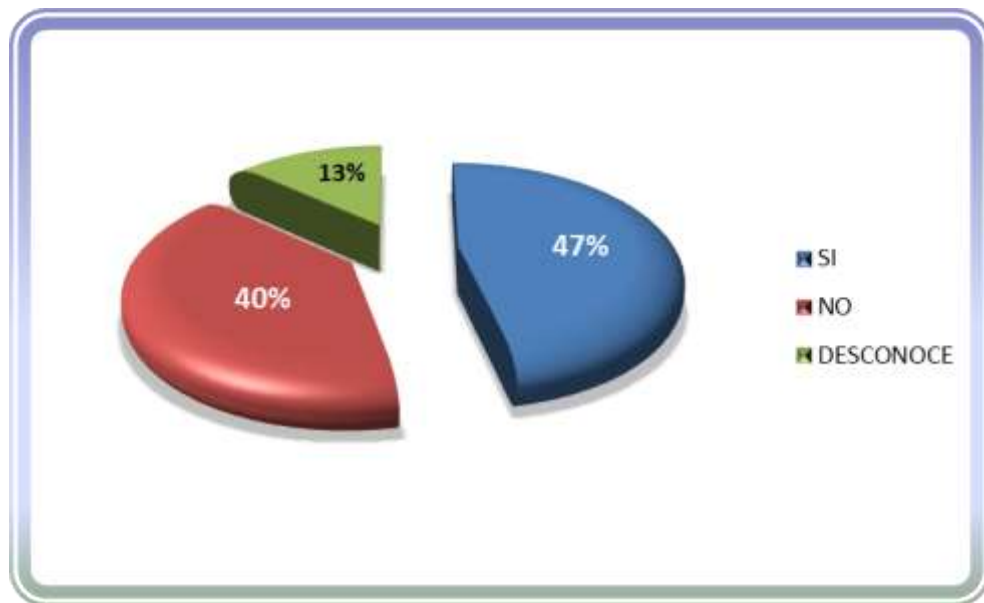
Fuente: Elavoración Propia

ANALISIS: Dentro del aspecto de contradicciones sobre el sistema de competencias de las unidades territoriales autonomas y el nivel central del estado en el régimen electoral y la ley marco de autonomias, los encuestados en su mayoria afirman que si existe contradicciones con relación a las competencias compartidas (87%) y una minoria establece que las contradicciones se dan en las autonomias departamentales (13%).

5) *¿Existe realmente una descentralización de las tareas competenciales compartidas del Órgano Electoral Plurinacional?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	SI	5	2	7
b.	NO	5	1	6
c.	DESCONOCE	2	0	2
TOTAL				15

DESENTRALIZACIÓN DE LAS TAREAS DE COMPETENCIA COMPARTIDA EN EL
ORGANO ELECTORIAL PLURINACIONAL



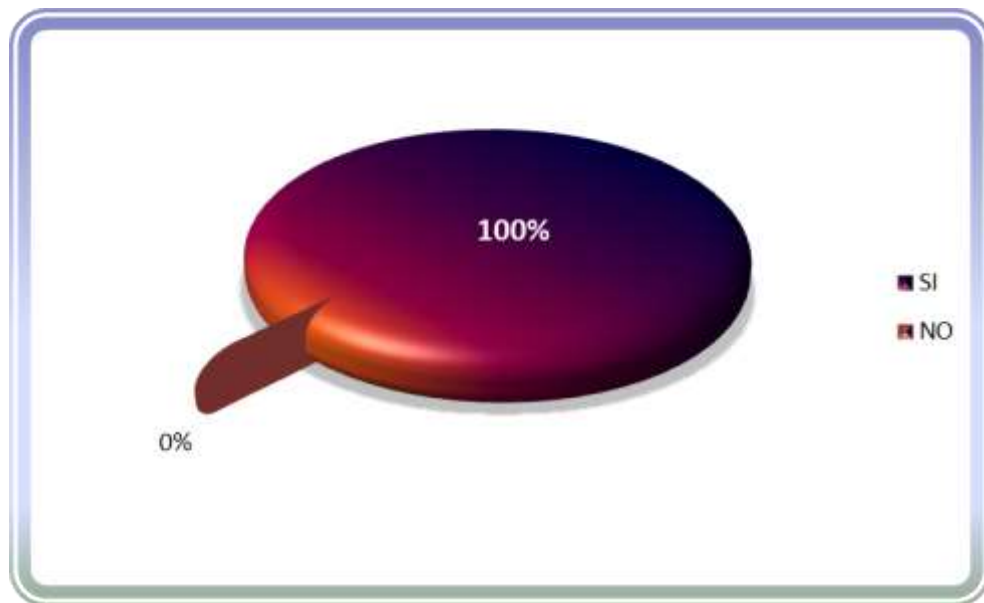
Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: Ante esta cuestionante las Autoridades y funcionarios publicos, aceveran que si existe una descentralización del regimen electoral de las tareas de competencia compartida en el Organo Electoral Plurinacional, con relación del nivel central del gobierno (47%), donde un 40% no cree esta afirmación y el 13% desconoce el nivel de descentralización, pese a ello esto nos da una resultante que si bien el Organo electoral Plurinacional esta descentralizada, existen coflictos anivel departamental, es decir de los Tribuanles Departamentales y el ente maximo electoral.

6) *¿Existen limitaciones al ejercicio de las competencias compartidas en el marco de las autonomías departamentales?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	SI	12	3	15
b.	NO	0	0	0
TOTAL				15

LIMITACIONES AL EJERCICIO DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS EN EL MARCO DE LAS AUTONOMIAS DEPARTAMENTALES



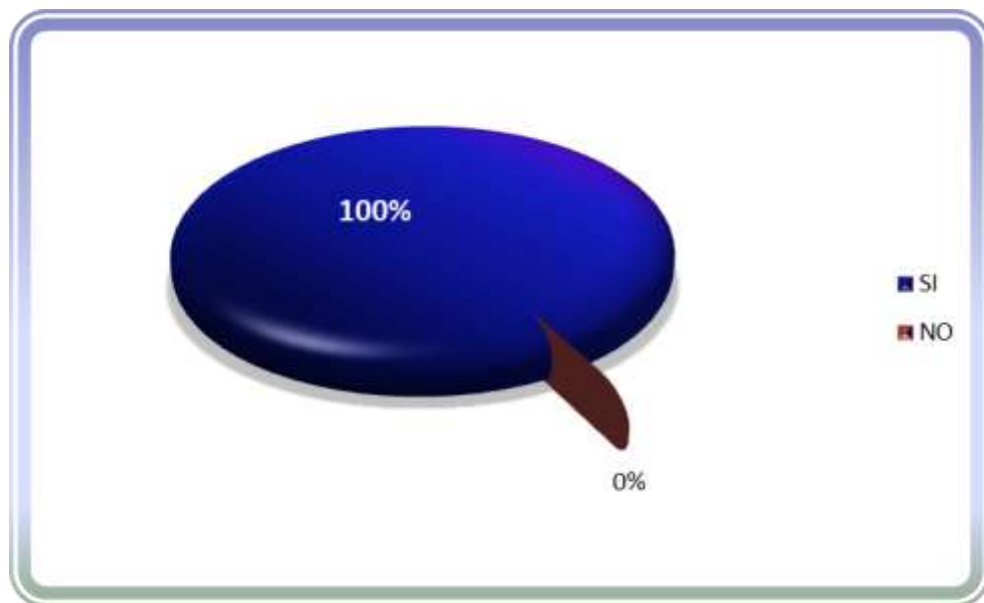
Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: El ejercicio de las autonomias competenciales departamentales, requieren de la descentralización de toma de decisiones y el ejercicio de las competencias para su eficaz desconcentración, a lo cual los encuestados afirman que su totalidad (100%), que aun existen distintos tipos de delimitaciones que evitan un adecuado ejercicio de competencias compartidas a nivel de las autonomias departamentales.

7) *¿Es necesario un mecanismo jurídico que permita el ejercicio de las competencias autonómicas departamentales compartidas en materia electoral, que contengan los principios básicos de regulación general de la materia?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	SI	12	3	15
b.	NO	0	0	0
TOTAL				15

NECESIDAD DE UN MECANISMO JURIDICO QUE PERMITA EL EJERCICIO DE
LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS DEPARTAMENTALES EN MATERIA DEL
REGIMEN ELECTORAL



Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: La parte mas importante es determinar si las autoridades y Servidores publicos, inmersos en la materia, consideran que si se requiere de un mecanismo juridico para poder ejercitar las competencias compartidas dentro de las autonomias departamentales en materia del regime electoral, al respecto en su totalidad (100%) coinciden en que si es necesario un mecanismo juridico de de los lineamientos basicos que permita las competencias compartidas en las autonomias departamentales en regimen electoral.

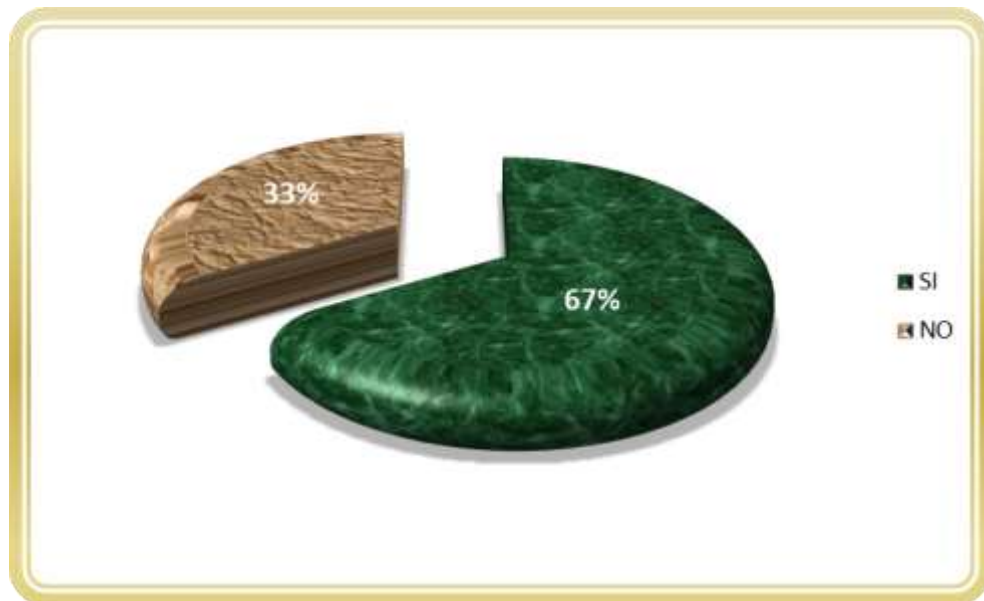
8.2. ANALISIS DE ENCUESTAS REALIZADO CIUDADANOS

El segundo grupo poblacional del universo de estudio correspondiente a ciudadanos del departamento de La Paz, a las cuestionantes contenidas en el ANEXO III, consistente en 5 preguntas que ayudaron a demostrar los objetivos son las siguientes:

1) ¿Usted sabe que es jurisdicción competencial?

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	SI	4	6	10
b.	NO	4	1	5
TOTAL				15

CONOCIMIENTO DE JURISDICCIÓN COMPETENCIAL



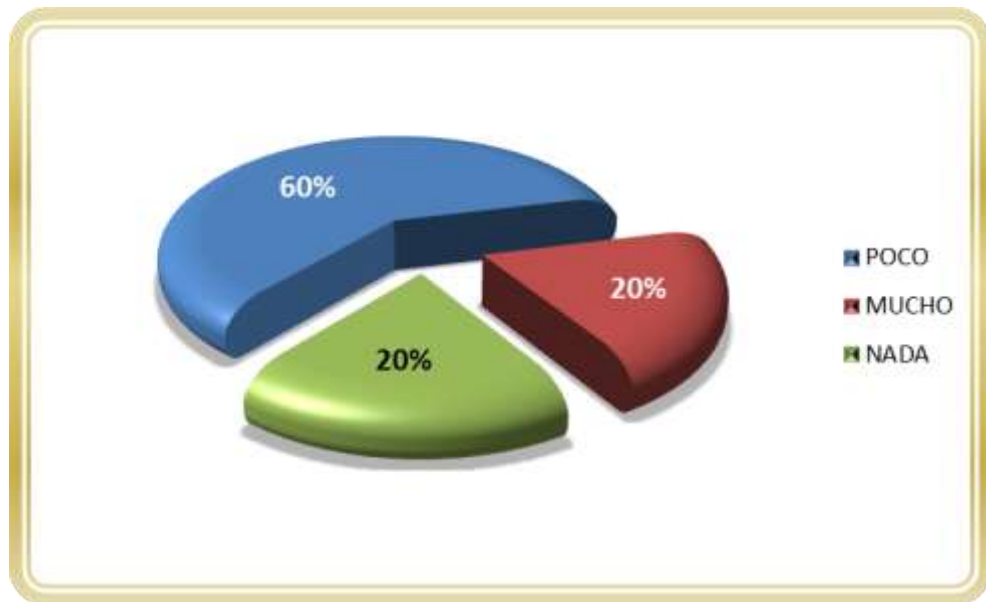
Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: Los encuestados afirman en su mayoría (67%) saben que es la jurisdicción competencial ante una minoría que no sabe sobre ello (33%)

2) *¿Conoce los límites jurídicos competenciales del régimen electoral?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	POCO	4	5	9
b.	MUCHO	2	1	3
c.	NADA	2	1	3
TOTAL				15

CONOCIMIENTO DE LOS LIMITES JURIDICOS COMPETENCIALES DEL
REGIMEN ELECTORAL



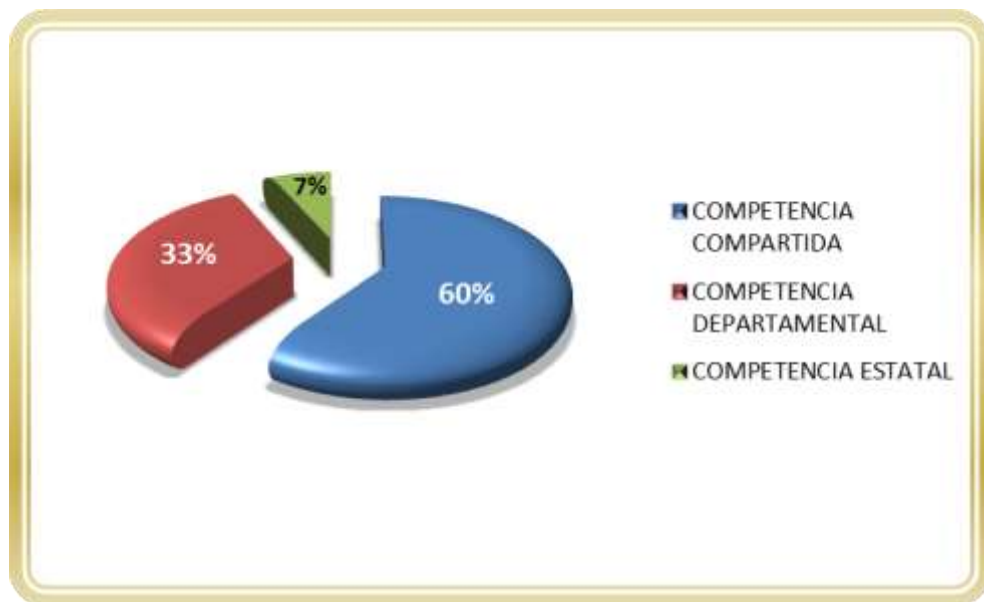
Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: Ahora con respecto de los límites jurídicos competenciales del régimen electoral el 60% lo conoce poco, es decir de forma general, el 20% no conoce nada sobre la materia y el restante 20% conoce a profundidad la temática. Donde se puede deducir que el 80% conoce de alguna forma lo que implica los límites competenciales del régimen electoral.

3) *¿Existirá una contradicción sobre el sistema de competencias de las unidades territoriales autónomas y el nivel central del estado en el régimen electoral y la Ley marco de autonomías?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	COMPETENCIA COMPARTIDA	6	3	9
b.	COMPETENCIA DEPARTAMENTAL	1	4	5
c.	COMPETENCIA ESTATAL	1	0	1
TOTAL				15

CONTRADICCIÓN DE EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LAS UNIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS Y EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO EN EL REGIMEN ELECTORAL Y LA LEY MARCO DE AUTONOMIAS



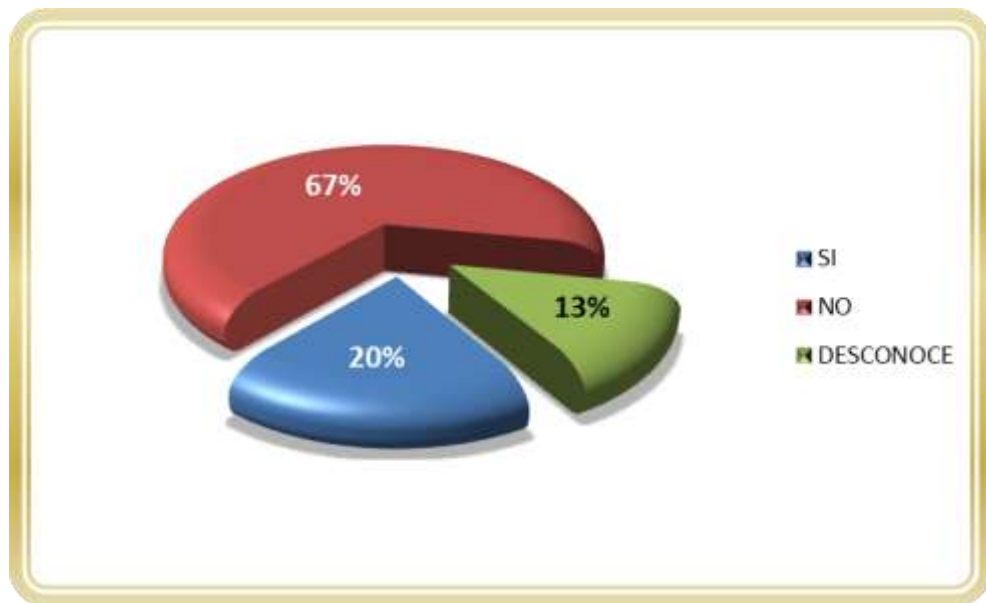
Fuente: Elavoración Propia

ANALISIS: Al respecto la ciudadanía encuestada, da como resultante que si existe contradicciones en torno a lo que implica las competencias compartidas (60%), por otra parte una minoria afirma que existen contradicciones en lo inherente a las competencias departamentales y finalmente una minima parte 7% deja ver que existen contradicciones a nivel de las competencias estatales.

4) *¿Existe realmente una descentralización de las tareas del Órgano Electoral Plurinacional?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	SI	2	1	3
b.	NO	5	5	10
c.	DESCONOCE	1	1	2
TOTAL				15

DESENTRALIZACIÓN DE LAS TAREAS DEL ORGANO ELECTORAL PLURINACIONAL



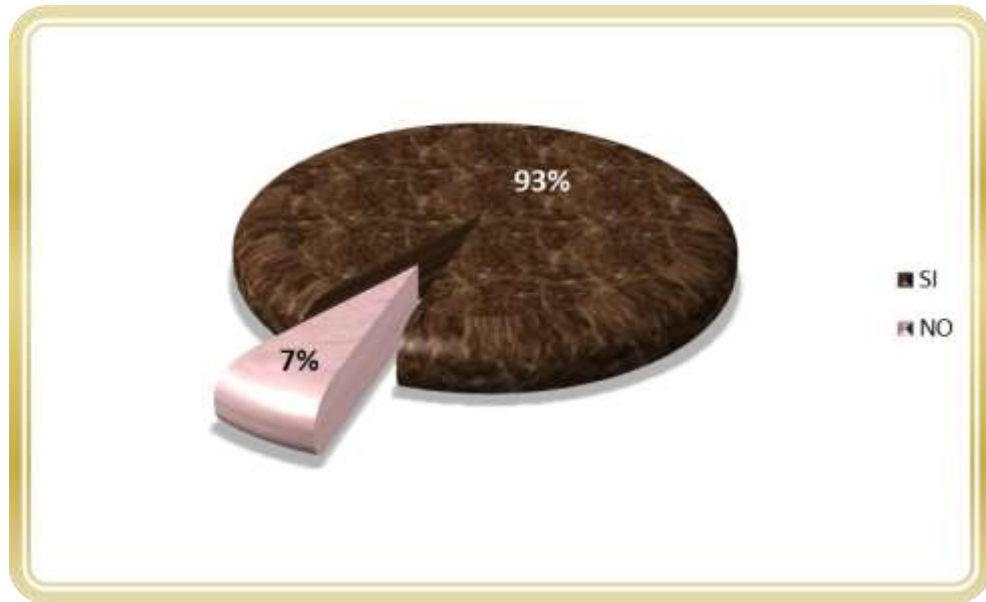
Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: Ante esta cuestionante solo el 20% afirma que existe una verdadera descentralización, en contraste a una gran mayoría (67%) que niega que exista una verdadera descentralización de las tareas del Organo electoral Plurinacional, que por añadidura el 13% desconoce sobre la misma.

5) *¿Es necesario un mecanismo jurídico que permita el ejercicio de las competencias autonómicas compartidas departamentales en materia electoral?*

ÍTEM	INDICADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL
a.	SI	7	7	14
b.	NO	1	0	1
TOTAL				15

NECESIDAD DE UN MECANISMO JURIDICO DE PRINCIPIOS BASICOS DE LAS
COMPETENCIAS AUTONOMICAS DEPARTAMENTALES COMPARTIDAS EN
MATERIA ELECTORAL



Fuente: Elaboración Propia

ANALISIS: La ciudadanía como miembros del estado y de la sociedad, ante la problemática de los límites jurídicos competenciales compartidos inherentes a las autonomías departamentales en el régimen electoral, el 93% coincide que si se necesita de un mecanismo jurídico que regule al misma, en contraposición de un 7% que no lo ve como necesario.

8.3. ANALISIS GENERAL

De los resultados obtenidos se colige por una parte, que es la autonomía departamental y las competencias jurisdiccionales, esto por parte de las autoridades, sin embargo por el otro lado el cual corresponde a los ciudadanos, muy pocos conocen las implicancias de las competencias jurídico competenciales, pero si tienen plena certeza de lo que es la autonomía.

Donde ambos grupos de estudio coinciden que existe límites jurídicos competenciales compartidos en materia del régimen electoral, lo cual implica una contradicción sobre el sistema de competencias de las unidades territoriales del nivel central y las autonomías departamentales, al no existir las delimitaciones jurídico competenciales territoriales de las autonomías departamentales.

Ahora por otro lado se tiene como resultante del análisis estadístico del presente estudio, que si bien existe una Ley Marco de Autonomías y la Ley del Órgano Electoral, aun no se ha tomado en cuenta políticas descentralizadoras tácitas, siguiendo de alguna forma centrada al nivel central de gobierno. Lo cual reitero implica limitaciones al ejercicio de las competencias compartidas en el marco de las autonomías departamentales del régimen electoral.

Por todo lo expuesto y como resultante, se coincide entre el universo de estudio la necesidad de un mecanismo jurídico que armonice o vincule las competencias jurisdiccionales territoriales departamentales en materia electoral a la Ley del Órgano Electoral, como su funcionalidad principal, lo cual se encuentra planteado en la propuesta de ley.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El trabajo de investigación cuyo fundamento propone incoar y exponer criterios de co^yuntura nacional, sobre un debate contemporáneo asociado a un proceso de descentralización con relevancia autonómica al mismo tiempo de establecer los lineamientos de democratización de un sistema de gobierno autónomo, buscando la eficacia administrativa del Estado en los diferentes órganos del mismo con el solo fin asignar competencias a los diferentes gobiernos autónomos así como establece y garantiza la Constitución Política del Estado vi^gente desde el 2009, en sus artículos 297 y siguientes, que norman las competencias del Estado (nivel central) y las entidades territoriales autónomas, este aspecto se constitu^yen en la pieza clave de todo el sistema autonómico, por lo que se ha arribado a las siguientes aspectos conclusivos:

De la realización de análisis. para establecer los límites de las competencias y los mecanismos y procedimientos de asignación, dele^gación y transferencia de competencias para cada entidad territorial autónoma se estable que existe, tomando como parámetro primario criterios contemporáneos referente a teorías. Doctrinas y un trabajo de campo que hacer menester conocer sobre las implicancias de la descentralización autonómica. Dentro del contexto internacional, tal es el caso de los sistemas autonómicos federales, cooperativos, y finalmente el nuevo modelo que la política actual imperante entabla como modelo de gobierno del actual Estado Plurinacional de Bolivia, cuya similitud no es comparable ante ningún sistema autonómico conocido dentro de otras legislaciones.

- El "Estado" las "entidades territoriales autónomas" tienen competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas sobre las materias listadas en los

artículos 298 y siguientes de la Constitución. De alguna forma, el listado competencial enumeraría cuestiones o materias que se atribuirían, en bloque al Estado y a las entidades territoriales autónomas, pero basta una lectura superficial del régimen de distribución competencial para comprobar que los diferentes articulados reservan al Estado y a las entidades territoriales autónomas no una materia completa, sino sólo concretas y específicas funciones públicas ejercitables sobre las mismas (p. ej. Régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, Régimen electoral departamental y municipal, etc.). Los términos materia y función no son empleados por los artículos 298 y siguientes de la Constitución, pero se deduce inequívocamente, por abstracción de todo su contexto. En primer lugar al no existir una delimitación jurídica competencias, es utilizado inespecíficamente por el precepto para aludir a cualquier realidad (física, jurídica _y económica) sobre el que puede recaer una determinada actividad o función pública: La relación de materias que se contiene en los artículos 297 y siguientes de la Constitución, es absolutamente heterogénea, a saber mediante una ingeniería normativa aplicable para no tropezar y entrar en retrocesos

En base conceptual y teórica, se ha procedido a la enunciación de aspectos en la delimitación competencia' entre el Estado (nivel central) y las entidades territoriales autónomas (niveles sub-nacionales); no obstante. el Ministerio de Autonomía. A través del consultor Carlos Borht, complementó el análisis efectuado, con la agrupación de las materias competencia' en cinco (5) grupos (mapa competencial), con la finalidad de realizar lecturas cruzadas de materias, funciones y competencias (alcance y titularidad).

La desagregación entre regímenes, políticas y la dimensión operativa de las diferentes materias es el dispositivo metodológico que hace posible la visualización de las diferentes dimensiones y funciones que integran las materias, así como los repartos competenciales diseñados para cada una de ellas. El mapa competencia'

utiliza códigos técnico administrativos más próximos a la gestión pública, recodificando las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva en regímenes, políticas y dimensiones operativas del nivel central hacia los niveles autonómicos territoriales.

Un problema que es causa de conflicto dentro de la jurisdicción territorial, es el caso de los referéndums realizados por las entidades autonómicas departamentales en materia electoral, tal es el caso de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, para la aprobación de sus estatutos autonómicos, donde el nivel central de gobierno ejerciendo tutela mediante la Tribunal Supremo Electoral, pretendió anular dicha consulta democrática. esto en vista de que no existen delimitaciones competenciales en materia electoral por parte del nivel central de gobierno, las mismas que no se encuentran contenidas de forma tácita en la Ley del Órgano Electoral.

Recomendaciones

Partiendo de las premisas expuestas en el anterior punto, queda establecer las siguientes recomendaciones:

- Si bien existen delimitaciones del ejercicio de las entidades autonómicas en materia electoral, la Ley del Órgano electoral no delimita dichas competencias jurisdiccionales inherentes a su función.
- Es necesario que la normativa autonómica de competencias compartidas de los niveles territoriales departamentales de los gobiernos autonómicos, contenga en su régimen electoral de los Estatutos Autonómicos, el régimen electoral en armonía de las competencias jurisdiccionales otorgadas por La Ley del Órgano Electoral. Sin embargo al no existir esta en el siguiente apartado se presenta una propuesta de ley que incorpora dichos principios competenciales.
- Otro aspecto que trae a desmedro la aplicación correcta de la descentralización y ejecución de las Autonomías, es la falta de políticas que viabilicen este aspecto, sin juegos de apoderamiento por parte del nivel central de gobierno.

En base a las recomendaciones expuestas, es necesario la incorporación de los límites jurídicos competenciales en materia de régimen electoral, dentro de la Ley del Órgano Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, que funda como principio la garantía a la democracia y el estado de derecho, según lo enmarca nuestra Constitución Política del Estado, para lo cual la principal recomendación es la puesta en marcha del mecanismo legal que propongo, la misma que viabilizara su incorporación y delimitación efectiva.

Dicha propuesta, contiene los siguientes términos, a medida de un anteproyecto de ley, la cual contiene:

LIMITES JURÍDICOS COMPETENCIALES DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL

ANTEPROYECTO DE LEY LEY DE LIMITES JURÍDICOS COMPETENCIALES DEPARTAMENTALES EN MATERIA ELECTORAL

LEY No.

JUAN EVO MORALES AYMA:
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Por cuanto la Honorable Asamblea legislativa Plurinacional, ha sancionado la siguiente Ley:

CONSIDERACIONES:

Considerando, que es función fundamental del Estado el de garantizar la actividad electoral y democrática de los gobiernos autonómicos territoriales departamentales.

Considerando, que es importante delimitar los limites jurídicos competenciales de las competencias compartidas en materia electoral, que garantizaran la efectivización del régimen electoral de las autonomías departamentales.

Considerando, que el art. 299 parr. I. num. 1. de la Constitución Política del Estado, Ley de 07 de febrero de 2009, determina como competencia compartida del régimen electoral entre el gobierno central y los gobiernos autónomos departamentales, el de regular según ley los niveles del régimen electoral compartido.

Considerando, el artículo 205 parr. I. num. 2, que asigna la representación electoral departamental a los tribunales electorales departamentales.

Considerando el Art. 31 de la ley del Órgano Electoral Plurinacional, la cual determina que los tribunales electorales departamentales son la mayor autoridad en materia de régimen electoral departamental.

POR TANTO:

La Honorable Asamblea Legislativa Plurinacional del Estado Boliviano

DECRETA:

Artículo 1°.- (Objeto).- La presente ley tiene por objeto incorporar los límites jurídicos competenciales de las autonomías jurisdiccionales territoriales departamentales en materia de régimen electoral.

Artículo 2° (Incorporaciones a la Ley del Órgano Electoral Plurinacional).- Incorpórese el **Artículo 36 Bis, al Título III: Tribunales Electorales Departamentales – Capítulo I: composición y funcionamiento**, las competencias jurisdiccionales territoriales departamentales de las competencias autonómicas departamentales compartidas en materia de régimen electoral.

Quedando redactado con el siguiente texto:

Artículo 36 bis.- (Función de las Competencias jurídico territorial del régimen electoral).- *Son competencias jurídico territoriales del régimen electoral para su funcionamiento las siguientes:*

1. *la delimitación de sus circunscripciones,*
2. *la fórmula electoral,*
3. *Funciones y atribuciones de los Vocales del Tribunal Electoral Departamental.*
4. *los representantes de las candidaturas,*
5. *el funcionamiento de las Mesas electorales,*
6. *los procedimientos de escrutinio y los gastos electorales*

Para fines de su promulgación y vigencia, remítase a conocimiento del Órgano Ejecutivo.

Dada en la sala de sesiones del Órgano Legislativo Plurinacional del Estado Boliviano.

Fdo. Presidente Cámara de Senadores
Fdo. Senador Secretario

Fdo. Presidente Cámara de Diputados
Fdo. Diputado Secretario

POR TANTO, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley del Estado Plurinacional de Bolivia

Fdo. JUAN EVO MORALES AYMA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL
DE BOLIVIA

GLOSARIO

a) Estado simple.

El Estado simple es aquel que no es susceptible de dividirse en colectividades internas, merecedoras por sí mismas del nombre de Estado, en razón que la soberanía estatal pertenece y es ejercida por un titular único, habilitado por el ordenamiento jurídico para la realización de toda actividad jurídica superior, esto es, para dictar la legislación obligatoria en todo el territorio y toda la población.

b) Estado compuesto.

El Estado compuesto es aquel que es susceptible de dividirse en colectividades internas, merecedoras por sí mismas del nombre de Estado; se trata de una organización política susceptible de dividirse en colectividades internas, que son titulares de soberanía política y jurídica.

c) Autonomía.

Autonomía desde el punto de vista teórico es “la potestad de la que gozan municipios, provincias, departamentos, regiones y otras entidades del Estado para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.”¹³²

Ahora bien Academia Española¹³³ señala la Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, Provincias, Regiones u otras entidades de el, para regir interés peculiar de su vida interior mediante normas u órganos de gobierno propio, en este nuevo concepto define su nivel de organización dentro del Estado y orienta la potestad autonómica a sus intereses peculiares y la referencia a normarse.

Para el vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, significa Autonomía una distribución del poder estatal a ámbitos territoriales, por tanto está íntimamente ligada a procesos de descentralización y desconcentración del poder político dentro de un estado determinado estado¹³⁴

d) Autonomía Política

Es la facultad de adoptar y concordar las políticas plenas y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollo la funciones que le son inherentes. Determinar su propia dirección política, establecer sus opciones y prioridades, coordinar y dirigir incluso

¹³² IPIÑA NAGEL, Mauricio.. Autonomías: Características y Principios Fundamentales. La Paz, Bolivia, Garza Azul, Marzo 2005. P.D.1

¹³³ Real Academia Española Ed. 2006

¹³⁴ A. García Linera “Autonomías indígenas y Estado multicultural” FES-ILDIS 2005

la administración en razón de esos objetivos que implican su programa, controlar si efectivamente las medidas adoptadas estén cumpliéndose en la dirección propuesta.

e) Autonomía Administrativa

Es la facultada de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad. Los actos concretos en que se manifieste no estén sujetos a reformas, revisión ni recurso, por una autoridad superior de la Administración Central, aunque en casos extraordinarios el Gobierno lo pueda suspender al mismo tiempo que los impugne ante el Tribunal Constitucional, adoptar medidas de intervención por incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

f) Autonomía Económica.

Es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a ley. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

g) Descentralización administrativa:

Variante de desconcentración territorial realizada a través de colectividades territoriales y que denomina según el vocabulario de nuestra constitución el régimen que disciplina al poder ejecutivo a nivel departamental transfiriendo competencias.

h) Competencia.

Ámbito de actuación conferido al ente público (no es deseo, verbo no el acto administrativo mismo)

i) Materia competencial.

Rubro específico o sector alrededor del cual gira la competencia (tampoco debería confundirse con deseo, verbo no con el acto administrativo mismo).

j) Función competencial.

Eslabón de toda facultad administrativa y que puede adoptar la forma de reglamentar, planificar, operar, supervisar y regular.

k) Traspasos competenciales.

Cesión de competencia generalmente de un nivel territorial superior a una inferior que puede implicar un receptos con calidad de área geográfica estatal (se hablara entonces de delegación), uno con calidad de instancia territorial (se hablara de delegación con auto administración, con cesión o “transferencia” en sentido amplio); o uno con calidad de entidad territorial (“transferencia” en sentido estricto).

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios Suvelza Franz Xavier “Profundizando la Descentralización” 2006
- Garcia Linera, A (Vicepresidente del Estado Plurinacional): “Autonomías indígenas y Estado multicultural” FES-ILDIS, 2005
- S. Yampara H. “Descentralización y autonomías de la visión de los pueblos indígenas originarios” 2005
- J.C. Urenda Díaz “Separando la paja del trigo” “bases para constituir las autonomías departamentales” 2005
- FINOT, Iván, Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, mayo de 2001.
- MOLINA, Carlos Hugo, "Las reformas en el Régimen Municipal", en MILENIUM, Reflexiones sobre la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado". , ILDIS, Honorable Cámara de Diputados y Fundación Milenio, La Paz, 1994.
- CAMPBELL, Tim.: “Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe”. Washington, D.C.: Planeación y Desarrollo, Banco Mundial, 1994.
- José Blanes: “la descentralización en Bolivia avances y retos actuales”, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, noviembre de 1999.
- EMSO/ REGIONAL Componente, Hacia el Proceso de Descentralización. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, agosto 31, 1993.
- AYO, Diego, La Participación Popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia, CEBEM, cuadernos de investigación, 1999.
- SUR-CEBEM, UN LUGAR PARA LA INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE La descentralización, las políticas sociales y el municipio: Los casos de Chile y Bolivia, Santiago y La Paz, septiembre 1999, SUR Centro de Estudios Sociales y Educación, CEBEM Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, 1999.
- José Blanes: “la descentralización en Bolivia avances y retos actuales”, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, noviembre de 1999.

- Vallina Velarde, Juan Luis de la. "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.
- Fraga, Gabino: Derecho administrativo, 13ª ed., México, Porrúa, 1969.
- Ponce Cumplido, Jaime J. La Desconcentración Administrativa. Estudio Teórico-Doctrinario. Ed. Jurídica. Santiago de Chile, 1965.
- Méndez, Aparicio. "La jerarquía". Imprenta Rosgal. Montevideo 1950.
- Felipe Gómez Lobos Somavía, "Sistemas de Organización Administrativa", pág. 224.
- Savagües Laso, Enrique: "Tratado De Derecho Administrativo", 8va. Edición, 2002.
- Elwein, Thomas, Federalismo y autoadministración, S.P.I., 1998
- Elazar, D. J.: "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio 1996.
- Rainer-Olaff, Schultze, "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en D. Nohlen, Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, 1993.
- Loveman, Brian: "Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma parcial", ponencia presentada en el Coloquio II: Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo, México, 5-7 de diciembre. 1996.
- Díaz Cayeros, Alberto: "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio, 1996.
- Schwartz, B.: El federalismo norteamericano actual, Madrid, Civitas, 1984.
- Rojo Salgado, A.: El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política, Coruña, Edicós Do Castro Sada A., 1992.
- Caciagli, M.: "Estado unitario y reformas autonómicas: La descentralización en Italia y Francia", en Descentralización política y consolidación democrática, 1993.

- Martínez, M. Pedro: "El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la (re)construcción del federalismo en México", en *Gestión y Estrategia*, núm. 5, UAM-A, enero-junio de 1994
- Díaz Cayeros, Alberto: "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio, 1996.
- Ocaña, Lucila: "La recomposición del pacto federal", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 1, México, UNAM, enero-marzo 1996.
- PELAEZ, G., "Aspectos Fundamentales de la Descentralización (Estado de la discusión)" en *ILDIS*, Op. Cit. 1993.
- VALLES, J. y BOSCH, A. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1997.
- Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe: Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal, 2008.
- Shepsle, Kenneth A.: *la teoría positiva de las Instituciones Legislativas: Un enriquecimiento de la Elección Social y modelos espaciales, la Elección Pública N° 50*.
- Colomer, Josep María: *Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro 1ª Edición*, Gedisa Editorial, 2004.
- Monsalve, Sofia & Sottoli, Susana: *Ingeniería constitucional Vs. Institucionalismo histórico – empírico*, 1999
- Colomer, Josep María: *Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro 1ª Edición*, Gedisa Editorial, 2004.
- Gretchen Helmke & Steven Levitsky: *Las instituciones informales y la democracia: lecciones para América Latina*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.
- Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis P.: *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*", Fundación DEMUCA/AECID/Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España/REDGOB, San José, noviembre de 2008.
- Muñoz, J.M (2008). *Régimen internacional de asistencia electoral en el proceso de construcción de la institucionalidad en Nicaragua, período 1990-2006*.

- Inédito, tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas para optar al grado de Magíster Scientiae en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José
- Banco Interamericano de Desarrollo: La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID, Washington D.C., 2006.
 - Nohlen, D.: Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México. 1998.
 - Sartori, G.: Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México. 1994.
 - J.C. GAVARA DE CARA y F. VALLES VIVES: Los regimenes electorales territoriales en los estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia, Madrid 2007.
 - G. TRUJILLO: «El estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», REDC. Num. 2, 1981
 - GARRORENA: «Representación política y Constitución democrática», Madrid 1991
 - M.A. CABELLOS: «Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario», Madrid 2001
 - Internacional IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance): Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia, © 2010.
 - IPIÑA NAGEL, Mauricio.. Autonomías: Características y Principios Fundamentales. La Paz, Bolivia.

Normativa legal consultada:

- Gaceta Oficial de Bolivia, Constitución Política del Estado, Ley de 07 de febrero de 2009.
- Gaceta Oficial de Bolivia, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Ley N° 018, de 16 de junio de 2010.
- Gaceta Oficial de Bolivia, Ley Marco de Autonomías y Descentralización Administrativa, Ley N° 031, de 19 de julio de 2010.

- Gaceta Oficial de Bolivia, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Ley N° 018, de 16 de junio de 2010.

Noticias periodísticas consultadas:

- La Razón: Dos vocales intentan frenar tres referendos y no lo logran, Edición Impresa, La Paz – Bolivia, Ed. La Razón, 08 de mayo de 2008.
- Intervención de Luiz Carlos Abreu Mendes, Presidente de la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales de Brasil, en el III Congreso Internacional del CLAD (Madrid, 14-17 de octubre, 1998).

Páginas web consultadas:

- BLANES, J. comp. El reto de la planificación descentralizada CEBEM y la Sociedad Boliviana de Planificación, 1991. BLANES José, Implementación de Políticas Sociales Integrales a nivel Local en Bolivia. Estudios de caso. Investigación apoyada por el IDCR, <http://www.cebem.com> 1997.

ANEXOS

ANEXO I

NOTICIA PERIODÍSTICA

Dos vocales intentan frenar tres referendos y no lo logran

[La Paz - Bolivia - La Razón, 08/05/08](#)

Mediante dos resoluciones, el presidente de la Corte Nacional Electoral (CNE), José Luis Exeni, y la vocal Amalia Oporto desconocieron la legalidad de los referendos de aprobación de los estatutos autonómicos en Beni, Pando y Tarija, sin haber logrado que los procesos se paralicen.

En dos reuniones de sala plena, con voto disidente del vocal Jerónimo Pinheiro en una resolución y sin su firma en la otra, se aprobaron las resoluciones que anulan la competencia de las cortes para organizar las consultas sobre los estatutos autonómicos en estos departamentos.

"Reiterar que las cortes departamentales retomen el camino de la legalidad y de la institucionalidad para defender la institucionalidad de la CNE", exhortó ayer Exeni, a tres días de consumarse en Santa Cruz el primer referéndum sobre los estatutos, también desconocido por una resolución de la CNE.

Las resoluciones en las que se anula la competencia electoral departamental fueron aprobadas el 13 de marzo para la Corte de Beni y el 2 de mayo para sus similares de Pando y Tarija por Exeni y Oporto. Pinheiro en la primera firmó como voto disidente y en la segunda no firmó.

Ayer en la mañana, el senador Luis Vásquez (Podemos) informó que Pinheiro se comunicó con él para denunciar que abandonó la sala plena y no participó de la aprobación de la resolución del 2 de mayo, porque no formó parte de la agenda inicial.

"Exeni hace firmar la resolución por sólo dos miembros, pero para tener validez, aunque sea con voto disidente, debía estar firmado por los tres", dijo y luego anunció un proceso de fiscalización.

En la tarde, el presidente de la CNE defendió el procedimiento y señaló que la resolución, como las del 13 y 7 de marzo, que intentó frenar la consulta cruceña, tiene "plena validez" pues la sala plena se instaló con quórum.

Por el contrario, advirtió al vocal Pinheiro, oriundo de Pando, que cometió "una falta muy grave" al abandonar la reunión aduciendo "presiones regionales" y no firmar el documento como lo había hecho antes, con voto disidente. Con esta y las otras dos resoluciones firmadas por Exeni y Oporto se pretende frenar los referendos, sobre la base de una ley aprobada por el MAS y que faculta al Legislativo a convocar a este tipo de consultas. El Gobierno cuestiona los procesos en las cuatro regiones opositoras.

No obstante, como ocurrió con la Corte de Santa Cruz, la presidenta de la Corte del Beni, Zulema Gutiérrez, sostuvo que continuará con la organización del referéndum del 1 de junio, fecha en la que también está convocada la consulta en Pando.

"Nosotros hemos continuado con este proceso", informó Gutiérrez, tras recordar que el 2 de mayo se cumplió con el sorteo de los jurados electorales y la presentación de su página web.

Desde Tarija, el presidente de la Corte Electoral, Miguel Ángel Guzmán, también adelantó que no acatará la resolución de la máxima instancia electoral. "Nosotros vamos a seguir adelante".

La situación con las cuatro cortes preocupa a Exeni, quien ayer alertó "que se está conduciendo a una situación de crisis agravada en el organismo electoral en su conjunto y eso es muy peligroso para la democracia".

En los documentos aprobados el 13 de marzo y el 2 de mayo, coincidentemente exhortan al Congreso a convocar a las consultas departamentales con un plazo "mínimo de 90 días".

LOS HECHOS

Hito ● El 7 de marzo, la CNE aprobó una resolución en la que revocó la facultad de la Corte cruceña de organizar el referéndum del 4 de mayo. La consulta se realizó.

Desafío ● Como lo hizo la Corte cruceña, sus pares de Beni, Pando y Tarija desafían la autoridad de la instancia electoral. Estos departamentos llevan a consulta sus estatutos autonómicos, que son cuestionados por el Gobierno.

Fecha: 08/05/08

http://www.la-razon.com/versiones/20080508_006266/nota_247_592267.htm

ANEXO II

**ENCUESTAS REALIZADAS A
AUTORIDADES Y SERVIDORES
PÚBLICOS.**

**ENCUESTAS DEL TRABAJO DE CAMPO TESIS DE GRADO
A AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Nombre:.....

Sexo:

M

F

Cargo:.....

1. ¿Existe un ejercicio de las autonomías departamentales?
 - a. Si
 - b. No
 - c. No sabe
2. ¿Usted sabe que es jurisdicción competencial?
 - a. Si
 - b. No
3. ¿Existen los límites jurídicos competenciales compartidos del régimen electoral?
 - a. Poco
 - b. Mucho
 - c. Nada
4. ¿Existirá una contradicción sobre el sistema de competencias de las unidades territoriales autónomas y el nivel central del estado en el régimen electoral y la Ley marco de autonomías? Como:
 - a. Competencia Compartida
 - b. Competencia Departamental
 - c. Competencia Estatal
5. ¿Existe realmente una descentralización de las tareas competenciales compartidas del Órgano Electoral Plurinacional?
 - a. Si
 - b. No
 - c. Desconoce
6. ¿Existen limitaciones al ejercicio de las competencias compartidas en el marco de las autonomías departamentales?
 - a. Si
 - b. No
7. ¿Es necesario un mecanismo jurídico que permita el ejercicio de las competencias autonómicas departamentales compartidas en materia electoral, que contengan los principios básicos de regulación general de la materia?
 - a. Si
 - b. no

ANEXO III

**ENCUESTAS REALIZADAS A
CIUDADANOS**

**ENCUESTAS DEL TRABAJO DE CAMPO TESIS DE GRADO
A CIUDADANOS – LA PAZ**

Nombre:.....**Sexo:**

M

F

1. ¿Usted sabe que es jurisdicción competencial?
 - a. Si
 - b. No
2. ¿Conoce los límites jurídicos competenciales del régimen electoral?
 - a. Poco
 - b. Mucho
 - c. Nada
3. ¿Existirá una contradicción sobre el sistema de competencias de las unidades territoriales autónomas y el nivel central del estado en el régimen electoral y la Ley marco de autonomías? Como:
 - a. Competencia Compartida
 - b. Competencia Departamental
 - c. Competencia Estatal
4. ¿Existe realmente una descentralización de las tareas del Órgano Electoral Plurinacional?
 - a. Si
 - b. No
 - c. Desconoce
5. ¿Es necesario un mecanismo jurídico que permita el ejercicio de las competencias autonómicas compartidas departamentales en materia electoral?
 - a. Si

No

ANEXO IV

ENTREVISTAS A AUTORIDADES