

*A mis papás y mis hermanos que son la
fuente de todas mis luchas y mis afectos.*

*Al Dr. Angelo Estivariz Al dr. Marco Antonio
Saavedra y a la Lic Sulema Quintanilla por su
enorme colaboración.*

*A mi carrera y sus docentes por sus esfuerzos y
dedicación.*

INDICE	
CAPITULO I.	
EL UNICIPIO.....	8
1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXISTENCIA Y VIGENCIA DEL MUNICIPIO.....	8
A. GRECIA. POLIS Y DEMOS.....	8
B. ROMA.....	9
C. EL MUNICIPIO VISIGODO.....	11
D. CONCEJO O MUNICIPIO MEDIEVAL ESPAÑOL.....	11
E. LOS CONCEJOS CASTELLANOS.....	12
F. EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA.....	16
2. ASPECTOS DOCTRINALES QUE SUSTENTAN LA VIGENCIA DEL MUNICIPIO.....	21
3. ASPECTOS TITUCIONALES.....	22
4. ASPECTOS NORMATIVOS.....	22
4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (CPE). Ley N° 2650 del 13 abril de 2004.....	22
4.2. LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR. Ley N° 1551 del 20 de abril de 1994.....	23
4.3. LEY DE MUNICIPALIDADES. Ley N° 2028 del 28 de octubre de 1999.....	23
4.4. LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL	
- Ley N° 1178 (SAFCO) del 20 de Julio de 1990.....	23
a) Sistemas para Programar y Organizar las Actividades.....	24
b) Sistemas para Ejecutar las Actividades Programadas.....	24
c) Sistema para Controlar la Gestión del Sector Público.....	25
5. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.....	26
5.1. El Estado como principio de organización Municipal.....	26
a. Tipos de Estado.....	27
b. Elementos del Estado	27
c. Criterios de clasificación de las funciones del Estado.....	27
6. FUNCIONE, MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATEGICOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ.....	28
a) Misión.....	28
b) Visión.....	28
c) Objetivo.....	29
CAPITULO II.	
GOBIERNO MUNICIPAL.....	31
A. MISIONES Y ROLES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	31
a) Jurisdicción territorial.....	31
b) Recursos que se transfieren a las Municipalidades.....	31
c) Mecanismos de Articulación.....	32
1. Articulación Vertical.....	33
2. Articulación Horizontal.....	33
3. Articulación a nivel Interinstitucional e intersectorial.....	34
B. PRONOSTICO SOBRE LOS PROBLEMAS DETECTADOS.....	35
C. SOLUCIÓN PROPUESTA.....	37

CAPITULO III.	
EL MUNICIPIO EN LA PERSPECTIVA DEL PROCESO AUTONOMICO.....	39
I. MUNICIPIO Y LA AUTONOMIA.....	39
A. LA AUTONOMIA COMO PUNTO DE PARTIDA.....	39
1. LA REGIONALIZACION.....	39
2. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA: EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA.....	40
a) Centralismo.....	41
b) Desconcentración.....	41
II. AUTONOMIA DESDE EL MUNICIPIO.....	48
A. FUNDAMENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE UN MODELO DESCENTRALIZADO EN AMÉRICA LATINA.....	48
B. POSIBILIDADES DE LA AUTONOMÍA, COMO MEDIO DE DEMOCRATIZAR AL ESTADO.....	49
C. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO REFERENTE DE REGULACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO.....	51
III. POSICIONES SOBRE AUTONOMIA – POSTURAS NACIONALES.....	52
A. POSICIONAMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RESPECTO A LAS AUTONOMÍAS. ¿CÓMO CONCIBEN LAS AUTONOMÍAS?.....	52
B. VISIONES INDÍGENAS DE DESCENTRALIZACIÓN; DESDE LA ÓPTICA GUARANÍ.....	55
C. AUTONOMÍAS INDÍGENAS Y ESTADO MULTICULTURAL.....	62
D. POSICIÓN CRUCEÑA - LA NACION CAMBA.....	67
E. PROPUESTA DEL COMITÉ CIVICO PRO-SANTA CRUZ.....	71
F. PROPUESTA DE AMDECRUZ SOBRE LAS AUTONOMÍAS.....	73
a. Sostenibilidad fiscal y financiera del nivel intermedio y local.....	77
b. Modelo de desarrollo y administración de RRNN.....	77
MESA 1: SOSTENIBILIDAD FISCAL Y FINANCIERA.....	79
MESA 2: Sostenibilidad Y Empoderamiento Social.....	79
MESA 3: Recursos Naturales.....	81
Resumen de los eventos por Departamento.	
A. SANTA CRUZ.....	85
B. TARIJA.....	86
C. BENI.....	87
D. PANDO.....	88
E. CHUQUISACA.....	88
F. ORURO.....	90
G. POTOSÍ.....	91
H. LA PAZ.....	92
3. Conclusiones Generales Obtenidas por AMDECRUZ, en las reuniones y mesas de Trabajo, Realizadas el 2005.....	92
4. Resultados Relevantes, para la Lógica Municipal planteada por AMDECRUZ.....	93
G. JUAN CARLOS URENDA DÍAZ - BASES PARA CONSTRUIR LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES.....	93
a. La Federación de Municipios.....	95
b. La Federación de Municipios.....	97
c. Principios rectores.....	98
d. Sistema de atribución de competencias.....	101
e. El federalismo de ejecución.....	108

III. POSICIONES SOBRE AUTONOMIA – ESTUDIO COMPARADO.....	112
A. FEDERALISMO ALEMÁN. El futuro del nivel intermedio en Bolivia a la luz de la experiencia alemana - Dr. Markus Steinich.....	112
1. Mecanismos de la constitución alemana para asegurar la cooperación vertical entre la Federación y los Lander.....	115
a) Garantía de continuidad en la Ley Fundamental.....	115
b) Prohibición de cesación.....	115
c) Reforma Territorial.....	115
d) El principio de homogeneidad.....	115
e) Lealtad federal.....	116
f) El derecho federal deroga el derecho de los Landers.....	116
g) Coerción federal.....	116
2. Mecanismos de la constitución alemana para asegurar la cooperación vertical entre la Federación y los Lander.....	116
a) Cooperación en el proceso nacional de legislación.....	116
b) Cooperación legislativa.....	117
c) Legislación exclusiva de la Federación.....	118
h) Cooperación jurisdiccional.....	122
i) Régimen Financiero.....	122
j) Compensación de ingresos.....	123
k) Mecanismos de la constitución alemana para asegurar	
B. LOS CASOS DE ITALIA Y DE FRANCIA.....	125
C. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA FRANCESC DE CARRERAS SERRA.....	126
1. Principios fundamentales del Estado Español.....	126
a) El principio dispositivo: el derecho a la autonomía.....	127
b) Diversas vías de acceso a la autonomía.....	128
c) El principio de unidad.....	129
d) Principio de autonomía.....	132
e) El principio de solidaridad.....	135
2. El ordenamiento jurídico autonómico.....	137
a) El contenido de los estatutos.....	138
3. Las relaciones entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico.....	139
a) Principio de jerarquía: la subordinación a la Constitución.....	140
b) Principio de competencia entre ordenamientos.....	140
c) Principios de supletoriedad y prevalencia.....	140
4. Las Instituciones Políticas y las Competencias de las Comunidades Autónomas.....	141
a) Las instituciones políticas.....	141
b) Las instituciones políticas y la forma de gobierno.....	141
5. Las competencias.....	143
a) Principios básicos que regulan la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	143
b) Tipos de competencias.....	144
c) Los conflictos de competencia.....	145

6.	Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	146
a)	Participación de las Comunidades Autónomas en el Estado	146
b)	Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	147
c)	Los diferentes tipos de relaciones.....	147
d)	La financiación de las Comunidades Autónomas	151
e)	Los sistemas de financiación autonómica	152
f)		
IV.	PROPUESTA. AUTONOMIAS DESDE EL MUNICIPIO.....	152
1.	¿Qué debemos entender por autonomía?.....	152
2.	Autonomías Departamentales.....	152
3.	Principios Directrices.....	154
4.	Autonomía desde lo Municipal.....	156
5.	Asignación de competencias.....	157
a)	Competencias Estatales.....	159
b)	Competencias Departamentales.....	160
c)	Competencias Municipales.....	163
V.	CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES.....	165
VI.	BIBLIOGRAFIA.....	169
VII.	ANEXOS.....	172



“Autonomías desde el Municipio”

INTRODUCCION

El presente trabajo es el resultado del Trabajo Dirigido realizado en el Gobierno Municipal de La Paz, se ha tomado como temática de análisis, el estudio del Proceso autonómico desde una visión municipalista.

La actual coyuntura que vive nuestro país nos lleva a plantearnos posibles transformaciones en el escenario político, con miras a afrontar una Bolivia distinta a la que conocemos, es por ello que el presente estudio considera a los Municipios como principales actores en el proceso de cambio de las actuales estructuras de gobierno.

Los factores esenciales para considerar a los municipios como los actores esenciales para llevar a cabo en nuestro país un proceso autonómico, de los niveles intermedios, son fundamentalmente los que los relacionan con la sociedad civil, al estar ligados a ella y su amplia experiencia autonómica asumida desde la introducción de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

Factores que nos muestran que los municipios son las instituciones mas cercanas a la sociedad, en los cuales se concentran sus necesidades y demandas, esta institución refleja las cualidades del grupo social donde se desarrolla, siendo evidente la conexión y la identificación que el ciudadano tiene con su municipio, sintiéndose mas ligado a esta institución, que a cualquier otra institución de gobierno. Por otro lado es necesario tener en cuenta que el municipio al haber asumido un proceso autonómico, que amplia sus competencias y mejora sus capacidades con resultados muy favorables, ha generado la experiencia necesaria que le permite generar las condiciones necesarias para proyectar el modelo autonómico a los departamentos.

Son muchos los trabajo que han analizado la temática autonómica, pero es necesario abordarlo desde una visión municipal y acercarnos a las posiciones que nos plantean este camino de análisis.

Es por ello que la primera parte de este trabajo esta orientado a conocer los orígenes y la historia del municipio, analizando su formación y sus transformaciones, para poder valorar la importancia que representa esta institución para cualquier sociedad, base para el desarrollo de grandes culturas como la romana y la griega, que surgen a partir del Municipio.

Para luego remite al análisis del Municipio en la actualidad, su evolución en Bolivia y las modificaciones llevadas a cabo con la introducción de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa. Se realizó también un análisis doctrinal, normativo y administrativo del Municipio, estableciendo los factores que fundamentan su existencia.

Un segundo capítulo está avocado al análisis de la misión, visión y los objetivos que cumple el Gobierno Municipal de La Paz y analiza las competencias que asume el Municipio con una visión autonómica estableciendo los factores que condicionan la posición autonómica asumida en este trabajo.

Un tercer capítulo analiza el tema de las autonomías en toda su magnitud, estableciendo su fundamento doctrinal y los factores de su viabilidad para su aplicación a la realidad boliviana. Lo que nos permite introducirnos en el estudio de diferentes

posiciones que nos permiten establecer las percepciones que tienen los doctrinarios, sobre la temática, su visión desde su una posición de clase o de región, la concepción que tienen de la Bolivia futura y su posición dentro de ella. Por otro lado el análisis de los modelos aplicados en otros países, nos muestran otros escenarios con muchas diferencias, pero también con muchas similitudes, que nos permiten asimilar un importante escenario de estudio, donde podemos aprender de los errores y los logros que otros países ya han experimentado.

La última parte de este trabajo, presenta mis percepciones sobre el proceso autonómico, que parte de considerar al Municipio como el eje articulador de este proceso, por haberse situado en el ámbito nacional como una institución con una fuerte conexión con la sociedad, con una amplia capacidad de involucramiento con su gente y sus raíces culturales. Considerando de igual manera su amplia experiencia autonómica, asumida a partir de los cambios estructurales llevados en los últimos años, producto de la implementación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

CAPITULO I

EL MUNICIPIO

2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXISTENCIA Y VIGENCIA DEL MUNICIPIO.

Los antecedentes históricos del Municipio y su evolución, se los encuentra en la misma historia de la humanidad, pues surge como una creación del hombre en su intento de crear institutos políticos para el manejo y la administración de los asuntos públicos. Constituyéndose el municipio en los primeros pasos del hombre en post de la búsqueda de una organización política que dirima los conflictos sociales y permita la convivencia social, es desde ese punto de vista un ente que surge de la convivencia propia de las pequeñas organizaciones sociales.

Por ello es pertinente y necesario hacer una revisión, de los orígenes de esta institución, desde sus primeros rasgos de formación, hasta los tiempos actuales.

A. GRECIA. POLIS Y DEMOS.

Los helenos, constituyen uno de los pueblos que presenta significativos avances en materia de convivencia social y urbana. Presente en el análisis y estudio de muchos pensadores, por las características tan únicas de sus ciudades-estado, que se establecieron a lo largo de colinas, valles e islas vecinas, las que mantienen la tradición de un origen común, poseen las mismas instituciones sociales y religiosas, aun cuando viven independientemente unas de otras, mediante un sistema de autonomías y alianzas ante el peligro extremo.

Quinientos años antes de Cristo, se desarrolla en Grecia un tipo de *gobierno local*, **la Polis** o ciudad-estado. Estos pequeños estados se gobernaban por acuerdos y resoluciones, tomados en asambleas públicas. Por las características montañosas de su territorio, se articularon en un conjunto de pequeñas ciudades aisladas unas de otras, lo que generó, que cada ciudad creara un tipo de gobierno propio. De acuerdo a su medio geográfico y sus particularidades sociales.

Según Efrén Cordaba, citado por Zucherrinos, la polis y el demos son tanto un Estado como un Municipio, o lo que mejor podría denominarse un Estado-municipio, no existiendo diferencias entre el gobierno nacional o municipal, entre Estado y Municipio, lo que permite establecer un régimen de subordinación que se dibuja alrededor del **demos**.

El demos o pueblo, era una parte determinada del territorio de un Estado, una unidad de Gobierno Local, un ayuntamiento con una doble función de asociación y división administrativa; a la cabeza de un alcalde electivo, llamado "demarca" y varios funcionarios civiles y religiosos; cada gobierno local poseía sus bienes, su presupuesto y sus fiestas, sus asuntos eran administrados por sus propios ciudadanos.

B. ROMA.

Seis siglos antes de Cristo, se desarrollan en Roma ciudades con gobiernos organizados, que se desarrollaron sobre la base del reinado, la república y el imperio. Donde el emperador es quien reúne en sus manos todos los poderes, que giran alrededor de instituciones políticas que han adquirido gran perfección. Después de la conquista de Italia y las guerras púnicas, Roma inicia la etapa de creación de ciudades, en las colonias y en el ámbito de su demarcación territorial, que se consolidan y mantienen gracias al poder militar, lo que constituye la Romanización de Europa.

Una primera etapa de Roma se caracteriza por una notable diferencia entre patricios y plebeyos; donde solo los patricios poseen el poder y la plenitud de los derechos, así como la dirección de los negocios públicos, la plebe estaba fuera de la ciudad y de la Ley.

El Municipio en Roma, asume diferentes formas de acuerdo al momento histórico: así el *municipium itálico*, *civitas sine suffragio*, *em municipio social*, que reconoce al los ciudadanos todos sus derechos, o el *municipio provincial*. Pero la característica esencial de esta institución en Roma, es la calidad de ciudadano romano o latino de sus componentes y la autonomía de sus asuntos internos, mediante sus comicios, senados y magistraturas.

Primera Etapa. Conquista. Roma somete a sus pueblos vencidos a la esclavitud, sin embargo si el pueblo conquistado no había opuesto tenaz resistencia, es decir si se sometía a discreción (*diditio*), se le permitía conservar parte de sus bienes y algunos de sus derechos pero la **independencia** del pueblo vencido era totalmente aniquilada.

Segunda Etapa. Cambio de política. En lugar de arrasar a la ciudad vencida o de someterla a la condición de colonia, se creyó ajustado al orden natural, el respetar el derecho que tenía de elegir a sus magistrados y darse sus leyes, al tiempo que se les extendía la protección de Roma y se otorgaba a sus vecinos la ciudadanía romana con la obligación gravosa de pagar un tributo llamado *múnera*.

El Municipio propiamente dicho, como ente diferenciado¹, y separado del gobierno, aparece, por primera vez en la historia en la ciudad de **Tusculum**, Roma, el año 387 antes de Cristo, siendo un territorio de equilibrio entre la conquista y dominación de una ciudad por Roma y la independencia de que antes gozaba.

De esta manera se puede ver, a través de lo que se denominaron las **Cosmópolis**, que aparecen los municipios los cuales consistían en ciudades incorporadas a Roma a las cuales se les concedía, en mayor o menor grado, la ciudadanía romana. Dentro de ellas se distinguían, las que gozaban de ciudadanía y de amplias libertades administrativas, *municipio foederata*, las ciudades aliadas y los que no gozaban de

¹ Según Cordoba, citado por Zucherrino en su libro, Pag. 60

derechos de situación privilegiada, *municipia ceriat*, que conservaban su organización local sin tener la ciudadanía romana.

El municipio romano, en la concepción de varios tratadistas presenta las siguientes características:

- Un territorio, determinado propio.
- Un pueblo que se reunía en una asamblea general (Comunidad Municipal).
- Una organización especializada, en un cuerpo deliberante, **curia**, con sus magistrados.
- Un culto común de sus dioses.
- Los munícipes o habitantes de las *municipia* (ciudades o villa), tenían la calidad de ciudadanos romanos, ósea poseían:
 - **Status libertatis**, estado de libertad.
 - **Status civitatis**, estado de ciudadanía, nacionalidad.
 - **Status familias**, estado de familia.

Status, que les daba a los ciudadanos romanos el goce de todos los derechos, y que un edicto posterior amplió, haciendo extensivo estos derechos a los súbitos del Imperio.

- Los municipios estaban dotados de autonomía administrativa local, que comprendía: el gobierno interno, la organización de la policía y de la justicia.
- La *municipia*, formaba parte de la organización superior del Imperio romano.
- Tiene un carácter esencialmente urbano, es un privilegio de la ciudad, no tenía incidencia en el campo.
- La *municipia*, era una *universitas juris*, una corporación, en la concepción moderna una persona jurídica o moral, con patrimonio propio y con todos los derechos inherentes a la condición de persona de derecho privado.
- Todos los miembros de la "Civitas", (ciudad), al ser miembros de ella se llamaban "cives", (ciudadanos), eran considerados como propietarios comunitarios del suelo y participaban de la vida pública e intervenían directamente en el gobierno local, por medio de la asamblea de los hombres libres, a la cual eran convocados para hacerle conocer las medidas adoptadas.
- Tenían sus magistrados municipales, libremente elegidos en las Curias. Posteriormente, simultáneamente con el **Pretor** (quien tenía a su cargo la administración de la justicia) y los **Ediles curules**, (encargados de la policía urbana, de los mercados calles y espectáculos públicos).

Leyes Municipales en Roma. Las relaciones entre Roma y los municipios, se establecían a través de leyes municipales, leyes que establecieron la diferencia precisa de las funciones municipales y las del poder central. Establecieron de igual manera la autonomía municipal, pasando de la calidad de institución de hecho a

institución de derecho, otorgándole también leyes municipales de jurisdicción territorial propia en el límite de sus facultades.

C. EL MUNICIPIO VISIGODO.

La invasión visigótica, no extinguió las instituciones romanas, régimen municipal no desaparece, pero experimenta transformaciones, producidas a causa de la modificación del estado social, que se adviene con el Régimen Feudal.

Los burgos. Las ciudades romanas, pierden importancia frente a la incursión de los visigodos. Los germanos a diferencia de los romanos, tienen predilección por la vida de campo; el señor (dominus), se instala en su castillo y los plebeyos ocupan el campo (siervos de la gleba), formando pequeños pueblos o villas. Es aquí donde surgen los **burgos**, (palabra que deriva de la palabra purgo, torre), que constituyen una muralla de piedra, rodeada por un foso, algunas puertas en la muralla de piedra, con el espacio externo. Donde se exige a los villanos de los alrededores que trabajen para el señor feudal, recibiendo en contraparte protección de ser necesario. En su interior reside una guarnición de caballería, existe un torreón a manera de pequeño palacio, que cobija al señor feudal, una iglesia con un clérigo, que atiende las necesidades de culto, granjas y graneros para almacenar alimentos y los tributos, que se imponen a sus súbditos, quienes también tienen la obligación de alimentar a la guarnición.

En los burgos, surge una institución de origen netamente germánico, el **conventos públicos vicinorum**, asamblea compuesta por hombres libres de cada población, o distrito rural, quien tenía en sus manos la administración de justicia y de las cuestiones de la vida local; con competencias en materia: **edilicia**, sobre deslinde y amojonamiento de heredades; **política**, en la indagación y búsqueda de siervos fugitivos; **judicial**, en la aplicación de ciertas penas; luego en la industria, el comercio y reglamento de gremios.

D. EL CONCEJO O MUNICIPIO MEDIEVAL ESPAÑOL.

Pese a la gran influencia que han tenido los municipios romanos y germánicos, el municipio creado en el medioevo español, tiene un origen netamente español, pues nace sin influencia alguna de sus fronteras, que tendrá gran importancia para la mecánica política de los pueblos, junto con los parlamentos, dando lugar a una especie de red de grandes consejos, desarrollándose en torno a grandes centros urbanos repoblados o creados con fines militares.

Otros autores sostienen que esta forma de gobierno local, tiene su origen en las instituciones de los pueblos visigodos, que era gobernada por la asamblea general de vecinos o consejo, organismo primario y básico, que separa el consejo de los

alcaldes como organismos especiales, para la administración de la justicia, que continúa ejerciendo las funciones de gobierno y administración económica.

Con la invasión de los árabes, el derecho pupilar de influencia germánica, logra sobrevivir en las cartas de población y los fueros municipales, que tienen gran predominio en gran parte de España.

La mayor importancia de estos consejos municipales, se da en la influencia que ejercen sobre las clases inferiores que forman parte de estos, logrando constituirse en un punto central de la lucha contra los privilegios y abusos de la nobleza.

E. LOS CONCEJOS CASTELLANOS.

La influencia que ejerce el municipio en el proceso de conquista de América, es muy grande.

La **Asamblea General**, Consejo abierto, desaparece, en la dirección de la ciudad por concejos reducidos, con miembros que varían, los regidores (que así se llamaban los componentes del Concejo) eran elegidos por la corona, con el fin de que siendo sus auxiliares, no sean sus rivales. El pueblo elegía, sus jurados y síndicos con misión de asistir a las deliberaciones de los regidores, vigilar sus actuaciones y protestar de acuerdo con los intereses de su vecindario. El consejo se reunía ordinariamente bajo la presidencia del corregidor. El **corregidor**, era un funcionario nombrado por la Corona y era encargado de la administración directa de la ciudad, sustituyendo a los alcaldes de fuero.

Por otro lado estaban los **regidores**, los cuales tenían la misión de regir la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abasto, licencias de funcionamiento, mercaderías y oficiales, reconocimiento de cargos, salud pública, así como defensa de las prerrogativas vecinales y protección de invasores.

Según algunos autores, la conquista representa un proceso de colonización de América, pues mientras los romanos realizaban un proceso de conquista y expansión, un proceso eminentemente militar y político, los españoles, introducen en América sus instituciones, su forma de vida y sus rasgos culturales, que son incrustados en las formas de vida de sus habitantes originarios. Pero esta tesis, no es el centro de análisis de este trabajo, pues para ello debería realizarse un análisis de los beneficios y desventajas que trajo este proceso; más aun cuando otros autores asumen el proceso colonizador como esclavista y explotador, cuando afirman que los reinos indígenas tenían una organización jurídica y económica propia, basada en el imperio incaico que había puesto su grano de arena en el proceso de sometimiento de sus súbditos, que facilita el proceso de dominación; tesis que tiene muchos puntos importantes a considerar.

Del proceso de colonización española, se realiza una simbiosis de culturas, donde van a mutar instituciones españolas e indígenas, los cabildos indígenas,

revestidos del poder delegado de la corona española, donde el municipio castellano se constituye en la fusión de esta simbiosis; tiene su origen en la conquista y sienta las bases de la nueva organización colonial. Lo que permitirá posteriormente, la fusión biológica entre dos razas, la española y la autóctona. A decir de algunos autores, puede considerarse al municipio y la iglesia, como las primeras dos instituciones que España introduce en América Latina.

Tres países fueron los primeros en implementar en sus territorios, los primeros municipios:

- **Santo Domingo:** Fundado en 1494, la primera población del nuevo mundo; la Isabela, para la cual Colón, designa algunas autoridades.
- **Puerto Rico:** En la Villa Coparra, en 1500 establecida provisionalmente por Juan Ponce de León, quien designa un Concejo Municipal.
- **Cuba:** En la ciudad de Baracoa, donde se organiza la institución del Ayuntamiento.

El primer ayuntamiento en América, fue fundado por Cortés con el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz en México, el 10 de julio de 1519. Todos ellos se anticipan a las primeras municipalidades norteamericanas en siglo y medio, como la de New York, cuyo origen se remonta a 1665.

El municipio Hispanoamericano del periodo colonial, es un transplante del municipio castellano, según opinión del historiador argentino Ricardo Levene. Si bien en España, el municipio estaba perdiendo vigencia, al ser incorporado a las Indias, este recupera su vigor, las nuevas condiciones geográficas y sociales le dan al Municipio una nueva vitalidad. España, encuentra en los nuevos consejos, el perfecto órgano para regular jurídicamente a las nuevas naciones y para regular los privilegios de los descendientes de los descubridores y de la burocracia colonial.

Terminado esa etapa de esplendor, de los municipios, surge el sistema de enajenación de los oficios públicos, lo que da inicio a un periodo de decadencia del municipio. Los municipios coloniales, sobre todo los de las ciudades, más importantes, caen en manos de oligarquías, más interesadas en la satisfacción de vanidades sociales, que a la defensa de los intereses ciudadanos; decadencia que se incrementa con el establecimiento de las Intendencias.

En los últimos años de la dominación española, con el relajamiento de los poderes estatales de la corona, los municipios coloniales, adquieren importancia en la actividad social y política, jugando un rol importante en las luchas por la independencia.

Los concejos medievales, dan origen al Cabildo, que es concebido como el gobierno del pueblo, para el gobierno de la Republica. Las nuevas ciudades que se iban fundando, eran gobernadas por los Cabildos. De esta manera el municipio del siglo XVI, con su menguada autonomía, sirvió de modelo para organizar el Régimen Político de las poblaciones indianas, instituciones municipales, que son el origen de las actuales instituciones locales.

A lo largo de la evolución del municipio en América, se pueden distinguir tres características, que marcan el proceso de su desarrollo histórico:

- o Al iniciar la conquista el Municipio, renace gracias a las características geográficas y políticas de las nuevas poblaciones.
- o El municipio esta sometido al virrey o al corregidor, lo que da origen al Cabildo Indiano.
- o Después de un lento proceso de decadencia de los municipios, agravado con la implementación del sistema de enajenación de oficios concejiles, el Municipio se reanima en los movimientos de convulsión libertaria del siglo XVIII.

A lo largo de las época Colonial, los Cabildos, se constituyeron en el medio de defensa contra los abusos de la Corona, por la aplicación de nuevas leyes, la creación de impuestos, la amenaza de invasiones, las guerras civiles y los levantamientos de los indios entre otros; que constituían motivos suficientes para congregar al vecindario en los Cabildos Abiertos.

Entre los Cabildos más violentos, esta el que se llevo a cabo en Quito en 1592, que se realizó como protesta contra el impuesto llamado **alcabala**; en dicho cabildo se acordó unánimemente no acatar la Real Cedula que dicta dicho gravamen y pedían a la vez al rey su derogatoria.

Otros cabildos llevados a cabo a lo largo de América, se reunían con frecuencia para decidir el futuro de sus regiones, solucionar conflictos de competencia y aplacar los derechos de los indígenas, que con mucha frecuencia se hacían escuchar, pero muy raras veces eran atendidas sus demandas.

Pero sin lugar a dudas no se puede desconocer la inmensa labor de los cabildos en el proceso independentista, pues fue en ellos donde se forjo la independencia y fue el refugio de la libertad, ya que en ellos es donde se empieza a hablar de un gobierno propio para América, libre del influjo español.

Si bien la institución del Cabildo, juega un papel muy importante en la historia de América, esta institución no es más que el medio del cual se aferraron las aspiraciones y los anhelos de los pueblos, pues es en el cabildo donde se forja al **pueblo** que delibera.

Otra importante variación de este instituto, fueron los cabildos indígenas, que se regían por la ordenanza del Virrey Toledo. Institución que conservo las características propias de las instituciones indígenas, basándose en la **marca aymará – quechua**, cuyo antiguo precedente es el **ayllu**. La finalidad de este instituto era el de evitar los agravios y daños que recibían de sus encomendadores, por medio de la elección de alcaldes regidores **qipocamayos** y oficiales del Cabildo para los pueblos de indios, cuyas funciones eran: la de establecer la jurisdicción de los alcaldes, formular testamentos, cláusulas de entierro y misas, establecer a los herederos y albaceas, determinar los bienes y obligaciones de los indios de cada pueblo.

De esta manera el cabildo alcanzo toda autoridad jurídica y administrativa, además de tener la potestad de administrar políticamente a las nuevas poblaciones de territorios conquistados. Pero en el siglo XVI, la corona española, quiere enterrar el poder municipal y devolver la importancia de los fueros. De esta manera en 1557, los corregidores dejan de ser delegados reales para dar paso a los intendentes o Capitanes Generales

La creación de las Reales Audiencias, significo una nueva amenaza para los cabildos, pues además de ser un poder superior, por ley debían asesorar a los virreyes y gobernadores en las cuestiones de gobierno, papel reservado hasta entonces a los ayuntamientos de las capitales.

Como ya se mencionó, el remate de los cargos concejiles a los mejores postores, constituye otro golpe para el Cabildo, otorgando los cargos de manera vitalicia y no anual como era hasta entonces.

Cuando se establecieron las Intendencias en España, estas fueron también introducidas en las colonias, por medio de las Reales Ordenanzas de Intendentes; reuniendo en una sola institución las funciones y facultades de las provincias, otorgándole a la nueva institución todas las atribuciones que correspondían a los gobernadores y corregidores, las del gobierno político y militar, así también las funciones de los Corregimientos mayores de las respectivas capitales.

La introducción de las Intendencias en América, constituye una importante reforma político administrativa del siglo XVIII. Que pretende el saneamiento de la Hacienda Pública y una mayor centralización administrativa. Ricardo Levene, considera que esta reforma tenia como objeto, la unificación en una misma organización de las funciones políticas y económicas de las metrópolis con sus colonias. Pero esta reforma representa a la vez, un error muy grande, pues con esta reforma se desplazo a los criollos de sus puestos de gobernadores, alcaldes mayores y corregidores para sustituirlos por funcionarios peninsulares; lo que constituye un precedente para la futura independencia.

Pero los cabildos tienen una mayor importancia a la hora de escribir la historia de los países latinoamericanos, pues en los Cabildos se encuentran los antecedentes de las revoluciones independentistas, desde México hasta las provincias del río de La Plata.

Los Ayuntamientos se constituyen en un reducto del partido criollo, ya que los concejos municipales integrados por regidores perpetuos y honorarios o temporales, dieron el ingreso a los hijos de la tierra a la cosa pública; de esa manera los municipios se constituyeron en el centro de los ideales políticos, en un momento en que España, se encontraba sometida a los intereses franceses, se acuerda en las colonias de América que: "las colonias abandonadas a sus propias fuerzas no tenían porque seguir el destino"

de España, mientras ésta se hallase sometida a un poder extraño". De esta manera el municipio va a constituirse en el receptor de los ideales independentistas y los intereses políticos y económicos de las clases sociales en pugna.

F. EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EN BOLIVIA.

Desde hace más de una década que se han venido desarrollando reformas estatales en los países de América Latina y otros países en desarrollo. Estas reformas, tanto en el campo económico como político, son respaldadas y "sugeridas" por los organismos de cooperación internacional y las agencias financieras mundiales y tienen por objetivo la "modernización" del Estado, el saneamiento de las economías y la profundización/consolidación de las democracias.

La idea de descentralización administrativa se introduce en Bolivia ya en 1931, cuando es puesta en consideración por el referéndum llevado a cabo en ese año, pero será hasta 1967, que se introduzca en la Constitución de ese año en su art. 110; antes de este artículo, según nos señala Carlos Molina², no existen antecedentes constitucionales sobre el tema.

Al respecto la Constitución de 1938, según nos señala Molina³, introduce la figura de Gobierno departamental, para sustituir a los Gobiernos superiores de cada departamento -que residía en el pueblo-, propia de la constitución de 1826, estableciéndose así que las funciones y atribuciones de los prefectos estarían establecidas por ley.

Posteriormente la Constituyente de 1967, plantea un debate sobre el Unitarismo y el federalismo, donde la mayoría opta por el Unitarismo, sin embargo el tema sigue presente en otros hechos que se suceden en la historia, como la revolución igualitaria de Andrés Ibáñez de 1876; la revolución federal de 1899 que concluye con el cambio de capital de la República y los intereses mineros, de la plata y del estaño.

Polémica que se logra desentrañar en 1931, con la aprobación de la descentralización administrativa; la que planta sus raíces en la propuesta federalista planteada por la Falange Socialista Boliviana en 1972 y que recoge sus frutos a comienzos de los ochentas, tras los fracasos de la Ley de Bases y la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo de 1970 y la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo de 1972, que solo logran establecer mecanismos de creación de órganos desconcentrados y descentralizados en el marco del Gobierno Central.

Será 1981, cuando se inicie el debate de manera pública, en base a diferentes publicaciones presentadas a la opinión pública tales como las que presentaron el

² Molina, Carlos Hugo (1994), *La descentralización imposible y la alternativa Municipal, Santa Cruz, Bolivia, Ed. El País, Pág. 106.*

³ *Ibidem.*

Dr. Oscar Callaú, auspiciado por la Corporación Regional de Santa Cruz; el Comité Cívico Pro Santa Cruz.

Según Jean Paúl Guevara Ávila, el origen del actual diseño de la descentralización en Bolivia, se remonta a los debates sobre una descentralización vía departamentos o vía municipios que se inició a principios de los años ochenta. La alternativa vía departamentos fue especialmente apoyada por los Comités Cívicos que junto a los partidos con representación parlamentaria, consensuaron un Anteproyecto de Ley -a inicios de 1993- que nunca fue considerado en la Cámara Revisora del Congreso. Luego de ese intento, se desarrolló la formulación de un modelo de descentralización vía municipios. La "confrontación" de estas dos visiones se definió finalmente en 1994 a favor de una descentralización municipalista.

Situación antes de 1994. Dentro de la concepción Gramsciana de entender al Estado como la Sociedad Polítca más la Sociedad Civil, fueron muchos los cambios que ocurrieron en el país desde la implementación de las reformas de descentralización implementadas desde 1994 por medio de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa. En términos Estatales, anteriormente contábamos con un Estado Republicano centralizado, corporativo, excluyente, ciudadano y elitista. Producto de la Revolución Nacional de 1952.

El Estado centralizaba todas las decisiones pero era una instancia que estaba físicamente ausente del territorio y de la vida cotidiana de la gran mayoría de la población boliviana -tanto así, que para cualquier reclamo de alguna población fuera de la capital, tenían que presentarse físicamente, por medio de su dirigencia, en la plaza central de la sede de gobierno, puesto que de otra manera no era atendido.

A nivel departamental el Estado estaba representado institucionalmente por las Prefecturas y por las Corporaciones de Desarrollo Departamental. Las Prefecturas eran instancias reconocidas como "políticas", con autoridades designadas desde el nivel central, pero sin competencias definidas -más allá de las de "control social"-, capacidad administrativa o técnica.

En el caso de las Corporaciones de Desarrollo, las mismas dependían del Ministerio de Planificación Nacional y, a pesar de contar con una importante planta de técnicos y profesionales, eran muy criticadas por el carácter burocrático de su funcionamiento; centralizaban a su personal en la capital de departamento y desde ahí decidían las prioridades de la región.

Antes de 1994 sólo existían 24 Municipios Urbanos en las capitales de departamento y ciudades intermedias, mientras que en el resto del territorio y, principalmente, para más del 35% de la población boliviana que vivía en localidades dispersas de menos de 250 habitantes, la única presencia "institucional" era la Central Sindical. El sindicato, lo comunitario, era la referencia de la sociedad civil y de lo local en ese momento. La presencia del Estado era como una especie de apostilla, sin relación con la comunidad.

La organización sindical o comunitaria de base no tenía ninguna relación ni con los maestros ni con los empleados del sector salud. Constituyéndose en una presencia casi invisible que no tenía presencia en las comunidades y por lo tanto no podía ser parte de las soluciones a las crecientes necesidades.

Este fue el contexto en el que se implementaron las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa.

La Participación Popular y la Descentralización Municipal, se constituyen en un proceso social vital y que aun sigue en pleno desarrollo. Un proceso de descentralización participativa que, una vez iniciado, no ha dependido del gobierno central en sus funciones; más aún, en algunos momentos fue un proceso que siguió avanzando a pesar de la poca voluntad de algunas autoridades o del total abandono de las instancias del gobierno central.

Lo que genero que actualmente no se pueda pensar en propuestas de gestión pública o políticas estatales al margen o sin participación de los Municipios. Es decir que el Gobierno Local Municipal –producto de la Participación Popular y la Descentralización- ha redefinido y reconfigurado el perfil del Estado Boliviano. Ya antes de 1994 no existía ninguna institucionalidad gubernamental en la mayor parte del territorio nacional.

Correspondiendo los avances mas significativos en el proceso de su aplicación a los municipios medianos y pequeños que no tenían experiencia previa de gestión pública, mostrando que los avances logrados por los municipios en conjunto no tienen que ver necesariamente con el tamaño y la cantidad de recursos disponibles con que cuentan los Gobiernos Municipales, esta capacidad tiene mucho que ver con la participación e involucramiento de la población con sus autoridades y con la credibilidad de éstas últimas.

Contrariamente, los niveles de desempeño más bajos se encuentran relacionados con conflictos de coordinación y falta de relacionamiento entre los gobiernos locales y la comunidad.

Conclusiones sobre la Descentralización Boliviana, Producto del proceso de descentralización tres son los principales cambios que afectaron a todos los habitantes de Bolivia.

El primero está relacionado con el Estado y su estructura misma. Podemos señalar claramente que con la Ley 1551 y la LDA cambió la fisonomía del País y del Estado boliviano, como señalamos anteriormente, el Estado boliviano no sólo era centralizado, definiendo todo el gasto y la inversión estatal desde la ciudad de La Paz, desde un ministerio o desde un escritorio, sino que no tenía presencia física en más del 85% del territorio nacional.

Frente al centralismo y su forma administrativa y social de organizar el Estado desde la sede de gobierno, las reformas del Estado se llevó adelante un tipo de descentralización democrática donde no solo se descentralizó la gestión administrativa, sino también la gestión política, lográndose gobiernos locales en el amplio sentido de la palabra, con participación de la población de manera permanente en cada territorio (no cada cuatro o cinco años), que respeto la diversidad de la población.

En un país tan abigarrado y diverso como es Bolivia, en el ámbito municipal se condensa la diversidad cultural, étnica, económica, social, política y ambiental de todo el país; convirtiéndose cada municipio en un espacio particular y diferenciado. Por lo que la descentralización democrática basada en los municipios significó reivindicar y respetar la diversidad y particularidad, reconociendo sus necesidades específicas de organización y desarrollo.

El segundo, se relaciona con el tema económico, ya que antes la definición de la inversión y gasto que realizaba el Estado se definían desde La Paz, y sólo llegaban hasta las capitales de departamento. Sin embargo, con la Ley de Participación Popular se transfirieron competencias y se delegó poder a los gobiernos municipales, bajo el principio de subsidiaridad y concurrencia con las instancias nacionales y regionales.

En términos concretos esto significó que se definiera por Ley que el 20% de las recaudaciones nacionales deberán ser transferidos a los Gobiernos Municipales del país.

El tercer factor de cambio trascendental fue el de la construcción de ciudadanía. En el modelo de gestión centralizada existía una profunda falta de cultura ciudadana, el cambio en el eje de construcción de ciudadanía, es un tema estratégico de fondo que caracteriza la diferencia entre el Estado Centralista y el Estado Descentralizado, democrático y participativo que se dio en el país.

Hasta antes de estas reformas, el eje de construcción ciudadana estaba centrado en espacios corporativos ajenos al Estado, los espacios en los que se producía reconocimiento y derechos eran los sindicatos, asociaciones, partidos y gremios.

Luego de la reforma, el eje se encuentra en los espacios e instrumentos institucionales; en el municipio donde la gente puede ejercer sus derechos y asumir sus obligaciones -entre otras, con la gestión pública-. El municipio se ha convertido en el espacio preferencial de las prácticas y lecciones democráticas, además del espacio donde se define, en última instancia, la "titularidad ciudadana"; el espacio para ejercer derechos e incidir en futuros posibles.

Esta profunda transformación todavía no se asimila completamente; el mismo Estado Central todavía no termina de asumir esta nueva perspectiva y, por lo tanto, no acompaña ni apunala este proceso. Consolidar este elemento fundamental de la Participación Popular y la descentralización requiere de una estrategia de educación en participación y ciudadanía.

La sostenibilidad y futura profundización de descentralización y participación ciudadana dependen de un cambio de actitud y valores democráticos que sólo se

puede dar por medio de la educación. Podemos señalar, entonces, que actualmente la titularidad ciudadana pasa por la educación en participación y ciudadanía, para lograr mayor responsabilidad civil de los actores y una participación directa en la Gestión Municipal, de acuerdo a sus derechos y obligaciones.

La construcción de ciudadanía es el tema estratégico para el desarrollo institucional que debería guiar la visión y acción de los gobiernos municipales en el campo político institucional.

Otro de los elementos que hacen a la ciudadanía, es la posibilidad de la gente de aprender y rectificar procesos. La Participación Popular requiere como uno de sus pilares de funcionamiento al control social. No es posible entender el modelo boliviano de descentralización sin la planificación participativa y el control de lo planificado, por medio de los Comités de Vigilancia.

Muchos miembros de Comités de Vigilancia, sobre todo de municipios rurales, consideran que ser miembro del mismo es valorado pero es también una pérdida de tiempo productivo no recuperable, este fenómeno, determina que el control social dependa en parte de una actitud y acción de compromiso de la sociedad civil, actitud que no siempre es fácil encontrar.

El desafío se orienta a diseñar mecanismos no monetarios que estimulen y motiven el ejercicio del control social. Esto implica crear o modificar algunas obligaciones para los Gobiernos Municipales que faciliten el ejercicio del control social. Este último es un tema muy importante, puesto que, en la actualidad, el control social –por medio de las OTB's y Comités de Vigilancia- no cuenta con mecanismos expeditos para ejercer coerción cuando, por medio del seguimiento y control, percibe que la gestión del gobierno no va por buen camino. Si bien existe la posibilidad del congelamiento de cuentas del municipio, muy pocos Comités de Vigilancia están dispuestos a llevar adelante esta medida –considerada extrema- porque la más perjudicada resulta la población.

Un paso hacia soluciones más estructurales y que otorgaría mayor representatividad y sentido al control social sería el establecer la elección de concejales municipales por medio de distritos municipales ("Concejales Unidistritales"), además de brindar a la sociedad civil los instrumentos necesarios de control del desempeño de sus representantes (i.e. la revocabilidad del mandato).

La incorporación en la gestión pública a distintos grupos poblacionales es parte de la ampliación de la ciudadanía, en este sentido, el grado de madurez alcanzado por algunas organizaciones indígenas, ha permitido la participación de los indígenas en todos los niveles de decisión y control social que la ley de Participación Popular prevé. El aprovechamiento de esta situación, legitimando y reconociendo estas organizaciones en el poder local, permite una mejor gestión municipal. En caso contrario las organizaciones indígenas se constituyen en un liderazgo local paralelo y autónomo, ocasionando dispersión de esfuerzos de planificación y apalancamiento de recursos.

2. ASPECTOS DOCTRINALES QUE SUSTENTAN LA VIGENCIA DEL MUNICIPIO.

El termino Municipio, deviene del latín “**municipium**”; el municipio es entendido como un conglomerado humano que se asienta en una jurisdicción territorial definida formando una totalidad socio-económica, política y cultural, sobre la que se constituye un gobierno local. En términos sencillos el municipio se entiende como: un conjunto de personas asentadas en un territorio organizado jurídicamente de carácter público que tiene la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad.

El municipio es jurídicamente una persona de Derecho público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que, depende en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado.

Según Abrahán Maldonado⁴, el municipio tiene su fundamento en las “relaciones de vecindad”, las necesidades surgidas de la convivencia social de los seres humanos imponen la organización de un gobierno local propio, con una jurisdicción limitada a una pequeña población, villa o ciudad.

Para Albi⁵, el municipio es una realidad natural, una comunidad que surge de la agrupación de familias, dotada de cierta cohesión; es una institución primaria socio-política, tipo institucionalizado de asociación vecinal⁶.

Desde que el hombre social fija su asiento sobre la tierra y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes y construye un lugar habitable, una vivienda, formada alrededor de un núcleo de atracción, de una población, ya sea concentrada o dispersa en pequeños grupos pero relacionados entre sí, merced a causa, mas que del parentesco, de la proximidad o contigüidad espacial.

De esta manera se crea en el círculo generado por la convivencia, un sistema de preocupaciones, que se constituyen, en generadoras de servicios comunes, que evolucionaran a lo largo de la historia transformándose de ser un régimen de policía a constituirse en un régimen local o municipal.

Lo que de manera específica diferencia al municipio de otros organismos administrativos es su carácter eminentemente local; pues donde se forma un “núcleo de población”, por la reunión de varias familias nace como reacción muchas necesidades colectivas, vivienda, agua, provisión de alimento, luz, autoridad, etc.

⁴ Maldonado Abrahám, *Derecho Municipal*.

⁵ Citado por Abrahám Maldonado.

⁶ Citado por Maldonado, Pág. 33.

Al margen del elemento humano, que es el elemento más importante dentro de esta concepción, el municipio tiene su base en una determinada circunscripción territorial y es el tipo de las unidades administrativas territoriales. Entre la familia y el Estado, el municipio es la entidad intermedia; la familia es una pequeña célula de la sociedad; según la escuela sociológica o jusnaturalista, el municipio está integrado de una agrupación de familias, en ese sentido el municipio puede considerarse como el origen del Estado; aun cuando su personería jurídica emana de la Constitución⁷,

3. ASPECTOS INSTITUCIONALES.

La Ley 2028 de Municipalidades, en su art. 83 num. 1, señala que un Municipio es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la sección de provincia, base del ordenamiento territorial del Estado boliviano.

La municipalidad en ese entendido es vista como una entidad autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al municipio. Donde la autonomía es la capacidad que tienen ese municipio de regirse o administrarse por sí mismo y de dictarse sus propias normas y funciones.

La municipalidad al ser una entidad de derecho público, con personalidad jurídica reconocida y un patrimonio propio que se forma naturalmente requiriendo de un territorio (entendido este como una jurisdicción territorial determinada) compartido por un grupo de personas asentadas en él; comunidad de vecinos; tiene la facultad de gobernarse con sus propias leyes y tiene la finalidad de satisfacer las necesidades de esa comunidad.

4. ASPECTOS NORMATIVOS.

4.1. Constitución Política Del Estado (CPE). Ley N° 2650 del 13 de abril de 2004.

Las reformas a la Constitución Política del Estado de 1994, se introducen cambios importantes que consolidan a los Municipios como verdaderos Gobiernos Locales, con autonomía y genuina participación popular. Las reformas introducidas en el título sexto "Régimen Municipal" son:

- El gobierno y la administración de los Municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos.
- La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial.

⁷ *Sobre este punto, la escuela Legalista, considera al Municipio como creación del Estado.*

- El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde.

Disposiciones que son rescatadas y confirmadas por la Constitución Política Ley N° 2650 del 13 de abril de 2004.

4.2. LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR. Ley N° 1551 del 20 de abril de 1999.

Esta ley promueve y consolida el proceso de participación de la sociedad en el gobierno, asignando el rol más importante a los Municipios, transfiriéndoles mayores recursos y competencias en educación, salud, deportes, micro riego, caminos vecinales, con el compromiso y obligación de administrarla, mantenerla y renovarla. Lo que le da un gran impulso a la descentralización a nivel local.

4.3 LEY DE MUNICIPALIDADES. Ley N° 2028 del 28 de octubre de 1999

Esta Ley reemplaza a la anterior "Ley Orgánica de Municipalidades" de 1985. Definiendo al Gobierno Municipal según Art. 3, como la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado democrático boliviano.

De acuerdo al Art. 5, la Municipalidad y su Gobierno Municipal tiene como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y en el desarrollo humano sostenible del Municipio, teniendo como filosofía "promover la participación del sector privado, de las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin fines de lucro, en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, explotaciones municipales y otras actividades de interés del municipio".

4.4 LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL - Ley N° 1178 (SAFCO) del 20 de Julio de 1990

Esta Ley proporciona instrumentos de gestión, mediante el establecimiento de un conjunto de sistemas de administración logrando mayor eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos públicos y desarrollar la capacidad administrativa de los servidores públicos; estableciendo ocho sistemas para planificar, organizar, ejecutar y controlar las actividades de las entidades, de forma tal que los bienes y servicios que estos presten a la comunidad sean los mejores en términos de volumen, calidad y costo. Tiene como finalidades⁸:

- *Programar, organizar y controlar* la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector público. Disponer de *información útil*, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros.

⁸ Ley SAFCO, Art. 1ro

- Lograr que todo **servidor público** sin distinción de jerarquía asuma plena **responsabilidad** por sus actos rindiendo cuenta no solo de sus objetivos a que se destinaron los recursos públicos que fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- Desarrollar las capacidades administrativas para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del estado

La ley N° 1178 se basa en los siguientes subsistemas:

a) Sistemas para Programar y Organizar las Actividades.

◆ **Programación de Operaciones.**

Define los objetivos concretos a lograr en el corto y mediano plazo, mediante la identificación de las acciones a realizar y los medios y recursos a utilizar, reflejados en el Programa de Operaciones Anual (POA).

◆ **Organización Administrativa.**

Define la estructura de la institución, evitando la duplicidad de objetivos y atribuciones, dándole una mejor organización a la administración y control internos. Los instrumentos a utilizarse son los siguientes:

- Organigramas
- Manuales de Funciones
- Manuales de descripción de Cargos
- Manuales de Procedimientos

◆ **Presupuesto.**

Anualmente las instituciones deberán estimar, inicialmente los montos y fuente de los recursos financieros y su asignación a los requerimientos señalados en la Programación de Operaciones y Organización Administrativa adoptada.

d) Sistemas para Ejecutar las Actividades Programadas

◆ **Administración de Personal.**

Este sistema definirá las altas o bajas de los recursos humanos en función a los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa y Presupuesto, se desarrollará en función del criterio de eficiencia, es decir que el reclutamiento, la promoción, la remuneración o el retiro del personal se debe realizar considerando la capacidad y eficiencia de los mismos.

◆ **Administración de Bienes y Servicios.**

Este sistema se basa en los objetivos y requerimientos de la Programación de Operaciones y la asignación presupuestaria, estableciendo los siguientes subsistemas:

- Contratación de Bienes y Servicios
- Manejo de Bienes y Servicios
- Disposición de Bienes y Servicios.

◆ **Tesorería y Crédito Público.**

La ejecución del presupuesto es atribución del presente sistema mediante el:

- Manejo de ingresos
- Administración del financiamiento o crédito público
- Programación de los compromisos, obligaciones y pagos.

◆ **Contabilidad Integrada.**

En este sistema se incorpora las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales, para la salida de información importante y útil para la toma de decisiones por parte de las autoridades.

e) Sistema para Controlar la Gestión del Sector Público.

◆ **Control Gubernamental.**

Este sistema comprende del Control Interno Previo y Posterior y el Control Externo Posterior:

◆ **Control Interno.**

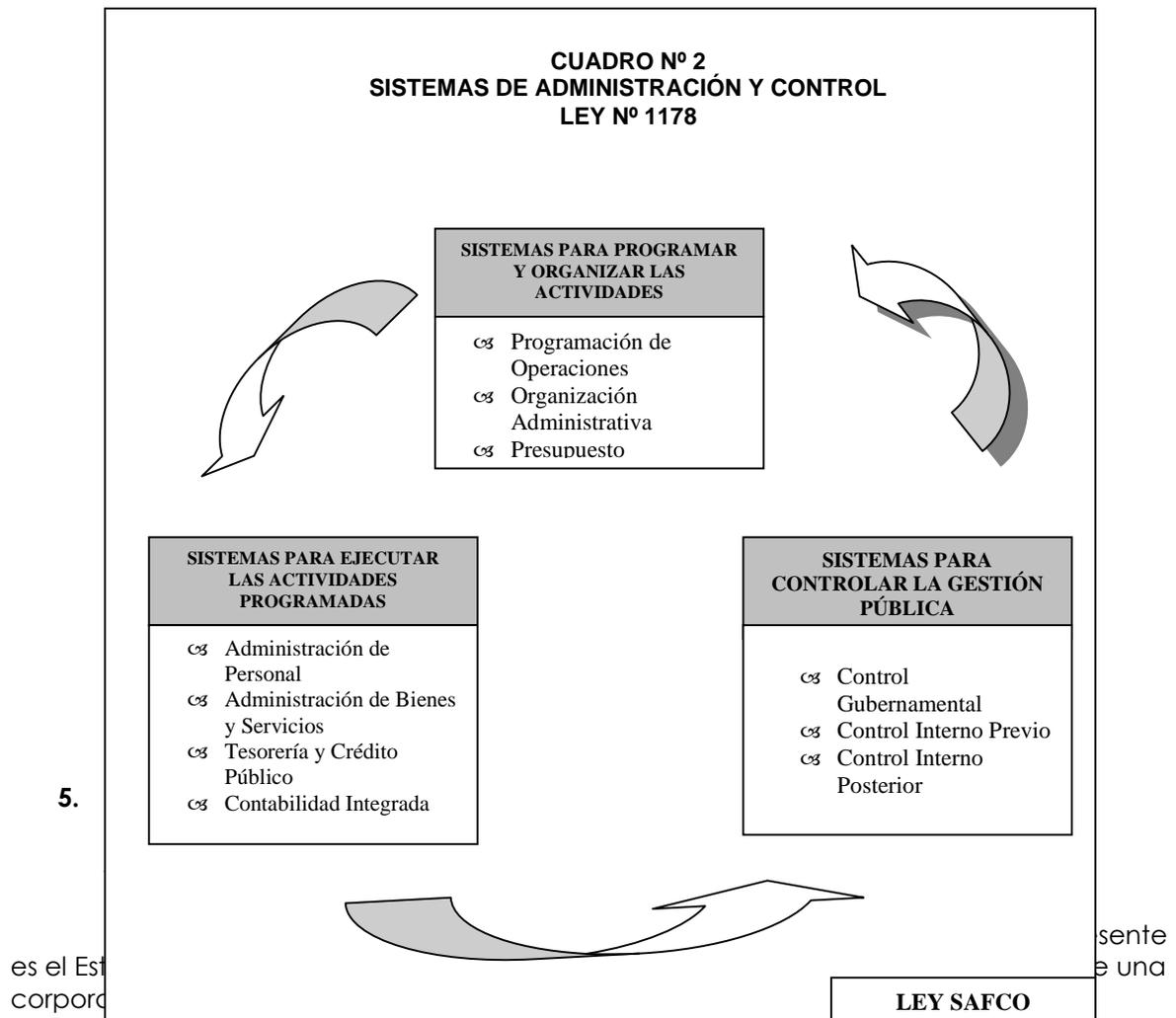
Control Interno Previo, debe estar incorporado en los manuales de procedimientos, reglamentos internos, y se realiza antes de la ejecución de las operaciones y actividades.

Control Interno Posterior, aplicado para evaluar justamente los resultados de las operaciones, evaluar el cumplimiento y eficiencia de los sistemas de administración, determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros.

◆ **Control Externo Posterior.**

Este califica la eficacia de los sistemas de administración y control interno, opinar sobre confiabilidad de los registros contables y operativos y por último evaluar los resultados de eficacia, eficiencia y economía de las operaciones.

Es necesario mencionar el enfoque sistémico que caracteriza a la Ley N° 1178, que señala interdependencia de los diferentes sistemas, como se muestra en el cuadro N° 2 demostrado a continuación:



Según Raneletti el poder de imperium del Estado, también llamado poder público o poder étático, es uno y único. La división de poderes no es sino la distribución del poder étático entre distintos centro o complejos orgánicos para el ejercicio preferente, por parte de cada uno de ellos, de determinada función, todas ellas destinadas al cumplimiento de los cometidos estatales. Pero los que están separados o divididos son esos centros, no el poder.

a. Tipos de Estado:

- **Unitario:** Existe un solo ordenamiento jurídico.
- **Federal:** Hay una coexistencia de ordenamientos jurídicos:
 - **Federal o nacional.**
 - **Provincial o local:** Las provincias ejercen el poder que no han delegado a la Nación; así pues, se reservan la facultad de dictar leyes de orden administrativo.

b. Elementos del Estado

- **Población:** Es el elemento humano. Al respecto, se debe distinguir entre: *Habitantes*, son los residentes dentro del territorio y *Pueblo*, concepto más restringido, ya que se refiere a la parte de la población que tiene el ejercicio de los derechos políticos.
- **Territorio:** Es elemento geográfico, comprende: suelo, subsuelo, espacio aéreo, mar y plataforma submarina.
- **Poder:** o imperium. Energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos. La finalidad del Estado es la realización de objetivos comunitarios. El ejercicio del poder será legítimo si el bien que se persigue es el bien común; es decir que una orden para ser legítima (además de emanar formalmente del órgano competente) debe serlo en su sustancia.
- **Gobierno:** Conjunto de órganos que ejercen el poder, para el cumplimiento de las funciones del Estado.

c. Criterios de clasificación de las funciones del Estado

- **Orgánico o subjetivo:** Ve a la función de acuerdo con el órgano que la cumple. El estudio de las funciones bajo este criterio se relaciona con la teoría de la división de poderes expuesta por Montesquieu.
- **Material, objetivo o funcional:** Considera el contenido del acto sin reparar en el órgano que lo cumple. Es el que debe aplicarse al derecho administrativo, para no dejar fuera los papeles administrativos cumplidos por la Administración Pública, ya que hay actividad materialmente administrativa en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial y en los entes públicos no estatales.

Los entes públicos no estatales tienen potestades de poder político por delegación del Estado. Es en el marco del Estado, que se va dar origen a la creación del Municipio, como ámbito de organización administrativa local.

6. FUNCIONES, MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ.

a) Misión.

La misión del GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ, es planificar y promover el desarrollo local, buscando contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas, garantizando la integración y participación ciudadana en el proceso de desarrollo y mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio a través de una justa distribución y una eficaz gestión de los recursos públicos municipales con los siguientes fines:

- Buscar la integración en la vida ciudadana
- Satisfacer las necesidades de la ciudad
- Para elevar los niveles de bienestar social y material de la ciudadanía, mediante la ejecución directa de servicios y obras públicas de interés común
- Promover el desarrollo de su jurisdicción, a través de la formulación de planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional
- Conservar, fomentar y difundir los valores culturales y tradicionales y cívicos de la ciudad.
- Preservar el saneamiento ambiental, así como resguardar la seguridad, salud y educación de la comuna paceña

b) Visión.

Ser un Municipio con una organización moderna, eficaz y transparente, mejorando la calidad de vida de los habitantes del municipio paceño.

Así mismo tiene la visión de articular los recursos humanos y financieros, naturales, institucionales y culturales del municipio con el objeto de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes tomando como base sus necesidades y demandas, orientadas por el marco conceptual del desarrollo sostenible.

La búsqueda del desarrollo sostenible para el Municipio de La Paz se encuentra basada en la articulación de cuatro elementos de la realidad que se condicionan mutuamente: el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de los recursos humanos y la gobernabilidad municipal.

La gobernabilidad implica el fortalecimiento y profundización de la democracia a nivel municipal, la legitimación del accionar del gobierno municipal a través del incremento de la participación social en la toma de decisiones y mejora de los niveles de eficiencia y eficacia del gobierno municipal⁹.

c) Objetivo.

“El objetivo principal del Gobierno Municipal de La Paz es consolidar un crecimiento sostenible del municipio, uniendo esfuerzos y siendo responsables de la mejora en la calidad de vida de sus habitantes, promoviendo su compromiso y participación en el cambio”.¹⁰

⁹ PDM (PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL) Municipio de La Paz Gestión 1999 -2003.

¹⁰ “Plan de Desarrollo Municipal”, Tomo I, Gobierno Municipal de La Paz, 2001-2005.

CAPITULO II GOBIERNO MUNICIPAL

A. MISIONES Y ROLES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

El Gobierno Municipal según Rubin de Celis,¹¹ tiene la misión de establecer y sostener la descentralización como instrumento de la democratización en el municipio, asumiendo un rol genuinamente operativo, y en menor grado normativo, siendo responsable de la administración de la municipalidad y de la ejecución participativa del desarrollo de los municipios y se constituye en la unidad básica de ejecución de las políticas públicas.

a) Jurisdicción territorial.

La Participación Popular delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal a la sección de provincia y amplia todas las competencias municipales al ámbito de la jurisdicción territorial.

La ley de Municipalidades N° 2028, establece que el gobierno municipal ejerce su jurisdicción y competencia en área geográfica correspondiente a la sección de provincia respectiva.

La ley de ordenamiento territorial introduce el competencia territorial como fundamento para el proceso de planificación del desarrollo sostenible, optimizando el uso del suelo y la ocupación del territorio, promoviendo la vertebración interna e internacional del territorio.

b) Recursos que se transfieren a las Municipalidades.

Según las Ley de Participación Popular, el gobierno central transfirió a los gobiernos municipales la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales y micro riego, con la obligación de mantenerla y renovarla.

Comprendiendo la **infraestructura de Salud**:

Primer Nivel de atención	<ul style="list-style-type: none">❖ Puestos sanitarios.❖ Puestos Médicos.❖ Centros de Salud.
Segundo Nivel de atención	Hospitales, con desarrollo de cuatro especialidades básicas: <ul style="list-style-type: none">❖ Gineco-obstetricia,❖ Pediatría,

¹¹ *Gestión Pública Descentralizada en Bolivia, Franklin Rubin de Celis, Taller del Centro de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y financieras. La Paz-Bolivia, 2002.*

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Cirugía, ❖ Medicina General.
Tercer Nivel de atención	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Institutos Hospitalarios. ❖ Hospitales Generales Regionales: que desarrollan especialidades básicas y las súper especialidades inherentes a ellos.

La Educación, esta ligada a los convenios con otras instituciones, a nivel pre-escolar, comprende:

Centros Educativos de propiedad del Estado. Incluye los establecimientos de primaria y secundaria.	Tanto en el área formal como alternativa.
---	---

El deporte corresponde:

Centros deportivos en general.	Excepción: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Los escenarios deportivos nacionales ❖ Escenarios departamentales de cualquier disciplina.
---------------------------------------	---

En el Microriego:

Toda la Infraestructura de propiedad estatal.	Excepción: Aquella construida y administrada para la comunidad usuaria de la misma.
--	---

En el tema cultural:

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Museos. ✓ Casas de cultura. ✓ Bibliotecas. ✓ Monumentos arqueológicos. 	Excepción: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Aquellos que se encuentran bajo administración universitaria y/o organismos nacionales con convenio internacional explícito. ❖ Las de clasificación como Patrimonio nacional.
---	--

La transferencia de esta infraestructura implica la responsabilidad de administrarla.

c) Mecanismos de Articulación.

Para generar procesos de gestión compatibles, orgánicos de complementación y colaboración es necesaria la articulación con los diferentes ámbitos, niveles y sectores que se involucran en el proceso de descentralización. Estos ámbitos y niveles están articulados horizontal y verticalmente, y también intersectorialmente e interinstitucionalmente.

1. Articulación Vertical.

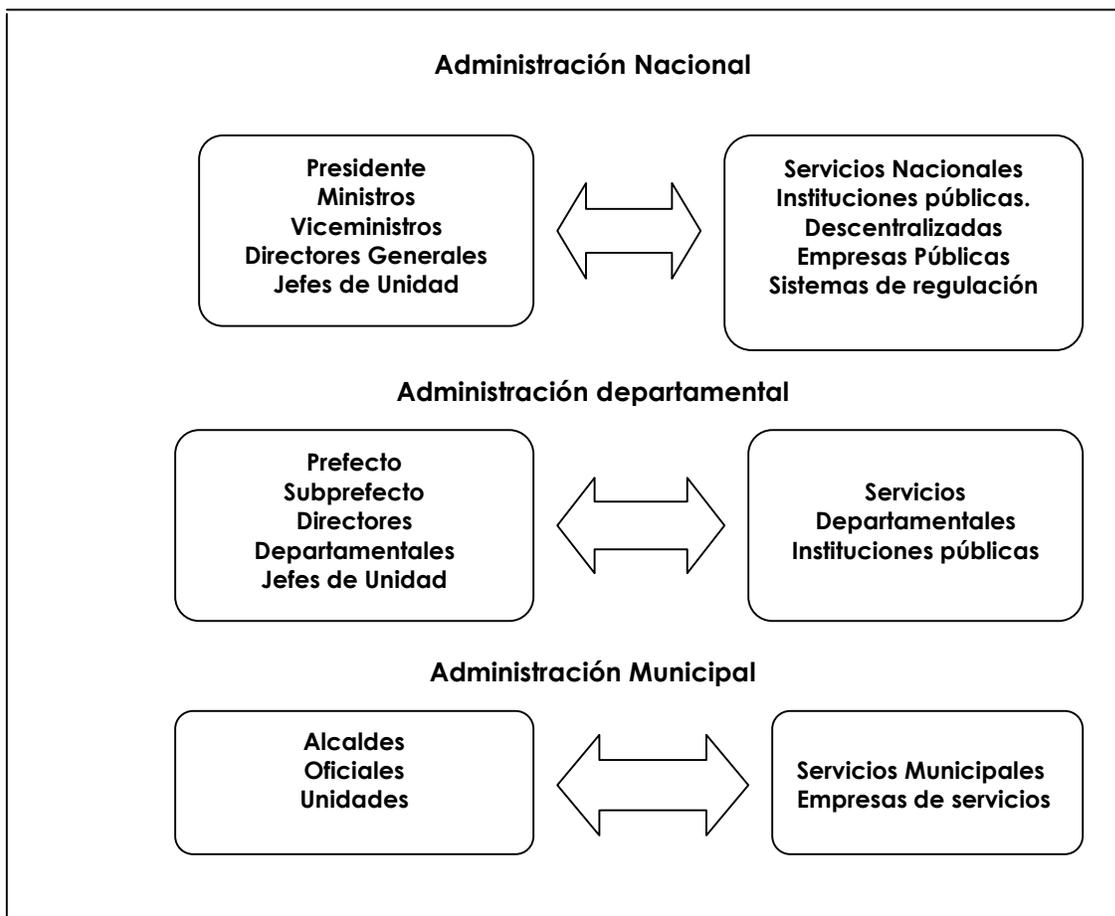
Esta se da entre la administración Nacional, la administración departamental y la administración municipal, la misma que se desarrollo a nivel ascendente y descendente.



Cuadro de Franklin Rubin de Celis. *Gestión Pública Descentralizada en Bolivia*. Pag. 58

2. Articulación Horizontal.

Esta se también en los dos sentidos, y se da entre la autoridad y/o instituciones del mismo ámbito (nacional, departamental, municipal).



Cuadro de Franklin Rubín de Celis. *Gestión Pública Descentralizada en Bolivia*. Pag. 59

3. Articulación a nivel Interinstitucional e intersectorial.

Estos niveles de articulación coordinan las actividades de instituciones ya sea del mismo sector, de sector diferente o de las instituciones que no siempre son del mismo sector, ámbito o nivel. Donde la articulación es un factor de difícil concreción en virtud de intereses diferentes, o muchas veces contrapuestos; pudiendo este ser horizontal, vertical o diagonal, que permitan un adecuado nivel de coordinación y priorización de acciones orientadas al Desarrollo Integral.

Los Consejos Interinstitucionales juegan un papel muy importante en la coordinación entre los diferentes niveles, concertando políticas, lineamientos de acción y negociación. Al ser creados a propuesta de un o varios ministerios, toma una posición importante en la negociación de políticas a nivel económico, social y político, la importancia de su acción ejerce un nexo de articulación tanto vertical, como horizontal; ejerciendo jurisdicción tanto a nivel nacional, como departamental.

B. PRONOSTICO SOBRE LOS PROBLEMAS DETECTADOS.

La actual coyuntura que atraviesa el país nos han llevado a repensar el Estado, para dar solución a los actuales problemas locales, pues desde los departamentos, las Prefecturas, no son capaces de proyectarse como núcleos de desarrollo regional, siendo estas un apéndice del estado con múltiples problemas de ejecución de sus competencias, pues pese a los cambios en la política nacional, con el ascenso de un único partido de gobierno, se mantienen las consignas partidistas que bloquean el accionar de las prefecturas, como gobiernos del departamentos, cuando estas no son parte de la estructura de gobierno, como en el caso de Santa Cruz y La Paz, cuyos prefectos si bien gozan de la legitimidad conferida por las urnas, no gozan de un precepto legal que les de libertad de acción dentro de los departamentos, por lo cual es vano otorgar al pueblo la potestad de elegir a sus representantes departamentales y no otorgarles a estos libertad de acción.

Por ello es menester dar un paso mas en lo que va de la descentralización del Estado otorgándole autonomía al nivel intermedio, eliminando el control gubernamental, manteniendo un control de carácter jurisdiccional, como precepto de legalidad y no de otro tipo (económico, político, etcétera), como se puede verificar en países como: Estados Unidos, Bélgica, España y Alemania, entre otros.

En Bolivia se han llevado a cabo en los últimos años avances muy significativos en las modificaciones de las instituciones locales, logrando concretar avances importantes en la administración pública, lo que ha sido posible con la incorporación de la Descentralización Administrativo y del proceso de Participación Popular, que le ha otorgado a los municipios, nuevas competencias y por ello mas responsabilidades, que han posibilitado el desarrollo de nuevas competencias, la diversificación de la elemento humano, su capacitación y su especialización. Estructurando mayor participación de la comunidad y generando mayor responsabilidad sobre la administración de los municipios.

Sin duda, se ha generado una conciencia de responsabilidad sobre la función publica, pues es mayor el compromiso que se ha generado sobre la comunidad y sobre lo local, base para el progreso del Estado.

Pero el desarrollo de los municipios, no ha sido equitativo en toda Bolivia, pues existen municipios con grandes deficiencias, en el manejo de las nuevas competencias, lo que han impedido el llevar a cabo el proceso de desvinculación del aparato central, generando grandes brechas de atraso, acentuando los índices de pobreza y de marginamiento de los municipios esencialmente del área rural, mas aun como se ha dicho cuando falta una presencia articuladora en el nivel intermedio que le de la dirección mas adecuada a las políticas locales.

Lo que genera que se acentúen más las diferencias entre municipios urbanos y rurales, creando en la sociedad rural, un sentimiento de abandono y descrédito en la administración publica, al no brindar soluciones a sus necesidades básicas.

Es evidente que muchos municipios no han podido enfrentar el desafío de tener nuevos retos competenciales, por su escasa capacitación en el manejo de nuevas competencias que nunca antes habían estado en sus manos, pero también debido a una cultura política altamente paternalista. A esto se suma la persistencia en nuestra sociedad, pese a los grandes cambios políticos desarrollados en los últimos tiempos de una cultura prebendalista, que no permite el ingreso de nuevos actores políticos, esencialmente en algunas regiones del país con fuerte influencia de bloques económicos.

En base a la información obtenida de los aportes teóricos de diferentes autores analizados, podemos decir, que el municipio, se ha consolidado en Bolivia, como un instrumento de desarrollo de las regiones, por su cercanía con la sociedad y su consolidación como eje articulador con el Estado, se constituye en una estructura de administración política básica para el progreso del país, pero es necesario reforzar sus estructuras, posibilitando el desarrollo de su estructura humana.

Pero es esencial generar un cambio completo dentro de la estructura estatal con el reforzamiento de los niveles intermedios, generando Gobiernos Departamentales autónomos, con nuevas competencias, que permitan concentrar en su estructura el desarrollo de políticas regionales, de acuerdo a las características de cada región, dirigidas a superar las diferencias entre municipios y generar un fuerte sistema de control en la ejecución del gasto municipal, de la mano de una fuerte fiscalización departamental.

El municipio, como tal ha avanzado a grandes pasos, desarrollando las condiciones básicas para enfrentar mayores retos, que se deben plantear a partir de un avance en el proceso descentralizador, con el ingreso de las Autonomías Departamentales, que posibilitaran el desarrollo de aquellos municipios mas rezagados por encontrarse mas alejados del gobierno central, factor que imposibilita la aplicación de políticas locales mas funcionales y operativas para los municipios mas atrasados.

Es así que desde este punto de vista es necesario acercar el Estado a las comunidades esencialmente rurales, brindándoles políticas regionales de desarrollo e incentivar en el ciudadano una fuerte cultura de participación, de fiscalización y de contribución, que el estado actual no puede brindar, al estar tan poco compenetrado en los asuntos locales.

Es esencial que se creen núcleos regionales de desarrollo a través de los Departamentos, lo que generara un avance más equitativo para las regiones, proceso que se debe basar en el municipio como punto central y articulador de las demandas locales. Pues es esta institución la más adecuada para lograr articular un desarrollo desde lo local hasta lo estatal, al consolidar en su estructura las características propias de cada región. El municipio al estar tan ligado a la comunidad adopta para si las características propias de cada territorio en el que se desarrollo, donde cada grupo humano le va incrustando un poco de sus tradiciones, de sus costumbres, de su idiosincrasia. Un claro ejemplo de ello se puede ver en los Programa de Desarrollo Municipal, que cada municipio elabora, que reflejan la identidad cultural de cada grupo, que engloba sus características culturales, el tipo de economía a la que esta orientada, etc.

Por ello es necesario pensar en un escenario de autonomías departamentales, con base municipal y enfoque regional, pero pensando siempre que el Municipio es el depositario y beneficiario de todos los esfuerzos descentralizadores y autonomistas, influyendo decisivamente en las relaciones entre la población y sus autoridades.

C. SOLUCIÓN PROPUESTA.

Será necesario en ese sentido tomar las experiencias de las autonomías municipales, para poder delinear mejor las características de una autonomía intermedia, donde tenemos unas instituciones muy débiles, con competencias muy limitadas y con poco poder de decisión sobre la realidad regional.

El municipio debe estar preparado para un factible escenario de procesos autonómicos que revolucionaran la administración política de los niveles intermedios, lo que podría derribar dependiendo del modelo de autonomías adoptado para la organización del Estado, en un radical cambio de roles y funciones en los municipios, por lo que es conveniente analizar las funciones y roles propios de un municipio dada su naturaleza y su relación con la población.

Pues los municipios de Bolivia deben estar preparados a asumir un reto mayor, y generar en la mentalidad de los administradores municipales, que a partir de sus actividades se esta estructurando el desarrollo de su región y no solamente de su municipio, es necesario incentivar una fuerte cultura de servicio y no solo de poder alrededor de los núcleos de decisión. Ya que el Municipio siempre se ha caracterizado por su relación de mayor proximidad con la sociedad, más que el Gobierno Central o las Prefecturas, que en la historia de Bolivia, han tenido una débil participación con la sociedad, siendo consideradas estas ultimas, mas como un apéndice del Gobierno central.

La autonomía política, planteada puede aportar grandes beneficios a cada departamento logrando 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.

Pues como lo señalan varios autores, 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.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN LA PERSPECTIVA DEL PROCESO AUTONOMICO.

I. MUNICIPIO Y LA AUTONOMIA.

En la actual coyuntura que vive el municipio de La Paz, es que debemos analizar hoy mas que nunca la misión que el Municipio cumplirá en un posible escenario Autonómico, pues sin lugar a dudas sus competencias se modificarán dando paso a nuevas visiones de ciudad y de estado, donde el municipio será ya un ente más disminuido en una coyuntura en la que el municipio se plantea como el principal eje de articulación de la ciudadanía, la que se identifica mas con su municipio que con su Gobierno o Prefectura.

Pero se debe tomar en cuenta que las pasadas elecciones de diciembre del 2005, han marcado en la población, la imagen de un partido nacional que a identificado al gobierno con los sectores mas descuidados por otros gobiernos, que antes se sentían relegados del Estado.

En esa perspectiva queda hacer una evaluación de la transformación que sufrirá el Municipio al pasar por un proceso autonómico, ¿si perderá presencia en el escenario nacional?, ¿si sus potestades se verán adsorbidas por lo departamental?, ¿Si las nuevas instituciones creadas en el marco de lo departamental podrán dar mejor respuesta las necesidades sociales?; estos cuestionamientos nos abren la posibilidad de análisis de la realidad actual del Municipio en una tan importante etapa de cambio en su historia, para poder ser participes de las decisiones que se asuman sobre el futuro y enfrentar este proceso de cambio con una visión mas amplia de lo que vivimos.

A. LA AUTONOMIA COMO PUNTO DE PARTIDA.

1. LA REGIONALIZACION.

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.

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.

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

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

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.

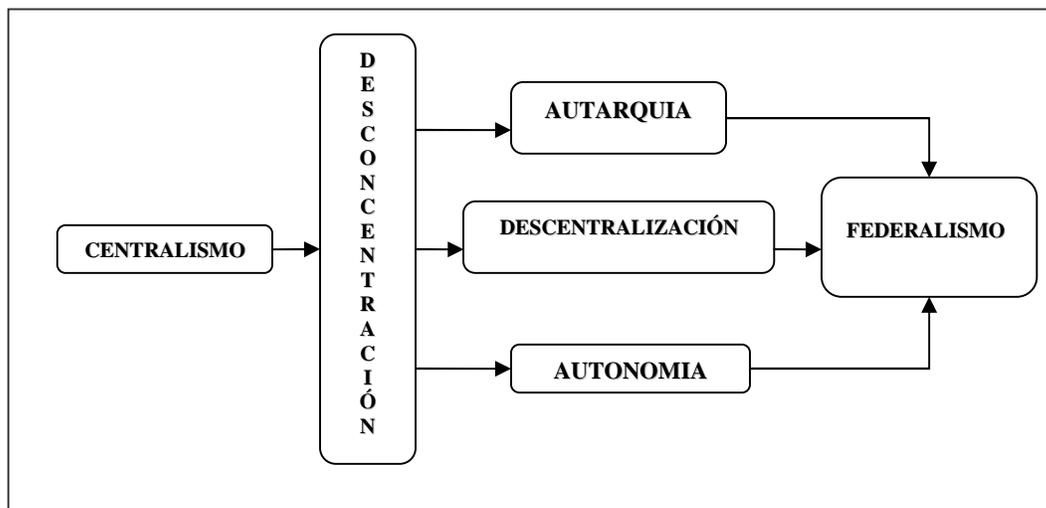
La autonomía y la regionalización política, pueden contribuir al logro de una mayor eficacia y operatividad al trasladar la toma de decisiones hacia las regiones. Pero ambos procesos también pueden pervertirse y degenerar en una reproducción de los vicios del Estado central, creándose así un centralismo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

2. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA: EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA

La historia de Bolivia esta impregnada de un proceso de gran magnitud que ha cambiado la historia de sus instituciones, dándole transformaciones de gran relieve, ese proceso es la descentralización.

Este es un proceso que tiene varias gradaciones, dependiendo de las características dadas al Estado que van desde un extremo centralismo a un federalismo, que se vinculan a los procesos de desconcentración y descentralización administrativa, con las variantes de las autarquías y las autonomías.

Grados de la descentralización



Fuente: Rubin de Celis Franklin. Gestión Pública y Descentralización en Bolivia. 2002.

a) Centralismo.

Concentración de competencias en un órgano central, donde las decisiones son tomadas por ese órgano central sin ninguna o poca participación, de los niveles subnacionales de la administración (prefecturas o municipios).

Los estados que mantienen un modelo centralizado, no transfieren ni delegan competencias administrativas, mucho menos políticas, a los niveles inferiores, ubicándose en la cúspide de la pirámide.

Los órganos inferiores adoptan una posición de dependencia, con vínculos de relación jerárquica entre ellos. Que procura mantener la unidad Administrativa y la coordinación programática.

Organización que era propia del Estado boliviano antes de 1994, donde se aprueban las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa. Este modelo abusaba de la facultad de avocación, sustituyendo a los órganos inferiores en decisiones y conocimiento de asuntos.

Algunos estados centralizados, asumen un modelo de centralización desconcentrado, delegando en los niveles inferiores competencias, administrativas por lo general, asociadas usualmente a transferencia de recursos.

b) Desconcentración.

Representada como una Unidad Administrativa Central acompañada de una administración regional o local que funciona con la plena responsabilidad de la

Administración Central. En una especie de redistribución de responsabilidades dentro de la Administración Central.

Implica la transferencia de responsabilidades de la autoridad central a agentes específicos, ya sea en cuanto a funciones o tareas, con amplia discreción para su realización; pero sin dejar de permanecer con la responsabilidad final.

Las Unidades que se desconcentran de la Unidad Central, no tienen personalidad jurídica, carecen de independencia, solo toman decisiones operativas, donde sus agentes son nombrados directamente por el órgano central, ubicados fuera del centro administrativo, pero sin tener patrimonio propio.

Tomando la voz de algunos autores estudiados por Rubin de Celis¹², se trataría de una especie de descentralización burocrática. Existiendo en sentido estricto cuando se delega competencia a órganos inferiores pero siempre dentro de la misma organización, con exhaustiva dependencia del poder central y un fuerte vínculo jerárquico, que le brinda cierto poder de iniciativa y decisión.

Para Rubín de Celis, la desconcentración tiene las siguientes características¹³:

- ❖ La competencia no se presume, sus atribuciones deben ser determinadas por norma jurídica.
- ❖ Una vez que se le ha atribuido competencia al órgano inferior, esta es exclusiva para el órgano inferior y el superior solo tiene facultades de supervisión propias de su nivel jerárquico.
- ❖ Implica una repartición continua de funciones de manera definitiva, creadora de estructuras dentro de la organización.
- ❖ Los órganos son titulares de la función que se les asigna y responsables de su ejercicio.

La Unidad de hacienda por este proceso se mantiene única y simple¹⁴.

c) Autarquía.

La Autarquía es considerada como una descentralización institucional; que abandona el orden jurídico centralizado, separando ciertos sectores de la hacienda central. Instituyéndose de órganos que se administran por sí mismos, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

¹² *Rubin de Celis Franklin. Gestión Pública y Descentralización en Bolivia. 2002.*

¹³ *Op Cite. Pag. 31*

¹⁴ *Oscar Juan Collazo, Administración Pública, Mencionado por Rubín de Celis Franklin. Gestión Pública y Descentralizada en Bolivia. 2002.*

Las entidades autárquicas, viven una descentralización avanzada, con libertad de administración de sus recursos, tratando de eliminar la dependencia del Gobierno Central, con el estímulo de la producción interna para su abastecimiento; coadyuvada por la vestimenta de una personalidad jurídica y legalmente reconocida.

La avocación a diferencia del modelo centralizado, asume una posición de control, más que de sustitución de funciones. Su característica central, es la de satisfacer el fin para el cual fue creado.

Una característica esencial de la autarquía es el fin que debe satisfacer, pudiendo también existir el elemento territorial, como aspecto expresivo del ámbito físico, dentro del cual el ente puede actuar en cumplimiento de un fin concreto.

Las entidades autárquicas presentan las siguientes características:

- ❖ Tienen personalidad jurídica propia, contrae derechos y obligaciones propias de su actividad.
- ❖ Tienen un patrimonio que les permite cumplir sus fines.
- ❖ Cuentan con recursos asignados en el momento de su creación, los que pueden ser tributarios, asignados por el TGN o determinados de acuerdo a las actividades desarrolladas.
- ❖ Se administran por sí mismas, con órganos propios, según la normativa que los crea.
- ❖ Son creación del Estado a través de norma expresa.
- ❖ No los une el nexo jerárquico al Poder Ejecutivo.

Si bien la administración de los órganos autárquicos es totalmente independiente del poder ejecutivo, sus bienes le pertenecen al Estado, y se emplean en post del servicio prestado. Aunque la ley puede otorgarles un patrimonio propio, de acuerdo a sus fines y objetivos.

d) Descentralización Administrativa.

Esta se caracteriza por la transferencia de la responsabilidad de planificar, administrar de manera independiente, incrementar recursos y mejorar su asignación, desde la administración nacional a unidades de niveles subnacional.

Esta puede tomar dos formas: Descentralización territorial y Descentralización funcional.

- **Descentralización territorial,**

Se caracteriza por la constitución de una circunscripción donde el ente descentralizado despliega su actividad, la persona jurídica constituida ejerce verdadera jurisdicción administrativa, es el caso de los actuales municipios bolivianos.

En Bolivia los municipios asumen esta figura con la puesta en vigencia de la Ley de participación popular, que transfiere competencias y recursos a los municipios y delimita su jurisdicción territorial circunscribiéndolo a la sección de provincia, la cual se rige a través del gobierno municipal.

- **Descentralización Funcional.**

Se presenta cuando la persona jurídica creada cumple funciones especiales para todo el país, como es el caso de algunas empresas públicas.

e) Federalismo.

Este modelo transmite a un gobierno subnacional, la capacidad de tomar decisiones tanto políticas como administrativas; que adquiere autonomía total, tanto en los aspectos políticos, como de administración de recursos. Se trata de la forma absoluta de descentralización.

- **Definiciones 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 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. 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.

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

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.

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

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.

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.

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. 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.

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.

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 esta 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.

f) Autonomía.

Es la facultad que tienen los órganos administrativos para darse una propia organización y una propia legislación, tomándola en términos territoriales se trataría de un equivalente del federalismo.

Las llamadas organizaciones autónomas u órganos administrativos autónomos, en términos microorganizacionales, no tienen estas características y nunca las tendrán, presentando solo un carácter autárquico.

La característica mas sobresaliente de las autonomías es su carácter de autodeterminación, libertad total tanto en lo económico, como en lo administrativo, estas organizaciones tienen personalidad jurídica propia y su patrimonio le pertenece al Estado, es el caso de las Universidades Publicas Bolivianas.

Diferencias Entre Entes Descentralizados Y Unidades Desconcentradas.

ENTES DESCENTRALIZADOS	UNIDADES DESCONCENTRADAS
<ul style="list-style-type: none">• Tienen personalidad jurídica.• Se administran independientemente.• Toman decisiones de fondo y de forma.• Nombran a sus titulares y agentes.• Están ubicados en cualquier parte del territorio nacional.• Tienen patrimonio propio.	<ul style="list-style-type: none">• Carecen de personalidad jurídica.• No se administran independientemente.• Solo toman decisiones operativas.• Sus agentes son nombrados por el órgano central.• Están ubicados fuera del centro administrativo.• No tienen patrimonio propio.

g) Ventajas y Posibilidades de la Autonomía y la Regionalización

Ventajas.

- Adecuación de 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.

II. AUTONOMIA DESDE EL MUNICIPIO.

A. FUNDAMENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE UN MODELO DESCENTRALIZADO EN AMÉRICA LATINA.

Rubín de Celís¹⁵, nos plantea cuatro factores diferentes, que constituyen las razones por las cuales un gobierno asumiría una posición autonómica, en ese sentido analizaremos cada una de ellas.

En *primer lugar*, nos señala que las causas por las cuales un Estado asumiría este modelo, son las crisis económicas y políticas, expresadas en una deslegitimación del Estado.

Las élites gobernantes concientes de la inestabilidad y la fragilidad de la sociedad y la crisis hegemónica, promueven una estrategia de relegitimación del Estado que garantice la gobernabilidad de la sociedad, propugnando espacios de representación y socialización del poder.

En *segundo lugar*, nos plantea que la descentralización sería adoptada como una forma de descargar al Estado central de sus responsabilidades, reduciendo al máximo sus tamaño y su capacidad de coerción sobre el capital.

Planteando así, una solución a la burocratización e ineficiencia de las instituciones centralizadas, garantizando la libre movilidad de los recursos entre las regiones del país. Esta posición adoptada está ampliamente ligada al impulso privatizador y despolitizador de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

¹⁵ *Rubín de Celis, Op cite*

Esta solución, habría sido empleada con poco éxito, llevando a una crisis de políticas públicas que derivaron en un gran déficit de los servicios sociales, principalmente en las áreas urbanas.

Sin embargo este modelo busca hacer uso más eficiente de sus recursos, beneficiando a los sectores mas afectados, permitiendo identificar la demanda y focalizar el gasto, así como la cantidad y tipo de los servicios.

Una tercera causa, por la cual se adopta este modelo, es para dar respuesta a las tensiones políticas y conflictos sociales producidos por la crisis económica y la incapacidad del Estado para dar solución a las demandas sociales, debido a su excesivo centralismo y a la ausencia de participación política y ciudadana.

Esta solución no plantea la eliminación de los mecanismos reguladores del Estado, sino mas bien ajustarlos para permitir una mejor participación ciudadana en la toma de decisiones. Buscando así una solución institucional que permita una participación activa de la sociedad para la satisfacción de las demandas en los lugares de origen, buscando esencialmente la modernización del Estado.

Una cuarta causa para la adopción de este modelo de Estado, se encontraría en el factor económico, relacionado con la prestación de servicios por parte de los Gobiernos Locales. Lo que permitiría ajustar las capacidades de la comunidad a sus necesidades, introduciendo elementos de competencia y mercado en la gestión pública, efectivizando la asignación de recursos.

Esta medida permitiría a los gobiernos locales mejorar su capacidad recaudadora, reforzando su capacidad de gravar las actividades de mayor desarrollo.

Analizando estas cuatro, percepciones planteadas, es evidente la necesidad de modificar los roles que debe cumplir un estado descentralizado, así como los niveles intermedios, que deben redefinir sus funciones.

B. POSIBILIDADES DE LA AUTONOMÍA, COMO MEDIO DE DEMOCRATIZAR AL ESTADO.

Según Rojo Salgado¹⁶, 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.

¹⁶ Rojo Salgado A. (1992), *El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política*, Coruña, Edicós Do Castro Sada A.

Guy Heraúid –citado por Rojo Salgado– plantea que el ciudadano puede tomar un gran número de decisiones importantes cuando se trata de un régimen de autonomía, lo cual constituye el principal atributo de todo ser o colectividad, que debe ser reconocido a todos los hombres y grupos sociales. La autonomía permite que un gran número de decisiones se tomen al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base y 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 **autodefinition**, que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos.
- Derecho a la **autoorganización**, 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, según las palabras de Rojo Salgado, aparecería como una expresión del individualismo y el reino de la anarquía de un país. Por eso es necesario señalar los siguientes *principios*, que constituyen un freno a la arbitrariedad de las autonomías:

- Principio de **subsidiariedad**, 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**, donde las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior resultante, es decir, 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 de la sociedad 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.

C. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO REFERENTE DE REGULACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO.

Para Alberto M. Sánchez¹⁷, analista argentino, la regulación de los servicios públicos y el ejercicio del poder de policía, deben ser objeto de una regulación precisa que adopte cada región, en un escenario autonómico.

Por el contrario, lo que se propugna es que, dentro de este creciente esquema de interdependencia, que abarca lo intra y lo extranacional, el derecho refleje las naturales diferencias, las que lejos de entorpecer estos procesos, sirven para enriquecerlos, habida cuenta de que ésta es precisamente la esencia de todo proceso de integración. La idea por tanto es que el **derecho local sirva en este caso como un medio más de fortalecimiento de la identidad, lo que no es poco.**

Ocurre que en este marco de crecientes intercambios y de insoslayable penetración cultural a través de los medios masivos de comunicación social, corremos el riesgo de que nuestros rasgos más característicos como pueblo vayan desdibujándose hasta convertirnos en un híbrido en el que no podamos reconocernos en el futuro. Y a decir de Alberto M. Sánchez, se debe entender que el derecho es una herramienta formidable –no la única por cierto- para fortalecer la identidad.

A través de la percepción de Sánchez, jamás podría plantearse conflicto entre la necesidad que impone el proceso de integración de armonizar las legislaciones y la necesidad de mantener, integrados plenamente a ese proceso, los rasgos fundamentales que configuran la esencia de nuestra identidad local. Desde esta perspectiva, queda claro que "armonizar" implica alcanzar un estándar mínimo de coincidencias normativas que permitan el desarrollo del proceso a través de la reducción a la mínima expresión posible de las asimetrías.

Se trata según esta posición de alcanzar un equilibrio –complejo por cierto-, en el que deben jugar diversos elementos:

- a) Un desarrollo audaz y creativo de las normas locales a fin de que éstas realmente reflejen la idiosincrasia y la realidad existencial local;
- b) El evitar caer en la tentación de instrumentar el derecho local para "diferenciarse", generando así situaciones artificiales que simplemente significan esnobismos;

¹⁷ Posición extraída de la página <http://www.acader.unc.edu.ar>, de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (República Argentina), texto que fue publicado en *El Derecho, Serie especial Administrativo*. 31/10/2000.. desalma, Buenos Aires. 1997.

- c) La necesidad de tener en cuenta el proceso de globalización, para avanzar en los procesos de integración adaptando la normativa en la medida en que el costo de ello no signifique dejar de ser lo que somos y, sobre todo, lo que debemos ser.

Esta posición pondera un sitio importante al derecho como mecanismo de control ante las arbitrariedades de los gobiernos departamentales, además que ser un análisis realizado sobre la base de la experiencia que tiene Argentina en su proceso descentralizador.

III. POSICIONES SOBRE AUTONOMIA – POSTURAS NACIONALES.

A. POSICIONAMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RESPECTO A LAS AUTONOMÍAS. ¿CÓMO CONCIBEN LAS AUTONOMÍAS?

Simón Yampara¹⁸, nos presenta en su texto, la concepción que tienen los aymaras sobre la temática de la autonomía, la cual a decir de este autor depende del contexto en el que se pretende por un lado desde un proceso de continuidad colonial, una autonomía subalternizada y condicionada por el sistema (sobre la base de las actuales estructuras territoriales), o por otro lado una autonomía en un proceso de descolonización y liberación, reterritorializando el país con cualidad y bienestar humana, como el llama el/la Qamaña¹⁹.

Según Yampara, esta sería la vía que pretenden y buscan los pueblos originarios/indígenas, como medio de reconstituir redes de mancomunidades intercológicas con poder político diárquico (interacción de género institucionalizado en la familia) unitario cosmogónico eco-biótico.

Para Yampara, los pueblos originarios/indígenas, estarían encaminados hacia una autonomía administrativa y económica, pero no autonomía política, expresada y representada en la visión de pueblos originarios/indígenas en la Asamblea Constituyente con un poder político unitario.

En ese sentido Yampara, concibe a la *autonomía* como una actividad y marcha propia en la gestión y desarrollo económico y administrativo de pueblos o regiones, pero a esta nos antepone la premisa: "siempre que no afecte, no comprometa, a generaciones futuras". Planteándonos una distribución de los pueblos indígenas enmarcada en la concepción de "unidad en la diversidad".

Para Yampara, existen ciertos elementos que deben tomarse en cuenta para una propuesta indígena de descentralización, la cual debe seguir el proceso siguiente:

1. Con relación a la temática de **territorialidad y recursos naturales**, Yampara nos plantea la re-territorialización de la actual división y estructura territorial política, complementando ecologías y ecosistemas de producción en territorios continuos, discontinuos y compartido entre pueblos y sectores, con un aprovechamiento de los recursos naturales compartido y en armonía con la madre

¹⁸ **Simón Yampara (2005)**, *descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios*, ILDIS, La Paz Bolivia. Simón Yampara, es de origen aymara, sociólogo, presidente de APPNOI, asesor principal de la Fundación Andina Suma-Qamaña y director general del INTI ANDINO.

¹⁹ *La casa de ka vida que en aymara se llama QAMAÑA*. Citado por Yampara, *op cite*. Pag.10.

2. naturaleza/Pachamama, y nos presenta la siguiente tabla de territorialidad de los pueblos originarios/indígenas.

Regiones	Territorialidad interecológica con ecosistemas complementarios (Mancomunidad de departamentos)	Interacción de pueblos originarios/ indígenas en territorios discontinuos y compartidos
I.	La Paz-Beni-Pando	Aymaras con pueblos indígenas menores de la amazonía
II.	Oruro-Cochabamba-Santa Cruz	Aymaras, Qhichwas, Waranis
III.	Potosí-Chuquisaca-Tarija	Aymara-Qhichway pueblos indígenas menores chaqueños

2. Yampara, denomina **cosmológico y sistema de vida**, a su modelo y nos que propone establecer una armonía y bienestar entre indígena-no indígena; orientado hacia el *Suma Qamaña*.
3. En lo que respecta a la **economía**, Yampara, nos propone una economía alotrópica de reciprocidad y complementariedad.
4. En lo **político**, nos plantea un gobierno político diárquico unitario, con interacción de valores femeninos y masculinos en la institucionalidad de la familia y la pareja humana.

Para el autor, esta concepción de autonomía debe tomar en cuenta el cuidado que necesitan los sectores o grupos no indígenas, que los denomina: *castas oligárquicas*; que pretenderían despedazar el territorio de un Estado-*suyu* con pueblos originarios, sólo en provecho de ellos, los recursos naturales como el gas y continuar con la colonización de pueblos.

Para Yampara, debe existir una competencia solidaria en las comunidades de los pueblos mancomunados, con criterio diárquico y unitario políticamente que permite el desarrollo de su bienestar/ *Suma Qamaña*.

Yampara, al establecer su modelo de autonomía, nos anticipa que una concepción autonomista debe partir de tomar conciencia de la problemática estructura territorial, por lo cual se debe buscar la unidad territorial, pero siempre partiendo de una visión de complementariedad ecológica y de ecosistemas de producción, lo que nos presentaría a la vez una solución real de enfrentar seriamente la pobreza.

Con el objetivo de alcanzar este proceso, nos plantea iniciar un proceso de reterritorialización del país, previa para luego pensar en la descentralización y las autonomías, viendo en la actual estructura territorial, un proceso creciente de desterritorialización, que castiga a las regiones y departamentos, llevándola a un gradual proceso de pobreza e indigencia, que favorece a las castas oligárquicas instaladas en regiones/departamentos con mayores recursos naturales estratégicos.

Para Yampara establecer un proceso de descentralización, con las actuales condiciones territoriales, significaría descentralizar "pobreza y miseria", principalmente para los pueblos originarios e indígenas y sectores populares de la sociedad, favoreciendo

a las familias etno-económicas oligárquicas, que representan la oscura mano de las transnacionales.

En este sentido como medio de prevenir y enfrentar los actuales problemas que vive el país, Yampara nos plantea readecuar el proceso de re-territorialización, interaccionando departamentos con pueblos originarios de las tierras bajas con las tierras altas y viceversa.

Con este objetivo, Yampara nos presenta un modelo de organización política, basada en la **Mancomunidad de departamentos** que conservan en su seno **pueblos originarios**, que deben interactuar con sus ecosistemas posibilitando la creación de **Regiones Territorialidad Interecológica**. Modelo que se articularía a partir de tres bloques de asociación:

- I. **La Paz-Beni-Pando**, Aymaras con pueblos indígenas menores de la amazonía.
- II. **Oruro-Cochabamba-Santa Cruz**, Aymaras, Qhichwas, Waranis
- III. **Potosí-Chuquisaca-Tarija**, Aymara-Qhichwa y pueblos indígenas menores chaqueños

Partiendo de la misma posición de análisis, Yampara nos presenta una su visión de los pueblos originarios, que nos mostrarían las percepciones indígenas sobre descentralización. Según esta visión los límites departamentales se pueden readecuar con la territorialidad de los pueblos originarios/indígenas, de esta forma trabajando con la readecuación de las cuencas hidrográficas. Esta lógica de readecuación seguiría los siguientes parámetros:

Expresado en cifras, la población de los pueblos originarios en ecologías Interaccionadas y complementarias

Reg.	Depto.	Total	Orig. Qhichwa	Orig. Aymara	Orig. Guaraní	Orig. Chikitano	Orig. Mojeño	Orig. otros	Orig. ninguno
I.	La Paz	1.501.970	117.587	1.027.890	3.924	1.303	1.554	11.160	338.552
	Beni	202.169	6.831	7.280	1.065	1.007	25.717	24.320	135.952
	Pando	30.418	1.239	1.619	80	80	395	1.465	25.479
II.	Oruro	250.983	89.699	93.739	288	108	64	1.576	65.509
	Cbba.	900.020	595.629	62.780	3.018	1.533	1.852	4.449	230.759
	Sta. Cruz	1.216.658	206.417	48.040	55.042	107.104	13.218	26.281	760.556
III.	Potosí	414.838	319.903	26.283	335	136	49	1.141	66.991
	Tarija	239.550	29.910	6.377	6.590	551	172	3.575	192.375
	Chuq.	308.386	138.427	3.873	7.955	394	285	1.270	106.182

Fuente: Elaborado por Yampara, con base en datos del censo 2001, aquí en la región III se puede readecuar la población indígena del sur de Santa Cruz.

De acuerdo a Yampara, la complementariedad de ecosistemas o pisos ecológicos hace que haya una mancomunidad de pueblos por los pisos, y la dualidad/parcialidad *urqu-uma* del *Qullasuyu/Bolivia*, que favorecería una interdependencia y complementariedad de recursos, que se expresan en su esquema de regiones presentadas en el cuadro (regiones I, II, III).

Para el autor este modelo de readecuación del territorio partiendo de territorios y recursos naturales, nos permitiría que los pueblos originarios defiendan y reconquiste lo que en la República perdió frente a otros “países vecinos, Paraguay, Argentina, Chile”. Consolidando de esta manera el antiguo territorio del *Qullasuyu*.

B. VISIONES INDÍGENAS DE DESCENTRALIZACIÓN; DESDE LA ÓPTICA GUARANÍ.

Es muy importante dar una mirada a las concepciones sobre descentralización y autonomías, que tienen las comunidades originarias, una de ellas es presentada por *Enrique Camargo Manuel*²⁰, que nos propone su concepción política de Estado desde su *visión guaraní*.

Camargo, al igual que Yampara, parte su análisis de considerar el mapa político administrativo actual y el mapa étnico, siendo necesario considerar la realidad que viven tanto el Estado boliviano y el Estado comunitario, al cual denomina como Estado propio.

²⁰ *Enrique Camargo Manuel (2005) Una Mirada Guaraní. Que forma parte del texto Visiones Indígenas de Descentralización FES. ILDIS. Bolivia. 2005.*

Según el autor, la vida de las personas en un Estado comunitario se desarrolla con el ejercicio pleno de sus prácticas culturales vigentes, que muchas veces están totalmente alejadas de las problemáticas nacionales, donde los indicadores económicos expresados en cifras y los resultados exitosos de los proyectos de desarrollo, demostrados en porcentajes y coberturas, no tienen mucho sentido.

La vida del hombre indígena, estaría ligada a su pequeña propiedad de cultivo, donde forma parte de una familia y establece su sentido de pertenencia a una comunidad con identidad propia, idioma y práctica de valores culturales milenarios.

Para Camargo, es ese sentido de pertenencia a su familia y a su comunidad que le hace tolerable vivir las carencias de los servicios básicos y cualquier problema que atravesase a raíz de vivir en su aislada comunidad. Aprecio que nace no solo del considerar a la comunidad su lugar de origen, es sobre todo por el respeto a la memoria colectiva y la forma de apropiarse de modo legítimo para afirmar su pertenencia a los lugares históricos de sus antepasados.

El tratar de entender esta forma de ver la realidad comunitaria es a partir de dos conceptos: territorio y autodeterminación, conceptos que nos acercan al entendimiento de la vida en la comunidad, sus relaciones y las reglas que ordenan de forma implícita el comportamiento de las familias en el contexto comunitario que a decir de Guido Chumiray²¹, se denomina "la patria chica".

Camargo ve en estos elementos condicionantes imprescindibles para la obtención del ejercicio de los derechos de la vida comunitaria en su plenitud, los cuales deben ir ampliamente ligados, ya que sin territorio y sin autodeterminación, difícilmente se podrá pensar en la dignidad de las personas, en la calidad de vida de las familias y la comunidad perteneciente a cualquier pueblo indígena.

Es así que Camargo, realiza un diagnóstico de la actual estructura territorial del Estado boliviano en relación con la realidad, problemas y fortalezas de los pueblos indígenas. Y parte identificando un problema sustancialmente problemático que atraviesa el pueblo indígena, como es el loteamiento arbitrario que sufren los territorios de los pueblos indígenas. Problemática que requiere como lo resalta Camargo, del esfuerzo y desprendimiento del Estado boliviano, quien debe resolver y restaurar esos territorios a la población indígena a fin de asegurarle una vida digna.

Camargo al realizar su análisis, se acerca directamente a la problemática de la etnia guaraní, que esta repartida en tres departamentos, cinco provincias y cantones poco funcionales a la dinámica social del mundo guaraní.

Existen comunidades que organizacional y culturalmente están unidas en una sola capitanía, pero son separadas en dos municipios. Al respecto Camargo, nos presenta dos claros ejemplos: El caso de la Capitanía guaraní del Alto Parapetí, repartida en los municipios de Cuevo y Lagunillas y el caso de la capitanía del Gran Parapetí, repartido en los municipios de Charagua y Boyuibe. Que ha generado algunas inquietudes de parte

²¹ *Intelectuales del pueblo guaraní, citado por Enrique Camargo Manuel, en su trabajo.*

del estado Boliviano, que ha buscado generar respuestas, como la vertebración caminera con muy pocos resultados. Pero para Camargo las soluciones no solo parten de dotar de medios de vinculación entre comunidades, la integración es sobre todo el sentido de pertenencia territorial, étnica y organizacional de un pueblo y cómo éste interactúa con el mundo externo en condiciones favorables.

Y ese sentido de pertenencia étnica no deberá confundirse con la autoexclusión, la pertenencia es la base para la fortaleza indígena que le permite interactuar con otros grupos o Estados en mejores condiciones.

Otro problema, identificado por Camargo, lo constituye la excesiva concentración en el manejo de la administración de los recursos públicos que presentan las diversas estructuras Estado boliviano, sean éstos a escala nacional o departamental.

Al respecto Camargo, nos presenta un muy interesante ejemplo, para el caso del pueblo Chiquitano, pues al tramitar ítems para la escuela, se debe efectuar enormes viajes no menos de 300 kilómetros hasta la capital del departamento de Santa Cruz, proyecto que debe ser mantenido con recursos externos, debiendo ser estos incluidos en el POA del Ministerio de Hacienda para su aprobación que demorara todavía unos meses.

Otro obstáculo que nos presenta Camargo, es el que tienen que enfrentar al realizar los trámites para la obtención de los títulos de sus territorios ancestrales, los delegados del pueblo Chiquitano y de otros pueblos hacen viaje hasta La Paz, pero siempre retornan con resultados pocos favorables.

Con estos ejemplos es que Camargo, nos muestra la escasa correspondencia que existe entre la identidad étnico-cultural con las diferentes estructuras territoriales del Estado boliviano, sean estas del nivel central, departamental, provincial, municipal o cantonal.

Partiendo de esta realidad Camargo, cuestiona la necesidad de que las estructuras sean funcionales a las características de la población boliviana, al ser un país mayoritariamente indígena, tanto en las tierras altas como en las tierras bajas.

A partir de esta realidad que viven los pueblos indígenas y esencialmente el pueblo guaraní, es que Camargo, nos da una pincelada a la descentralización asumida por los pueblos guaraníes. Camargo nos explica que los pueblos indígenas de Bolivia y esencialmente los pueblos guaraníes han desarrollado desde siempre y hasta hoy una vida descentralizada y autónoma cuando éstas se encuentran en su comunidad de origen. Y nos presenta el ejemplo de las comunidades de Itanambikua, el Rodeo y Guasuigua, que son comunidades guaraníes ubicadas en las cercanías a Camiri, las cuales para el desarrollo de sus actividades diarias dividen su espacio territorial para la siembra, para la construcción de viviendas, campos deportivos y escuelas en asambleas comunales y las decisiones son producto de consensos absolutos en la comunidad.

En lo que respecta a la justicia comunitaria, las resoluciones no tomadas por personas destacadas y comisionadas para tal propósito, es la participación de toda la comunidad, que incluye a hombres y mujeres, ancianos, personas adultas, jóvenes y niños. La participación de los niños es importante, pues cada evento comunitario es un recurso aprovechable para el aprendizaje, pero principalmente para no repetir errores de los adultos.

Estas asambleas, para Camargo, no solo son convocadas para resolver los problemas comunitarios como dilucidar los conflictos, encontrar culpables y sancionar, son también comprendidas como la escuela de la vida que genera elementos autorreguladores del comportamiento humano, en su nivel individual y colectivo.

Es así que la Comunidad de Origen, se constituye en el espacio que asegura la libertad individual y colectiva de las personas. Al respecto Camargo, nos presenta el siguiente ejemplo, para salir de la comunidad, la familia no tiene que pedir permiso, basta comunicar a los jefes de familia y a los líderes de la comunidad que volvería en tal fecha y que traería tal cosa para la comunidad (no hay oficina de migración, tampoco se paga impuesto para salir de la comunidad).

Lo que Camargo, nos explica en su análisis, es una concepción de vida, enfocada directamente a la comunidad y a la familia, donde los mayores conflictos son resueltos dentro en el núcleo comunal.

Esta concepción de vida, esta ampliamente relacionada con el respeto de los valores y el medio ambiente, donde existe un gran respeto por los seres sobrenaturales, pero ante todo por la persona por considerarla un ser perfecto. Esto se debe al significado que tiene para el pueblo guaraní la concepción de perfección de la persona, la cual proviene de la palabra guaraní *tai* (palabra descifrada por el consejo de ancianos del pueblo guaraní), que quiere decir pedazo de un ser superior, considerando a todas las personas sin distinción una parte de un ser superior. Pero esta concepción esta relacionada con la reciprocidad guaraní, donde un visitante debe ser tratado a partir de ese concepción de "pedazo de un ser superior", es así que esperaran el mismo trato al encontrarse en posición de visitantes, lo que a decir de Camargo, es llamado en el pueblo guaraní, como *mboyopeopi*.

Es muy importante esta costumbre que se rescata dentro de las costumbres guaraníes, al igual que la que mantiene la unidad de la comunidad, que parte del precepto de: "caminar hacia la Tierra sin Mal, el *Yaguata ivi maräevae loti*".

Bajo esta premisa de "caminar hacia la Tierra sin Mal", el pueblo guaraní mantiene un verdadero canon moral de comportamiento, que puede incluso ser asumido como ley, pues para poder llegar a la tierra sin mal, se deben seguir un conjunto de reglas, que no deben romper el equilibrio ecológico, social y económico de la comunidad.

Camargo, nos explica que la perdida del equilibrio, puede causar incluso la desaparición de la comunidad, la cual deberá buscar otros sitios para reinstalarse, siendo este proceso largo por lo cual restituir los lazos familiares y de parentesco, sería muy difícil.

Esta concepción que nos plantea Camargo, no es propia de los guaraníes, se ve en muchas culturas originarias, que presentan ricas costumbres morales traducidas en leyes de la comunidad, lo que nos demuestra que existen preceptos legales basados en principios morales de fuerte arraigamiento en las comunidades, que incluso tienen mucho mas valor que las leyes que rigen al estado. Desde ese punto de vista es importante analizar como afectaría el hecho de formar autonomías departamentales con

disposiciones legales particulares, cuando existen culturas que se expanden a lo largo de dos o tres departamentos como es el caso guaraní.

Para Camargo esta manera de concebir la vida guaraní, es la base para adoptar un proceso descentralizador, acorde con la situación de pueblos indígenas, cuyos elementos deben constituirse en pilares para ordenar un modelo distinto y apropiado, al pueblo guaraní, que se caracterice por su amplitud y sin exclusión. Y añade que el modelo de descentralización que se está impulsando no presenta novedad alguna, es sólo de tipo numérico y procura trasladar, encapsulando privilegios y poderes, a un escenario más cercano y de fácil control practicado en el ámbito central.

Modelo que para Camargo, no aportaría soluciones y perpetua los privilegios de ciertas clases sociales, que se han venido debilitando por diversas movilizaciones que se gestaron en el escenario nacional con el fin objetar el modelo que impuso la República desde su creación hasta el presente.

Al hablar del tema de autonomías, Camargo no ve la temática con buenos ojos, pues esta concepción de Estado, solo pretendería dividir las alianzas indígenas establecidas a partir de un origen cultural e histórico conjunto, constituidas en post de reivindicaciones sociales de carácter esencialmente territorial, es así que con el objetivo de apagar las presiones sociales que generaran estas alianzas, que han ido tomando fuerza e impulso cada vez mas grande; es que las clases dominantes amenazadas en sus intereses económicos y políticos pretenden dividir estos núcleos, dividiendo aliados de lucha fuera del territorio declarado autónomo, para apaciguar sus ansias reivindicatorias, constituyendo autonomías departamentales, que lograrían separar núcleos fuertemente estructurados bajo límites territoriales.

En lo que respecta al problema de territorios si bien Camargo reconoce que actualmente ya no se puede ejercer derecho de forma arbitraria sobre las tierras como en décadas pasadas. Por que han surgido con gran fuerza movimientos sociales como los Sin Tierra u organizaciones campesinas e indígenas, que se constituyen en denunciante de apropiaciones ilegales de tierras, sin embargo existiría un problema muy grande en la aplicación y cumplimiento de las leyes sobre tierras, pues hasta el momento, el INRA no ha podido revertir grandes extensiones de tierras llamadas de engorde y ociosas.

Como lo señala Camargo, tampoco las entidades especializadas en la administración de tierra en Bolivia están encontrando mecanismos para regular el comercio de tierras, más aun cuando se presenta la compra y venta de tierra de forma ilegal, donde la superintendencia no sabe lo que está ocurriendo. Donde se realizan negociados que perjudican el interés del Estado. Este sería el caso de los Menonitas que pagan buena cantidad de dólares a los campesinos por extensas hectáreas que ni siquiera están consolidadas. Ese negocio ha favorecido a personas, que hoy en día se han convertido en los nuevos ricos y patrones del chaco cruceño.

Para Camargo, la transferencia de tierra a los menonitas es uno de los desastres más grandes e imperdonables que en nuestros días permite el Estado boliviano, pues estos constituyen en sus territorios una especie de cápsula en la que las entidades que administran las tierras en Bolivia no tienen cabida ni fuerza para regular el uso de esas tierras. Como consecuencia, crecen las zonas desertificadas, pero lo peor es cuando en el manejo de las tierras no sólo de los Menonitas, sino de otras las propiedades que logran

los malos (no los buenos) extranjeros, nunca vuelven a sujetarse a las reglas del Estado boliviano.

Por otro lado, otra problemática de igual magnitud, la constituyen las denominadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Este concepto y forma de comprender la propiedad colectiva, el manejo de los recursos naturales existentes en su interior, su distribución bajo regla de consensos logrados en asambleas, la imposibilidad de negociarlas, hace que este territorio sea verdaderamente espacio territorial del Estado boliviano en su dimensión más pequeña, denominada la "patria chica", que sufre un duró golpe cuando tiene que establecer relaciones con la patria grande, que es Bolivia.

Para Camargo la visión indígena de descentralización es hacer trascender la práctica comunitaria a un espacio político territorial mayor, es decir, que las prácticas de alto valor cultural ejercidas al interior de las TCO logren influir en otros espacios no indígenas, con lo que se estaría recuperando las antiguas regiones lingüísticas cultural y territorial, uniforme con la posibilidad de reconfigurar la nueva estructura territorial del Estado boliviano.

Camargo, plantea que a este reordenamiento se denomine "los territorios trans TCO" o regiones autónomas de influencia indígena, la importancia de analizar las formas de relación existentes entre la población con sus respectivos territorios históricos, permitieron a Camargo, precisar las diferencias que existen entre el derecho de propiedad que se ejerce sobre la tierra comunitaria de origen y la influencia que se puede tener sobre las otras propiedades que no necesariamente pertenecen a las comunidades indígenas.

Según Camargo, la búsqueda de la convivencia armónica basada en el diálogo intercultural es esencial, siendo imprescindible la contribución de los pueblos indígenas para el ensamblaje de un Estado moderno, sin exclusión y equitativo, donde las demandas territoriales indígenas, una vez consolidadas, tengan la posibilidad de armonizar sus acciones primero con las otras TCO y luego con otros espacios territoriales. Siendo imprescindible para Camargo, plantearse en estos niveles la autodeterminación, cuya operación para encaminar todo tipo de planificación requiere generar instrumentos técnicos de base cultural.

Al respecto, Camargo, nos explica que nuestro país ha implementado el mecanismo de planificación participativa para el contexto indígena, que son los planes distritales indígenas, instrumento al cual es necesario dar una revisión y si corresponde fortalecerlo.

Las tierras comunitarias de origen, a pesar de la claridad y ventajas que ofrecen en materia del manejo colectivo de los recursos existentes, no solamente es la concreción del derecho indígena, sino principalmente el hecho de salvaguardar la riqueza cultural del medio ambiente y los recursos naturales, procurando de ese modo asegurar territorios para el país.

Sin embargo, para Camargo, el proceso de titulación demandado por los pueblos indígenas ya desde hace más de diez años se realiza con demasiada lentitud y mezquindad. Pues existen muchas trabas tanto jurídicas como económicas, que bloquean a los pueblos indígenas demandantes, en su afán de consolidar sus territorios históricos, pues una vez cumplidos todos los requisitos que la ley exige e incluso al

conseguir recursos externos para proseguir con el saneamiento, las leyes tienden a favorecer a los grandes terratenientes.

Camargo también nos refiere que algunas TCO, han sido tituladas como tierras comunitarias, las mismas que ya habían sido consolidadas desde hace mucho tiempo, lo único que se ha hecho es cambiar la denominación, así Camargo, nos presenta el ejemplo de Kaipependi-karovaicho, que entre otros casos los poseedores de estas tierras habrían aumentado cantidades de hectáreas que no guardan relación con las necesidades de tierras recomendadas por el propio Estado boliviano.

Como conclusión Camargo, nos plantea que la una propuesta sobre autonomía, debe encaminarse mas bien hacia una nueva descentralización que considere todos estos aspectos positivos a fin de que el Estado y su nueva figura de administración pública descentralizada no sólo se restrinja a la recaudación, reparto de trabajos, reparto de tierras para quienes los utilizan para el negocio. Sino más bien hacia una descentralización que se base, para el caso de los pueblos indígenas, en la nueva visión de unión de las fortalezas cultural con la gestión pública.

Para lo cual Camargo, nos expresa la necesidad de potenciar las estructuras organizacionales existentes al interior de los pueblos indígenas, Tierras Comunitarias de Origen ya consolidadas, comunidades asociadas y también las pequeñas. La importancia de la gestión pública radica en que el gobierno comunal ya no es sólo la administración tradicional del uso del territorio, es decir, el cuidado especial que se tiene para las áreas de casa y pesca, para el sembradío o también el asentamiento población que en la cultura guaraní está dimensionado en tres espacios: el oka, el koorenda y el guatarenda.

Estos elementos no sólo tienen que mezclarse, sino complementarse mutuamente. Por ejemplo, el manejo económico, la información, el sistema comercial no indígena, el desenvolvimiento en espacios extracomunitarios requerirá de otras habilidades y competencias que deben desarrollar las personas y la comunidad.

De esta manera en la concepción de Camargo, la práctica tradicional del gobierno comunal puede seguir desempeñando el papel de ordenador de la vida comunitaria, incluyendo los elementos nuevos que ingresan en la comunidad, una gestión descentralizada desde el enfoque indígena planteado por Camargo radicará en los siguientes puntos:

1. En la primacía de la cultura. Lo que significa que por sobre todas las cosas nuevas que van incorporándose en la cotidianidad familiar y comunitaria, debe sujetarse a los principios y prácticas culturales. De ocurrir lo contrario, el pueblo tiende a desaparecer con facilidad.
2. La práctica tradicional no puede encerrar sus fronteras, puesto que cada día los miembros de la comunidad se desplazan con mayor facilidad para interactuar con el mundo exterior y encontrar nuevos elementos que, si no se controla, se transformaría en una autodestrucción de las riquezas culturales y comunitarias que tenemos en nuestro país.

C. AUTONOMÍAS INDÍGENAS Y ESTADO MULTICULTURAL

Para Álvaro García Linera²², el considerar un escenario de autonomías parte de garantizar, mediante una concepción pactista del poder, la convivencia mediante la articulación de la pluralidad en una unidad política común de una sociedad diferencial, haciendo referencia en que existen comunidades nacionales y otras que no lo son.

El primer paso para ello se encontraría en el otorgamiento de *autonomías regionales por comunidad lingüística* con distintos grados de autogobierno político, dependiendo de la densidad política y extensión de las identidades culturales demandantes.

Según García, sólo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo, ya que el autogobierno permite estructurar un sistema de instituciones políticas capaces de premiar y sancionar positivamente las prácticas culturales de la colectividad (el idioma, la vestimenta, los hábitos, etc.) y crear un campo de competencias administrativas, económicas y culturales basadas en una homogeneidad lingüística.

En regiones indígenas campesinas del altiplano, los valles y el trópico existe de facto esta estructura con ciertas formas de autogobierno local en el ámbito de comunidades y sindicatos agrarios o de varias comunidades desde mucho antes de que existiera la república de Bolivia. Pero lo que no existe es una estructura de autogobierno en el ámbito superior entre varias comunidades o entre todas las cientos o miles de comunidades y barrios urbanos que son partícipes de una gran comunidad lingüística y cultural; de tal forma que cuando los miembros de estas comunidades culturales se vinculan con los distintos aparatos gubernamentales de gestión económica, educativa, administrativa, policial o militar, lo tienen que hacer mediante el abandono de sus saberes culturales (lingüísticos, orales, etc.) y el uso obligado del idioma, los saberes y los hábitos, ambiguamente aprendidos, de la identidad cultural dominante que regula la gestión estatal.

Así mismo García Linera, establece el valor que tuvo la Participación Popular la que ha permitido, no tanto por intención propia sino por empuje de las propias comunidades, que varias alcaldías modifiquen parcialmente los usos lingüísticos en la gestión administrativa.

Observa también que por la organización política de los sindicatos campesinos, algunos alcaldes y personal administrativo hablan idiomas indígenas en su vinculación con los electores de la zona y en algunos casos están sometidos a formas de control social practicadas por las comunidades indígenas.

Sin embargo, en todos estos casos simplemente se puede hablar de formas de autogobierno municipal de baja intensidad, en la medida en que estas autoridades sólo tienen competencias municipales, mientras que lo decisivo está delimitado y decidido

²² Álvaro García Linera. *Autonomías regionales indígenas y estado multicultural, del libro La descentralización que se viene FES-ILDIS. La Paz – Bolivia, 2003.*

desde el gobierno central monopolizado por colectividades monoétnicas dominantes. Esto ayudaría a explicitar por qué, pese a los logros de la municipalización del territorio boliviano, al copamiento de algunas alcaldías por comunidades indígenas y a la propia formación de municipios indígenas, éstos no han podido conformar un campo de competencias culturales y políticas en torno a una homogeneidad lingüística indígena.

Para García Linera, nuestro sistema ejecuta las directrices normativas decididas por colectividades mestizas castellano hablantes; el resto de las competencias gubernamentales, tanto en el ámbito local, regional y superior, estaría basado en el uso del idioma castellano. De este modo, el idioma indígena no es más que un idioma de uso meramente local y privado, sin opciones de viabilizar ascenso social y ciudadanía plena.

La introducción de idiomas indígenas en algunos despachos de atención gubernamental o de servicios no solucionaría el problema, pues continuaría siendo un idioma oficialmente marginal porque sigue sin asumir el rango de idioma oficialmente practicado; esto es, de ejercicio pleno de ciudadanía, de ascenso social y de competencia para las jerarquías públicas legítimas.

El reconocimiento de formas de autogobierno en territorios delimitados por comunidad idiomática sería un tipo de *jura singularia* (derecho particular) que permitiría de manera inmediata la creación de un campo de competencias y acumulación de capitales políticos, culturales, económicos, escolares y burocráticos sobre la base de una homogeneidad lingüística que revalorizaría y legitimaría estatalmente los distintos idiomas indígenas.

La importancia de la construcción de estas culturas societarias radicaría para García Linera, en que, sin promover secesiones, se reconoce a las comunidades culturales como distintas a la hasta hoy dominante y el mismo derecho que ésta practicó en su proceso de construcción nacional, pues toda nación estatal es en sentido estricto una cultura societaria.

Para García Linera, las características del autogobierno de las comunidades culturales y/o lingüísticas, puede variar según la extensión territorial de la identidad cultural, la densidad demográfica y los grados de politización étnica y nacionalitaria que han atravesado las distintas colectividades. En el caso de identidades étnicas reducidas, un nivel mínimo de autogobierno regional capaz de garantizar el desarrollo de la cultura, la ciudadanía multicultural y el ejercicio democrático de derechos políticos diferenciados susceptibles de quebrar la exclusión actual tendrían que reconocer:

- a) El derecho de los pueblos indígenas, y no solamente de las comunidades, a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía política como parte del Estado boliviano. Lo que supone la posibilidad de que varias comunidades indígenas, ayllus o identidades étnicas mayores, por ejemplo Laymes y Qakachacas, se

confederen para dar lugar a una región autonómica²³ con autogobierno indígena regional de composición monoétnica o pluriétnica.

- b) Elección de autoridades ejecutivas y formación de estructuras de deliberación regional por las comunidades culturales resultantes de la federación de pueblos y etnias indígenas. Las federaciones provinciales, las federaciones de ayllus con sus sistemas de cabildo o sistemas alternativos de elección individual de representantes, podrían cumplir este papel de gobierno regional mínimo.
- c) Preservación del principio de proporcionalidad y representación étnica equilibrada en la formación de los gobiernos regionales autonómicos, a fin de impedir la sobreposición de un grupo étnico o una comunidad lingüística sobre otra.
- d) Integración de los habitantes no indígenas de ciudades o barrios comprendidos dentro de la territorialidad autonómica, como sujetos de los mismos derechos individuales y colectivos en la conformación de los sistemas de autoridad regional.
- e) Jurisdicción territorial de la autonomía con competencias administrativas negociadas con el Estado en el ámbito educativo, judicial, titulación agraria, manejo y protección de recursos naturales (agua, bosques, flora, fauna, recursos minerales e hidrocarburíferos).

Esto supone una redefinición del sentido de la territorialidad a fin de articular la soberanía estatal con los derechos de propiedad y soberanía indígenas preexistentes al Estado republicano.

- f) Acceso a fondos del Estado bajo los principios de la equidad y la solidaridad a fin de que las regiones más empobrecidas, por las exacciones y exclusiones precedentes, puedan participar del bien común estatalmente regulado.
- g) Participación de las regiones autónomas basadas en comunidades culturales y/o lingüísticas en las instancias de decisión general o superior. La redistribución de las diputaciones uninominales para dar lugar a distritaciones en función de regiones autonómicas y comunidades étnico-culturales podría permitir precisamente esta articulación entre lo micro y lo macro de la organización multicultural del Estado.

Esta forma de autonomía regional podría ser implementada entre comunidades culturales y lingüísticas relativamente pequeñas, como las del oriente, entre comunidades lingüísticas o étnicas diferenciadas pero que juntas pueden lograr levantar una región autonómica más sólida; pero no en comunidades como la aymará cuyo proceso de politización interna y cohesión nacionalitaria exige una estructura de autogobierno

²³ *García Linera usa el concepto de autonomía en el sentido de potestad atribuida en ordenamientos jurídicos estatales a determinadas entidades para darse a sí mismas normas con rango de ley, aunque de manera subordinada a un sistema jurídico y normativo superior en cuya elaboración también participan.*

autonómico más complejo. Esto esencialmente debido a las características políticas económicas y sociales altamente politizadas y su demanda de reconocimiento político.

Este modelo empleado por García Linera, es visto por Urenda, como un modelo de *autonomía indígena moderada*, por que no plantea cambios medulares, más bien hace una reestructuración del modelo de Estado.

Para García Linera, si Bolivia es una sobre posición de varias culturas y varias civilizaciones, el Estado, como síntesis, debiera ser una institucionalidad capaz de articular, de componer una ingeniería política formada por una presencia proporcional de las culturas e identidades lingüísticas, además de unas instituciones modernas y tradicionales, deliberativas, representativas y asambleísticas en la toma de decisiones a escala general, "nacional".

Para Urenda²⁴, lo que nos plantea García Linera, es componer a escala macro, general, instituciones modernas con instituciones tradicionales, representación multicultural con representación general, en correspondencia a la realidad multicultural y multicivilizatoria de la sociedad boliviana, buscando una modernidad política a partir de lo que en realidad somos, y no simulando lo que nunca seremos ni podremos ser.

La postura de García Linera considera que las autonomías indígenas pueden configurarse a la par con las autonomías departamentales que pudieran darse en las zonas castellano hablantes. Para Urenda las autonomías indígenas, como la analizada, por Linera, tienen muchos aspectos en común con las autonomías departamentales, aunque la autonomía indígena plena concebida por Linera para los aymaras es más radical que la planteada para los departamentos, es por ello que Urenda ha denominado a este modelo de autonomía como moderada y la considera inviable en caso de que cubra más de un departamento y dañe derechos de concesión (mineros, forestales, etc.) ya concedidos por el Estado.

Urenda, analiza la propuesta de García Linera y la complementa con la propuesta del Comité Pro-Santa Cruz, que plantea autonomías de base territorial, la propuesta indígena introduce el Estado multicultural como complemento, de manera que, en lo que respecta a la división política del país se conformarían 13 autonomías, es decir, los nueve departamentos más cuatro autonomías indígenas, una de los aymaras y tres de los quechuas.

De esta manera las dos propuestas analizadas por Urenda, tendrían como base a los municipios, a diferencia del actual modelo, ya no estarían debajo del nivel central, sino del gobierno subnacional o autonomías. Como las 32 identidades étnicas del oriente son pequeñas, formarían autonomías municipales y no subnacionales, a diferencia de los aymaras y los quechuas.

Según Urenda, las dificultades que presenta el modelo en análisis son básicamente aquellas que emergen de elaborar un diseño constitucional-institucional a partir de consideraciones básicamente étnicoraciales. Pues según nos plantea, para el ciudadano no indígenas es muy difícil aceptar, el modelo indígena. Por ejemplo, en el departamento

²⁴ **Urenda, Juan Carlos** (2005) "*Bases para constituir las autonomías departamentales. Separando lo paja del trigo*". La Paz: *Septa de La Razón*. (30-III). FES-ILDIS. Comité Pro Santa Cruz, *FULIDED*.

de La Paz, donde se pretende establecer una autonomía indígena aymara, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2001, el 68,3% se autoidentificó como aymara, vale decir que el restante 31,7 no es aymara y querrá, seguramente, asegurarse de que sus derechos sean garantizados dentro de una autonomía cuya génesis responda a los derechos reclamados por una etnia determinada. De esta manera la ubicación de la sede del gobierno nacional dentro de una autonomía de génesis etno-aymara, cuyos miembros autoidentificados representan sólo el 25,2 del total de la población boliviana, tendrá un debate marcado por aspectos raciales.

Pero según Urenda el mayor problema de considerar la propuesta de García Linera se encontraría en que aquellas autonomías pensadas y propuestas para las "comunidades étnicas reducidas", pudieran resultar muchas y que fragmentarían la continuidad jurisdiccional de las autonomías departamentales por cuanto serían "enclaves" autónomos dentro de las autonomías, con los problemas normativo-administrativos que ello implica.

Urenda, además nos plantea el problema que genera el definir con claridad cuáles son esas formas propias de hacer política, de tomar decisiones y de elegir autoridades de cada una de las agrupaciones que toma en cuenta García Linera, ya que este parte de el reconocimiento de los sistemas políticos y de conformación de autoridad practicados por las comunidades campesinas, ayllus, barrios y gremios (federaciones, confederaciones, asociaciones) como sistemas legítimos de elección y toma de decisiones en ámbitos puntuales del sistema de gobierno a escala general, regional y local.

D. POSICIÓN CRUCEÑA - LA NACION CAMBA.

Siguiendo la visión de autonomía desde la visión cruceña es importante indagar la propuesta que nos plantea la nación cambia en su página de Internet, www.nacioncamba.org, artículo presentado por Martín Rapp²⁵.

Rapp, nos plantea cuatro problemáticas (placas tectónicas), que deben ser cambiadas para poder asumir un cambio real en la realidad del país, de cara a asumir las autonomías, como medio y solución para alcanzar un cambio, estas son:

1. **Cambio en la geografía económica del país:** Para Rapp, la renta del país se produce esencialmente en sur-oriental del país y esta ligada a los sectores relacionados a la tierra y los hidrocarburos, sin embargo las decisiones sobre su destino se tomarían en el occidente. El cambio fundamental en la geografía económica no estaría acompañado por un cambio en la geografía política ni por los correspondientes ajustes en el régimen político-administrativo del país.
2. **Transformación hacia una economía de mercado.** Las reformas emprendidas en el país, implican un cambio fundamental para la forma de distribuir la renta del país,

²⁵ Artículo extractado de la página de Internet www.nacioncamba.org

es así que Rapp, ve en la transferencia del control sobre la generación y la distribución de la renta desde el Estado al mercado, una solución a la problemática distribución de la renta, la transformación hacia una economía de mercado sólo es parcial y ocurre con velocidades diversas. De acuerdo a esta lógica, para el autor existirían bastantes posiciones en contra del "modelo neoliberal" pero ninguno ofrece una alternativa viable, por otro lado la larga tradición estadista del país no podría ser superada en pocos años. En una visión de país donde los grupos de presión compiten por los recursos del Estado en vez de aprender a competir en los mercados.

3. **Dinámica de la integración del país con las correspondientes resistencias y climas adversos.** Según Rapp, Bolivia, aparece como el país más antiglobalizador del vecindario y se encuentra disociada de la dinámica de la región. Al mismo tiempo, para su sustentabilidad financiera y un crecimiento económico sostenible, necesita de recursos externos y una actitud abierta y positiva frente al mundo.
4. **Régimen político-administrativo del país.** Para Rapp, las viejas soluciones se convierten en nuevos problemas. Rapp, nos plantea que si bien el régimen unitario y centralista fue una necesidad histórica para la consolidación del Estado Boliviano. Sin embargo, hoy aparece como uno de los principales frenos para el progreso del país. Una eficaz defensa de los intereses regionales de La Paz, en alianza con los poderes políticos y corporativos que se benefician de este modelo, que ha impedido una transformación del Estado.

A partir de este análisis de la realidad que vive el país, es que Rapp, nos plantea la necesidad de proponer soluciones a los crecientes problemas de gobernabilidad que se hacen eco en las repetidas demandas de las regiones del país. Sólo para citar algunos, se pueden mencionar los recientes cambios en la geografía económica que exigen el correspondiente ajuste en el régimen político-administrativo, el surgimiento de las regiones como protagonistas en una economía abierta e integrada al mundo que requieren de autoridades legitimadas, las demandas sociales con relación a un estatuto de autogobierno a nivel regional, los planteamientos a favor de una mayor cercanía del ciudadano con el poder político, la exigencia de legitimar las autoridades departamentales a través del voto directo, la inconformidad con la distribución de los recursos entre regiones, las preocupaciones por la sostenibilidad financiera de las prestaciones públicas y la necesidad de la búsqueda de más eficiencia y eficacia en el uso y distribución de los recursos públicos

Para Rapp, la posición adoptada por las corrientes autonomistas, establecerían un diagrama de fuerzas con relación al régimen político-administrativo, donde el progreso vendría de la mano de la posición autonómica, que tendría a decir de Machiavelli²⁶, como enemigos a todos aquellos que se benefician del orden vigente y tendría entre sus defensores solo aquellos que podrían obtener ventajas del nuevo orden (regiones con posiciones indiferentes o indefinidas).

La historia de la descentralización en Bolivia, para Rapp, es una historia que a

²⁶ Citado por Rapp, en su análisis

avanzado con pequeños pasos y grandes retrocesos, donde las perspectivas futuras son sombrías. Temiendo Rapp, que las posiciones que comienzan en los inicios de la Asamblea Constituyente, muestran ya una posición unitaria, que pretende insertar en la población temores con velos casi religiosos, con relación a una supuesta "desintegración del país", que vendría de la mano de las autonomías.

Rapp, considera que las autonomías llevadas a cabo en Estados Unidos, Alemania o España, son los mejores modelos de autonomías, bastante bien administrados bajo estos modelos. Y basa la posición de los defensores del régimen vigente en alianza con los que pretenden conquistar el poder político, en un supuesto "regionalismo egoísta", que busca posicionar el concepto de "unidad" necesariamente con el significado de centralismo.

Rapp, dentro de esta concepción, oriental, vislumbra un futuro bastante oscuro para los que pretenden un estado autonómico, pues cree que el futuro que vendrá estará plagado de enfrentamientos entre regiones para desprestigiar los Liderazgos y las representatividades de ciertas regiones que se opondrían a las estrategias de toma de poder por movimientos minoritarios y el neo-populismo, mientras que en realidad las líneas de conflicto no pasarían por lo regional ni por lo étnico, sino por las posiciones de "Modernidad" versus de "Pre-Modernidad" que se van manifestando al interior de cada región y dentro de cada ámbito étnico-cultural.

Rapp, ve en la Asamblea Constituyente el vehículo que podría sacar a Bolivia de su actual crisis, pero también ve en la cultura política de la sociedad boliviana, su principal opositora, que no permitiría se lleve a cabo un cambio verdadero en el país, cambio que para Rapp, se daría a través de las Autonomías, lo que para el autor significaría dar un paso adelante y dos pasos atrás.

Siguiendo esta lógica, Rapp, cree que el único avance que se habría dado en Bolivia en las últimas décadas es la "Participación Popular", que instauró gobiernos locales legítimos, una capacidad administrativa básica y mecanismos de coparticipación tributaria, que sin embargo no sería una panacea, pues presenta defectos aun no corregidos. La "descentralización administrativa" que se concentro en los niveles medio-departamentales, para Rapp, solo constituirían débiles atisbos de desconcentración, disfrazada bajo una falsa descentralización por el centralismo.

La discusión sobre la descentralización en Bolivia se ha concentrado a la dimensión administrativa o relativa al ejercicio de competencias entre los diferentes ámbitos de Gobierno. Para Rapp, la elección de autoridades departamentales y la decisión sobre sus recursos, habría constituido por mucho tiempo un tabú, el cual ha tomando fuerza en los últimos tiempos y adquirió su expresión más importante en las propuestas de un régimen de autonomías. Siguiendo esta lógica Rapp, ve una puerta abierta para la temática de descentralización, en la asamblea constituyente, pero por otro lado ve en ella un foco de la confrontación entre "descentralizadores" y "centralistas".

Aunque muy a favor de la descentralización política, Rapp, no deja de advertir que esta no deja de ser una lucha por el poder, lucha que se daría a través de dos tipos de movimientos que cuestionan al centralismo. Por un lado, los tradicionales movimientos regionales, representados principalmente por los Comités Cívicos, cuyo objetivo es restar poder al centro para redistribuirlo entre varios centros y por el otro lado, movimientos democráticos, cuyo proyecto es aproximar lo más posible el poder a los ciudadanos.

Para Rapp, sin embargo el tema fiscal, es decir el análisis y diseño de la generación y asignación de los recursos a los diferentes ámbitos de gobierno, asociado al ejercicio de las competencias, es considerada un "tema técnico" y debatido en círculos relativamente cerrados de los especialistas.

La asignación presupuestaria en Bolivia a los Municipios, se realiza en base a criterios poblacionales, lo que según Rapp, no contribuye a incentivar la eficiencia institucional ni la tributaria. La desvinculación entre el gasto local y los esfuerzos fiscales e institucionales hace que los gastos locales tiendan a crecer más aceleradamente que la generación de recursos propios, lo que no permitiría que la Participación Popular favorezca la eficiencia.

Por el otro lado, Rapp, nos explica que las políticas municipales, están orientadas esencialmente a objetivos sociales; pero no obtiene resultados efectivos las políticas de promoción económica local, lo que genera una dependencia al municipio, pues se construyen infraestructuras y se instalan servicios que no son sostenidos por una creciente capacidad económica y fiscal propia, pues dependen de futuras transferencias.

Rapp, cree que esta conducta reforzada por el populismo político, crea mentalidades receptoras, que exigen la transferencia de recursos generados en otras regiones, hacia municipios que no hacen mayores esfuerzos fiscales, ni se preocupan de crear un perfil económico propio y competitivo. En este aspecto es muy duro al hacer apreciaciones de municipios pobres y señala: "... Por ser pobres se creen con el derecho de recibir infinitamente recursos que producen otros..."²⁷

Las consecuencias de esta mentalidad receptora la podemos observar, según Rapp, cuando ciertos movimientos y organizaciones sociales en el occidente, reclamando sus "derechos", utilizan prácticas violentas de presión y propugnan una restauración del Estado corporativo, exigiendo al Gobierno que cobre más impuestos a los "ricos empresarios del oriente", que exportan, invierten y arriesgan y son aquellos que actualmente más aportan al Estado, para que después de su paso por las arcas del Estado, sean transferidos a ellos. A partir de este análisis, Rapp, concibe el futuro del país, de la mano de las regiones.

Sergio Boisier²⁸, de acuerdo a lo señalado por Rapp, nos da un argumento adicional para considerar la descentralización política, la cual se presenta por la emergencia de las regiones para la construcción de espacios de competitividad. Mientras que las estructuras decisionales centralizadas del "Estado-nación" no son conciliables con el objetivo de competitividad y el municipio es demasiado pequeño y no funcional a la

²⁷ Rapp, *op cite*, pag. 6

²⁸ Citado por Rapp, en su artículo

competitividad, las regiones se articulan mejor a la economía internacional.

Según esta percepción de regiones y ciudades, lo que Rapp llama territorios subnacionales, estos se constituyen en los nuevos actores de la competencia internacional por capital, tecnología y mercados. Por sus propias limitaciones, el papel económico de los Estados nacionales está reducido cada vez más a la estabilidad macroeconómica y las regulaciones básicas. El protagonismo para el desarrollo económico correspondería a las regiones. De este modo, el Ministerio de Desarrollo Económico del Gobierno Central podría concentrarse a algunas funciones básicas (infraestructuras nacionales, sistemas energéticos...) mientras se transfiera una serie de competencias y recursos al nivel departamental. Para Rapp, este modelo le daría impulso a los niveles meso-económico y micro-económico.

Para Rapp, nos encontraríamos ante dos fuerzas impulsoras una externa y otra interna, la externa empujada por la fuerza de la globalización de la economía y la interna por la descentralización. En ese sentido la globalización impondría no solo la descentralización política, sino incluso la formación de "cuasi Estados regionales", concebidos como zonas económicas naturales, cuyos límites estarían dibujados por la invisible mano de los mercados globales de bienes y servicios y cuyos encadenamientos primarios se articularían con la economía global y no con sus naciones anfitrionas.

Los cuasi estados tendrán un territorio, sus autoridades políticas legitimadas democráticamente, un perfil diferenciador de actividades económicas y una identidad.

E. PROPUESTA DEL COMITÉ CIVICO PRO-SANTA CRUZ

El comité Cívico Pro Santa Cruz, al plantearnos su modelo de Autonomía, nos propone una Descentralización de los ingresos fiscales: **66.67%** de lo recaudado en el Departamento sobre los impuestos nacionales. (IVA, IT, RC-IVA, IU, ICE, IVE, ITGB) GAC, IEH e IT, los cuales se repartirían en:

- o **Municipios** el 20% o más
- o **Universidades públicas** de cada departamento el 10%
- o **Fondo de Compensación** el 10%.

Por su parte el Gobierno Departamental se quedaría con el **31.67%** de libre disponibilidad.

Al margen de la recaudación de lo impuestos nacionales a nivel departamental, cada departamento mantiene sus ingresos por concepto de:

1. **Regalías departamentales.**
2. **Coparticipación de impuestos nacionales** vía retención convenida de las recaudaciones departamentales, incluidos el IEH (IED) y el ITF.
3. **Impuestos o gravámenes** departamentales establecidos conforme a ley y los Estatutos autonómicos.

4. **Ingresos propios:** tasas, sobre la **PROPUESTA DEL COMITÉ CIVICO PRO-SANTA CRUZ**²⁹

Ingresos de los departamentos autónomos:

Descentralización de los ingresos fiscales: **66.67%** de lo recaudado en el Departamento sobre los impuestos nacionales. (IVA, IT, RC-IVA, IU, ICE, IVE, ITGB) GAC, IEH e IT.

- **Municipios** 20% o más
- **Universidades públicas** de cada departamento el 10%
- **Fondo de Compensación** el 10%.

Gobierno Departamental se queda con el **31.67%** de libre disponibilidad.

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

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

Ingresos para las competencias nacionales.

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

F. PROPUESTA DE AMDECRUZ SOBRE LAS AUTONOMÍAS.

La propuesta de AMDECRUZ, partió de la realización de numerosas reuniones y debates con los miembros de Amdecruz en el 2005 y contó con la participación de Alcaldes, concejales, Presidentes de concejos Municipales, actores de la administración pública, sociedad civil, dirigentes sociales y estudiantes de todo el país.

²⁹ Sergio Boisier, *Postmodernismo territorial y globalización: Regiones pivotaes y regiones virtuales*, 1995

Los puntos sobre los que basan su propuesta son los siguientes:

1. Posesionar a los Gobiernos Municipales, como parte del proceso de descentralización y autonomía.

Según ANDECRUZ, son los 11 años de trabajo en el campo de la descentralización y autonomía que llevan los Gobiernos Municipales, los colocan como actores imprescindibles hacia la apertura autonómica. Y justifica así la conformación de la Asamblea Preautonómica, la cuál se integro con 56 Presidentes (as) de Concejos Municipales y con 23 Consejeros (as) Departamentales designados por los Concejales (as) Municipales de las Provincias. Más de dos tercios de está Asamblea presentaba formación municipal, y experiencia en esta materia, lo que contribuiría a hallar mejores estrategias de aplicación.

2. Asegurar que las condiciones con las que se aprueben a los Departamentos en materia de competencias y recursos, sean las mismas para los Gobiernos Municipales.

La experiencia descentralizadora boliviana se inició priorizando a los Gobiernos Municipales como actores fundamentales; en el momento que el Estado y la Sociedad nos encontramos por dar un paso de cualidad para consolidar la autonomía en el ámbito departamental, resulta lógico demandar que, aplicando el Principio de Subsidiaridad, esto es, que aquello que pueda ser ejecutado por los actores administrativos locales, así lo sea, se considere por el Estado a los Gobiernos Municipales con las mismas prerrogativas que se piden para el Gobierno Prefectural.

3. Garantizar que la planificación, la inversión pública, la programación de operaciones y el presupuesto, sean acciones estatales concurrentes entre los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales.

Bolivia ha creado un sistema de Gestión Pública que obliga a la integración, la coordinación y la subsidiaridad, y en materia de inversión, a la concurrencia entre sus niveles territoriales de gestión, y ahora, de Gobierno. Según AMDECRUZ, esa es la condición para que las Políticas Públicas dictadas en el nivel nacional, puedan ejecutarse, enriquecerse y retroalimentarse en los niveles departamentales y municipales. Y será esta la condición de eficacia que obligará a los servidores públicos a respetarla para lograr resultados a favor de la población que administran y gobiernan.

4. Un debate más profundo sobre aspectos conflictivos (financiación, migración, recursos naturales) para lograr superar los elementos de mayor dificultad.

Según los resultados obtenidos por AMDECRUZ, de las mesas de debate que ha realizado, estas han servido para poner en evidencia la existencia de áreas de complejidad y dificultad, que requieren mayor grado de socialización para superar susceptibilidades y desinformación.

La búsqueda de alternativas viables y consensuadas puede resultar enriquecedora si se plantea a través de actores que mantienen una dinámica en la gestión pública que

no se encuentra en entredicho ni en dificultad para su ejecución. Los Gobiernos Municipales sostienen en este momento la institucionalidad democrática del Estado Boliviano. Ese es el escenario que se propone para buscar alternativas viables.

5. *Ofrecer el avance autonómico municipal para su ampliación en el ámbito de la gestión departamental.*

Los Gobiernos Municipales ejecutan las modalidades de gestión y de administración que se iniciarán en el ámbito departamental con la aprobación de las Autonomías; resulta lógico escuchar, compartir e incluir a los actores territoriales que ya han avanzado un camino importante, y que necesitarán de un Gobierno Departamental Autónomo sensible a una dinámica de trabajo que ya lleva 11 años de ejecución.

De la misma manera, el movimiento municipal reconoce un conjunto de experiencias que han dado lecciones importantes de acciones fallidas y resultados negativos, en un marco de transparencia, participación y rendición de cuentas.

Todo ello es la riqueza que lleva a AMDECRUZ a apostar por las autonomías y a proponer su debate hacia el Referéndum Autonómico y la Asamblea Constituyente.

La propuesta planteada por AMDECRUZ, parte de analizar las experiencias similares en materia de autonomías, del Sistema Interamericano y la relación de ellos con la realidad boliviana.

Pues bien en estas experiencias, se presenta un escenario de observación y un conjunto de lecciones aprendidas, las que nos permitirían clarificar nuestra posición ciudadana frente a esos procesos, y establecer las demandas en pleno ejercicio de nuestro derecho a quienes pretenden convertirse en administradores del Estado, de la cosa pública y mediadores para buscar soluciones a nuestros retos estatales.

AMDECRUZ, clasifica los procesos de descentralización administrativa en América Latina, en tres categorías. En cada una de ellas, no existe una homogeneidad ni en comportamiento, ni en competencias y recursos, pero, expresan modelos más o menos comparables.

La clasificación responde a la relación del componente territorial la estructura y funcionamiento del Estado:

Países con relación directa entre el Nivel de Gobierno Nacional y el Nivel de Gobierno Municipal. En esta categoría se encuentran los Estados Centroamericanos, del Caribe y Uruguay, en América del Sur. Por razones de extensión territorial y población, se ha construido un sistema de poder y de gestión que reconoce una relación directa entre el Poder Ejecutivo Nacional y la diversidad de organizaciones territoriales locales.

Los niveles locales tienen diferentes nombres (Cantones en Costa Rica, Departamentos en el Uruguay, etc.). En algunos casos, existen divisiones político administrativas intermedias que son simplemente referenciales pues no tienen contenidos institucionales (los Departamentos en El Salvador o Nicaragua, las Provincias en República Dominicana), o construcciones político administrativas más complejas, igualmente, con dificultades

para su funcionamiento por ausencia de poder constituido, competencias difusas y recursos inexistentes (Departamentos y Regiones, en Guatemala).

Países con organización de tres niveles territoriales. En estos Estados y con diferentes grados de avances en descentralización, existe una constante en la conformación de las autoridades territoriales mediante procesos electorales; otra constatación es la diversidad de los modelos nacionales, respondan éstos a Estado Unitarios (Colombia, Paraguay, Perú) o Estados Federales (Argentina, Brasil, Canadá, EE.UU., México, Venezuela).

Los recursos y competencias transferidas difieren, de la misma manera como son diferentes los grados de eficacia que tienen los niveles subnacionales, sean intermedios o locales. La existencia de tres niveles territoriales no importa, automáticamente, que más allá de su conformación electiva, posean condiciones y competencias para ser instancias reales de poder territorial.

Estados intermedios o en transición. Para AMDECRUZ, es en esta categoría que se encuentran Bolivia, Chile y Ecuador, con diseño territorial de tres niveles, con autoridades del nivel intermedio designadas o mixtas, como en el Ecuador, y con un debate nacional sobre el futuro de sus niveles intermedios.

Con relación a su nivel local, Bolivia posee características especiales a partir de la Ley de Participación Popular, que no la poseen los otros Estados. Con relación al nivel intermedio ocurre exactamente lo mismo; los recursos y competencias transferidas colocan a Bolivia más cerca de los Estados de la categoría b) que los otros dos Estados.

El debate iniciado en Bolivia establece su incorporación a dicha categoría, a diferencia de Chile y Ecuador que aún debaten su tránsito hacia otra forma de organización territorial aunque existen propuestas y estudios en ese sentido, de Regiones para el Ecuador y de cuasi Federalismo para Chile.

Del análisis de estos tres modelos AMDECRUZ, establece ciertas similitudes:

- ☞ La solución territorial adoptada por los Estados Federales se produjo en el siglo XIX, y para los Estados Unitarios con elección de autoridades en el nivel intermedio; la experiencia Española de las Autonomías, dio la pauta para el inicio del proceso en Colombia, Paraguay y Perú.
- ☞ Salvo la Guerra Federal en Argentina, el intento mexicano de establecer un imperio, la Guerra Federal en Bolivia que como sabemos, no llegó a concretar su objetivo, y la división territorial chilena que fue generada y ejecutada por el golpe militar de 1973, en todos los casos la propuesta sobre la división político administrativa, su debate y aprobación han seguido procesos pacíficos, democráticos y consensuados.
- ☞ El proceso de transferencia de poder, competencias y recursos ha seguido procedimientos de estudios, demandas, concertación, pactos y aprobación, en ámbitos pacíficos y democráticos.
- ☞ Bolivia sería el único Estado en el que la propuesta ha adquirido connotaciones polémicas y divergencias.

El nivel intermedio de Gobierno. Para AMDECRUZ, existen tres problemas medulares, que deben ser resueltos para poder abordar con éxito un proceso autonómico; estos son:

- Sostenibilidad fiscal y financiera del nivel intermedio y local.
- Sostenibilidad y empoderamiento social.
- Modelo de desarrollo y administración de RRNN.

a. Sostenibilidad fiscal y financiera del nivel intermedio y local.

Para AMDECRUZ, se debe analizar el tema desde una mirada macroeconómica que ofrezca respuesta a todos los actores territoriales de la división político administrativa; este componente revelará el grado de solidaridad existente para equilibrar procesos económicos diferentes, y el contenido de las competencias a ser transferidas.

b. Sostenibilidad y empoderamiento social.

Esta propuesta para AMDECRUZ, deberá ofrecer respuestas concretas de la relación entre el Estado y la población nacional, principalmente orientado a los procesos productivos, migratorios, de movilidad social y de igualdad de oportunidades y derechos. En este tema está la relación del Estado con la Ciudadanía y la forma cómo ésta es entendida, aceptada y practicada.

AMDECRUZ, dentro de esta temática ve la imposibilidad de adoptar como modelo el Convenio 169 de la OIT, Ley 1257, propuesto para realidades en las cuales las organizaciones originarias son minorías, pues encuentra una dificultad de aplicación en Estados como el boliviano, en el que el grado de identificación y pertenencia a organizaciones originarias es mayor.

Es así que AMDECRUZ ve en experiencias como la ecuatoriana y guatemalteca modelos de estudio político y social, y la panameña y nicaragüense como modelos de análisis territorial. Y plantea que el elemento fundamental de relacionamiento con el Estado es el de la ciudadanía.

c. Modelo de desarrollo y administración de RRNN.

La ubicación de los instrumentos del desarrollo, agua, tierra y producción, para AMDECRUZ, deben ser explicados en el modelo que se pretenda implementar. El problema de las políticas que se apliquen para el mejor aprovechamiento de los RR.NN., es fundamental para AMDECRUZ, pues definirá el futuro no solo de las regiones o los gobiernos locales, sino del país en su conjunto.

Participación, solo Bolivia tiene incorporado el presupuesto participativo como política pública. El Perú lo ha incorporado aunque todavía está en proceso de elaboración y debate para su aplicación general. En el Uruguay, solo se aplica en Montevideo, lo mismo en Porto Alegre, Brasil, de quién se tomó el modelo original.

Existen modelos pilotos basados en la decisión política de autoridades puntuales, San Salvador, en el Salvador, Piura en el Perú, Córdoba en la Argentina, el Estado Miranda, en Venezuela, por ejemplo.

AMDECRUZ, ve en este factor un punto clave para abordar un proceso autonómico, pero parte ante todo de estructurar este proceso sobre la base de la experiencia vivida por los Municipios como entes autónomos que han originado y experimentado este modelo. Siendo los Gobiernos locales su máxima expresión y ejemplo.

Desde ese punto de partida AMDECRUZ, propone que un proceso autonómico y descentralizado, debe responder a las siguientes demandas:

- a) **Reglas de juego** claras para el **endeudamiento** y el gasto por los actores territoriales. (Colombia, Brasil, Argentina).
- b) **Funciones, competencias y recursos** transparentes para las autoridades del nivel intermedio. (Paraguay, Consejo de Gobernadores).
- c) **Diseño y definiciones políticas concertadas** que eviten retrocesos (Perú, Ley de Bases de la Regionalización y su anulación por Fujimori).
- d) **Relación efectiva entre los niveles territoriales** para evitar exclusiones institucionales. (Perú, con el nivel municipal; Argentina, relación Provincia, intendencias; Uruguay, Intendencias y Gobierno Nacional).
- e) **Incorporación del contenido económico productivo** que de sostenibilidad al proceso superando el aspecto estrictamente ideológico. (México, Guatemala, Nicaragua).
- f) **Régimen de los recursos naturales y medio ambiente** (Colombia, Venezuela).
- g) **Relación con la participación – inclusión.** (Perú, Sendero Luminoso; México, Movimiento Zapatista; Ecuador, Movimiento Indígena; Guatemala, Comités Cívicos; Panamá, Comarca; Nicaragua, Costa Atlántica; Brasil, MST; Argentina, Piqueteros).

Además de estos cuestionamientos, AMDECRUZ, demanda respuesta en aspectos estratégicos que hacen a la vida del Estado, y que hacen a su existencia y viabilidad:

- ¿Estamos frente a una confrontación étnico – racial? Las “guerras” anunciadas ¿son de contenido ideológico, cultural, político, económico? ¿Corresponde la situación a una consecuencia de la exclusión social?
- ¿Los niveles de confrontación regional, Oriente – Occidente; Norte – Sur; Media Luna, generarán un cambio del ordenamiento territorial? ¿Aparición de nuevos departamentos? ¿Autodeterminación tarijeña?
- ¿Existe un imaginario colectivo nacional, base para la existencia del Estado? El pacto, el acuerdo nacional, ¿expresa la existencia real del Estado?
- ¿Cuál es la situación de la economía en el escenario autonómico, en relación al excedente y a la cultura rentista, a la tierra, los minerales y los hidrocarburos?
- Situación de Bolivia y sus regiones en el ámbito de las relaciones internacionales y la integración.

Habiendo planteado ciertas temáticas de discusión AMDECRUZ, se ve como un protagonista de la discusión sobre autonomías departamentales, desde el punto de vista que el Municipio es la mayor experiencia de autonomía y el ejemplo base a ser asumido por el Estado.

Es así que AMDECRUZ, realizó mesas de trabajo, para el análisis de temas claves para el desarrollo de las autonomías, estos son los resultados obtenidos en las mesas de trabajo:

MESA 1: SOSTENIBILIDAD FISCAL Y FINANCIERA

1. El debate en este grupo estuvo centrado en las dificultades existentes para la sostenibilidad fiscal financiera del proceso autonómico en el nivel departamental.
2. El grupo discutió las materias que tendrían que ser objeto de tratamiento especial en los Departamentos; de manera prioritaria, se consideró las competencias en:

Salud y Educación:

- a. Salud y educación deben ser competencias de los municipios.
- b. La salud, educación y caminos carecen de recursos suficientes.
- c. Los ítems de salud y educación deben ser administrados por los municipios.
- d. En materia de salud y educación, la selección del personal, debe hacerlo el Gobierno Municipal.
- e. Los hospitales de 1º y 2º nivel deben ser regionales, atendidos por el Departamento.
- f. Equidad en la distribución de ítems para salud y educación.

Caminos.

- a. Los caminos rurales deben ser competencia de las Subprefecturas, pues ellas ya cuentan con maquinarias y recursos para el mantenimiento.
- b. El municipio debe tener un stock de maquinaria para actuar de manera concurrente y concertada con la administración prefectural.
- c. Es necesario realizar un relevamiento de la maquinaria existente en el Departamento.
- d. El mantenimiento de los caminos debe ser descentralizado en las Subprefecturas y concertarse la utilización de la maquinaria en los Consejos Provinciales, esta materia debe ser de consenso nacional y se debe explorar alternativas viables de equilibrio, equidad y justicia.

MESA 2: SOSTENIBILIDAD Y EMPODERAMIENTO SOCIAL

- a) Los grados de participación e incidencia de la asamblea preautonómica, y la manera como ha llevado el debate hasta la fecha.
- b) Las dificultades existentes en materia de sostenibilidad y empoderamiento social.

1. Con relación al primer inciso:

- a. El Grupo demanda una mayor participación institucional de los Presidentes (as) de Concejos en la Asamblea.
- b. El Grupo considera la necesidad de establecer un conjunto de principios concertados con los Presidentes (as) de Concejos Municipales para que lleven adelante la visión autonómica municipal.
- c. Sólo una de las reuniones de la Asamblea Preautonómica ha tenido 35 participantes, después de esto bajo la participación de los presidentes de concejo
- d. Necesidad de mayor involucramiento de los municipios
- e. Necesidad de mayor información
- f. Se hace necesario que los integrantes municipales en la Asamblea, cambien su actitud de invitados para convertirse en actores
- g. Algunos concejales miembros de la Asamblea no han compartido la información

Sobre los aspectos identificados en el acápite anterior, se propuso:

- a. AMDECRUZ y FAM Bolivia deben liderar este proceso
- b. Debatir estos temas con otros departamentos
- c. Los municipios deben ser los protagonistas del proceso autonómico
- d. Autoridades municipales deben ser más responsables en transmitir información
- e. Conocer sobre experiencia de otros países
- f. AMDECRUZ debe involucrar a otros actores como: Comités de vigilancia, comités cívicos en los talleres
- g. Mayor coordinación e información entre consejeros (as) y gobierno municipal
- h. Demandar a la Asamblea Pre-autonómica que reconozca a AMDECRUZ, como el actor responsable de la coordinación del debate con los municipios sobre el tema de la autonomía.

2. Con relación al inciso b:

- a. Necesidad de mayor participación
- b. Plantear descentralización a las provincias
- c. Incorporar a todos los actores sociales y políticos sin ninguna discriminación
- d. Debatir con mayor profundidad soluciones al problema de la tierra

Con relación a los temas identificados en el numeral anterior, se propuso:

- a. Ampliar información con experiencias similares que se están produciendo en otros países
- b. Los concejos municipales deben, en el marco de la autonomía, asumir medidas locales respecto a sus competencias
- c. Los Gobiernos municipales deben convertirse en aliados del gobierno departamental para concertar el desarrollo.
- d. Garantizar mecanismos reales de inclusión, social e ideológica.
- e. Generar proceso de debate con mesas provinciales y/o municipales sobre el tema de la tierra.

MESA 3: RECURSOS NATURALES

- 1.- El grupo consideró los siguientes aspectos. Cuencas y acuíferos, manejo de RRNN y tierras.
- 2.- Se analizaron los problemas estratégicos sobre cada uno de los temas. Un resumen de los mismos es el siguiente:
 - a) No existe legislación específica
 - b) Atribuciones locales, departamentales y nacionales aislada
 - c) No existe conciencia de las autoridades y los ciudadanos sobre protección del medio ambiente
 - d) No hay planificación en la intervención de la tierra/ territorio.
No se ha considerado a los municipios como actores privilegiados sobre el tema.
- 3.- Analizados los problemas el grupo propone:
 - a) Mayor concientización ciudadana
 - b) Políticas de prevención para manejo de cuencas y acuíferos.
 - c) Sistemas de control de contaminación
 - d) Normar el manejo y aprovechamiento de las cuencas y acuíferos.
 - e) Participación municipal en las políticas de explotación de los recursos naturales.
 - f) Alianzas público-privadas de protección del medio ambiente.
 - g) Cumplimiento de la normatividad.
 - h) Ordenamiento territorial. Necesidad de compatibilizar que el catastro y el reconocimiento de la propiedad municipal como parte de la articulación con el nivel departamental
 - i) Revisión del Código de Minería respecto a la competencia municipal.
 - j) Esclarecimiento, concordancia y compatibilización de las competencias entre los niveles territoriales de gobierno (Las matrices completas se encuentran en AMDECRUZ).

AMDECRUZ, realizó, **Talleres de Descentralización**, "Aprendiendo Sobre Autonomías", llevados adelante por el proyecto DDPC3 con la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC) durante el año 2005 (31/10/05). El proyecto DDPC3 con la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC) desarrolló un programa de entrenamiento en descentralización denominado "Aprendiendo Sobre Autonomías".

Estos talleres tuvieron el objetivo de proporcionar insumos de capacitación básicos a alcaldes, concejales y sociedad civil de los distintos municipios del país para introducirlos en la discusión de las Autonomías Departamentales, y que, con el conocimiento adecuado, puedan aportar en la construcción de un Estado más democrático.

Los talleres se desarrollaron en cada departamento bajo la organización de las Asociaciones Municipales Departamentales, reconociendo dos enfoques, no necesariamente contradictorios, aunque todavía sin la relación imprescindible:

- a) Aquel que propone la autonomía departamental encabezado por Santa Cruz y Tarija.
- b) Aquel que cifra sus esperanzas de cambio en la Asamblea Constituyente y que aún no le ha dado la importancia necesaria al tema de las autonomías departamentales.

En el primer grupo, son los comités cívicos los que explicaron la propuesta autonómica que tienen desarrollada. Y en el segundo grupo, han sido otras organizaciones involucradas en la temática las que propiciaron la discusión.

Y algo muy importante es que en los talleres se han comenzado a estructurar propuestas desde lo municipal que tienen que ver con la salvaguarda a su autonomía, con la participación plena municipal en la estructuración de las propuestas de autonomía departamental para definir dónde terminan las competencias departamentales y dónde comienzan las municipales, con el objetivo de que el gobierno departamental respete lo que hasta aquí se ha avanzado como riqueza autonómica.

Visiones de descentralización en el país. Basadas en los talleres realizados por Organizaciones Municipales Cruceñas.

En Santa Cruz, el proceso autonómico departamental tuvo un momento de inflexión con la posición del Comité Cívico pro Santa Cruz el martes 22 de junio de 2004, que contó con la participación de alrededor de 100 mil personas, luego se transformó en un "cabildo abierto", que propugnó la "agenda de junio" de once puntos y dio un ultimátum: "referéndum departamental vinculante sobre autonomías", en diciembre (2004). Dicho cabildo planteo: romper el centralismo, conformar gobiernos regionales y administrar por cuenta propia los recursos económicos y naturales de Santa Cruz, sin romper la unidad nacional.

En el Segundo Cabildo de enero del 2005, se constituyó la "Asamblea Provisional Autonómica", una instancia colegiada formada por los 22 diputados (as), 3 senadores (as), 23 consejeros (as) departamentales, 56 presidentes de concejos municipales y 4 representantes de los pueblos étnicos. La Asamblea recibió el mandato de impulsar las reformas constitucionales que hagan efectiva la autonomía y de pactar con el Gobierno la transferencia de competencias y recursos para el nuevo gobierno departamental.

Esta organización sería la encargada de redactar el nuevo estatuto orgánico autonómico que será la base de la propuesta que realizó el Comité Cívico Pro Santa Cruz.³⁰

Objetivos de los talleres Los Talleres que se realizaron, tuvieron como objetivo principal:

- a) El proporcionar a los actores municipales los insumos teóricos básicos para introducirlos en la discusión de las autonomías departamentales.
- b) Que los actores municipales sientan la necesidad y tengan la oportunidad de plantear propuestas desde lo municipal.
- c) Que los actores municipales sean parte de la discusión regional y puedan tomar decisiones oportunas para salvaguardar la autonomía municipal.

De la realización de estos talleres, participaron las siguientes organizaciones, de acuerdo al siguiente cronograma:

- 17 de Junio en **Santa Cruz**, con la organización de **AMDECRUZ**
- 21 de Junio en **Tarija**, con la organización de **AMT**
- 27 de Junio en **Chuquisaca**, con la organización de **AMDECH**
- 4 de Julio en **Beni**, con la organización de **AMDEBENI**
- 15 de Julio en **Pando**, con la organización de **AMDEPANDO**
- 22 de Julio en **Oruro**, con la organización de **AMDEOR**
- 25 de Julio en **Potosí**, con la organización de **AMDEPO**
- 29 de Julio en **La Paz**, con la organización de **AMDEPAZ**
- 19 de Agosto en **Cochabamba**, con la organización de **AMDECO**

Cada evento contó con la participación de la UCAC, quien dio el marco de referencia para los talleres; un resumen de los aspectos más relevantes, de la participación de la UCAC, son:

Para esta organización desde 1972, existía una tesis departamentalista que se trabajó especialmente desde Santa Cruz, que fue dejada de lado cuando salió la Ley

de Participación Popular en 1994, la que es calificada como la antítesis de lo regional³¹, por la UCAC. Pero los acontecimientos que hoy se viven muestran el regreso a la vocación departamentalista iniciada antes de la Ley 1551.

³⁰ *Para AMDECRUZ es la forma en la que se constituye este órgano, con actores provenientes del campo municipal, Presidente de Consejos Municipales y Consejeros Departamentales, lo que despierta el interés por las autonomías.*

³¹ *AMDECRUZ no comparte esta afirmación.*

Para la UCAC, las Corporaciones Regionales de Desarrollo habrían servido de experiencia para la gestión territorial. Pues solamente la sección de provincia es autónoma, desde la Ley de Participación Popular de 1994; pretendiendo alcanzar formas de autonomía departamental similar a la existente en los municipios. Y con el propósito de alcanzar este objetivo la UCAC propone, alcanzar cinco cualidades:

- Legislar para el territorio
- Elección de autoridades y órganos jerárquicos complejos en cada uno de los niveles territoriales;
- Reconocerse un ámbito propio de competencias con transferencias;
- Crear tributos propios y tener suficiencia fiscal; y
- Control de legalidad desde el nivel territorial superior.

Plantea también la existencia de temas de intraterritorialmente reguladas por el nuevo Estado, para frenar los abusos de los departamentos. Pretendiendo con ello que todos los departamentos adquieran el mismo nivel de desarrollo, para ello será necesario contar con un fondo de cohesión que permita transferir recursos a las regiones que tienen el PIB más bajo para que en el futuro a través de inversiones en infraestructura, se pueda converger hacia un sistema más equitativo en cuanto al desarrollo regional.

Otro tema que preocupa a la UCAC, tiene que ver con las cuentas que existen en los departamentos para mantener el funcionamiento del Estado en cada una de las regiones; con las marcadas diferencias de necesidades fiscales y de gasto en los departamentos; y propone la compensación con transferencias desde el nivel nacional, para cubrir los déficit que existen y así pueda funcionar el Estado en ese departamento; de otro modo se podría dar el caso en el cual algunos departamentos pequeños colapsen y su sector público no funcione con las características adecuadas para brindar los servicios y bienes públicos a la población.

Por último, está el tema de la compatibilización intermunicipal; lo que se pretende es que la asignación de competencias sea equivalente a los recursos, generando un sistema de ecualización en el cual, ya sea del nivel departamental o nacional, los recursos sean transferidos a los municipios para que sus requerimientos sean cubiertos y que todos puedan ser de acceso igualitario. En el fondo lo que no se quiere es que en el futuro, puedan existir municipios que por el hecho de estar en un departamento de mayores recursos, se vean privilegiados en el acceso a algunos recursos y que existan municipios que por encontrarse geográficamente dentro del departamento de menos recursos no cuenten con los recursos necesarios.

Con esta ecualización lo que se pretende es que independientemente del lugar donde se encuentre el municipio en el país, tenga el mismo nivel de acceso a los servicios básicos sobre la base de una cuantificación para que no existan distorsiones en mayor gasto a los municipios o en menor recaudación de tributos.

Resumen de los eventos por departamento.

A. SANTA CRUZ

Propuesta realizada por el Comité Cívico Pro Santa Cruz, sobre los siguientes puntos:

- **Descentralización Administrativa**, relacionada a la capacidad de elección de autoridades del poder ejecutivo departamental;
- **Descentralización Política**, relacionada a la forma de elección de representantes al poder legislativo departamental e implementación de la Asamblea Autonómica;
- **Descentralización Económica**, comprendida como la transferencia de competencias y la capacidad de administración de los recursos del nivel departamental; (ingresos propios que provengan de las regalías, IDH, coparticipación tributaria, tasas, patentes, gravámenes, transferencias intergubernamentales condicionadas y no condicionadas, ingresos por venta de servicios créditos internos y externos, donaciones de capital y otros; estructura gobernada por Subprefecto electo)
- **Descentralización Fiscal**, entendida como la potestad departamental para cobrar sus propios impuestos.

Para el Comité Cívico Pro Santa Cruz, estas transferencias deberán ser diseñadas por la Asamblea Constituyente. Con relación a los recursos naturales, y en especial a los hidrocarburos, los gobiernos departamentales estarán habilitados para ejercer un control directo sobre sus recursos naturales para aprovecharlos racionalmente con miras a su preservación, sobre todo se quiere hacer valer la decisión departamental sobre el uso de sus recursos naturales.

Principales puntos del planteamiento de los actores municipales cruceños³²:

- Vigilar el proceso autonómico.
 - Defender y profundizar la autonomía municipal.
 - Elaborar propuestas de distribución de recursos.
 - Elaborar propuestas municipales de autonomía con la participación de concejales y sociedad civil.
-
- Participar en las decisiones de propuestas y planificación.
 - Analizar las competencias que serían transferidas con las autonomías.
 - Analizar las percepciones que tienen los ciudadanos de los municipios con respecto a las autonomías y socializar la propuesta autonómica con el pueblo
 - Que las autonomías no sufran procesos de centralismo y abarquen a las provincias.

³² Resultados extraídos en su totalidad del texto: *Construyendo la visión municipal: descentralizada, autonomías y reformas al Estado (2006)*. AMDECRUZ: Santa Cruz de la Sierra – Bolivia. Pag. 61

- Generar una propuesta con visión municipal que beneficie y fortalezcan a los municipios de forma equitativa, que permita a los municipios formar parte del proceso autonómico y hacer prevalecer la autonomía municipal.
- Crear vínculos o mecanismos que permitan la armonía y equilibrio en el desarrollo departamental y municipal

B. TARIJA

La propuesta autonómica del departamento de Tarija, fue expuesta por el Presidente del Comité Cívico de Tarija, la misma sigue la línea trazada por la propuesta autonómica cruceña, con una secuencia histórica que recoge el aporte tarijeño a los procesos de colonización y la consolidación de la República.

Para el Comité Cívico de Tarija, la actual autonomía del nivel municipal, producto de la Ley de Participación Popular fue un proceso a través del cual el gobierno nacional transfiere recursos a cada municipalidad para mejorar la calidad de vida de todos los bolivianos, pero al transferir demasiadas responsabilidades a las municipalidades, ha pasado por alto las capacidades existentes en el capital humano de los diferentes municipios y con esto no existe la seguridad de que la inversión pública se ejecute de manera eficiente.

Pero para el Comité Cívico de Tarija, esta "autonomía municipal", es la base para asumir esta la futura autonomía departamental, haciendo que ambas se fortalezcan y se liberen del centralismo.

Entre los planteamientos del Comité Cívico de Tarija, se perfilaban la preexistencia de un referéndum vinculante, por departamentos, como medio para asumir las autonomías departamentales.

Posición desde la visión municipal tarijeña: Esta posición parte de generar un apoyo a la autonomía departamental y el diseño de regiones de desarrollo dentro del departamento de acuerdo a las diferencias regionales y a la afinidad de los municipios, construyendo así regiones autonómicas dentro del departamental. Y planteani:

33 *Op cite. Pag 64*

- Hacer desaparecer de la Prefectura sus competencias locales.
- Que desaparezcan las subprefecturas y los corregimientos, porque no podrían ser poderes autonómicos que coexistan con el poder autonómico municipal.
- Construir el gobierno autonómico departamental en base a las autonomías municipales, para esto cada gobierno municipal debe participar activamente en el proceso tomando en cuenta la realidad social, económica y cultural en la que se encuentra.

- La autonomía departamental puede hacer que los gobiernos municipales cuenten con los recursos suficientes para cumplir con las obligaciones y competencias que se les da.
- EL Comité Cívico de Tarija, plantea incrementar las competencias de los Gobiernos Municipales, de acuerdo a las características económicas de las regiones con la finalidad de potenciar sus facultades y predisposición al desarrollo de actividades productivas propias de la región.
- Es importante que la autonomía departamental sea regionalizada y que se recojan las experiencias de los municipios, las experiencias de control social, la fiscalización y demás.

C. BENI

La propuesta de autonomías departamental sigue a grandes rasgos las características de la propuesta cruceña.

Posición desde la visión municipal benianaⁱⁱ:

OPORTUNIDADES

- Capacidad de crear leyes adecuadas.
- Capacidad para elegir nuestras propias autoridades.
- Posibilidad de establecer sistemas propios de administración.
- Mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos.
- Mejor ejercicio de control gubernamental.
- Régimen impositivo departamental adecuado.

AMENAZAS

- Mayor beneficio a municipios que son del mismo partido político.
- Mayor centralismo hacia las ciudades capitales.
- Que las clases altas asuman el control del proceso.
- La dependencia del municipio en el nivel departamental.
- Falta de capacidad para llegar a consensos previos.
- Posible disgregación departamental

³⁴ *Op cite. Pag 65*

D. PANDO

Posición desde la visión municipal pandinaⁱⁱⁱ:

OPORTUNIDADES

- Crear normas propias de acuerdo a nuestra cultura y vocación regional.
- Elección de prefectos y autoridades competentes.
- Propiedad de nuestros recursos naturales.

AMENAZAS

- Falta de tecnología productiva.

- Falta de recursos humanos calificados y capital de inversión.
- Desintegración.
- Competencia desleal entre regiones.
- Distribución inequitativa de recursos.
- Recaudación mínima de tributos

E. CHUQUISACA.

La temática de las autonomías, esta siendo recién analizada por las organizaciones chuquisaqueñas, por ello en estos encuentros se recogieron las propuestas más relevantes. Para Chuquisaca, este proceso pasa necesariamente por una Asamblea Constituyente (AC) que nos permita no sólo refundar el Estado, sino introducir cambios en nuestra Constitución; esto permitirá superar el cuestionamiento de la falta de participación, la exclusión y la marginalidad de grupos sociales que antes no tuvieron la oportunidad de participar en la redacción no sólo de las decisiones políticas sino también de los principios ideológicos que deben caracterizar a la norma fundamental.

Para Chuquisaca, existen 2 tipos de gobiernos, el local y el central. Y al hablar de un nivel intermedio, el departamental, es donde se debe materializar la cualidad de gobierno, para Chuquisaca, la existencia de estos niveles intermedios plantea la duda de saber qué alternativas tienen los Gobiernos Municipales dentro de las cualidades de esta forma de gobierno.

Así Chuquisaca, ve a la autonomía como la ruptura del monopolio legislativo de la nación en el nivel intermedio. Y la posibilidad de contar con órganos departamentales capaces de darse sus propias normas con la opción de tener políticas económicas diferenciadas, regímenes electorales diferenciales y organigramas administrativos distintos.

El Gobierno Municipal, para Chuquisaca no puede estar al margen de una propuesta tan compleja sino que debe conocer cuales con las alternativas y cuales

³⁴ *Ibidem.*

son las propuestas que se perfilan; para definir las más convenientes a sus representados.

Chuquisaca, también plantea la opción de explorar un escenario unitario con mayor descentralización. Y se cuestiona el futuro de los recursos naturales, tierra, territorio, servicios públicos, etc., una vez iniciado el proceso de reforma; así como el futuro de los fondos de compensación para regiones menos favorecidas. También esta latente la preocupación sobre el futuro de los Gobiernos Municipales y la asignación que se les hizo de nueva competencias.

Para Chuquisaca, la propuesta de autonomía cruceña tiene una gran influencia del modelo de descentralización español, en este modelo se cuenta con comunidades autónomas pero que se han conformado sobre la base de pequeños reinos con identidades bien marcadas y con una consciencia de pertenencia. ¿Qué evidentemente nuestra realidad no muestra?

Además para Chuquisaca, los cruceños están más inclinados en señalar la importancia de la elección de autoridades departamentales, sin considerar las características de la desconcentración y la descentralización administrativa.

Sobre el sistema electoral Chuquisaca, propone llevar a cabo elecciones cuando convenga a cada departamento, bajo los sistemas que deseen, con sus propias características, lo que significa salir del marco nacional. Y promover la conformación de un Estado autonómico de características solidarias.

Reconocer el nivel intermedio al igual que el nacional y municipal; acercando el poder a la ciudadanía, reconocer autoridades administrativas y legislativas independientemente de las nacionales, profundizar la descentralización en función de las necesidades de las regiones, promover los encuentros de aprendizaje sobre autonomías y tomar en cuenta las organizaciones sociales y los pueblos indígenas.

Posición desde la visión municipal chuquisaqueña^{iv}:

OPORTUNIDADES:

- Descentralización de los recursos económicos.
- Competencias de decisión y demandas sobre proyectos y planes.
- Mayor participación de la sociedad civil.
- Surgen mecanismos de control social.
- Poder de decisión independiente sin ingerencias.
- Planificación propia de nuestro departamento.
- Exigir la equidad de oportunidad de desarrollo departamental.
- Mayor capacidad para crear normas.
- Crear políticas para evitar la migración.
- Distribuir los recursos económicos para el desarrollo agrícola.

³⁶ *Op cite. Pag. 68*

- Encaminar proyectos de real utilidad y de beneficio para las zonas.
- Aprovechar las potencialidades económicas y productivas del departamento.

AMENAZAS:

- Excesivo minifundio por el escaso terreno existente en Chuquisaca.
- Falta de definición en los roles de las autoridades y beneficiarios a nivel departamental.
- El nivel central no respeta al nivel departamental sino que baja directamente al nivel municipal.
- Capacidades técnicas débiles a nivel de autoridades y profesionales.
- Dependencia municipal y departamental de los niveles de planificación y decisión económica del gobierno nacional.
- No se tiene suficiente capacidad para consensuar temas de desarrollo departamental.
- Pérdida de la unidad nacional
- Desigual desarrollo de los departamentos.
- Fragmentación de los departamentos.
- Desintegración y división de la economía.
- Migración a los centros más habitados.

F. ORURO

Posición desde la visión municipal orureña^v:

OPORTUNIDADES:

- Decisiones regionales que permitan desburocratizar varias demandas de las organizaciones sociales municipales.
- Los ingresos por regalías mineras pueden ser distribuidas en función a un consenso regional sin solicitar permiso a la COMIBOL.
- Que la COMIBOL traslade sus oficinas de La Paz a Oruro.
- Profundizar la Ley de Descentralización y la participación de los actores en la toma de decisiones

AMENAZAS:

- La unidad nacional puede ser amenazada por intereses regionales.
- Falta información sobre autonomías departamentales en la sociedad civil.
- La información sobre autonomías se centralizó a los dirigentes cívicos y actores políticos.
- El tema no está siendo discutido en el área rural, por esto no existe una posición de la región.
- Es posible que el centralismo pase al nivel departamental en desmedro de las comunidades rurales.

³⁷ *Op cite. Pag. 69*

- Los políticos pueden distorsionar lo que la sociedad civil quiere.
- Se habla de autonomías pero se desconocen las propuestas de cómo será el nuevo Estado.

G. POTOSÍ

Posición desde la visión municipal potosina^{vi}:

FORTALEZA Y OPORTUNIDADES:

- Ubicación geográfica del departamento es estratégica para la exportación de los recursos naturales.
- Promover autonomías departamentales graduales.
- Capacidad regional y local de gestionar el propio territorio.
- Reglamentar una explotación racional de nuestros recursos naturales.
- Tener autoridades departamentales legítimas.
- Los excedentes económicos departamentales podrán ser reinvertidos en el mismo.
- Oportunidad para impulsar el turismo de forma estratégica.
- Tener consejeros departamentales electos y con poder de decisión.
- Desarrollar políticas para atraer la inversión al departamento.
- Posibilidad de administración directa de nuestros recursos naturales.
- Desarrollar las capacidades departamentales en producción y productividad.
- Mantener el Estado social, pluricultural y multiétnico.

- El régimen tributario esté acorde a la realidad departamental.

DEBILIDADES Y AMENAZAS:

- Falta de capacidad para generar nuestros propios recursos.
- Falta de recursos renovables en gran parte del departamento.
- Falta capacidad para elaborar propuesta departamental de autonomías.
- Falta de suelos fértiles para la producción agrícola.
- Producción agrícola eminentemente de subsistencia.
- Poco nivel de transformación de recursos naturales en el departamento.
- Ingerencia del nivel nacional a los municipios con programas y proyectos de carácter nacional.
- Que los cruceños planteen la autonomía a su conveniencia.
- Que las autonomías no se den en función a intereses comunes de los departamentos.
- Que los recursos naturales sigan siendo depredados.
- Posible inequidad en la repartición de los recursos del nivel nacional a las regiones.
- Que no se redistribuyan las regalías departamentales a las zonas no productoras

³⁸ *Op cite. Pag. 70*

H. LA PAZ

Posición desde la visión municipal paceña^{vii}.

OPORTUNIDADES:

- Recorte presupuestario para los departamentos que tienen menos recursos.
- Dependencia legal de municipios hacia el Gobierno Departamental.
- Fraccionamiento y debilitamiento del Estado.
- Conformación de autonomías provinciales.

AMENAZAS

- Elección por voto directo de Prefectos, Subprefectos y Consejeros
- Administración propia de recursos naturales.
- Administración propia de recursos económicos que genera el departamento.
- Captación de recursos económicos en forma directa.
- Capacidad para recuperar la propiedad pública.
- Legislación propia y competencias específicas.

Conclusiones generales obtenidas por AMDECRUZ, en las reuniones y mesas de trabajo, realizadas el 2005^{viii}.

- a) No existen competencias definidas entre los tres niveles de Gobierno; en especial en el nivel departamental ya que los recursos que maneja son distribuidos de forma arbitraria y no tienen el control social respectivo.

- b) Se plantea la desaparición de las subprefecturas y corregimientos para que no existan suplantaciones en las competencias de las municipalidades.
- c) Proponen mayor participación de los municipios en el nuevo escenario autonómico, para que las autonomías no se conviertan en un nuevo centralismo departamental.
- d) Realizar una propuesta municipal a nivel nacional para aportar en el debate de las autonomías departamentales que, principalmente, resguarde la autonomía municipal, la amplíe y la consolide como un nivel de Gobierno que tenga las mismas cualidades gubernativas de los niveles departamental y nacional.

³⁹ *Los puntos aquí expuestos son la transcripción de la publicación hecha por AMDECRUZ, los que presentan un error de publicación pues se encontrarían las oportunidades con el rotulo de amenazas y las amenazas con el rotulo de oportunidades. Construyendo la visión municipal: descentralización, autonomías y reformas al Estado (2006). AMDECRUZ: Santa Cruz de la Sierra – Bolivia. Pag. 71*

⁴⁰ *Op cite. Pag. 72*

- e) La reestructuración del Estado deberá pasar necesariamente por la Asamblea Constituyente, y las autonomías deben ser parte de este proceso para definir de forma específica su configuración interna y su relación con los demás niveles de gobierno.

Resultados relevantes, para la lógica municipal planteada por AMDECRUZ.

- a) Se propone incorporar el tema municipal y a los actores municipales en las propuestas de autonomía departamental. AMDECRUZ, comprueba en publicaciones posteriores a los eventos, que los comités cívicos introducen el nivel municipal en sus propuestas y reconocen la participación que están teniendo los actores municipales en el replanteamiento de las propuestas.
- b) Abordar el tema autonomías no como juego de poder sino con sentido de responsabilidad y de una manera integral, complementando competencias entre lo municipal, lo departamental y lo nacional, anticipando los problemas o conflictos que pudieran surgir si no se analiza la distribución de competencias considerando al menos los principios de subsidiariedad pero también de economías de escala.
- c) Desconcentrar la temática para que el debate no sea un tema exclusivo de las ciudades y propiciar el análisis y conocimiento de las propuestas departamentales a través de los propios comités cívicos a actores municipales y otros actores departamentales que participaron en los eventos.
- d) Retomar las iniciativas legislativas de reforma territorial bajo nuevos conceptos que le imprimen mayor valor técnico a las propuestas departamentales.

- e) Para AMDECRUZ, se debe puntualizar la posición de autonomía desde la perspectiva municipal y consensuarla a nivel nacional,
- f) Abordar el tema entre departamentos con posiciones encontradas como occidente contra oriente, desmitificando el tema autonomías, manteniendo debates de altura.

G. JUAN CARLOS URENDA DÍAZ - BASES PARA CONSTRUIR LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

Juan Carlos Urenda, plantea un modelo de autonomía basado en el análisis previo de otras propuestas que han indagado en procesos de transformación del Estado boliviano.

Es en ese sentido al analizar la propuesta de un estado federal aplicada a la realidad boliviana para Urenda esta resultaría sobredimensionada, pues la organización, de los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba quizá

serían los únicos que pudieran estar en condiciones de crear y sostener las estructuras federales, estando los demás departamentos imposibilitados de pensar en una estructura de este tipo. Y nos hace referencia a la Argentina, país que cuenta con 40 millones de habitantes aproximadamente, donde el federalismo estaría en revisión por su enorme costo y por las innecesarias facultades legislativas de los estados (que allí se llaman provincias de la federación). Y nos cuestiona en ese sentido ¿Cómo podrían Pando, el Beni y Oruro, por ejemplo, convertirse en estados semisoberanos?

Para Urenda este modelo de Estado, no es viable en nuestro contexto por lo siguiente:

- La existencia de un poder judicial en cada departamento sería algo innecesario dadas las condiciones de nuestra realidad. El Poder Legislativo de cada Estado, para ser tal, se vería en la obligación de legislar la totalidad de las materias de normatividad positiva. Al respecto nos plantea que si bien cada departamento tiene la necesidad de plantearse cierta legislación propia, no sería razonable que cada departamento se dote de su propia codificación (Códigos Civil, Penal, Comercial, Penal, Laboral, etc.) y Constitución Política. La creación de un poder legislativo en cada departamento encargado de esta tarea sería una acción excesiva.

Enfrentaríamos como Estado Unitario, la dificultad de establecernos como un Estado Federal, pues los centros de poder hegemónicos que ha tenido este país a lo largo de su vida republicana, han generado una mentalidad (sobretudo en el sector andino) unitarista clásica (cerrada y centralizada), que se vería como sinónimo de "patriotismo" y "unidad", conveniente a los intereses económicos de la época y hegemónicos. Mentalidad que habría dejado una herencia negativa con relación al concepto del modelo federal.

- Una posible transformación de estructuras, debe darse de forma gradual y progresiva; una Bolivia federal implicaría un cambio brusco y peligroso por el descontrol total del Estado que ello podría acarrear.

- Este modelo tendría grandes dificultades técnico-jurídicas en la aplicación, pues al haber descentralizado administrativamente importantes competencias de educación y salud a favor de los municipios- lo más viable sería avanzar hacia las autonomías departamentales. En ese sentido avanzar hacia la federalización del país sería razonable cuando este modelo resulte insuficiente a los requerimientos regionales.
- Este modelo no permitiría un desarrollo equilibrado de los departamentos, en base a una equitativa distribución de los recursos, por el estatus jurídico de estado que tendría cada uno de los departamentos. Pues

sería por ejemplo muy difícil que un "Estado" permita que se utilicen sus excedentes en "otro" estado.

- Un último obstáculo analizado por Urenda lo constituiría la organización política clásicamente unitaria y centralizada de Bolivia, con casi ciento ochenta años de historia común, donde las soluciones se plantean en una lógica de profunda "apertura" del Estado unitario centralizado, y no en un "traslado" al modelo federal. Sin importar que se maximicen las ventajas de un federalismo y se resten sus inconvenientes. Sobre este punto Urenda no remite al administrativista Luis Cosculluela^x, quien afirma: "Desde un plano estrictamente teórico, el federalismo ha ido decreciendo en importancia como modelo de organización del Estado, en aquellos países que cuentan con una dilatada experiencia histórica como unidad estatal, y, por el contrario, el regionalismo goza cada día de mayor predicamento"

Urenda nos presenta un interesante bosquejo de algunas propuestas que son interesantes de analizar sobre todo si se debe analizar todas las respuestas posibles a la interrogante que nos planteamos:

a) La regionalización.

Según Urenda, significaría agrupar a dos o más departamentos o partes de ellos, de manera que en el país existan tres, cuatro o más grandes circunscripciones territoriales y no los nueve departamentos que existen hoy. Esto habría llevado a considerar diferentes propuestas en ese sentido.

Entre ellas, Urenda nos presenta como ejemplo; la propuesta del Comité Cívico de Chuquisaca, que nos propone la creación de tres regiones: la "región noreste" compuesta por los departamentos de La Paz, Pando y Beni; la "región centro oriental" compuesta por Oruro, Cochabamba y Santa Cruz (presumiblemente la capital de esta región sería en Cochabamba) y la "región sur" estaría integrada por los departamentos de Chuquisaca, Tarija y Potosí. Este modelo partiría de establecer en cada región un gobernador y una junta de integración y desarrollo. Por ejemplo, en el caso de la "Región Sur", en Potosí funcionaría la junta, en Tarija la gobernación y en Chuquisaca el Poder Legislativo.

Otra propuesta a la que nos acerca Urenda, es la del Magistrado del Tribunal Constitucional José Antonio Rivera, que propone la siguiente tesis de ordenamiento territorial: "... abandonando criterios eclesiásticos debe reformularse la actual organización para adoptarse otra basada en los criterios étnicos y culturales conjugada con una contribución equitativa y racional de los recursos naturales, que permitan la viabilidad económica de las diferentes regiones, garantizando un desarrollo humano sostenible. Esto significa eliminar el concepto de provincias y departamentos, de manera que deberán conformarse unidades regionales

⁴¹ *Extractado por Urenda, de Cosculluela, Luís: Las vertientes del regionalismo en la obra colectiva Las Autonomías regionales. Madrid, 1977, p., 219.*

Tomando como punto de partida unidades territoriales constituidas por el municipio^{x1}.

A decir de Urenda lo que nos plantearía Rivera, es la creación de cinco regiones: la **primera** conformada por los pueblos originarios de los mojeños y matacos, entre otros, en una región que comprendería principalmente los territorios de los actuales departamentos de Beni y Pando. La **segunda** acogería al pueblo indígena de los aymaras en la región que comprendería principalmente los territorios actuales del sur del Beni, todo el departamento de La Paz, Oruro y las zonas andinas de Potosí. La **tercera**, incluiría al pueblo originario de los quechuas y comprendería los actuales territorios del departamento de Cochabamba, una gran parte del departamento de Chuquisaca, una parte del actual departamento de Tarija y algunas zonas del territorio del departamento de Potosí. La **cuarta** se conformaría con los pueblos originarios de los chiquitanos y los guarayos, entre otros, en una región que comprendería parte de los territorios de los actuales departamentos del Beni y Santa Cruz. La **quinta** incluiría al pueblo originario de los guaraníes en una región que estaría conformada por parte de los actuales territorios de los actuales departamentos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz.

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

Para Urenda, lo que nos plantea la regionalización es dibujar los límites de un nuevo país, en ese sentido pueden haber tantos dibujos como dibujantes haya. Las propuestas de regionalización, para Urenda, tendrían enormes dificultades de aplicación por las siguientes razones:

- La conformación como unidades territoriales de la mayoría de los departamentos de Bolivia son anteriores a la República. Bolivia fue creada con cinco departamentos -Chuquisaca, Potosí, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba-, que habían existido como entes cuasi autónomos desde mucho antes de la fundación de la República, pues tenían sus delimitaciones político-administrativas definidas y una autonomía de gestión avanzadísima en torno a núcleos económicos también definidos. Lo revelaría la gran importancia de las actuales delimitaciones jurídico-

administrativas, establecidos bajo parámetros anteriores a la fundación de la República.

Los departamentos como se encuentran conformados, tienen una trayectoria histórica de muy larga data, imposible de ignorar.

42 *Op cite.*

- Los departamentos bolivianos se desarrollan como entes cuasi autónomos dentro de sus límites territoriales, sin vocación auténtica de país unitario centralizado. Como se puede verificar en los conflictos regionales que constantemente se desarrollan por concepto de límites departamentales, interdepartamentales e interprovinciales, lo que hace prever lo difícil que resultaría mover los actuales límites departamentales y provinciales.

De igual manera Urenda nos plantea la posibilidad del desarrollo casi inevitable de luchas por el poder, en torno a la ubicación de la capital de la "región" y la búsqueda de reformar el Estado para que sea administrativamente más eficiente, políticamente representativo y legítimo, y socialmente participativo, probablemente de la mano de una regionalización con modificaciones territoriales acabaría en luchas internas -interdepartamentales e Interprovinciales- por territorio, recursos naturales y poder, lo que pudiera acarrear imprevisibles consecuencias.

b) La Federación de Municipios.

Es otra propuesta analizada por Urenda, en la búsqueda de dar una solución administrativa al país. Esta propuesta es presentada por el Alcalde de La Paz, Juan del Granado y luego apoyada por otros autores, esta propone mejorar el *statu quo* a través del perfeccionamiento y ampliación de la Ley de Participación Popular a efectos de desarrollar exclusivamente los gobiernos municipales sin contemplar la creación de gobiernos departamentales autónomos.

Para Urenda esta propuesta no ha fundamentado las bases para el establecimiento de este tipo de modelo de Estado, ni a consolidado las razones de concebir un Estado sin gobiernos intermedios, considerando que Bolivia sería uno de los pocos países del mundo que carece de este nivel de gobierno y el derecho comparado no nos ofrecería un modelo con estas particularidades.

Las dificultades de esta propuesta radican, en querer asignarle al Municipio -de tintes urbanos y barriales- atribuciones propias del Estado de otra naturaleza y alcance como son la planificación, la inversión pública y las normas departamentales, más propias para un gobierno departamental.

Por otro lado, Urenda, ve otra imposibilidad en la aplicación de esta propuesta al considerara la existencia de 329 municipios en el país lo que haría imposible otorgarle a éstos facultades de dictar políticas (en educación, por ejemplo), por cuanto el país tendría tantas políticas como municipios tenga. Así se reduzcan sustancialmente los municipios, siempre resultarían demasiados para otorgarles atribuciones similares a los gobiernos departamentales, sin dejar de lado los gastos administrativos de su funcionamiento.

Pero para Urenda cualquier propuesta parte de un Referéndum en el cual plantear a los departamentos la posibilidad de un proceso autonómico, como nos plantea Urenda: "... Para reformar el Estado hacia las autonomías departamentales,

lo ideal sería proceder al verificativo de un referéndum nacional con vinculación por resultado departamental, de manera que, si bien el referéndum se llevaría a cabo en todos los departamentos del país, los resultados se deberían computar, tabular y validar por departamento y no así por la media nacional, como ha sido, por ejemplo, el referéndum sobre el gas." Propuesta que se desarrollo en diciembre del 2005 donde un Referéndum consultó a la población boliviana si deseaba pertenecer a un Gobierno departamental autónomo.

Referéndum que resultó con las connotaciones esperadas por Urenda, ante esta posibilidad Urenda nos planteo: "...Asumamos que sólo dos o tres departamentos votaran en el referéndum mayoritariamente por las autonomías departamentales. Entonces, esos departamentos tendrían que autonomizarse y los otros mantenerse como están. A estos últimos se les otorgaría un procedimiento de autonomización gradual que les permita autonomizarse en lo venidero si así lo desearan. Esa fue la fórmula que utilizó España, que empezó con tres provincias autónomas históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) y que hoy son 17, cubriendo casi la totalidad del territorio español...". Sin embargo a la fecha los resultados del referéndum sobre autonomías solo ha quedado en manifestaciones sin base legal que las sostenga.

c) Principios para la adopción de un modelo Autonómico.

El establecimiento de Estado autonómico o autonomías departamentales parte para Urenda por considerar ciertos principios que pongan las bases para su desarrollo, Urenda analiza los que permiten el desarrollo de su propuesta de modelo autonómico:

Unidad y Autonomía, principios en apariencia contradictorios, pero que según el autor serían complementarios. Un régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin homogeneidad no habría unidad ni integración en el conjunto estatal.

Sin la diversidad no existiría pluralidad ni capacidad de autogobierno, aspectos característicos del Estado autonómico. El principio de unidad del Estado autonómico debe reflejar la unidad de la diversidad de los distintos departamentos de Bolivia.

El principio de autonomía otorga a las regiones el derecho a autogobernarse fundamentalmente en base a una descentralización política (descentralización del Poder Legislativo, primordialmente), con limitaciones que deben estar detalladas en la Constitución.

Para Urenda, este principio de autonomía, es el principio central del modelo de Estado autonómico, que contrariamente a la posición de algunos sectores, no se opone al de unidad.

Estos dos principios, según nos plantea Urenda, deben introducirse en el artículo primero de la Constitución autonómica.

Igualdad. El principio de igualdad de valor supremo serviría para Urenda de presupuesto esencial a todos los demás derechos fundamentales y libertades públicas.

Según Urenda, este principio no sería sinónimo de uniformidad, llevándonos a las palabras del Tribunal Constitucional Español, sino de interdicción de toda discriminación. Principio que tendría dos interpretaciones: por un lado la igualdad jurídica entre todos los territorios autónomos y, por otro, la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos.

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

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

Unidad del Orden Económico. Al hablar de autonomía, una de las preocupaciones latentes entre las regiones del país, tiene que ver con el aspecto económico, los recursos con los cuales contarán las regiones, preocupación que la ve también Urenda, al plantearnos este principio.

Urenda parte de considerar la unidad del orden económico en todo el territorio del país, ya sea cuando se habla de las regiones autónomas que integran el Estado y para los territorios no autonomizados. Y nos remite a la constitución española la cual plantea en su constitución que: ..."Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio..." El ordenamiento de la economía debe ser una competencia exclusiva del Estado y deberá estar, lógicamente, plasmada en la Constitución.

Subsidiariedad Para Urenda este principio se constituye en una herramienta básica para la asignación de competencias entre los tres niveles de gobierno que cabrían en el Estado autonómico: nacional, departamental y municipal; las cuales deben estar detalladas en la Constitución autonómica.

Que se reflejaría en otorgar a favor de los municipios todas las competencias que pudieran administrar, por tratarse del nivel de Gobierno que está más cerca de la gente. Luego, asignar a los departamentos aquellas competencias que los

municipios, por su naturaleza, no pueden asumir, que son todas aquellas competencias de aplicación departamental, y al Gobierno central, aquellas que los departamentos no pueden asumir por su limitación geográfica y que corresponden al Estado en su conjunto.

En ese sentido la subsidiariedad supone la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

Solidaridad Regional, Urenda ve el fortalecimiento económico de los departamentos que se autonomicen a partir de la aplicación del principio de solidaridad interregional, de manera que, mediante la creación de diversos mecanismos como el Fondo de Compensación Interregional, se consiga disminuir, en lo posible, las desigualdades departamentales.

Voluntariedad y Modelo Asimétrico, Urenda en su propuesta nos plantea un referéndum nacional, un referéndum nacional sobre las autonomías departamentales, vinculante por departamentos, de manera que los departamentos que voten favorablemente por las autonomías se autonomicen y los demás continúen con las normas que rigen al resto del Estado. Estableciéndose así un régimen jurídico mixto con unos departamentos organizados bajo un régimen autónomo y otros bajo un régimen unitario centralizado, que lo denomina **modelo asimétrico** que dependería de la voluntad de los habitantes de los departamentos expresada en las urnas.

Según Esther Sejías⁴³, la asimetría para el derecho constitucional, en lo que respecta al estudio de las formas territoriales de Estado, supone una modalidad de estructuración estatal que presentan determinados estados en los que los entes territoriales dotados de autonomía política que lo componen disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diversa índole (lingüísticas, culturales, jurídicas o financieras) con relación a los restantes componentes del Estado.

Profundización Democrática, Para Urenda tanto la elección de los asambleístas y de los gobernadores establece la profundización de la democracia.

Políticas Sociales como Competencias esenciales del Estado. Para Urenda al ser Bolivia un Estado social y democrático de derecho, debe tener muy en claro la definición de las relaciones entre el Estado autonómico y las políticas sociales o como las llama el autor derechos sociales, en particular. Por ello Urenda establece un catálogo de competencias estatales en materia de políticas previsionales (seguridad social) y, principalmente, las prestacionales (salud y educación) del Estado.

Lucha contra la exclusión social y la marginalidad, debe ser según Urenda una política muy importante para el Estado, adoptando un carácter social. Para ello se

⁴³ Citada por Urenda. Op cite, pag 27.

deberá establecer claramente un esquema constitucional de **descentralización del bienestar social**, delimitando el papel que la Constitución debe asignar a cada uno de los niveles de gobierno.

La adopción de este carácter social del Estado, deberá estar muy claramente definida en la Legislación básica del Estado^{xii}, como una tendencia aplicada en los países federales que han optado por otorgar la competencia de la legislación básica al Poder Legislativo nacional, otorgándoles a los Estados miembros facultades de regulación y de gestión de dichos servicios.

d) Sistema de atribución de competencias

Urenda nos plantea un sistema de atribución de competencias partiendo de la clasificación de la Constitución de las competencias nacionales, departamentales y municipales.

Al hablar de una efectiva transferencia de competencias a los departamentos, para Urenda, esta parte de la delimitación de dos tipos de descentralización: la administrativa y la política. La primera implicaría una transferencia de competencias del Poder Ejecutivo (la administración, control, legitimidad y recursos) y la política -que constituye la principal característica del sistema de autonomías departamentales- se refiere, básicamente, a la transferencia de competencias del Poder Legislativo, es decir, la transferencia de tareas legislativas, básicamente reglamentarias, del Congreso Nacional (y del Poder Ejecutivo) hacia las asambleas departamentales.

Urenda nos da una clasificación de competencias, dividiendo éstas en: **competencias exclusivas, competencias concurrentes y de desarrollo normativo o legislativo.**

Serán **exclusivas**, cuando la totalidad de la competencia le corresponde a un nivel de gobierno, por ejemplo, *relaciones internacionales*, es una competencia exclusiva del gobierno nacional, así como la *cultura departamental* es una competencia exclusiva del departamento o *catastro* que es una competencia exclusiva del Gobierno Municipal.

Serán competencias **concurrentes**, cuando más de un nivel gobierno participa en su formulación normativa, reglamentación y ejecución, por ejemplo, las competencias del Estado nacional generalmente están compuestas por dos aspectos: la competencia le corresponde al Estado en lo que respecta a la "legislación básica" (Poder Legislativo nacional) que persigue dar uniformidad normativa a todos los habitantes del país.

⁴⁴ Para Urenda esta se definiría como: "...la facultad que tiene el Poder Legislativo nacional para normar, en términos generales, una determinada competencia de manera que el desarrollo legislativo, es decir su reglamentación, le corresponde o al gobierno departamental o al municipal.

Partiendo de este mismo ejemplo le corresponde a los departamentos la competencia de "**desarrollo legislativo**" y de "ejecución", esto es, que la asamblea departamental reglamenta normativamente la ley nacional básica, y el gobierno departamental ejecuta, es decir, lleva a cabo la competencia.

Partiendo de estos conceptos básicos es como Urenda hilvana su clasificación de competencias, en competencias de los municipios, departamentos y Estado nacional.

Para las competencias departamentales Urenda, las clasifica, en el diseño de la reforma constitucional y del estatuto departamental autónomo como: (i) competencias exclusivas, (ii) competencias de desarrollo legislativo (concurrentes) y (iii) competencias concurrentes de políticas, aplicables sólo en el estatuto.

Y nos propone que en materia de seguridad social, el Estado nacional debe detentar la legislación básica y los departamentos autónomos deberán detentar competencias reglamentarias y de ejecución. En lo que respecta a educación y salud, esta deberá ser gratuita. Los departamentos autónomos asumirán la labor de reglamentación de la norma nacional y competencias concurrentes con el Estado nacional en materia de definición de políticas y los municipios autónomos asumirán la gestión de dichos servicios en la forma más amplia posible.

Urenda nos propone, la mayoría de las competencias transferidas a los departamentos como competencias *concurrentes* entre el Estado y el departamento y, en menor grado, también compartidas con los municipios. Por consiguiente, una vez reformada la Constitución, en la que se deben enumerar (simplemente listar) las competencias de los tres niveles de gobierno nacional, departamental y municipal, el Congreso Nacional deberá proceder a desarrollar mediante ley, respetando el espíritu de la Constitución, la naturaleza de cada una de esas competencias y su procedimiento de aplicación.

La cláusula residual de asignación de competencia, es otra herramienta del sistema federal, propuesta por Urenda, que se aplicaría también en los sistemas autonómicos. La cuál consiste en atribuir a las regiones aquellas competencias que no son asumidas o asignadas al Estado o a las regiones.

Según nos hace mención Urenda la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 establece en su Décima Enmienda la cláusula residual clásica, propia de los estados federales, la cual establece:

“Los poderes que la constitución no delega a los Estado Unidos ni prohíbe a los estados, quedan respectivamente reservados a los estados o al pueblo”

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

⁴⁵ Urenda, *op cite*, pag 30

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

España^{xiv}, también presenta una cláusula residual de doble alcance establecida por el artículo 149.3, que señala:

“Las materias no establecidas expresamente al estado por la constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos, La competencia sobre las materias que no se hayan

asumido por los estatutos de autonomía corresponden al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las comunidades autónomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de estas"

La Sentencia Constitucional 82/1984 de 20 de julio delimita con claridad la cláusula del artículo 149.3:

"A las comunidades autónomas puede corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia)"

Para Urenda la cláusula española no tendría rigidez, como las cláusulas residuales clásicas federales, como la norteamericana y la italiana que, directamente, asignan a las regiones las competencias legislativas no asignadas al Estado nacional.

Pero por otro lado esta cláusula, para Urenda, tendría la virtud de que, en caso de que las regiones no asuman una competencia que no está listada como "exclusiva" del Estado, porque no le interesa o no la puede sostener económicamente, el Estado la asume como propia, de manera que el servicio que implica esa competencia no se queda sin ser prestado a la población.

De esta manera, para Urenda la mejor opción sería la española, por ser la más adecuada a las características de nuestra realidad.

Sobre las competencias de los municipios. Como nos señala Urenda, las competencias municipales no están listadas en la Constitución boliviana, así como tampoco en el derecho comparado, esto se debería probablemente a su extensión y especificación.

La Ley de Municipalidades No. 2028 de 28 de octubre de 1999 establece en los artículos 8 y 9 las competencias de los municipios en Bolivia:

⁴⁶ Urenda, *op cite* pag. 30

- **23** competencias en materia de **desarrollo humano sostenible**
- **5** en materia de **infraestructura**
- **12** en materia **administrativa financiera**
- **4** en materia de **defensa del consumidor**
- **9** en materia de **servicios**

Entre las cuales no están citadas las asignadas como efecto del desarrollo de sus Funciones^{xv}, la Ley de Municipalidades (1999) en su artículo 9 establece que:

"Son de competencia del Gobierno Municipal los actos administrativos aprobados por las instancias públicas que tengan autorización expresa para ello y que generen una relación en la que la Municipalidad sea sujeto, objeto o agente..."

Por su parte, la Ley de Participación Popular No. 1551 de 20 de abril de 1994, en su artículo 14, agregó 14 competencias a los municipios y la Ley No. 1702 de 17 de julio de 1996 (Modificaciones y ampliaciones a la ley 1551) agregó una más. En total, los municipios de Bolivia cuentan con **68 competencias**.

Por ello, Urenda, plantea, que las competencias municipales, deben conservar su forma, no debiendo ser estas listadas en la Constitución, lo que permitirá garantizar la autonomía municipal establecida por la Constitución.

Y nos señala que las autonomías no deben recortar ninguna competencia a los municipios, debiendo más bien estas ser profundizadas por la participación popular y, en base al principio de subsidiariedad, coordinación y concurrencia^{xvi}, consolidando y complementando, donde corresponda, las competencias asignadas a los municipios mediante la Ley de Municipalidades y la Ley de Participación Popular.

Sobre las competencias de los departamentos autónomos. Urenda, nos propone dos tipos de competencia que se deben transferir a los departamentos, las concurrentes y las exclusivas, las cuales tendrían las siguientes connotaciones:

Competencias exclusivas: Las competencias exclusivas asignadas a los departamentos serían las siguientes:

- Ganadería y agricultura: Como parte del ordenamiento general de la economía y relacionada con las competencias del Estado en materia de comercio exterior.
- Asistencia Social: Relacionada con las políticas de promoción a la condición femenina, infantil, juvenil y la tercera edad.
- Cooperativas: Relacionada a las políticas departamentales.

⁴⁷ *Ley de Municipalidades (1999), artículo 9, otras competencias.*

⁴⁸ *Principios establecidos en el artículo 7 de la Ley de Municipalidades (1999).*

- Cultura: Relacionada al patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, y científico, sin ir en contra de la competencia del Estado en relación a la defensa del patrimonio cultural. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros culturales que no sean de titularidad estatal o municipal. Fundaciones, asociaciones de carácter docente cultural, artístico, benéfico-asistencial y similar que desarrollen principalmente sus funciones en el departamento.
- Fomento a las lenguas nativas: Lenguas originarias.
- Fomento al desarrollo económico: Relacionada con la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del departamento, de acuerdo con la ordenación general de la economía y la política monetaria del Estado.

- Impuestos departamentales: Relacionada con los tributos propios del departamento creados por la asamblea departamental.
- Normas de Procedimiento Administrativo, Relaciona con:
 - (ii) Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de todos los funcionarios públicos.
 - (iii) Elaboración del Estatuto del funcionario público departamental.
 - (iv) Normas administrativas relativas a las instituciones creadas por las asambleas departamentales.
- Obras Públicas, Relacionada con aquellas obras que no tengan la calificación de interés del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otro departamento.
- Ordenamiento territorial, vivienda y urbanismo: Relacionada a la aprobación del PLUS, POT y PLOT departamental.
- Organización de las instituciones de autogobierno y régimen jurídico: Competencia normativa y ejecutiva exclusiva relacionada con la elaboración del estatuto del gobierno departamental autónomo en el que se norma la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno del departamento. Competencia normativa y de ejecución exclusiva en aquellas competencias transferidas con carácter de exclusividad.

Competencia normativa electoral que afecte a la asamblea departamental.

- Planificación departamental: en la elaboración del presupuesto departamental, la planificación de la inversión pública provincial.
- Población y Migración Interna: Relacionada con los movimientos migratorios masivos intradepartamentales e interdepartamentales cuando afecten a su territorio.
- Policía, relacionada con la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio del departamento autónomo.
- Prensa, radio y televisión, para crear, regular y administrar sus propios medios de prensa.
- Competencias de desarrollo legislativo y de ejecución:
 1. Aguas (superficiales y subterráneas)
 2. Asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales
 3. Caza y pesca
 4. Cooperativas
 5. Desarrollo forestal
 6. Educación
 7. Energía
 8. Espectáculos, casinos y juegos
 9. Estadística
 10. Ferrocarriles y carreteras

11. Fomento a las lenguas nativas
12. Fomento del desarrollo económico
13. Género y asuntos generacionales
14. Hidrocarburos y minería
15. Impuestos nacionales
16. Medio ambiente y ecología
17. Obras públicas
18. Ordenamiento territorial, vivienda y urbanismo
19. Planificación nacional
20. Población y migración interna
21. Policía
22. Prensa, radio y televisión
23. Recursos naturales
24. Riego
25. Salud
26. Tierras
27. Trabajo y empleo
28. Transportes
29. Turismo
30. Vivienda

Competencias concurrentes. Entre estas están:

- Políticas educativas: en todos los niveles, grados y extensión, lo que incluye la determinación de los textos de enseñanza para el departamento.
- Políticas de salud. Las materias no atribuidas expresamente al Estado según Urenda, podrán corresponder a los departamentos autónomos, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre los departamentos autónomos en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstos. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de los departamentos autónomos.

Sobre las competencias exclusivas del Estado Nacional. Las competencias que Urenda nos propone, son las siguientes:

1. Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los bolivianos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Política exterior.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. *Administración de Justicia*, con excepción de las competencias transferidas a los departamentos autónomos.
6. Legislación básica en materia de *seguridad social, educación y salud*.

7. Legislación mercantil, penal, procesal, laboral, civil, propiedad intelectual e industrial, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de los departamentos autónomos.
8. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
9. *Sistema monetario*: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
10. *Legislación sobre pesas y medidas*, determinación de la hora oficial.
11. Bases y coordinación de la *planificación general de la actividad económica*.
12. *Hacienda del Estado*.
13. Fomento y coordinación general de la *investigación científica* y técnica.
14. Las bases del *régimen jurídico* de la administración pública y del régimen estatutario del funcionario público.
15. Aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves y buques.
16. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de un departamento autónomo; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos y radiocomunicación.
17. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de un departamento, y la autorización de las instalaciones eléctricas.

18. Legislación básica sobre protección del *medio ambiente*, sin perjuicio de las facultades de los departamentos autónomos de establecer normas adicionales de protección.
19. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
20. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de un departamento autónomo.
21. Legislación básica de los recursos naturales.
22. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
23. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a los departamentos autónomos.
24. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental del país contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de los departamentos autónomos.
25. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por los departamentos autónomos en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
26. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.
27. Estadística para fines estatales.
28. Autorización para la convocatoria de consultas populares nacionales por vía de *referéndum*.

Para Urenda, el establecimiento de un poder Legislativo nacional, como competencias exclusivas del Estado, es una característica esencial, que deben ser asumidos por los departamentos en la formulación de sus estatutos de autonomía.

Y ve en la posibilidad de disociar en dos esferas las competencias legislación-ejecución, un obstáculo que haría inevitable la operatividad y la eficacia de las

competencias estatales en los departamentos autónomos. Planteando como solución la técnica de competencias compartidas en la gestión global de una misma materia, como técnica más utilizada; lo que permite un tipo de colaboración, en el que los dos niveles se reparten la gestión, de modo que a uno se reserva la legislación y al otro la ejecución, constituye una de las técnicas más importantes y relevantes de la autonomía.

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

e) El federalismo de ejecución.

Expresado en el caso **alemán**, establece que: “Los **lander** (estados) ejecutan las leyes federales como competencia propia salvo, que la Ley Fundamental no disponga o permita otra cosa”. Por otro lado la ley alemana establece otro tipo de ejecución de la norma federal, la ejecutada por los estados a través de un comisionado, diferenciándose estos dos tipos de ejecución en la intensidad de los instrumentos de

dirección y control de que dispone la Federación sobre la respectiva administración regional que es más intensa en el caso de la ejecución a través del comisionado, facultad constitucionalmente garantizada.

Según Urenda, la norma en el federalismo alemán es que todas las tareas de ejecución de las normas de competencia del Estado federal las llevan a cabo las administraciones regionales.

La administración federal directa y propia de su normativa en los **lander** es absolutamente excepcional y se reduce a las siguientes ramas de acuerdo al artículo 87 de la Ley Fundamental: servicio exterior, administración financiera federal, ferrocarriles federales, correo, canales fluviales federales y su navegación, ejército, tráfico aéreo, banco federal, autopistas y autovías. Ahí se acaba la administración federal directa, salvo los equipos ministeriales que no gestionan servicios, sino que planifican, coordinan y controlan los de competencia federal que ejecutan los **lander**.

Puede decirse que desde Bismark, y pasando por Weimar, la nota más característica del federalismo alemán está precisamente en esta técnica, deliberadamente reforzada y garantizada por la **Ley Fundamental**

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

España adoptó un sistema bastante similar al *federalismo de ejecución*, expuesto en el caso alemán por Urenda. La Constitución española en su artículo 148.1 (competencias exclusivas de las comunidades autónomas) otorga a las comunidades autónomas una “potestad organizatoria” propia sobre la administración, así como la responsabilidad de su gobierno y gestión. Los estatutos de autonomía, al definir sus competencias exclusivas, siguiendo el mandato del artículo 148, establecen “la organización, el régimen y las instituciones de autogobierno” y de sus organismos autónomos que incluyen, no sólo los ordenados a la administración de las normas propias

de la Comunidad, sino también a la ejecución de la legislación estatal. La Sentencia Constitucional de 14 de junio de 1982 concluye en forma expresa que los "órganos de ejecución pueden ser organizados, dirigidos y tutelados por la Comunidad autónoma".

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

Para Urenda, este tipo de ejecución descentralizada de la legislación federal pierde, de su sentido federal.

Italia, según el análisis realizado por Urenda, en su reforma constitucional de 2001, adoptó una forma intermedia entre el *federalismo de ejecución* alemán, suizo y español y la administración Federal indirecta del tipo austriaco, al tenor del artículo 117 de su Constitución que establece que, en lo que respecta a las competencias de legislación exclusiva estatal, la potestad reglamentaria de dichas competencias corresponde al Estado, salvo que la delegue a las regiones, aspecto que se asemeja a una *administración Federal indirecta*.

Sin embargo, las regiones italianas tienen facultades reglamentarias (que incluyen la facultad de normar la formas de ejecución de una competencia) sobre tareas señaladas en la legislación concurrente, además de la potestad reglamentaria que tienen las regiones sobre sus competencias exclusivas, concepto cercano al federalismo de ejecución.

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

Volviendo al *Federalismo de ejecución*, es necesario adentrarnos en una de las principales cuestiones que se plantea este sistema: ¿de qué manera pueden las regiones decidir, en forma autónoma, la formulación de la ejecución de una competencia legislativa estatal? La respuesta a este problema se explica por la búsqueda de ausencia de una dependencia jerárquica de las administraciones autónomas con relación al Estado central. La norma nacional puede, inclusive, determinar las pautas de su ejecución en los departamentos, pero nunca podrá ejercer control sobre la administración autónoma bajo el signo de dependencia jerárquica propia de los modelos desconcentrados (como el que hoy existe entre el Poder Ejecutivo nacional y las prefecturas bolivianas). En otras palabras, la administración departamental, aunque sometida a la ley nacional, no debe ser, en modo alguno, dependiente de la administración del Estado.

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

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

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

Y mientras se logra la madurez requerida, Urenda nos propone adoptar en el *Federalismo de ejecución*, el modelo intermedio (italiano y francés), que sería el que mejor se pudiera aplicar en Bolivia.

Partiendo de este modelo Urenda nos propone el diseño siguiente: otorgar a la administración departamental la responsabilidad del diseño administrativo y la ejecución global de las competencias exclusivas del departamento y aquellas concurrentes entre el Estado y los departamentos y, en lo que respecta a las competencias legislativas exclusivas del Estado, otorgar su ejecución a la administración departamental con el control directo por parte del Estado a través de un representante del Estado en el departamento. El Estado debe tener la facultad estatal de vigilancia con relación a las competencias legislativas de exclusividad estatal, con el fin de conseguir una aplicación armónica del bloque normativo en todo el país, respetando el principio de autonomía de los departamentos arriba analizado. El Estado, en sus competencias exclusivas, debe estar facultado para condicionar el ejercicio de la competencia en el departamento con el único límite de que ese condicionamiento no entrañe una pérdida de la autonomía de ejecución de los departamentos autónomos.

Para poder ejecutar este modelo, Urenda, nos propone, una descentralización fiscal y financiera de los departamentos autónomos, que deben partir de los siguientes objetivos:

- Disposición de recursos.
- Que las regiones posean capacidad de decisión sobre estos medios económicos a través de la concesión de **autonomía financiera** (sin autonomía financiera, no hay autonomía política). La Autonomía Financiera implica:

Capacidad normativa departamental: Poder de autonormarse en materia financiera. Ingresos y Egresos. La competencia sobre tributos es concurrente entre el gobierno nacional, que detenta la norma básica, y los departamentos autónomos, que tienen la facultad de establecer sus propios tributos dentro del marco de la ley del Estado.

1. **Tributos propios:** (No deben recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado)
2. **Tributos cedidos por el Estado**
3. **y recargos sobre tributos nacionales.**

III. POSICIONES SOBRE AUTONOMIA – ESTUDIO COMPARADO. DESCENTRALIZACIÓN, ESTADOS UNITARIOS Y AUTONOMÍA.

A. EL FEDERALISMO ALEMÁN. El futuro del nivel intermedio en Bolivia la experiencia alemana - Dr. Markus Steinich^{xviii}

El federalismo propiamente dicho, se implementa en **Alemania** hace 140 años. El primer Estado federal alemán fue la Confederación del Norte de Alemania (1867). El primer Estado federal formal fue el Imperio de 1871, caracterizado por el fuerte componente dinástico, la extrema preponderancia de Prusia con casi dos tercios de la población y de la superficie y un régimen financiero en virtud del cual el Reich era el "pagano" de los Estados miembros debido a las asignaciones que debía efectuar como principal fuente de financiamiento. Tras la catástrofe de la Primera Guerra Mundial, la República de Weimar, a pesar de las numerosas tentativas de "reforma del Reich", no consiguió resolver satisfactoriamente la relación entre el gobierno central y los Estados miembros debido a la problemática división en *Länder* muy desiguales tanto desde el punto de vista político como económico (por ejemplo, Prusia tenía 41,8 millones de habitantes y 26 de un total de 66 puestos en el *Reichsrat*; Lippe tan solo 188.000 habitantes y un puesto en dicho órgano). Tras el acceso al poder de los nacionalsocialistas en 1933, las estructuras federalistas fueron suprimidas en favor de un rígido sistema de Estado unitario al hilo de lo que se dio en llamar la "sincronización" institucional.

50 Dr. Markus Steinich "Comentarios al debate sobre el futuro del nivel intermedio en Bolivia a la luz de la experiencia alemana" Cooperación Técnica Alemana (GTZ) La Paz- Bolivia .2006.

La República Federal de Alemania como Estado Federal fue creada el 23 de mayo de 1949 con la promulgación de la Ley Fundamental (Constitución, *Grundgesetz/GG*). De los Estados Federados occidentales de nueva creación solo Baviera y las dos ciudades hanseáticas de Hamburgo y Bremen podían remitirse a una tradición estatal acrisolada a lo largo de la historia; Schleswig- Holstein y Baja Sajonia al menos podían basarse en un sentimiento de comunión e identidad histórica.

La inexistencia de diferencias substanciales de orden étnico, lingüístico o cultural a nivel regional determinó asimismo que el nuevo Estado federal se sustentara no tanto en su función integradora sino, en el objetivo de plasmar una división de poderes vertical complementaria, es decir, un sistema de "checks and balances".

En virtud de la adhesión conforme al Artículo 23 de la Ley Fundamental (tal y como estaba redactado entonces), la República Democrática Alemana dejó de existir como Estado independiente el 3 de octubre de 1990. Desde entonces Alemania dispone de 16 países federados o *Länder*. Cada uno de esos países federados tiene su constitución y sus instituciones en el marco de la constitución federal.

Según la Ley Fundamental alemana, la Federación (*Bund*) tiene poder originario en el marco de sus funciones y competencias, al igual que los Estados Federados (*Länder*) en el marco de sus respectivas competencias.

La Corte Constitucional Federal así lo recalcó en una de sus primeras sentencias: "Los Estados Federados, en cuanto miembros de la Federación, son Estados con un poder soberano propio - si bien limitado en su objeto - y no derivado de la Federación, sino reconocido por ella." (BVerfGE 1, 14, 34).

Para el Dr. Markus Steinich, el objetivo de la Constitución federal es crear y conservar una Federación como unidad estatal común (como integración política, económica y militar), pero simultáneamente preservar los Estados en su variedad y autonomía sociocultural (integración étnica, lingüística y cultural). A la clásica división del poder estatal de un Estado centralista, en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial - la división de poder horizontal - se agrega en un Estado Federal la división del poder estatal en los poderes del Estado central y de los Estados miembros.

☞ **Temas de reforma actual en Alemania: Re-balancear unidad y diversidad**

Según Steinich, en Alemania se tiene la convicción de que el federalismo necesita y merece reformas y que el equilibrio entre unidad y diversidad no está más balanceado. Por eso se instaló en octubre 2003 una comisión bi-cameral para la modernización del orden federal, que fracasó en diciembre 2004.

Los puntos primordiales de reforma en la agenda eran:

- ✓ Fortalecer la autonomía entre los niveles por transferencia de materias de legislación (abrogación de la legislación concurrente y marco, reducción de leyes de aprobación, introducción de una legislación concurrente a favor de los *Länder*), también y sobre todo en materias tributarias (creación y diseño de impuestos);
- ✓ Transparentar competencias y aclarar responsabilidades particularmente mediante la abrogación de las tareas comunes;
- ✓ Fomentar la competencia entre los estados federados que implica menos armonización en la administración por delegación y una compensación horizontal ajustada;
- ✓ Aumentar la eficiencia del sistema a través de una reforma territorial y una legislación al nivel de *Länder* en materias del servicio público que representa unos 40% de gastos en este nivel.

☞ **La particularidad del federalismo alemán: un federalismo cooperativo**

El caso alemán representa una variante del federalismo. Se trata de un sistema de gobierno altamente cooperativo. Es el modelo de federalismo intraestatal y se define mejor por medio del término acuñado por Fritz W. Scharpf: *Politikverflechtung* o vinculación intergubernamental, basada en la toma de decisiones en conjunto. *Politikverflechtung*, es un término general que se refiere a un sistema político en el que las principales decisiones políticas son tomadas conjuntamente entre el nivel federal y las entidades federadas, con base en soluciones negociadas entre los participantes, por lo que la mayoría de las actividades de gobierno tienen que ser instrumentadas también conjuntamente por ambos actores, horizontalmente a través de cooperación entre los *Länder* y verticalmente a través de cooperación entre el nivel federal y los *Länder*.

☞ **Relevancia del federalismo cooperativo para Bolivia**

Es entendible que las propuestas para el nuevo diseño del nivel intermedio en Bolivia se focalicen primero en delimitar o más bien separar los niveles para acentuar la nueva calidad gubernamental del nivel intermedio. Es por eso supuestamente, que todavía no se discuten en Bolivia con mucha profundidad mecanismos de protección de la unidad del país, de cooperación entre los niveles y de cooperación entre las entidades del nivel intermedio.

En cuanto a estos mecanismos, el federalismo cooperativo alemán ofrece advertencias interesantes, mecanismos constitucionales que se presentaran en lo siguiente.

1. Mecanismos de la constitución alemana para proteger la unidad del país en su diversidad.

a) Garantía de continuidad en la Ley Fundamental (Art. 79, ap. 3)

El principio del Estado federal es uno de los principios intangibles del sistema constitucional alemán. Los Estados Federados no tienen el derecho de "separarse" de la República Federal. Por eso, el Estado federal no puede disolverse en sus partes. Por otro lado, los Estados Federados tampoco pueden fundirse en una unidad para constituir un Estado unitario. La Ley Fundamental prohíbe expresamente esta posibilidad en su Artículo 79, apartado 3, que declara inmodificable el núcleo esencial del Estado federal:

Artículo 79, apartado 3

"No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación...."

b) Prohibición de la secesión.

En el caso alemán, constitucionalmente, **no hay derecho de salida o de secesión**. Eso implica que el principio federal antecede al principio democrático. Una mayoría democrática lograda en un país federado en favor de una secesión o de una autonomía fuera del pacto federal no tiene vigencia.

c) Reforma territorial (Art. 29).

Sin embargo, dentro de este marco, una reorganización territorial es posible para equilibrar extensión geográfica y capacidad de los países federados con sus obligaciones constitucionales. Art. 29 rige este emprendimiento mediante los criterios de adhesión étnica, relaciones culturales y históricas, oportunidad económica y exigencias de la planificación territorial. Una reorganización correspondiente se debe basar en una ley federal o bajo ciertas condiciones en convenios entre los países federados afectados. Una aprobación por referéndum es obligatoria.

d) El principio de homogeneidad (Art. 28, ap. 1).

La Ley Fundamental (Constitución) prescribe que la forma de Estado y la estructuración del Estado en una Federación y una serie de Estados Federados deben tener un grado básico de coincidencia en determinados puntos.

Esta disposición marco preceptúa por una parte la homogeneidad de los principios institucionales y de las instituciones fundamentales de la Federación y de los Estados Federados, pero por otra admite una cierta desigualdad. La homogeneidad viene impuesta en cuanto a cuatro principios: Estado republicana, Estado democrático, Estado social, Estado de derecho.

e) Lealtad federal.

En una de sus primeras sentencias la Corte Constitucional Federal derivó de la idea maestra del principio del Estado federal el mandato, no explícitamente contenido en la Constitución, de la llamada "lealtad federal", es decir, la exigencia de **que tanto la Federación como los Estados miembros ejerzan sus competencias adoptando un comportamiento mutuamente leal**, esto es, respetando la posición e intereses respectivos, como corresponde a integrantes del mismo todo:

"El principio constitucional del federalismo vigente en el Estado federal implica, por consiguiente, el deber jurídico tanto de la Federación como de todos sus miembros de "actuar con espíritu federal", es decir, todas las partes en el "pacto" constitucional han de cooperar con arreglo al espíritu de ese pacto y contribuir a su fortalecimiento y a la salvaguardia de sus intereses y de los intereses bien entendidos de sus miembros." (BVerfGE 1, 299, 315)

f) "El derecho federal deroga el derecho de los Länder" (Art. 31).

La consistencia legal y la superioridad de la ley federal se mantienen a través del principio de que **el derecho federal antecede al derecho de los estados federados**. En este sentido una resolución administrativa federal puede superar a artículos constitucionales de un país federado (Art. 31).

g) Coercion Federal (Art. 37, 87ª ap. 4, 91).

En el caso de incumplimiento de obligaciones por un *Land*, el gobierno federal puede - con aprobación del *Bundesrat* - tomar las medidas necesarias (hasta envió de fuerzas policiales y armadas) para corregir este compartimiento.

2. Mecanismos de la constitución alemana para asegurar la cooperación vertical entre la Federación y los Länder.

a) Cooperación en el proceso nacional de legislación.

El Consejo Federal, **el Bundesrat, (Art. 50-53a) consiste de delegados enviados por los gobiernos federados**. No son elegidos como en el caso del senado de los EEUU y actúan bajo mandato vinculante u imperativo de su gobierno. La representación se organiza por importancia demográfica de cada país federado.

La presidencia de este gremio se asume en ritmo anual y rotativo por los primeros ministros. El presidente del consejo federal representa la segunda posición más importante de la república. **El Bundesrat tiene la "primera palabra" sobre los proyectos de Ley**. La Ley Fundamental establece en su Artículo 76 que los proyectos de ley del Gobierno Federal han de ser enviados primeramente al *Bundesrat*, el cual tiene la facultad de "dictaminar" sobre ellos dentro de un plazo determinado. Sin embargo, en esta fase del proceso legislativo dicho dictamen no es más que una opinión. Las comisiones del *Bundesrat* examinan los proyectos de ley desde el punto de vista constitucional, técnico, financiero y político.

De este modo se trasladan a la legislación federal las experiencias y conocimientos acumulados por los Estados Federados en el plano de la ejecución de las leyes y al mismo tiempo los Estados Federados ejercen por medio del *Bundesrat* un control sobre el Gobierno Federal.

Las leyes que afectan de forma especial a los intereses de los Estados Federados - leyes que afectan a la financiación de los Estados Federados y leyes que inciden en la soberanía administrativa de los Estados Federados - **solo pueden entrar en vigor con la aprobación del Bundesrat**. Una vez rechazadas por la cámara de representación territorial, no pueden ser aprobadas por una nueva votación en el Bundestag. Por tanto, el Parlamento Nacional, el *Bundestag*, y el *Bundesrat* necesariamente tienen que ponerse

de acuerdo para sacar adelante una ley de este tipo. Si no llegan a un acuerdo, ha de intervenir la Comisión Mixta, compuesta por miembros de ambas cámaras.

En caso de que el *Bundesrat* rechace definitivamente el proyecto, la ley no sale adelante. **Leyes que modifican la Ley Fundamental requieren la aprobación del Bundesrat por mayoría de dos tercios de sus votos.**

La realidad legislativa revela que el tipo de ley de aprobación que fue diseñado más bien con excepcionalidad hoy representa la normalidad. Un 60% de las leyes debe ser votado tanto por el parlamento como por el consejo federal. Las complicaciones políticas con mayorías divergentes en las cámaras se pueden fácilmente imaginar.

El *Bundesrat* se puede convertir en un verdadero segundo parlamento con un poder de bloqueo que no necesariamente es dirigido por intereses regionales sino por intereses político-partidarios.

b) Cooperación legislativa.

La Federación tiene preferencia en la legislación, dentro de un complejo sistema articulado en torno a la legislación exclusiva de la Federación y de los Estados Federados y la legislación básica de la Federación. Los Estados Federados tienen competencia legislativa en la medida en que la Constitución federal no traslade esa potestad legislativa a la Federación.

Por consiguiente, los Estados Federados pueden legislar en aquellos ámbitos en los cuales la Federación no tenga atribuidas competencias o no haga uso de su competencia.

En la Ley Fundamental las competencias de la Federación respecto a la legislación de los Estados Federados se fijan en función de si existe la necesidad de una normativa uniforme para todos ellos o bien es preferible dotarlos de un ámbito de configuración propio.

Artículo 70, apartado 1. "Los *Länder* poseen el derecho de legislar en tanto la presente Ley Fundamental no lo confiera a la Federación." Hoy por hoy los Estados

Federados tienen competencia legislativa con respecto a la mayoría de los asuntos educativos y culturales en cuanto expresión de su "soberanía cultural". También son competentes en materia de régimen local y policía.

c) Legislación exclusiva de la Federación.

Artículo 71. "En el ámbito de la legislación exclusiva de la Federación, los *Länder* tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello."

La Ley Fundamental atribuye una competencia exclusiva a la Federación (Artículos 71 y 73) **en determinados ámbitos que requieren una regulación federal en interés del Estado y de los ciudadanos en su conjunto** (como por ejemplo las relaciones exteriores, la defensa, la nacionalidad, la moneda y la inmigración y emigración). En estas materias los Estados Federados solo pueden dictar leyes en el caso y en la medida en que una ley federal concreta los autorice expresamente para ello.

d) Legislación concurrente.

Artículo 72:

1) "En el ámbito de la legislación concurrente, los *Länder* tienen la facultad de legislar mientras y en cuanto la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.

(2) En este ámbito la Federación tiene el derecho de legislar siempre y en cuanto exista la necesidad de una regulación legislativa federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado.

(3) Por Ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2, pueda ser reemplazada por la legislación de los *Länder*."

En numerosas materias se admite la "conurrencia legislativa" entre la Federación y los *Länder*, si bien se reconoce la primacía de la Federación. En estos sectores los Estados Federados solo pueden dictar leyes si y en la medida en que la Federación no haya legislado ya sobre la misma materia.

La antigua versión del apartado 2 como "cláusula de necesidad" ofrecía una excelente oportunidad para recortar las competencias de los Estados. La nueva "cláusula de exigencia" limita la intervención del Estado federal a dos casos. El primer caso es la creación de niveles de vida "equivalentes" en todo el territorio federal y ya no como antes, los mismos niveles de vida, de tal forma que el objetivo ya no puede ser eliminar toda diferencia. La segunda opción permite a la federación promulgar leyes federales para la conservación de la unidad jurídica o económica.

Pero la Federación no puede apelar sin más y en todo caso a la conservación de la unidad jurídica o económica, sino sólo cuando ésta hace necesaria una regulación federal en interés de todo el Estado.

Con la reforma de la Ley Fundamental de 1994, la "cláusula de necesidad" se transformó en demandable. De acuerdo con el artículo 93, apartado 1, número 2a de la Ley Fundamental, la Corte Constitucional Federal decide a petición del *Bundesrat*, el gobierno o el parlamento de un Estado, si una ley federal satisface las exigencias del artículo 72, apartado 2.

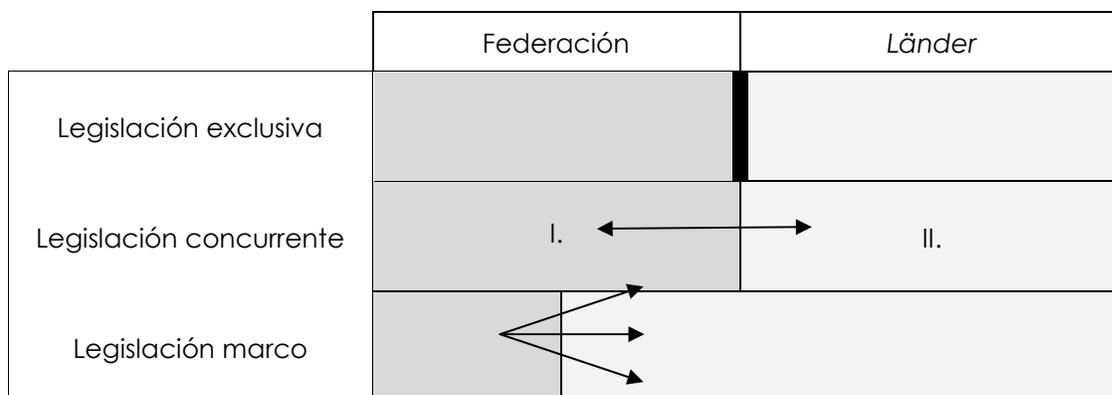
La legislación concurrente abarca, entre otras, las siguientes materias: derecho civil, derecho penal, derecho económico (minería, industria, energía, artesanía, pequeña industria, comercio, régimen bancario y bursátil, seguros y derecho privado), régimen de la energía nuclear, derecho laboral y legislación del suelo, derecho de extranjería, vivienda, navegación y tráfico rodado, eliminación de residuos, protección del ambiente y lucha contra la contaminación acústica. La realidad constitucional ha patentizado la necesidad de regular uniformemente estos sectores, en los cuales los Estados Federados prácticamente ya no tienen ninguna competencia.

e) Legislación marco de la Federación.

Artículo 75 "En las condiciones establecidas en el Artículo 72, la Federación tiene el derecho a dictar disposiciones-marco para la legislación de los *Länder*."

La Federación tiene competencia para dictar normas básicas, es decir, fijar las líneas maestras y el contenido fundamental de las disposiciones legales de los Estados Federados sobre determinadas materias (Artículo 75 GG), entre las cuales figuran por ejemplo el sistema universitario, la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje, la ordenación del territorio y el Régimen hidráulico.

En resumen la legislación se caracteriza por intensidades distintas de cooperación entre los niveles:



Elaborado por el *Dr. Markus Steinich*^{xix}.

f) Cooperación ejecutora.

Las funciones administrativas corresponden en lo esencial a los Estados Federados (Artículos 83 a 85), que a estos efectos se basan en la autonomía municipal. La llamada administración propia de la Federación básicamente solo abarca el servicio exterior, las oficinas de empleo, las aduanas, las autoridades de protección de las fronteras y el Ejército Federal. El predominio administrativo corresponde inequívocamente a los Estados Federados, los cuales son competentes para el conjunto de la administración interna. Al mismo tiempo su aparato administrativo es responsable del cumplimiento de la mayor parte de las leyes federales y de los reglamentos federales.

La administración de los **Länder** tiene tres tipos de formatos:

- ☞ En primer lugar, en cuanto a **administración propia** a nivel de *Land*, asume aquellas tareas para las cuales el *Land* tiene competencia exclusiva (por ejemplo escuelas, policía, planificación regional).
- ☞ En segundo lugar desempeña por regla general las funciones de la llamada **administración como asunto propio** bajo control federal legal (Artículo 84), es decir, ejecuta las leyes federales como asunto propio y bajo su propia responsabilidad (por ejemplo urbanismo, legislación industrial, protección del medio ambiente).
- ☞ Y por último asume, en casos excepcionales, las funciones de la llamada **administración por delegación de la Federación** (Artículo 85), es decir, ejecuta las leyes federales por delegación de la Federación (por ejemplo construcción de autopistas federales, fomento de la capacitación profesional) y bajo su control legal y técnico.

⁵¹ *Op Cite. Pag 13*

En resumen, la ejecución como la legislación se caracterizan por intensidades distintas de cooperación entre los niveles, que en este caso se materializa por las potestades de control del nivel nacional:

		Federación	
		Control legal	Control técnico
Länder	Administración propia	No	No
	Administración como asunto propio	Si	No
	Administración por delegación	Si	Si

Elaborado por el **Dr. Markus Steinich^{xx}**.

g) Tareas Comunes.

Artículo 91^a "La Federación participa en la realización de tareas de los *Länder* en los sectores siguientes, cuando estas tareas fueren importantes para la colectividad y se

requiera la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida (tareas comunes)":

1. La ampliación y construcción de establecimientos de enseñanza superior, incluyendo clínicas universitarias;
2. La mejora de la estructura económica regional;
3. La mejora de las estructuras agrarias y la protección de las costas.

Probablemente la forma mas cooperativa se estableció mediante las llamadas funciones compartidas (Art. 91a). Esta verdadera **co-gestión** se aplica en la construcción y ampliación de universidades, en el mejoramiento de la estructura económica regional, en el mejoramiento de la estructura agraria y la protección litoral así como en la planificación educativa y el fomento de las investigaciones científicas. Se justifica desde la perspectiva nacional por su importancia para el conjunto del Estado y su necesidad de mejorar el nivel de vida. **La cogestión se extiende a la planificación, la toma de decisión y el financiamiento.**

52 *Op cite. Pág. 14.*

h) Cooperación jurisdiccional (Artículos 92 - 98).

Como en el caso de la legislación y de la ejecución, **también en la jurisdicción rige el principio de cooperación vertical:**

- ☞ La Organización de los tribunales y la formación de los jueces esta unificada por legislación federal.
- ☞ A los *Länder* les corresponde la jurisdicción de primera y segunda instancia.
- ☞ La Federación es responsable para la jurisdicción de última instancia con cinco cortes supremos que son ubicados de una manera descentralizada (la Corte Federal Laboral en Erfurt, la Corte Federal Social en Kassel, la Corte Federal Fiscal en Muenchen, la Corte Federal Civil en Karlsruhe y Leipzig).
- ☞ La jurisdicción constitucional desempeña la Corte Constitucional federal en Karlsruhe y las instancias homologas de los *Länder*. Aun existe la posibilidad que los *Länder* delegan esta jurisdicción a la Corte Constitucional Federal y así evitan los costos de una instancia propia.

i) Régimen Financiero (Artículos 104 a - 115).

A efectos financieros rige el principio de que "la Federación y los Estados Federados son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestaria" (Artículo 109). En el ámbito de la legislación fiscal también existe una legislación exclusiva de la Federación (aduanas y monopolios financieros), una legislación concurrente, que es la predominante, y finalmente derechos reservados de los Estados Federados y los municipios ("impuestos con ámbito de aplicación localmente determinado" y tipos de gravamen en los impuestos reales). La regulación de impuestos en cuyos ingresos participen los Estados Federados o municipios requiere la aprobación del *Bundesrat*.

La tendencia hacia una estrecha imbricación entre la Federación y los Estados Federados también se patentiza en el régimen financiero. El sistema de separación de los ingresos fiscales se abandonó en favor de un sistema coparticipativo. En un primer paso se procedió a dividir entre la Federación y los Estados Federados los ingresos de los impuestos sobre la renta y de sociedades y en el año 1969 también se incluyó en la categoría de los "impuestos comunitarios" el impuesto sobre la cifra de negocios. Desde entonces la Federación y los Estados Federados participan en los ingresos de los impuestos sobre la renta y de sociedades, correspondiendo a los municipios un porcentaje legalmente establecido. En cambio, la participación de la Federación y de los Estados Federados en el impuesto sobre el valor añadido se determina conforme a la evolución de sus ingresos y gastos.

Las competencias en materia de legislación fiscal y el derecho a los ingresos procedentes de los impuestos por parte de la Federación y los *Länder* se ven complementadas por reglamentos en materia de compensación de ingresos.

j) Compensación de ingresos.

Esta compensación de ingresos funciona a nivel:

- ☞ Vertical, entre la Federación y los *Länder*.
- ☞ Horizontal, entre los *Länder*, a fin de compensar las desigualdades de capacidad económica y financiera existentes dentro del territorio federal.

Para Steinich, el tema financiero dentro de la federación alemana, es muy importante, y nos explica que la **Federación otorga ayuda financiera a los *Länder* para inversiones de importancia especial para los *Länder* y para los municipios**, siempre que dichas inversiones sean necesarias para contrarrestar una perturbación del equilibrio global de la economía, compensar las desigualdades de desarrollo económico dentro del territorio federal o promover el crecimiento económico.

Los reglamentos adoptados para lograr este equilibrio reflejan un nivel particularmente elevado de cooperación, coordinación y solidaridad en el estado federal. Siendo estos reglamentos un requisito previo de crucial importancia y constituyen una garantía del acercamiento del nivel de vida en los *Länder* orientales y occidentales tras la reunificación de las dos Alemanias en 1990.

k) Mecanismos de la constitución alemana para asegurar la cooperación horizontal de los *Länder*.

Según nos explica Steinich, con el propósito de menguar el proceso de permanente ampliación de las competencias de la Federación, en las materias que, siendo de su competencia, presentaban una notoria necesidad de armonización con la Federación, **los Estados Federados unificaron sus normas en los casos objetivamente justificados mediante una "auto-coordinación" horizontal en un "tercer nivel" no previsto por la Ley Fundamental.**

Auto-coordinación que se efectúa informalmente mediante **intercambios** de información, criterios y experiencias, acuerdos sin forma específica, **comités mixtos y consejos de planificación**, pero sobre todo también a través de una serie de instancias intermedias, tales como las **conferencias a nivel de jefes de gobierno** de los Estados Federados y ministros (por ejemplo la Conferencia de Ministros de Educación y la Conferencia de Ministros de Interior), así como mediante **acuerdos administrativos y convenios** entre los distintos Estados Federados. Mediante este tipo de acuerdos también pueden crearse instituciones comunes a escala federal aunque los *Länder* tengan competencias distintas.

I) Mecanismos de la constitución alemana para resolver conflictos entre los niveles.

La **Corte Constitucional Federal**, con sede en Karlsruhe, se presenta como un órgano constitucional independiente dentro del Estado federal que desempeña un papel fundamental como instancia decisoria en los conflictos entre la Federación y los Estados Federados (Artículo 93). La Corte Constitucional Federal es el "garante del Estado federal" y al mismo tiempo el guardián de la paz federativa. En caso de litigio entre la Federación y los Estados Federados, las partes pueden acudir al más alto tribunal alemán, que tiene competencia para resolver esos conflictos, clarificar las dudas sobre las competencias de esos dos polos del Estado federal e interpretar y desarrollar el derecho constitucional federal.

Pero a la vez la Corte Federal Constitucional, se constituye en una importante medio de protección de la estructura estatal federal. Pues los *Länder* pueden acudir a esta Corte siempre que consideren que sus derechos o competencias se vean perjudicados de forma inconstitucional. Además, la Federación puede recurrir también a la Corte Federal Constitucional cuando considere que la ley de un *Land* es anticonstitucional. En esos casos, las decisiones que emita la Corte Federal Constitucional serán vinculantes para las partes concernientes.

3. Conclusiones sobre la autonomía alemana.

Para el Dr. Markus Steinich, las lecciones que se pueden obtener del proceso autonómico alemán, son los siguientes:

☞ Un sistema con mas actores descentralizados es un sistema dinámico:

El sistema federal o autonómico como en España o Alemania va a necesitar reformas y ajustes permanentes. Esta dinámica, este debate continuo "se compra" con un nivel intermedio más descentralizado.

☞ En la descentralización no hay automatismo:

Así ya es la experiencia de Bolivia con su Descentralización al nivel municipal. Con la Ley de Participación Popular no hubo automáticamente mejor democracia, eliminación de la

pobreza y más eficiencia en la administración pública. Todo depende del diseño y obviamente también de su aplicación en la realidad.

☞ **Existen mecanismos constitucionales para apoyar una convivencia pacífica adentro de un estado con niveles descentralizados:**

Si se quiere en Bolivia una convivencia pacífica entre las nuevas autonomías del futuro, se tiene que prever desde el inicio mecanismos constitucionales de cooperación. En eso, el caso alemán ofrece ejemplos interesantes que se han intentado de demostrar en este documento.

D. LOS CASOS DE ITALIA Y DE FRANCIA.

Los procesos autonómicos de Italia y Francia, han sido estudiados por Mario Caciagli,^{xxi} quien nos explica que las reformas del Estado vividas en Italia y en Francia, presentan muchas semejanzas: como 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 y 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.

Para Caciagli, 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 han 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.

Según Caciagli, el rendimiento de algunas regiones italianas se ha demostrado en 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.

⁵³ Caciagli, M. (1993), "Estado unitario y reformas autonómicas: La descentralización en Italia y Francia", en *Descentralización política y consolidación democrática*.

El sur es subdesarrollado y con muchos conflictos inter e intrapartidistas que obstaculiza la formación de gobiernos locales estables y eficientes.

La percepción de Caciagli, sobre la Cultura Política, no es favorable, pues la concibe como clientelista, lo que genera que los programas de desarrollo sean 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.

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.

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. Otros críticos previeron que los alcaldes con mayores poderes que los prefectos establecerían una suerte de neocentralismo a costa de los ciudadanos.

C. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA - FRANCESC DE CARRERAS SERRA^{xxi}.

Por las características que ha adoptado el proceso autonómico español, es conveniente analizar el desarrollo de este modelo a profundidad, las cuales nos pueden llevar a aprender importantes lecciones.

1. Principios fundamentales del Estado Español.

El artículo segundo de la Constitución Española (CE) establece:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

Este precepto contiene cuatro principios básicos, que se constituyen en los

lineamientos esenciales, para el desarrollo del modelo Autonómico en España,

⁵⁴ *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona Posición extraída de su texto Descentralización en Perspectiva Comparada. El Estado de las Autonomías en España. La Paz 2005.*

principios que han sido recogidos también en los Estatutos de Autonomía, estos son:

- el principio dispositivo
- el principio de unidad
- el principio de autonomía
- el principio de solidaridad

a) El principio dispositivo: el derecho a la autonomía.

El principio dispositivo -también denominado principio de voluntariedad- significa que la Constitución, en lugar de establecer en su texto un mapa delimitando los territorios de las Comunidades Autónomas, reconoce el derecho de las nacionalidades y regiones a acceder voluntariamente a la autonomía de acuerdo con determinadas reglas. La Constitución reconoce a las nacionalidades y regiones como titulares de un derecho a la autonomía, derecho a acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas^{xxiii}.

❖ Nacionalidades, regiones y hechos diferenciales.

Desde un punto de vista teórico la distinción entre nacionalidad y región ofrece múltiples dimensiones y las posiciones doctrinales respecto del significado de estos términos son muy variadas. Según lo establece Carreras Serra, jurídicamente, la Constitución no diferencia entre unas y otras, sino que deja a cada una de ellas que escojan la denominación que consideren más adecuada y la hagan constar en su estatuto.

De esta manera según Carrera, las denominaciones adoptadas por cada comunidad en su estatuto son muy variadas: nacionalidad (que figura en los estatutos vasco y catalán), nacionalidad histórica, comunidad histórica, comunidad con identidad histórica, comunidad como identidad histórica, región y otras variedades similares. Ninguna de estas denominaciones tiene, sin embargo, consecuencias jurídicas ni, aún menos, otorga ningún privilegio sobre las otras.

Diversos preceptos de la Constitución permiten que los estatutos de autonomía recojan hechos diferenciales en materia de lengua (Art. 3 CE), banderas y símbolos de las Comunidades Autónomas (CCAA) (Art. 4 CE), organización territorial de las islas en cabildos y consejos (Art. 141.4 CE), derecho civil foral o especial (Art. 149.1.8 CE), policías autonómicas (Art. 149.1.29 CE), derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera de la CE) o régimen económico y fiscal de Canarias debido a su posición geográfica (disposición adicional tercera).

Con esta base constitucional, los hechos diferenciales más importantes recogidos en los estatutos, según el cuadro que establece Eliseo Aja^{xxiv} en su libro *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales* (Alianza, Madrid, 1999, p. 161^{xxv}) son los siguientes:

⁵⁵ *Sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 100/1984, FJ. 2*

⁵⁶ *Citado por Carreras Serra*

- **País Vasco:** territorios históricos, lengua, derecho civil foral, policía propia y sistema de concierto fiscal
- **Cataluña:** lengua, derecho civil especial y policía propia.
- **Galicia:** lengua y derecho civil foral
- **Navarra:** convenio fiscal, derecho civil foral, lengua y policía propia.
- **Canarias:** cabildos y régimen económico fiscal especial.
- **Islas Baleares:** lengua, Consejos insulares, derecho civil especial.
- **Comunidad Valenciana:** lengua y derecho civil.
- **Aragón:** derecho civil.

Como se señaló estas diferencias no establecen diferencias jurídicas, ni privilegios de ninguna índole entre regiones o comunidades, solo establecen diferencias fundadas en su identidad cultural.

b) Las diversas vías de acceso a la autonomía.

La Constitución española, según nos menciona Carreras Serra, prevé diversas vías de acceso a la autonomía de los territorios que así lo decidan siempre que se trate de provincias limítrofes que tengan "características históricas, culturales y económicas comunes", o bien que sean "territorios insulares" (Islas Baleares y Canarias) o una única provincia dotada de "entidad regional histórica".

Estas diversas vías de acceso pretendían atender a una pluralidad de situaciones que hacían imprevisible saber cuál sería el mapa final del Estado autonómico y que período de tiempo debía transcurrir hasta que quedara completado.

De esta forma la Constitución española establece dos formas principales de acceso: el **procedimiento ordinario** (o vía lenta) y el **procedimiento especial** (o vía rápida).

☞ **Procedimiento ordinario (o vía lenta)**

El Art. 143.2 CE prevé que el procedimiento ordinario de acceso a la autonomía deben iniciarlo las **Diputaciones Provinciales**. No obstante, la disposición transitoria primera permitía que la iniciativa de las Diputaciones fuera sustituida por los órganos superiores de los regímenes provisionales autonómicos que, estaban ya constituidos en casi todo el territorio al aprobarse la Constitución.

La vía utilizada fue, lógicamente, la más sencilla de la transitoria primera. Así pues, por medio de un acuerdo del órgano provisional autonómico iniciaron el proceso para dotarse de un estatuto. Otras comunidades uniprovinciales optaron por la vía que les permitía el Art. 144 CE, con las mismas consecuencias jurídicas.

⁵⁷ Citado por Carreras Serra.

Estas vías implicaban, no obstante, una limitación: el nivel máximo de competencias que podían asumir sus estatutos es el, muy escaso, señalado en el Art.

148.1 CE, con la posibilidad de ampliar este nivel a partir de los cinco años de la aprobación del texto estatutario, hasta el techo máximo del Art. 149.1 CE, que señala las competencias exclusivas del Estado.

☞ Procedimiento especial (o vía rápida)

Este procedimiento estaba pensado para aquellas autonomías que ya se sabía de antemano que querían aprobar lo más rápido posible un Estatuto de autonomía. Este fue el caso de Cataluña y el País Vasco; y en menor medida, también Galicia como nos señala Carreras Serra, así como, muy probablemente, también Andalucía, Canarias, Valencia, Baleares y Aragón. De esta manera aquellos territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía podrían acceder inmediatamente a la aprobación de un estatuto. En este precepto, no obstante, sólo tenían cabida, como ya hemos visto, Cataluña, el País Vasco y Galicia.

Por otro lado, y con el fin de no provocar desigualdades en el acceso inmediato, la constitución preveía que con la misma rapidez también podían acceder a la autonomía, aunque no hubieran plebiscitado en el pasado ningún estatuto, otros territorios siempre que consiguieran el acuerdo de las partes de los municipios de cada provincia afectada que, en todo caso, debían representar a la mayoría del censo electoral de cada una de ellas.

Tanto en un caso como en otro, estos procedimientos especiales tenían diferencias específicas. La principal era que permitían que el estatuto de las Comunidades Autónomas que optaran por esta vía alcanzar el techo máximo de competencias, es decir, hasta el límite que constituye el Art. 149.1 CE. Por tanto, no sólo era un procedimiento más rápido, sino que el techo competencial podía llegar al máximo y las instituciones eran ya las constitucionalmente definitivas.

c) El principio de unidad

❖ Unidad nacional como unidad constitucional

El Art. 2 CE establece: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble Unidad de la Nación española".

Según Carreras Serra, para entender el término adoptado de nación se debe distinguir, previamente, entre dos principales acepciones del término: nación cívica y nación cultural.

Como nos señala Carreras Serra, la nación cívica, es aquel conjunto de ciudadanos sometidos a la misma ley, es decir, titulares en igualdad de condiciones de los mismos derechos. Mientras que la nación en sentido cultural se refiere a aquel conjunto de personas que tienen un vínculo común por razones que se denominan naturales: idioma, sentimiento de pertenencia, formado histórica de un mismo

Estado u organización política, un mismo derecho consuetudinario, tradiciones comunes u otras características raciales o culturales.

El Art. 2 CE, al referirse a la nación española, no puede tener otro sentido que el de la acepción de nación cívica. En efecto, al mencionar el Art. 2 CE el derecho a la autonomía de las "nacionalidades y regiones", se refiere a éstas en el sentido de nación cultural. Por tanto, la "nación española" es nación cívica y las "nacionalidades y regiones" son los "pueblos en sentido cultural".

Salvando así cualquier contradicción que podría derivar del en el Art. 2 CEo La nación española está formada por todos los ciudadanos españoles sometidos a la misma Constitución y es precisamente ésta la que reconoce el derecho de autonomía de las "nacionalidades y regiones que la integran", es decir, de los diversos pueblos que, en mayor o menor grado, mayor en el caso de las nacionalidades y menor en cuanto a las regiones, tienen una pluralidad de culturas, tradiciones, lenguas e instituciones. La nación -en sentido cívico- es, por tanto, jurídicamente unitaria; las nacionalidades y regiones que la integran -naciones culturales- expresan su pluralidad cultural.

El instrumento jurídico que da unidad al conjunto es, la Constitución. En efecto, la unidad del Estado está basada en la soberanía nacional que, como establece el Art. 1.2 CE, "reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado".

Las instituciones de las Comunidades Autónomas son poderes del Estado entendido como "totalidad de la organización jurídico-política" y no como "conjunto de instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos".

Este Estado como totalidad, este Estado-ordenamiento, es, por tanto, un Estado unitario y de él forman parte las Comunidades Autónomas. Es en este sentido en el que podemos decir que las Comunidades Autónomas también son Estado. Cosa distinta es el Estado-institución, es decir, las instituciones generales del Estado.

❖ **Manifestaciones del principio de unidad**

De este planteamiento general se deducen tres manifestaciones principales del principio de unidad:

Las competencias de las instituciones generales del Estado. Algunas de las instituciones centrales del Estado dictan actos cuya eficacia obliga siempre a los órganos de las CCAA: es el supuesto de los actos de la Corona, del Consejo General del Poder Judicial, del Poder Judicial (es decir, de jueces y magistrados) y del Tribunal Constitucional. Como podemos ver, se trata -con la excepción del Consejo General del Poder Judicial- de órganos sin poderes políticos.

En efecto, por ejemplo la Corona tiene, simplemente, poderes jurídicos y el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional tienen poderes jurisdiccionales. El Consejo General del Poder Judicial tiene, ciertamente, poderes políticos, pero de sus competencias no participan las CCAA.

En cambio, la eficacia de los actos -leyes, reglamentos y actos administrativos- de los órganos constitucionalmente centrales Cortes Generales y gobierno dependerán de la distribución de competencias en unos casos el órgano legitimado

para dictados será el Estado -entendido como institución central-, en otros casos serán los órganos de una determinada Comunidad Autónoma.

Es así que la autonomía de las comunidades es política y, por tanto, es en virtud del ejercicio de esta actividad política que las competencias se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Corona y los poderes jurisdiccionales (incluido el órgano de gobierno de los jueces que, no es un poder jurisdiccional, sino político) no reparten sus competencias con los órganos autonómicos.

La igualdad de derechos. La igualdad de los derechos básicos de los ciudadanos españoles está garantizada por su Constitución. Ahora bien, debemos señalar que esta igualdad de derechos no es total y absoluta ya que la autonomía, como veremos, significa pluralidad de ordenamientos y, por tanto, respecto a determinadas materias, las leyes son diferentes, de acuerdo con la autonomía de las comunidades, lo que implica que los derechos de las personas también pueden ser diferentes.

Pese a ello, la Constitución implica un núcleo básico de derechos iguales para todos y ello es así, también, en todas las constituciones federales.

El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto.

De esta manera de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales.

Por otro lado, si, de acuerdo con el Art. 81 CE, el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas ha de hacerse por leyes orgánicas y éstas sólo pueden ser aprobadas por las Cortes Generales, las materias objeto de ley orgánica (derechos comprendidos en los Arts. 15 a 29 CE) quedan excluidos, en lo que hace referencia a las "posiciones jurídicas básicas", de la potestad legislativa autonómica y, por tanto, afectan por igual a todos los ciudadanos.

La unidad económica del Estado. La unidad económica del Estado se asegura, fundamentalmente, a través de dos mecanismos:

- ❖ **Desde el Estado - institución,** es decir, desde las instituciones centrales- 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 (Art. 149.1.13 CE).
- ❖ **La unidad de mercado** queda garantizada en el Art. 139.2 CE, al prescribir: "Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre

circulación de bienes en todo el territorio español". Este principio de libre circulación está asegurado, en la actualidad, no sólo por la Constitución española, sino también queda consagrado como principio básico de la Unión Europea y, por tanto, traspasa las fronteras estatales.

En todo caso, a través de estos mecanismos, las reglas básicas del orden económico son las mismas tanto para los agentes económicos privados como para las instituciones públicas con incidencia en la economía.

d) Principio de autonomía.

El principio de autonomía determina cuál es el ámbito del poder político, es decir, la esfera de competencias de cada una de las Comunidades Autónomas.

Autonomía dentro de la unidad. La autonomía sólo puede entenderse si la relacionamos con la unidad estatal. Dos aspectos son los fundamentales para entender esta relación.

Estado Autónomo, donde la unidad admite la diversidad. La organización autonómica del Estado supone una mezcla de unidad y diversidad. Así se ha considerado en la STC 76/1983: "Precisamente, el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Para Carrera, sin la primera no hay autonomía estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías".

Por tanto, como primera aproximación, podemos afirmar que unidad y diversidad no son contradictorias, sino que la existencia de ambas es indispensable en el Estado de las Autonomías.

Autonomía no es soberanía. Pero como lo señala Carrera, esta autonomía, no es una expresión de soberanía, sino el resultado del ejercicio de la soberanía del pueblo. Y nos remite a la STC 4/ 1981: "La autonomía hace referencia a un poder limitado. Pues al ser cada región una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido".

Por tanto, si bien la autonomía expresa la diversidad, es decir, el pluralismo, su limitación se encuentra en la soberanía primaria del pueblo, es decir, en el producto normativo del poder constituyente que es la Constitución. La autonomía, por tanto, al no ser soberanía, está limitada constitucionalmente.

Significado de la autonomía. El término autonomía, en relación a las Comunidades Autónomas, en el ordenamiento español, tiene tres significados principales: no dependencia jerárquica del Estado-institución, capacidad de crear un ordenamiento jurídico y de autogobernarse dentro del marco de sus competencias.

Control Jurisdiccional. Las CCAA no están subordinadas jerárquicamente al

Estado-institución. Las Comunidades Autónomas no están subordinadas jerárquicamente al Estado-institución, sino que actúan con independencia de éste y sólo en virtud de las normas a las que están sometidas de acuerdo con el reparto de funciones constitucionales y estatutarias.

Principio que según nos señala Carrera, tiene base jurisprudencial: "La autonomía exige en principio que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado pues (...) tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva" (STC 76/1983).

Así pues, los controles respecto a la actuación de los órganos de las Comunidades Autónomas serán siempre, como prevé el Art. 153 CE, de carácter jurisdiccional: los tribunales de lo contencioso-administrativo, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal Constitucional, cada uno de ellos dentro de las competencias y los procedimientos legalmente previstos.

La autonomía política y la autonomía administrativa: el contenido de la autonomía política. De igual manera como nos señala Carrera, la autonomía de las entidades territoriales, tiene base constitucional, y se basa en el siguiente precepto: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Para carrera se debe hacer una diferenciación entre la autonomía de las comunidades y la autonomía de los municipios y provincias: la primera es de **carácter político**; la de los municipios y provincias, de **carácter administrativo**.

Para Carrera, ese **carácter administrativo**, tiene connotaciones meramente ejecutivas, es decir, puede dictar reglamentos y resoluciones dentro del ámbito de sus competencias, pero éstas siempre vienen definidas en una ley dictada por un órgano de un ordenamiento diferente, sea el Estado, sean las Comunidades Autónomas.

En cambio, la autonomía política o **carácter político**, de las Comunidades les permite dictar leyes en el ámbito de sus competencias sólo limitadas por la Constitución y el propio estatuto. Por tanto, esta capacidad legislativa distingue a una de otra. Además, sin embargo, la autonomía política de las comunidades supone, no sólo dotarse de leyes propias, sino crear un auténtico ordenamiento jurídico a partir del bloque que conforman la Constitución y el estatuto. Este ordenamiento, goza también de las características de coherencia y plenitud.

En todo caso, autonomía política significa no sólo capacidad de dictar leyes, sino de **crear un ordenamiento jurídico propio**, derivado de la Constitución.

La autonomía política como capacidad de autogobierno y el origen democrático de las instituciones autonómicas. Como lo señala Carrera, todo ordenamiento está compuesto por un conjunto de normas ordenadas conforme a reglas con el objeto de conseguir unas finalidades determinadas, las que constituyen un tercer significado de la autonomía política: las instituciones autonómicas tienen capacidad de **autoorganizarse**, es decir, poderes para regular sus instituciones propias; pero además, tienen poderes de un mayor alcance: **poderes para llevar a cabo políticas propias** en la esfera de las competencias asumidas, es decir, poder utilizar estas competencias para actuar de forma diferenciada y con finalidades diferentes a otras Comunidades Autónomas, en otras palabras capacidad de autogobierno, cuyo fundamento en ambos casos es la democracia.

Por tanto, el órgano primario de las comunidades es el pueblo, en tanto que cuerpo electoral, que es libre de elegir formaciones políticas de signo diferente, de las que espera que lleven a cabo orientaciones diferentes. Así el parlamento y los gobiernos autónomos tienen legitimidad democrática y los diputados que lo forman designan al Presidente de la comunidad, quien a la vez elige a los consejeros de su gobierno.

Según nos señala Carrera, si los parlamentos y gobiernos de las Comunidades Autónomas no tuvieran capacidad para elaborar políticas diferentes según su ideología y los diferentes intereses que representan, se estaría negando al pueblo su capacidad para orientar la política de su comunidad y, por tanto, para ejercer la democracia, principio que se basa en la capacidad de las comunidades para dotarse de un ordenamiento propio y autogobernarse, competencias asignadas en su propio estatuto, que es su norma institucional básica, es decir, una norma que sólo puede estar limitada de acuerdo con lo que prevé la Constitución.

La autonomía financiera. Un componente esencial de la autonomía es, que todos los Estados federales deben tener una capacidad financiera propia, es decir, poder recibir ingresos y efectuar gastos, los cuales según Carrera están garantizados por la Constitución.

e) El principio de solidaridad

Según nos hace referencia Carrera, el principio de solidaridad está establecido constitucionalmente (Art. 2 CE), el cual no está desligado del principio de unidad -especialmente en lo que hace referencia a la igualdad de los ciudadanos- y se proyecta en dos aspectos diferentes: el económico-financiero y el competencial.

Fundamento del principio de solidaridad. El fundamento del principio de solidaridad lo encontramos en la misma idea de Estado como comunidad de intereses comunes. Pues según nos menciona Carrera, el Estado es una institución sometida a un ordenamiento, cuya finalidad era garantizar la igual libertad de las personas que lo constituyen.

La solidaridad entre estas personas -convertidas en ciudadanos por medio del contrato mutuo por el cual crean un Estado a través de un acuerdo entre ellas- es,

por tanto, un componente esencial de esta finalidad. Así el Estado genera una comunidad de intereses que está por encima de las partes que lo componen, es decir, de los autogobiernos territoriales, sea en la esfera de las comunidades, sea en la esfera del Estado-institución.

En consecuencia, por encima del reparto competencial estricto entre Estado y CCAA -que es donde se proyecta de manera más intensa el principio de autonomía- existe un interés común que todas estas partes deben respetar y que se convierte en un límite de esta autonomía.

Como consecuencia de todo ello, el principio de solidaridad tiene una doble finalidad:

- a. Es un **principio funcional** en tanto que pretende dar la mayor eficacia posible al conjunto del Estado (entendido aquí como Estado-ordenamiento, es decir, como globalidad).
- b. Es un **principio sustancial**, en tanto que pretende la igualdad y la no discriminación entre todos los ciudadanos, afectando así al núcleo mismo de los derechos de los ciudadanos, la garantía de los cuales es la finalidad del Estado.

Doble proyección del principio Como hemos señalado, el principio de solidaridad se proyecta en dos terrenos muy diferentes: el equilibrio económico, social y financiero de las comunidades, por una parte; y el alcance del ejercicio de sus competencias, por otra.

❖ **La igualdad económica, social y financiera.**

Este principio de basa esencialmente en los siguientes parámetros que sigue la solidaridad de las Comunidades autónomas:

- o Establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.
- o Los estatutos no pueden implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales, lo que apunta a la imposibilidad de ser interpretados de acuerdo con determinados privilegios o preferencias entre ellos.
- o Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y la ejecución de sus competencias, según establece el principio de solidaridad entre todos los españoles.
- o La Constitución española prevé un fondo de compensación con destino a gastos de inversión de las CCAA, de acuerdo con determinados parámetros, con el objetivo de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

Estos preceptos atienden a una finalidad única: que el Estado de las Autonomías no fundamente la desigualdad económica o social entre CCAA, ni en el terreno de la producción de riqueza ni en el de los servicios públicos que reciban los ciudadanos. Por el contrario, el Estado de las Autonomías ha de procurar una menor disparidad en las diferencias de renta por habitante entre comunidades y una igualdad en los servicios públicos básicos de los que éstos son beneficiarios.

❖ **Los deberes de lealtad y colaboración en el ejercicio de las competencias**

En el ejercicio de las competencias autonómicas, el principio de solidaridad impone, tanto a las comunidades como al Estado, el deber de lealtad del cual deriva el deber de colaboración.

Principios que no están declarados constitucionalmente pero que son reconocidos, por los poderes públicos, la jurisprudencia por la normativa de desarrollo legislativo, así como el principio de solidaridad.

En efecto, la lealtad implica que el vínculo entre Estado y CCAA es de tal naturaleza que impide actuar unilateralmente lesionando intereses del Estado o de las comunidades.

De igual manera una sentencia del Tribunal Constitucional, garantiza un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema y que puede realizarse a través de la adopción de las formas y fórmulas de coordinación y celebración.

2. El ordenamiento jurídico autonómico.

Desde un punto de vista normativo, para carrera, el Estado de las Autonomías significa que pueden coexistir, en un mismo ámbito territorial, dos tipos de ordenamientos: el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Los principios que relacionan ambos ordenamientos están enunciados en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Por tanto, es la Constitución la que da origen a una pluralidad de ordenamientos: al ordenamiento estatal y a los ordenamientos de cada una de las Comunidades Autónomas.

Los ordenamientos autonómicos tienen como normas de cabecera a la Constitución y a los estatutos de autonomía que fundamentan un orden normativo formado por leyes y reglamentos ordenados conforme a los principios básicos que regulan las fuentes del derecho: temporalidad, jerarquía y competencia procedimental. El ordenamiento autonómico tiene también las características de coherencia y plenitud.

Examinaremos, en primer lugar, el carácter, posición y contenido de los estatutos como norma jurídica para pasar después a estudiar el resto del ordenamiento autonómico y los principios que relacionan los ordenamientos estatal y autonómico.

El Estatuto de autonomía - El doble carácter de norma estatal y norma autonómica.

Una primera característica del Estatuto de autonomía es su doble carácter de norma estatal y de norma autonómica. Es norma estatal ya que el Art. 81.1 CE establece que son leyes orgánicas aquellas que aprueban los estatutos de autonomía y, en consecuencia, el estatuto ha de aprobarse, modificarse y derogarse por mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto de ley, de acuerdo con lo que prescribe el Art. 81.2 CE.

A la vez, sin embargo, los estatutos son, obviamente, normas autonómicas: el Art. 147.1 CE establece que los estatutos son "la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma", es decir, la norma que encabeza el ordenamiento autonómico dentro del ámbito de la Constitución. Este doble carácter no implica ninguna contradicción, pero sin duda reviste al Estatuto de una condición específica que tendrá importantes consecuencias.

La naturaleza del Estatuto derivada de su procedimiento de elaboración y Reforma: el Estatuto como ley paccionada. El carácter de ley orgánica otorga a los estatutos su naturaleza de ley estatal, pero no explica, ni mucho menos, su significado completo, sobre todo el que deriva de su procedimiento de elaboración y reforma. Éstos, en efecto, revelan el carácter en parte paccionado, en las palabras de Carrera, -es decir, derivado de un pacto- de los estatutos.

Cuando Carrera no habla de las vías de acceso a la autonomía que, en definitiva, culminaban con la aprobación del Estatuto. En todos los casos, el Estatuto se elabora por medio de acuerdo de los representantes de los territorios afectados - gobiernos preautonómicos o senadores y diputados o referéndum ciudadano- y las Cortes Generales como representantes del Estado. Por tanto, pese al acto final de aprobación unilateral por parte de un órgano del Estado, su contenido es en realidad, producto de un pacto entre los representantes de los territorios que querían acceder a la autonomía y los representantes de un órgano estatal.

A la vez, el Art. 147.3 CE establece: "La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento que ellos mismos establezcan y requerirá, en cualquier caso, de la aprobación de las Cortes Generales por ley orgánica". Carrera, nos menciona al respecto que los diversos estatutos han establecido procedimientos en los cuales intervienen como partes las autoridades autonómicas, con lo que el pacto para la reforma es, de nuevo, imprescindible. Los estatutos han renovado así el carácter paccionado de su primera elaboración.

De esta manera para Carrera esto nos remite a un cuestionamiento, si el Estatuto de cada comunidad es una ley paccionada?; siendo la respuesta algo ambigua; ya que el Estatuto es una ley paccionada por su contenido, pero no por su acto formal de aprobación.

Según Carrera, 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 Comunidad Autónoma dispone de la iniciativa de reforma e interviene en su tramitación, condicionando, de esta manera, de forma decisiva, la voluntad de las Cortes Generales que, por sí solas, no han podido elaborar ni actualmente pueden modificar los estatutos. En consecuencia, el Estatuto es una ley estatal, de carácter orgánico, de naturaleza rígida, pero de contenido paccionado.

a) Contenido de los estatutos

El Estatuto se denomina norma institucional básica, no sólo porque encabeza el ordenamiento autonómico y sólo está limitado por la Constitución, sino también porque ha de regular aspectos esenciales de la Comunidad Autónoma respectiva, como ser:

- La **denominación de la comunidad** que mejor se corresponda con su identidad histórica.
- La **delimitación de su territorio**.
- La **denominación, organización** y sede de las instituciones autonómicas propias.
- Las **competencias** asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.
- Las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Para Carrera, el resto del ordenamiento autonómico, esta formado por el Estatuto de autonomía (subordinado sólo a la Constitución) y por las normas que derivan de las instituciones que crea el propio Estatuto: normas con rango de ley y reglamentos, este es un ordenamiento secundario, ya que deriva del ordenamiento principal, la Constitución.

En cuanto a las normas con rango de ley, como son las leyes con carácter ordinario, aprobadas por los parlamentos autonómicos, estas pueden adoptar formas, por su característica de elaboración; o bien, decretos-legislativos aprobados por el gobierno con la autorización previa y el control posterior del Parlamento, análogas a las normas estatales. No habiendo cabida para que los gobiernos autonómicos emitan decretos-ley.

La potestad reglamentaria ejecutiva, por su parte, la detenta el gobierno autonómico, pudiendo, los órganos de la administración, dictar normas sobre todo de tipo organizativo, de rango inferior, además de las correspondientes resoluciones y actos administrativos.

Todas estas normas están sometidas a control jurisdiccional. Las leyes o decretos legislativos, debido a su rango legal, son controlados por el Tribunal Constitucional y su parámetro de legalidad no es sólo el texto de la Constitución, sino también su propio Estatuto de autonomía, dado que forma parte del "bloque de la constitucionalidad", al que refiere Carrera.

En este supuesto, puede verse cómo los estatutos actúan respecto del territorio de su Comunidad Autónoma con un valor jerárquico superior a las leyes autonómicas, ya que éstas han de ser conformes al Estatuto y, por consiguiente, en cierta medida, el estatuto junto con la Constitución- ejerce la función de ser un parámetro de constitucionalidad dentro del ámbito ordenamental autonómico. Los reglamentos autonómicos, por su parte, jerárquicamente inferiores a las leyes autonómicas, están sometidos al control jurisdiccional contencioso-administrativo.

3. Las relaciones entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico.

Tres principios regulan las relaciones entre el ordenamiento estatal y el autonómico: **jerarquía, competencia, supletoriedad y prevalencia.**

a) Principio de jerarquía: la subordinación a la Constitución

Este principio opera, solamente, entre dos normas: la Constitución y el Estatuto de autonomía, pues éste es parte del ordenamiento estatal al ser aprobado por ley orgánica. Estando todas las demás disposiciones del ordenamiento autonómico subordinados jerárquicamente al Estatuto y a su vez subordinadas a la Constitución y, por tanto, en caso de resultar incompatibles con ella, pueden ser declaradas inválidas por los órganos jurisdiccionales que las controlan: Tribunal Constitucional, respecto de las leyes, y tribunales contencioso-administrativos, respecto de los reglamentos y actos administrativos.

b) Principio de competencia entre ordenamientos

Excepto la relación de jerarquía entre Constitución y Estatuto, el resto de normas de los ordenamientos estatal y autonómico está regido por el principio de competencia, regulado constitucionalmente al establecer que las materias no atribuidas de manera expresa al Estado por la Constitución, podrán corresponder a las Comunidades Autónomas si les han sido atribuidas por sus estatutos respectivos; con la excepción de la superioridad normativa de la Constitución, norma en la que la autonomía encuentra, precisamente, su fundamento jurídico.

Este principio de competencia afecta a la eficacia territorial de las normas, no a su validez: una norma estatal puede ser válida pero ineficaz en un determinado territorio; así como también las normas autonómicas son válidas, pero ineficaces en el territorio estatal y en los territorios del resto de Comunidades Autónomas.

c) Principios de supletoriedad y prevalencia.

Según este principio el derecho estatal es en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Esta disposición constitucional, pretende integrar el ordenamiento estatal con el ordenamiento autonómico -que, en sí mismo, no es completo- con el fin de, en aquellas materias en las que no exista legislación autonómica pese a ser de su competencia, no queden vacíos normativos que creen inseguridad jurídica o no garanticen los derechos legítimos de los ciudadanos. Esta supletoriedad se da entre ordenamientos, no entre leyes. Pero para que esta cláusula sea operativa se siguen

dos pasos:

- a) Se debe llegar a la conclusión cierta que no existe una norma aplicable al supuesto concreto dentro del ordenamiento autonómico, habiendo utilizado todos los medios de interpretación habituales, incluyendo la *analogía iuris*, es decir, la utilización de los principios generales.
- b) Una vez constatada la laguna o vacío legal en el ordenamiento autonómico, acudir al ordenamiento estatal a los efectos de encontrar la norma aplicable al supuesto concreto.

Según Carrera, sobre el principio de prevalecía, ni la jurisprudencia constitucional u ordinaria ni la doctrina se han puesto de acuerdo sobre su significado. La constitución española, al respecto señala que las normas estatales "prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas".

El precepto es similar al existente en el federalismo alemán (y, también, con una formulación diferente, en el estadounidense). No obstante, el sistema de distribución de competencias en Alemania y en Estados Unidos es muy diferente al español. Para Carrera, el sistema boliviano, al igual que el austriaco, en el que la cláusula no existe se prevén todos los supuestos con el fin de que puedan resolverse los conflictos entre normas estatales y autonómicas por vía jurisdiccional, dado que las reglas de reparto competencial no dejan ninguna rendija para el conflicto en que sea de aplicación la prevalecía del derecho estatal. Probablemente, por tanto, lo más acertado es considerar que se trata de un principio de imposible aplicación en el sistema boliviano.

4. Las Instituciones Políticas y las Competencias de las Comunidades Autónomas.

a) Las instituciones políticas

El nombre de la Comunidad, la denominación y la sede de las instituciones. La constitución española, prevé, que cada Comunidad Autónoma, puede adoptar para sí la denominación que mejor se ajuste mejor a su **identidad histórica**; la cual deberá contar con una denominación, organización y sede de instituciones autónomas propias".

El primer aspecto ha dado lugar a que las comunidades pudieran escoger su propia denominación de acuerdo con su identidad histórica, con lo cual algunos estatutos recogen esta peculiaridad: es el caso, por ejemplo, del Principado de Asturias, la Región de Murcia o la Comunidad Foral de Navarra, Generalitat de Catalunya o Valencia.

En el segundo aspecto, la sede de las instituciones autónomas también quedan recogidas en los primeros artículos de los estatutos, en cuanto a las sedes, en diferentes comunidades las instituciones no se encuentran en la misma ciudad, sino que se reparten las diversas instituciones en ciudades diferentes: el Parlamento, el gobierno e, incluso, otras instituciones de menor rango.

b) Las instituciones políticas y la forma de gobierno.

Según Carrera, con relación a la organización institucional, esta es homogénea en todas las comunidades, a partir del núcleo constitucional básico establecido en el párrafo primero del Art. 152.1 CE que, aunque inicialmente previsto para las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía rápida, se ha extendido también al resto.

Este precepto establece como instituciones políticas básicas de las Comunidades Autónomas:

- Una Asamblea Legislativa.
- Un Presidente.
- Un Consejo de Gobierno.

La Asamblea Legislativa, recibe nombres muy diversos, se elige por sufragio universal por medio de un sistema de representación proporcional que ha de garantizar la representación de las diversas zonas de la comunidad, lo que normalmente supone sobre representar las zonas menos pobladas.

El régimen electoral, en España esta regulado por la ley orgánica, la regulación del "régimen electoral general", determina los principios vertebradores del régimen que afectan a las Comunidades Autónomas.

No obstante, la mayoría de las comunidades ha aprobado leyes electorales en el reducido espacio que les permitía la LOREG, sin introducir grandes variaciones respecto al sistema general. Carrera destaca, pese a ello, que en ocasiones la circunscripción electoral no es la provincia (Asturias, Murcia, Baleares y Canarias), el número mínimo de votos para acceder a representación es del 5% en la Comunidad Valenciana; a diferencia del resto, que es del 3%; y, en el caso del País Vasco cada circunscripción (que es provincial) tiene el mismo número de representantes con independencia de su población.

La fórmula electoral es siempre la de Hondt, y el número de parlamentarios elegidos oscila entre los 35 de La Rioja y los 135 de Cataluña, que es la única, junto con Andalucía, que supera el centenar de escaños.

El mandato de los parlamentarios es de cuatro años y el Presidente tiene, en la actualidad, facultades para disolver con anticipación los parlamentos. Ahora bien, con la excepción del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, el resto de comunidades celebra elecciones cada cuatro años el último domingo de mayo (coincidiendo con las elecciones locales en toda España), con lo cual, si disuelven el Parlamento y celebran nuevas elecciones deberán volver a disolver, de forma preceptiva, en esta fecha.

La **forma de gobierno** es, como prevé el Art. 152.1 CE, **parlamentaria**:

- El **Presidente**, es elegido por la **asamblea** y es responsable ante ésta. Los sistemas de elección y control-cuestión de confianza y

moción de censura son prácticamente idénticos a los del Estado.

- El **Consejo de Gobierno**, es elegido por el Presidente, cuyos miembros son responsables ante él.

Las **competencias del Presidente** son:

- * Dirigir su consejo de gobierno,
- * Ser representante supremo de la comunidad y ordinario del Estado en la misma.

El **consejo de gobierno** ejerce funciones **ejecutivas y administrativas**. Algunas Comunidades Autónomas tienen instituidos también órganos de relevancia estatutaria como los **consejos consultivos** para el asesoramiento y control jurídico de sus normas, órganos similares al **Defensor del Pueblo** y, también, el **Tribunal de Cuentas**.

En conclusión, las Comunidades Autónomas tienen instituciones políticas muy similares entre sí y homogéneas -como es habitual en los Estados federales- con el sistema de instituciones estatales del mismo género.

5. Las competencias

Para Carrera, por competencia se deberá entender las funciones que ejerce un órgano sobre una materia determinada. Estas funciones pueden ser de dos tipos: **legislativas** (por medio de leyes y reglamentos) y **ejecutivas** (por medio de disposiciones de carácter organizativo y de actos administrativos).

Las materias, a su vez, pueden ser de naturaleza muy diferente: por ejemplo, parcelas de la realidad sobre las que operan los poderes públicos (obras públicas, sanidad, educación), órganos de poderes públicos (ejército, administración pública, Poder Judicial), derechos de los ciudadanos (cualquiera de los derechos constitucionales), ramas del derecho (civil, mercantil, penal, procesal, financiero o laboral) u objetivos y finalidades de los poderes públicos (fomento a la investigación y a la cultura, defensa del patrimonio artístico y cultural, promoción del turismo y del deporte). Los artículos 148.1 y 149.1 CE ofrecen una variada gama -prácticamente completa- de las materias que pueden ser objeto de una función del Estado o de las Comunidades Autónomas y que dan lugar, en consecuencia, a diferentes competencias.

a) **Principios básicos que regulan la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

El Art. 149 CE suministra los principios básicos para distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas:

- a) Su párrafo 1º establece en 32 apartados las competencias exclusivas del Estado. Además, el párrafo 2º considera el servicio de la cultura como un deber y atribución esencial del Estado, sin perjuicio de las competencias en materia de

cultura que asuman las Comunidades Autónomas.

- b) El párrafo 3º, en su inciso primero, establece: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de los Estatutos respectivos".
- c) El mismo párrafo 3º, en el inciso segundo, formula la cláusula residual que cierra la materia: "La competencia sobre las materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de autonomía corresponderán al Estado".
El sistema aparentemente complejo es, en definitiva, muy sencillo:

- 1º El **Estado** asegura su competencia exclusiva sobre determinadas materias en la misma Constitución.
- 2º Las **Comunidades Autónomas** pueden asumir en sus estatutos todas aquellas competencias sobre materias que no sean de competencia exclusiva del Estado.
- 3º Las competencias que no hayan sido asumidas por las **Comunidades Autónomas** corresponderán al **Estado**.

Estas tres reglas son las esenciales para comprender el sistema general de distribución de competencias español.

b. Tipos de competencias

Uno de los aspectos más controvertidos de régimen jurídico de las Comunidades Autónomas Españolas, es el que se refiere al contenido y a los límites de cada una de las competencias, sean éstas estatales o autonómicas. Es por ello que esta materia ha dado lugar a una abundante y casuística jurisprudencia constitucional, producto de un gran número de recursos y conflictos.

La doctrina ha señalado, en general, tres grandes tipos de competencias: las **exclusivas**, las **compartidas** y las **concurrentes**. No obstante, tampoco existe acuerdo sobre el significado y contenido de cada una de ellas. Por ello Carrera, nos plantea acudir, caso a caso, a la competencia concreta, analizando su tratamiento en la Constitución española y en los estatutos. Y remitirnos de igual manera a la jurisprudencia constitucional y a su desarrollo legislativo estatal y autonómico.

Desde este punto de vista Carrera, señala los aspectos esenciales que, se atribuyen a cada uno de estos tres tipos de competencias.

❖ Competencias exclusivas

Son aquellas según las cuales todas las funciones sobre una materia se atribuyen bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas. No obstante, esta exclusividad - como muestra el Art. 149.1 CE- no se predica de una parte de la realidad sobre la cual operan los poderes públicos -por ejemplo, sanidad, enseñanza, medio ambiente-, sino sobre funciones concretas respecto de la misma legislación (bases, coordinación, fomento, régimen jurídico, etc.), con lo cual ya no son "todas" las funciones sobre una materia, sino solamente "algunas" funciones sobre ésta. Desde este punto de vista, el concepto de competencia exclusiva es poco útil ya que pocas son las materias - entendidas como parte de la realidad- sobre las cuales tiene atribuida competencia una sola institución.

❖ **Competencias compartidas**

Son aquellas en las que la legislación (es decir, la facultad de aprobar leyes y dictar reglamentos) es atribuida al Estado y la ejecución (facultad de dictar reglamentos organizativos y aplicar actos administrativos) es atribuida a las Comunidades Autónomas.

❖ **Competencias concurrentes**

Son aquellas competencias en las cuales el Estado aprueba las bases (normas básicas o legislación básica) y las Comunidades Autónomas aprueban las leyes que desarrollan estas bases y, además, tienen las facultades de ejecución respecto de las mismas.

Para Carrera, el carácter difuso del concepto de competencia, así como esta relación competencial entre bases y legislación autonómica de desarrollo ha dado lugar a numerosos recursos y conflictos de naturaleza competencial.

c) Los conflictos de competencia

Para resolver las controversias del Estado y las Comunidades Autónomas o de las Comunidades Autónomas entre sí por razones competenciales, la Constitución ha previsto en su Art. 161.1, c), que el Tribunal Constitucional es el órgano competente para conocer estos conflictos.

El presupuesto del conflicto se da cuando el Estado, una Comunidad Autónoma, o una persona física o jurídica considera que, por acción o por omisión, una resolución, disposición o acto del Estado o de una Comunidad Autónoma, vulnera sus propias competencias. La finalidad del conflicto es determinar el titular de la competencia controvertida.

Los conflictos de competencia pueden ser positivos o negativos. Son conflictos positivos aquellos en los que un poder público (Estado o Comunidad Autónoma) considera que el otro poder público ejerce competencias que le corresponden a él, según el orden constitucional, son conflictos negativos aquellos en los que una persona física o jurídica considera que el Estado o una Comunidad Autónoma no ejercen la competencia que le corresponde, según el orden constitucional

6. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Al tratar de la evolución del federalismo, Carrera nos mencionó que, en su fase actual, además de la autonomía, son también características clave del sistema la participación de los Estados miembros en la federación y la colaboración entre todos ellos. No es suficiente que federación y Estados se limiten a ejercer las competencias que les son propias, sino que todos han de participar en el complejo gobierno de la totalidad del Estado federal.

Como no señalaba Carrera, si el centro de gravedad del federalismo se encontraba anteriormente en la idea de separación, hoy en día se ha desplazado hacia la relación entre los diferentes poderes: de un federalismo dual, solamente preocupado por la separación de los poderes territoriales, España habría pasado a un federalismo de relaciones intergubernamentales, a un sistema de gobierno compartido.

De esta forma la distribución de competencias ha tenido un desarrollo rápido y amplio. No puede decirse lo mismo, en cambio, de la participación de las Comunidades Autónomas en el Estado ni de sus relaciones de colaboración. Pero para Carrera sin embargo existen algunas vías de colaboración, pese a las deficiencias, existen.

Carrera analiza tres tipos de relaciones: participación, colaboración y de conflicto.

a) Participación de las Comunidades Autónomas en el Estado

Como hemos dicho al tratar del Estado federal, el instrumento de participación habitual de los Estados en la federación es el **Senado federal**. No obstante, tanto por su composición como por sus funciones, esta participación es muy diferente de un Estado federal y en muchos casos, es muy débil y más formal o simbólica que real. En cualquier caso, a todos los Estados federales de nuestro entorno (EEUU, Canadá, Alemania, Austria, Suiza y Bélgica) este Senado federal existe.

Este no es el caso de España. El Senado, aunque configurado como "**cámara de representación territorial**" (Art. 69.1 CE), no es representativo de las Comunidades Autónomas, ya que, en gran parte, está elegido por el cuerpo electoral de las provincias.

Según Carrera esta escasa capacidad de participar en la voluntad estatal ha sido vista por la doctrina como uno de los defectos más graves del sistema español autonómico, ya que dificulta la integración de las comunidades en el Estado. Desde hace al menos quince años se han formulado numerosas propuestas de reforma del Senado, siempre en sentido federal. Pese a ello, tanto con unas mayorías parlamentarias como con otras, hasta ahora ningún proyecto de reforma ha llegado a prosperar.

e) Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Las relaciones de colaboración derivan, como ya hemos visto, del principio de solidaridad y, más concretamente, de la lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La colaboración es, según el Tribunal Constitucional, un deber tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Además, entre administraciones públicas se da también un deber de colaboración derivado del principio de eficacia y coordinación (Art. 103.1 CE).

Como nos explica Carrera, e presupuesto de este principio de colaboración se encuentra en el hecho que la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se agota con el reparto de competencias, sino que ha de mantenerse a lo largo del ejercicio de las mismas con vistas a la eficacia del conjunto. Por tanto, además de ejercer sus propias competencias con plena autonomía, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de mantener determinadas relaciones entre ellas para un mejor ejercicio de sus propias competencias y para un mejor funcionamiento del sistema global.

Todo ello puede tener como consecuencia la reducción del ejercicio libre de la autonomía de las partes, pero la autonomía no ha de ser considerada con una finalidad absoluta, sino que ha de equilibrarse con los principios de unidad y, sobre todo, de solidaridad, del cual deriva el deber de colaboración.

c) Los diferentes tipos de relaciones

De acuerdo con la clasificación elaborada por el profesor Enoch Albertí^{xxvi}, estas relaciones son de tres tipos:

❖ Relaciones de auxilio

Son aquellas relaciones que se establecen cuando, para ejercer correctamente una competencia propia, se requiere la actuación de otra instancia.

Es el caso, por ejemplo, del intercambio de información (estadística, sanitaria, económica, entre otras) o de comunicación registra (estableciendo registros meramente informativos sin efectos constitutivos), de prestación de servicios a otra instancia para un mejor ejercicio de las propias (uso de infraestructuras ajenas, convenios para asuntos de interés común, cursos de formación, etc.) o de reconocimiento de actos realizados por la otra instancia como actos propios a los efectos de evitar duplicidades.

⁵⁸ Citado por Carrera, en su análisis

❖ Relaciones de coordinación

La coordinación puede ser obligatoria -cuando así lo establece la Constitución- o voluntaria, por mutuo acuerdo entre las partes.

En efecto, en determinadas materias (actividad económica, investigación

científica, sanidad), el Art. 149.1 impone la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es decir, la coordinación es una parte de una función específica de una determinada competencia.

En la STC 32/1983 se fijan los rasgos básicos de esta función coordinadora: "La competencia de coordinación ha de ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos. Y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema".

Como se deduce de esta doctrina, la coordinación obligatoria no implica superioridad jerárquica del Estado, sino, simplemente, el establecimiento de un método de actuación respecto del ejercicio de las competencias, sin afectar a su titularidad.

Por su parte, la coordinación voluntaria supone que está fijada por la libre voluntad de las partes con el fin de ejercer mejor las competencias que le son propias, con la posibilidad, sin embargo, de que cualquiera de las partes ponga fin a esta relación en cualquier momento.

❖ Relaciones de cooperación

La cooperación supone el ejercicio conjunto entre el Estado y una o varias Comunidades Autónomas de una determinada competencia. Por tanto, no se trata de ponerse de acuerdo en determinados aspectos del método para ejercerlas -como es el caso de la coordinación-, sino de ejercerlas de manera asociada, normalmente a través de un órgano en el que participan las partes. La cooperación puede ser también obligatoria (si una norma del bloque de la constitucionalidad lo prevé así) o voluntaria (por medio del libre acuerdo de las partes).

Instrumentos para ejercer estas relaciones. Estos tres tipos de relaciones requieren, en muchos casos, instrumentos específicos para poder ser llevadas a cabo. Para Carrera existen tres tipos de instrumentos, estos son:

- **Convenios.** Se trata de acuerdos formalizados por escrito entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre las Comunidades Autónomas entre sí, en los que las partes se comprometen a realizar determinadas actuaciones o a aportar los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo. El régimen jurídico de los convenios entre Comunidades Autónomas está previsto en el Art. 145.2 CE y, con carácter general, está regulado en el Art. 6 LRJAP-PAC.
- **Órganos mixtos.** Se trata de órganos en los que están representadas las partes, bien sean Comunidades Autónomas o Estado. Entre estos órganos destacan las conferencias sectoriales en las que están representados, normalmente, los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas de un determinado

sector competencial -por ejemplo, agricultura, industria, enseñanza, sanidad, medio ambiente- con el fin de intercambiar experiencias y llegar a acuerdos conjuntos, en su caso. El régimen jurídico de estos órganos está regulado en el Art. 5 LRJAP-PAC.

- **La Delegación del Gobierno.** El Art. 154 CE establece: "Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, si procede, con la Administración propia de la Comunidad".

De este precepto se deduce que la función de este delegado es dirigir la administración periférica del Estado en el territorio de la comunidad respectiva, pero lo que importa, por lo que aquí nos interesa, son las funciones de coordinación con la administración autonómica de este territorio. A estos efectos, se trata no de una coordinación sobre asuntos específicos, sino del mantenimiento de las relaciones regulares entre representantes de las dos instancias de poder.

❖ Relaciones de conflicto

De carácter jurisdiccional Como nos señaló anteriormente Carrera, las relaciones de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí son, en virtud del principio de competencia, de carácter jurisdiccional. Así está previsto en el Art. 153 CE y en otros preceptos constitucionales, de acuerdo con los cuales el control mutuo será ejercido:

- Por el **Tribunal Constitucional** en los supuestos de recursos y cuestiones de constitucionalidad contra leyes (Art. 153 a), 161.1 a), 163 CE). - Por la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria, en materias de su competencia, es decir, reglamentos y actos administrativos (Art. 153 c) CE).
- Por el **Tribunal de Cuentas**, que ejerce, entre otras, funciones jurisdiccionales en el terreno del control económico y presupuestario (Art. 153 d) CE).

En el plano de la normalidad, por tanto, los conflictos serán dirimidos por los órganos jurisdiccionales.

De carácter político. Ahora bien, en el plano de la excepcionalidad, la Constitución dispone -como es tradición en el federalismo clásico, por ejemplo en Estados Unidos y Alemania- que determinados conflictos de especial gravedad sean resueltos por órganos políticos.

Ello está previsto en el Art. 155 CE, que establece los supuestos de conflictos de esta naturaleza, el órgano legitimado para resolverlos, el procedimiento para realizar una intervención, las medidas a tomar y los instrumentos que se necesiten. Pasamos a enumerarlos:

- El supuesto en el que deben adaptarse estas medidas políticas es

doble: bien porque una Comunidad Autónoma no cumpla con las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan; bien porque una Comunidad Autónoma atente gravemente contra el interés general de España. Aunque no se explicita en la Constitución, debemos entender que en el primer supuesto el incumplimiento debe ser grave y en el segundo reiterado o constante. En ambos casos, además, el control jurisdiccional ha de considerarse como insuficiente para poner remedio a la situación.

- El órgano legitimado para intervenir es el gobierno del Estado.
- El procedimiento tiene dos fases. En la primera, el gobierno ha de requerir, previamente, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que ponga fin a la situación de incumplimiento o grave atentado al interés general. Si este requerimiento no es atendido, se entra en la segunda fase, que es la de intervención, siempre que ésta sea aprobada por la mayoría absoluta del Senado.
- Las medidas a adoptar no se detallan en el precepto constitucional, sólo se dice que habrán de ser las necesarias -es decir, habrán de ser proporcionadas- para obligar a la comunidad en cuestión al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para la protección del interés general vulnerado.
- Para conseguir estos efectos, la Constitución se limita a decir que el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas, lo que significa que éstas dejarán -en aquello que sea necesario y proporcional para las finalidades que se pretenden tener autonomía y quedarán sometidas al ejecutivo central. Ninguna ley ha desarrollado el Art. 155 CE ni tampoco, hasta ahora felizmente, este precepto ha tenido que ser utilizado.

d) La financiación de las Comunidades Autónomas

Al tratar del Estado federal, Carrera, nos señala que una de sus características era que existiera una Hacienda Pública, tanto para el conjunto de la federación como para cada uno de los Estados miembros y, por tanto, que cada instancia aprobaba anualmente un presupuesto de ingresos y gastos. Este modelo se adapta al sistema español.

Los principios de financiación autonómica. Los principios en los que se basa están enunciados en el Art. 156 CE: autonomía financiera, solidaridad interterritorial y coordinación entre hacienda estatal y haciendas autonómicas. El principio de autonomía financiera significa que las Comunidades Autónomas podrán tener ingresos propios y amplia libertad para el gasto público.

El principio de solidaridad implica que han de existir mecanismos de re

distribución de ingresos con el fin de que los servicios básicos que prestan las Comunidades Autónomas sean suficientes y no discriminatorios para los ciudadanos y los territorios, de acuerdo con lo que establece el Art. 138.1 CE, según el cual ha de garantizarse un "equilibrio económico adecuado y justo" entre las diversas partes de España, atendiendo especialmente al hecho insular. A estos efectos, el Art. 158.2 CE prevé un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión que ha de ser distribuido entre comunidades y provincias.

Finalmente, el principio de coordinación con la hacienda estatal es imprescindible a los efectos de no crear disfunciones y conseguir así el cumplimiento de los objetivos generales de la política económica del Estado en su conjunto.

Los sistemas de financiación autonómica. Estos principios, que son válidos para todas las comunidades, se proyectan en un doble sistema de financiación: el sistema común o general y un sistema particular para Navarra y País Vasco en virtud de los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta de acuerdo con su disposición adicional.

El sistema común. El sistema común, como lo menciona Carrera, establece que las Comunidades Autónomas recibirán principalmente sus recursos de sus *ingresos tributarios* (Art. 157.1 CE) y del *rendimiento de su patrimonio*, por un lado, y de los *presupuestos estatales*, por otro. Los tributos pueden ser propios (impuestos, tasas o contribuciones especiales creados por las Comunidades Autónomas) o bien cedidos por el Estado. En ambos casos, habrán de ser recaudados y gestionados por las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los ingresos procedentes de los presupuestos estatales, además del fondo de compensación interterritorial al que hemos aludido, el Estado deberá establecer determinadas asignaciones en función del volumen de los servicios y actividades asumidas con la finalidad de garantizar unos niveles mínimos para la realización uniforme de los servicios en todo el territorio español (Art. 158.1 CE).

e) Los sistemas de convenio y de concierto

El sistema implica que las instituciones autonómicas Navarra y vasca recaudan todos los impuestos que se generan en sus territorios respectivos y después efectúan una transferencia al Estado (la denominada "aportación económica" en Navarra y "cupó" en el País Vasco) en concepto de contribución al gasto del Estado en estas comunidades por las competencias no transferidas. Los criterios para la negociación de la aportación económica Navarra y de la cuota vasca ("cupó") entre las autoridades autonómicas y estatales es la clave de todo el sistema.

B. PROPUESTA. AUTONOMIAS DESDE EL MUNICIPIO.

1. ¿Qué debemos entender por autonomía?

Como nos señala la teoría la Autonomía es la facultad que tienen los órganos administrativos para darse una propia organización y una propia legislación, tomándola en términos territoriales se trataría de un equivalente del federalismo.

La característica mas sobresaliente de las autonomías es su carácter de autodeterminación, libertad total tanto en lo económico, como en lo administrativo. Estas organizaciones tienen personalidad jurídica propia y su patrimonio le pertenece al Estado, es el caso de las Universidades Publicas Bolivianas.

Planteada por algunos autores como un modelo de Estado que posibilita el aumento de la descentralización, adoptada como un medio de descargar al Estado central de sus responsabilidades, reduciendo al máximo sus tamaño y su capacidad de coerción sobre el capital. Modelo que busca hacer uso más eficiente de sus recursos, beneficiando a los sectores mas afectados, permitiendo identificar la demanda y focalizar el gasto, así como la cantidad y tipo de los servicios.

2. Autonomías Departamentales.

La actual coyuntura permite identificar a Bolivia, como un escenario que pretende ingresar a un proceso autonómico, generando autonomía en sus niveles intermedios, autonomía que otorgara a los departamentos la facultad de autoorganizarse y legislarse, sin por ello constituirse en una organización soberana, o independiente del Estado.

La experiencia boliviana en modelos autonómicos esta latente, permitiendo ponderar las experiencias municipales como un observatorio de su aplicación y evolución. Existen sin embargo en la actualidad corrientes adversas que no permiten la introducción de un modelo de estas características, estigmatizando al modelo como un medio separatista y desintegrador. Sin embargo debe verse al modelo como un medio de generar desarrollo a nivel regional, que agrupara a los municipios en ejes de desarrollo permitiendo explotar sus potencialidades y extraer sus deficiencias.

Actualmente en Alemania, se ha podido constatar la existencia de asociaciones municipales que se unen para el desarrollo de proyectos económicos y sociales, permitiendo el ingreso de regiones menos desarrolladas en proyectos de desarrollo, generando nuevas oportunidades que un modelo centralizado no se puede generar.

La experiencia mundial y regional nos da cuenta que la tendencia global esta enfocada a la disgregación del poder, destruyendo las estructuras centralizadoras que impiden el desarrollo de lo local, generando de esta forma un mayor grado de participación en los procesos democráticos y mayor presencia en los asuntos locales de las entidades administrativas. Pues la colectividad debe tener el derecho a proclamarse existente, de autodelimitarse, elaborando sus propios estatutos en los límites de la constitución general. El principio de autoorganización debe proporcionar la vigencia de unos estatutos específicos adaptados a las particularidades y necesidades de las regiones

Sin embargo este modelo no debe ser visto como la eliminación de los mecanismos reguladores del estado, sino mas bien, como un mecanismo que permite ajustarlos para permitir una mejor participación ciudadana en la toma de decisiones. Buscando así una solución institucional que permita una participación activa de la

sociedad para la satisfacción de las demandas en los lugares de origen, buscando esencialmente la modernización del Estado.

Una autonomía departamental debe partir como lo mencionaron los autores analizados a lo largo de este trabajo, de definirnos parámetros claros del estado que queremos concebir, dentro de los límites de una realidad tan complejo pero a la vez, lleno de grandes potencialidades humanas y recursos naturales tan diversos; estableciendo políticas claras, que se constituyan en las directrices que conducirán hacia ese ideal de Estado que queremos para nuestros hijos.

En ese sentido será básico formularnos políticas de Estado fundamentales para la conducción del Estado, que marquen el rumbo de todos los departamentos en un escenario autonómico, políticas que deberán asumir los departamentos como hilos conductores infrangibles que nos lleven a crear una visión autonómica, donde las regiones alcancen un desarrollo óptimo, sin separarse del desarrollo del país.

3. Principios Directrices.

Como nos señala la teoría, los principios básicos que deben conducir el desarrollo del nuevo modelo de Estado son los siguientes:

- **Principio de Unidad.**

Centrado en la Constitución, que se consolida en el instrumento jurídico que da unidad al conjunto. La unidad del Estado se basa en la soberanía nacional que debe ser garantizada por la norma fundamental, reconocida por el carácter soberano del pueblo, como fuerza del que emanan los poderes del Estado.

La autonomía hace referencia a un poder limitado. Pues al ser cada región una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de Unidad sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido. Por tanto, si bien la autonomía expresa la diversidad, es decir, el pluralismo, su limitación se encuentra en la soberanía primaria del pueblo, es decir, en el producto normativo del poder constituyente que es la Constitución, la autonomía, por tanto, al no ser soberanía, está limitada constitucionalmente.

- **La igualdad de derechos.**

La igualdad de los derechos básicos, en un principio esencial de todos los ciudadanos, que está garantizado por la Constitución. Ahora bien, debemos señalar que esta igualdad de derechos no es total y absoluta ya que la autonomía, significa pluralidad de ordenamientos y, por tanto, respecto a determinadas materias, las leyes son diferentes, de acuerdo con la autonomía de las comunidades, lo que implica que

los derechos de las personas también pueden ser diferentes.

Sin embargo la Constitución como núcleo básico, garantiza el ejercicio de derechos iguales para todos, sin ninguna distinción. Las instituciones de las Comunidades Autónomas son poderes del Estado entendido como "totalidad de la organización jurídico-política" y no como "conjunto de instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos".

Partiendo del principio de Unidad y diversidad señalado por Urenda, Bolivia debe comenzar por establecerse políticas de Estado sólidas, que le permitan ser asumidas y desarrolladas por varias generaciones de gobernantes, de cara a establecer un desarrollo global paralelo a un desarrollo regional.

- **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.**

Este principio permite organizar y dar viabilidad y vertebración a la sociedad 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.

- **Unidad del Orden Económico.**

Remitiéndonos a Urenda, al hablar de autonomía, debemos tener en cuenta el aspecto económico, los recursos con los cuales contarán las regiones, se debe considerar la unidad del orden económico en todo el territorio del país, ya sea cuando se habla de las regiones autónomas que integran el Estado y para los territorios no autonomizados.

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

- **Subsidiariedad.**

Este principio se constituye en una herramienta básica para la asignación de competencias entre los tres niveles de gobierno que cabrían en el Estado autonómico: nacional, departamental y municipal; las cuales deben estar detalladas en la Constitución autonómica.

Este principio permite otorgar a favor de los municipios todas las competencias que pudieran administrar, por tratarse del nivel de gobierno que está más cerca de la gente. Luego, asignar a los departamentos aquellas competencias que los municipios, por su naturaleza, no pueden asumir, que son todas aquellas competencias de aplicación departamental, y al Gobierno central, aquellas que los departamentos no pueden asumir por su limitación geográfica y que corresponden al Estado en su conjunto.

Permitiendo así que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

- **Voluntariedad,**

Remitiéndonos también a Urenda, nos planteaba un verificativo nacional, un referéndum nacional sobre las autonomías departamentales, vinculante por departamentos, de manera que los departamentos que voten favorablemente por las autonomías se autonomicen y los demás continúen con las normas que rigen al resto del Estado.

Estableciéndose así un régimen jurídico mixto con unos departamentos organizados bajo un régimen autónomo y otros bajo un régimen unitario centralizado, que lo denomina **modelo asimétrico** que dependería de la voluntad de los habitantes de los departamentos expresada en las urnas.

Si bien Bolivia ya realizó, un referéndum vinculante sobre autonomías, este debe ser ampliado al establecer la estructura jurídica que regule el desarrollo de las autonomías, norma que establezca de qué clase de autonomía estamos hablando, pues al realizar el Referéndum sobre autonomías pasado, se pidió al electorado una elección casi a ciegas sin poder estructurar en la realidad social un modelo, aunque solo fuera teórico, que permita dar cuenta del futuro del Estado. De esta manera que el referéndum celebrado se constituyó en una pulzeta de fuerzas entre los supuestos separatistas del Estado y los que querían la unidad de Bolivia.

4. Autonomía desde lo Municipal.

Tomando en cuenta estos principios debemos pensar el tipo de Autonomías que queremos en Bolivia, analizando las experiencias adoptadas en el mundo, nuestra realidad de diversidad y interculturalidad, nos llevan a aproximarnos al modelo español.

Tomando en cuenta las características del modelo español, el estado boliviano debe incentivar el desarrollo de gobiernos departamentales aprovechando su diversidad cultural, de acuerdo a sus usos y costumbres, acentuando las características propias de cada cultura desarrollada en cada departamento.

Es evidente que no es equitativo el desarrollo de las culturas en cada departamento y es evidente también que conviven grupos culturales muy diversos en cada uno de los departamentos con algunas excepciones, pero se deben generar políticas de apoyo, en contra de la exclusión social y del marginamiento por razones culturales.

Por otro lado como nos señalaba ANDECRUZ, son 11 años de trabajo en el campo de la descentralización y autonomía que llevan a cabo los Gobiernos Municipales, por ello los colocan como actores imprescindibles hacia la apertura autonómica, experiencia en esta materia, lo que contribuirá a hallar mejores estrategias de aplicación.

La experiencia descentralizadora boliviana se inició priorizando a los Gobiernos Municipales como actores fundamentales; en el momento que el Estado y la Sociedad nos encontramos por dar un paso de cualidad para consolidar la autonomía en el ámbito

departamental, resulta lógico demandar que, las competencias que son ejecutadas por los actores administrativos locales, sean consideradas por el Estado a los Gobiernos Municipales con las mismas prerrogativas que se piden para el Gobierno Prefectural.

Bolivia ha creado un sistema de Gestión Pública que obliga a la integración, la coordinación y la subsidiaridad, y en materia de inversión, a la concurrencia entre sus niveles territoriales de gestión, y ahora, de Gobierno. Como nos señalaba AMDECRUZ, esa es la condición para que las Políticas Públicas dictadas en el nivel nacional, puedan ejecutarse, enriquecerse y retroalimentarse en los niveles departamentales y municipales. Y será esta la condición de eficacia que obligará a los servidores públicos a respetarla para lograr resultados a favor de la población que administran y gobiernan.

5. Asignación de competencias

La asignación de competencias debe basarse en un modelo de Estado que tome como base al municipio como nivel más próximo a la población y debe adecuarse a parámetros de vocación competencial propios de cada institución.

Nivel de Gobierno	Competencias	Tipo de competencia
Estado	Normativas	Concurrentes y exclusivas
Departamento	Normativas y operativas	Delegadas, Concurrentes y exclusivas
Municipio	Operativas	Delegadas, Concurrentes y exclusivas

Este modelo de asignación de competencias debe estar basado esencialmente en el principio de cooperación entre municipios, para el desarrollo equitativo de todo el departamento, lo que permita incentivar el desarrollo gradual de cada región. La aplicación de políticas a nivel departamental posibilitara una mejor asignación de recursos y el desarrollo de los municipios mas rezagados.

Basados en el principio de solidaridad se debe establecer compensaciones económicas a municipios con grandes índices de pobreza, emergentes de los recursos estratégicos del IDH, estableciendo como condicionante la obtención de resultados. Las transferencias por coparticipación tributaria deben tener como requisito el desempeño en la recaudación tributaria, generando así una cultura tributaria dentro cada municipio. Lo que posibilitara a largo plazo la generación de impuestos y recursos propios.

Las transferencias de recursos por coparticipación tributaria proveerán recursos adicionales a los municipio o departamento para que unos superen su brecha de rezago respecto a la media nacional del índice de desarrollo humano y los otros se mantengan en el nivel alcanzado.

La asignación de competencias supone la definición de ciertas conductas de los niveles de gobierno en el manejo de sus competencias, las que se pueden definir de la siguiente manera:

- ✓ Para el desarrollo de sus competencias cualquier nivel de gobierno puede administrar la competencia o entregarla en concesión a la administración privada.
- ✓ No puede generarse la delegación o descentralización de competencias exclusivas de un nivel, debiendo estar sujeto este principio a ley específica. Las competencias municipales deben ser asumidas dentro de sus funciones por cada municipio, que por sus índice poblacional y la asignación y obtención de recursos este en posibilidades de asumirlas. En tanto que aquellos municipios que cuenten con bajos recursos e índice poblacional cuentan con la opción de la mancomunidad como medio para el ejercicio de sus competencias.
- ✓ Pero los municipios que por sus características tengan una baja capacidad institucional para ejercer sus competencias, puede delegar su ejercicio al gobierno departamental, hasta tanto supere sus limitaciones.
- ✓ Las competencias no definidas en la nueva Constitución Política del Estado, serán asignadas por Ley.

Las políticas de Estado básicas que Bolivia debe asumir parten de los siguientes núcleos básicos:

- Educación
- Salud
- Servicios básicos.
- Asistencia social.
- Desarrollo Urbano.
- Agricultura y ganadería.
- Desarrollo económico
- Gestión de recursos naturales.
- Transporte
- Desarrollo y fomento a la industria.
- Telecomunicaciones.
- Hacienda.
- Economía.
- Inversión Pública.
- Comercio y relaciones internacionales.
- Fuerzas Armadas.

a) Competencias Estatales.

La experiencia nos muestra que Bolivia presenta una fuerte falta de una cultura política democrática en los niveles centrales de gobierno, lo que supone una negativa a aceptar la descentralización pues supone una pérdida de poder en favor de los espacios subnacionales.

Existe por otro lado una preocupación cada vez mayor por vincular la descentralización a la gobernabilidad, generando frenos y contrapesos entre los distintos niveles de gobierno. El desafío radica en promover niveles autónomos que no sean incompatibles con la necesidad de impulsar una gestión integral de las políticas públicas.

Pero el desafío para el gobierno central será el desprenderse de ciertas competencias que clásicamente ha detentado y delegarlas a las nuevas prefecturas, especializando a estas en el manejo de nuevas competencias.

El carácter mediterráneo de Bolivia ha derivado en las dificultades particulares en su estructura de vertebración vial y ferroviaria, lo que no permite una movilidad muy fluida de bienes y servicios y afecta a su competitividad global, este debe ser una competencia de las Prefecturas, que deben afrontar el reto de vertebrar al país.

El rol minero y productor de recursos naturales sitúan a Bolivia en una posición vulnerable frente a las grandes corporaciones, por lo cual corresponde al Estado generar fuertes núcleos regionales de generación de productos terminados, desarrollando industrias productivas de acuerdo a la vocación de cada región, de la mano de las prefecturas y los municipios.

Al encontrarse la temática del gas como un interés tan complejo para las regiones, es menester que el Estado, maneje de forma muy racional el uso de estos recursos, generando políticas de compensación a los departamentos mas pobres pero siempre generando incentivos a los esfuerzos, por recaudación de impuestos y producción, de manera que no se perjudique a los departamentos mas eficientes.

En lo social, se ha incrementado la percepción de la problemática de la marginación y la estructura de oferta laboral es muy desbalanceada en relación con el empleo informal, añadiéndose al problema de la desocupación abierta. También hay signos de creciente diferenciación étnica dado el predominio mayoritario de población de raíces indígenas. Por lo tanto este es un reto que debe asumir el Estado, posibilitando que las brechas de marginación se reduzcan al máximo.

En el tema de autonomías departamentales cabe una revisión de la lógica posiblemente exagerada sobre los recursos naturales, que incluye la minería y los hidrocarburos, y del porcentaje de participación departamental de 66.67% en contraposición al 33.33% de lo nacional, que cabe balancear si se toman en cuenta las atribuciones propias del nivel nacional como Defensa, Seguridad Ciudadana, Servicio Exterior, Administración Nacional, pago de la deuda externa y el tema de los jubilados dependientes del Estado. Lo que convendría es buscar un equilibrio entre las posiciones de cada parte y entre la visión autonómica y la realidad de las restricciones de un país muy extenso, con poca población, muy dividida socialmente y con una aguda crisis política.

Los cuatro sectores: Transportes, Saneamiento Básico, Energía y Urbanismo y Vivienda concentran dos tercios de la inversión pública total, ya que el resto de los sectores, incluyendo Agropecuario, Riego, Salud, Educación, Industria, Minería, solo reciben un tercio de la misma. Por ello es clara la importancia de un análisis serio y

profundo de estos sectores, para los que se han planteado propuestas concretas y objetivas.

Bolivia tiene una diversidad notable, pero ello no es incompatible con una lógica de unidad nacional que no debe olvidarse nunca. Asimismo un proceso autonómico que está bien balanceado, debe significar ante todo solidaridad con los que tienen menos posibilidades, de lo contrario será un proceso pleno de resentimientos y dificultades.

b) Competencias Departamentales.

Actualmente las Prefecturas han quedado reducidas a unas cuantas competencias que presentan sin embargo grandes deficiencias, por su alta dependencia al Gobierno central y al Ministerio de hacienda, además de existir una gran confusión respecto a sus competencias, el año 2005 el Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular y el Viceministerio de Descentralización Departamental, publican el texto realizado por Fernando Molina, que analiza las Competencias Prefecturales^{xxvii}, en busca de una solución a sus deficiencias.

Clasifica las competencias prefecturales en:

- Planificación.
- Gestión.
- Capacidad Fiscal.
- Capacidad de involucramiento con las instituciones sociales.

Planificación: Con relación a esta capacidad este estudio, nos señala que está solo se limita a: infraestructura de transporte, saneamiento básico, un deficiente apoyo a la producción pero sin delimitaciones reales.

Competencia con alta ingerencia del Gobierno central y el Ministerio de Hacienda, y no está coordinada con los municipios; las unidades de planificación son consideradas como áreas de apoyo a los municipios.

⁵⁹ Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular Viceministerio de Descentralización Departamental. Franz Barrios S. Evaluación de las capacidades prefecturales. La Paz 2005.

Por lo que se propone fortalecer esta competencia, para consolidar a las Prefecturas en la toma de decisiones.

Gestión: Esta competencia presentaría gran experiencia de las prefecturas en manejos de procesos estándar en programación de operaciones. Pero se presentan graves problemas de cuoteo de cargos, baja aplicación de normas de funcionamiento, poco respeto a la estructura organizacional legal, poca aplicación al sistema de administración de personal, inexistencia de sanciones a los funcionarios por errores y faltas en sus funciones, no existe un sistema de monitoreo y evaluación del trabajo, los existentes

son impuestos por el Gobierno Central y no están orientadas a una verdadera gestión Prefectural.

Existe poca transparencia interna, problemas a los cuales se recomienda, cambios en las políticas de selección de funcionarios, con mayor capacidad y formación; establecer un mejor sistema de control de desempeño.

Un interesante aporte de este estudio nos plantea la introducción en la administración pública de una Gestoría General de la República para controlar no solo si los gastos se realizan de manera legal, sino también con inteligencia y oportunidad.

Capacidad Fiscal y Financiera: esta competencia esta muy reducida, ya que el gasto Prefectural en su gran parte (52%) es destinado a competencias no prefecturales, como son saneamiento básico e infraestructura en salud y educación. La mayor parte de los gastos realizados por las Prefecturas son decididos por el Gobierno Central, como son pagos a salarios (70%).

Existe también una falta de información sobre gastos entre el Gobierno Central, los Ministerios y las Prefecturas, lo que genera gran confusión. Existen descuentos automáticos de las cuentas de las prefecturas, decididos por el Ministerio de Hacienda para cubrir gastos de proyectos camineros del Gobierno central, lo que le quita poder sobre sus recursos y sus proyectos. Proyectos que benefician al Gobierno Central en desmedro de las Prefecturas.

El estudio propone, aclarar las competencias propias de cada nivel d gobierno. Y que el pago de salarios pase a ser competencia de los gobiernos municipales y las Prefecturas asuman la función de supervisión y elaboración de políticas de remuneración.

Capacidad de involucramiento con las entidades sociales: El estudio señalo que las Prefecturas presentan un pobre control social sobre la administración prefectural, debido a la poca participación de las sociedad, aunque con algunas diferencias de acuerdo al departamento; pero en general se evidencio una marcada desconfianza de la sociedad sobre las prefecturas, las cuales no son vistas como un medio de impulsar el desarrollo de las regiones.

El estudio propone mejorar los canales de acceso de la población a las desiciones prefecturales y esencialmente la elección de los concejeros departamentales por voto directo.

Capacidad Productiva: Según el estudio, no existe una capacidad productiva en las Prefecturas. Los empleados públicos y autoridades prefecturales no ven sus trabajos como una actividad productiva, no la ven como algo que satisfaga las necesidades de sus usuarios, existe un marcado desdén por la satisfacción de la población con relación al trabajo que ejercen. Encontrándose en calidad de proveedores mecánicos de servicios, sin beneficios reales con relación a su trabajo.

En este sentido el estudio propone capacitar a los funcionarios prefecturales y a sus autoridades, con relación a las funciones que prestan, de manera que vean sus trabajos como parte de una empresa productiva, con beneficios reales a sus usuarios.

Capacidad para aprender: Las prefecturas no valoran el esfuerzo de capacitación del personal, no existiendo ofertas de capacitación, pues no existen registros de cursos de capacitación realizados dentro de las Prefecturas.

La solución planteada por el estudio propone cambiar la política prefectural sobre capacitación, incentivando la capacitación de sus funcionarios. Y que las Prefecturas tengan como consigna la garantía de: que la capacitación no se perderá con el cambio del personal y que se muestre un aporte económico que pruebe que la capacitación es necesaria y que se tiene interés real en llevarla a cabo.

La falta de legitimidad de las Prefecturas. En general las prefecturas no presentan legitimidad y no tienen capacidad de acción, están en una posición carente de poder frente al gobierno central, sin visión de largo plazo y una falta de transparencia, que no muestra políticas sancionatorias a los funcionarios que incumplen sus funciones y que cometen errores.

Existe de igual manera una despreocupación general de los funcionarios por la satisfacción de las necesidades sociales, no hay contacto real con los intereses de los consumidores, lo que se suma a una ausencia de lógica empresarial.

Por otro lado no existe una cooperación con los municipios y tampoco existe una adaptación de la institución a las necesidades regionales, la Prefectura no se ha situado en una eje de desarrollo regional, lo que sería su función básica como institución del meso.

De esta manera, vista a partir de el estudio realizado sobre las prefecturas, vemos que esta institución atraviesa por serios problemas estructurales, sus competencias están poco definidas y presenta una gran ingerencia desde el gobierno central, no tiene poder reglamentario. Y no tiene competencia en los asuntos locales por el freno que le ponen las autonomías municipales.

- **Autonomía Departamental.**

Es necesario que la Prefecturas del país, se repositionen en el mapa institucional del país, delimitando mejor sus competencias, así como las competencias del gobierno central y del municipio, es esencial construir un nuevo modelo de Estado, con fuertes políticas de desarrollo desde las regiones, acomodando los desfases que presentan los departamentos.

Las Prefecturas, deben formar estructuras sólidas, que cuentan con un diagrama competencial preciso, con un concejo departamental elegido democráticamente, sin conflicto de intereses con los municipios.

Se deben eliminar a los corregidores y agentes cantorales, porque se superponen a las autoridades departamentales; logrando que las autoridades locales tengan competencias exclusiva para los municipios y las autoridades departamentales para las Prefecturas.

La unidad del Estado sin embargo es un factor que no se puede dejarse de lado, el cual se debe resguardar estableciendo la competencia de seguridad como exclusiva

del gobierno central y en lo que respecta solo para esta competencia las prefecturas se establecerían como delegados presidenciales sin posibilidad de eludir sus ordenes.

c) Competencias Municipales.

En el actual escenario global, caracterizado entre otros rasgos por la reforma de los Estados nacionales, la revolución científica técnica, la sensación de incertidumbre y el cambio continuo, los municipios son considerados por excelencia los nuevos actores del desarrollo.

De la mano de la reforma política y administrativa del Estado, las relaciones tradicionales entre el Estado nacional y los municipios presentan grandes transformaciones: el surgimiento de nuevos actores públicos y privados obliga a ampliar y revalorizar las funciones tradicionales de los entes municipales, que ya no tienen un horizonte prefijado de antemano, sino que han de constituirse en actores de su propio desarrollo^{xxviii}. A través de la descentralización y el reconocimiento de las autonomías locales, se abre la posibilidad de otro protagonismo para los municipios.

Situados estratégicamente en relación a las demandas, intereses y necesidades de la sociedad civil (por su proximidad a la realidad concreta), los municipios se encuentran con el desafío de brindar a los ciudadanos respuestas adecuadas y efectivas.

⁶⁰ *El municipalismo en América latina: desafíos y propuestas en la presente década. Federico Castillo Blanco, Manuel Zafra Víctor y Francisca Villalba Pérez. UIM, 2001.*

Toda la organización y el funcionamiento municipal se basan hoy en el hecho de prestar a los ciudadanos unos servicios eficientes y eficaces. Y de la misma manera, brindar servicios eficientes es un modo de fortalecer la administración municipal.

Esto convierte al municipio en el agente indiscutido para la función de facilitador del desarrollo local, entendido éste como un proceso dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local. En este sentido, vemos como urgente la necesidad de dotar a los municipios de nuestro país de un marco jurídico para ampliar la gestión local.

Hablamos de enriquecer la trama organizativa desde una perspectiva territorial, ampliando la concepción de la autonomía con una auténtica participación de los ciudadanos, una herramienta indispensable no sólo en la planificación sino también como un mecanismo de control. Con el objetivo último de contar con un Gobierno Local ágil dentro de un entorno competitivo, la conformación de "mancomunidades" fuertes pretende facilitar el encuentro y la comunicación, aún de carácter informal, para la colaboración y la coordinación entre municipios, para facilitar y efectivizar el cumplimiento de sus fines de un modo conveniente para todas las partes.

En Alemania existen varias formas de asociaciones municipales (mancomunidades, distritos y otras) previstas en la Ley de Cooperación Municipal que facilitan a los municipios

agruparse para realizar tareas en común, como por ejemplo el tratamiento de aguas residuales, la construcción de carreteras, la gestión de hospitales, la protección del medio ambiente y la recuperación por parte de los ciudadanos de zonas verdes, la construcción de áreas de ocio, etc^{xxix}.

En España, la ley 7/1985, Bases del Régimen Local establece los principios generales para la colaboración y coordinación tanto entre municipios como entre municipios y autoridades nacionales y provinciales, así como también los principios generales para el asociativismo municipal. La ley española prevé las asociaciones de municipios en comarcas, en áreas metropolitana y en mancomunidades. Aunque las experiencias de asociativismo municipal ya se vienen produciendo en nuestro país desde hace una década (Ecoclubes, Red APA, Programa de Micro Regiones Patagónicas, Red de Ciudades Intermedias y Mercociudades), es necesario unificar esfuerzos para promover el fortalecimiento municipal, considerando que la realización de este tipo de iniciativas no debiera ser resultado de experiencias aisladas e inconexas, sino la fructificación de un esfuerzo global de todos los actores. Es de reconocimiento público que estas experiencias potencian y activan el desarrollo de cada región así como la cooperación y la colaboración intermunicipal, ya que desde el punto de vista estratégico las asociaciones son flexibles, con objetivos y metas específicas, planificadas en función de una necesidad manifiesta de los propios integrantes, etc.

⁶¹ *La organización municipal en Alemania. Lennart Boge, UIM, 2000.*

Se trata de coordinar e integrar las acciones dispersas y los instrumentos de apoyo disponibles mediante redes de solidaridad y colaboración que refuercen las estructuras existentes y permitan la difusión del desarrollo a todos los niveles socioeconómicos y culturales de los municipios y regiones. Y en última instancia, de valorar los recursos y las potencialidades de cada zona adecuándolas a las posibilidades que le brinda tanto su entorno más cercano como los procesos y fenómenos que a nivel nacional e internacional se interrelacionan cada día más con la realidad local.

Como lo señalaba Urenda, no es conveniente recortar las competencias de los municipios, mas bien un proceso autonómico debe profundizarlas, reforzando la Participación Popular y en base al principio de subsidiariedad, coordinación y concurrencia consolidar y completar, donde corresponda, las competencias asignadas a los municipios mediante la Ley de Municipalidades y la Ley de Participación Popular.

Mancomunidades.- No hay suficiente apoyo del nivel nacional y de los niveles intermedios de gobierno para el desarrollo de mancomunidades municipales que incentiven la generación de espacios para la Inversión Concurrente y la Gestión Compartida. Es necesario que se refuerce este proceso, para lograr un desarrollo equitativo en los departamentos.

Las experiencias en otros países, nos muestran que el proceso autonómico de los Estados tuvo grandes avances a partir del desarrollo de asociaciones de municipios para llevar adelante proyectos de desarrollo, generando así un desarrollo parejo de los municipios, ya que aquellos municipios mas pobres no son relegados y participan en proyectos regionales a los que solos no podrían acceder en razón de presentar deficiencias en capacidad económica y la capacitación de sus recursos humanos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. CONCLUSIONES.

- La decisión de adoptar para nuestro país este modelo de Estado debe partir de la libre determinación de toda la población, sin enmarcar la decisión en posiciones regionalistas o políticas, es por ello que el gobierno, debe socializar la temática, convirtiéndola en un tema neutral, quitándole los velos separatistas y centralistas.
- Al aplicar un modelo autonómico, no debemos olvidar que no solo somos bloques regionales que se dividen en media luna y sector de occidente, somos parte integrante de una gran variedad de culturas y naciones originarias que muchas veces se ven divididas por las divisiones políticas, lo que nos muestra que la actual división política de nuestras fronteras no responde al principio de multiétnicidad y pluriculturalidad, promulgado en nuestra constitución política.
- *Articulación.*- Los niveles intermedios de gestión descentralizada no asumen adecuadamente su rol de articulación política, económica y administrativa. Es por ello necesario reforzar los niveles intermedios convirtiéndolos en núcleos de desarrollo con políticas departamentales que fomenten el progreso local y cuenten con competencias bien definidas libres de cualquier ingerencia del gobierno central, pero sustentadas en los municipios.
- No hay suficiente apoyo del nivel nacional para el desarrollo de mancomunidades municipales que incentiven la generación de espacios para la Inversión Concurrente y la Gestión Compartida. La creación de fuertes asociaciones de municipios para la ejecución de proyectos de desarrollo, permite que se nivele el desarrollo de los municipios más pobres, que usualmente no podrían ejecutar los mismos proyectos de encontrarse solos.
- El desarrollo de los departamental debe partir de generar fuertes núcleos locales de base Municipal, que permitan la integración de las comunidades mas pobres y aproveche sus potencialidades.
- Las mancomunidades o asociaciones de Municipios, no han tenido suficiente apoyo en nuestro país, lo que no ha permitido aprovechar este modelo de desarrollo que ha tenido grandes éxito en otros países.
- La orientación y el control de la gestión descentralizada por parte de la ciudadanía, es una cualidad que ha adquirido un carácter meramente formal, desnaturalizado por la intromisión política.

- La participación de la sociedad civil como medio de fiscalización, es muy importante para un buen manejo de sus competencias, permitiendo identificar de forma más oportuna las necesidades sociales.

2. RECOMENDACIONES.

- Se debe recuperar la unidad cultural de nuestro país, mejorando la organización cultural. Base de la consolidación de fuertes núcleos alrededor de los cuales se organice una estructura estatal sólida.
- Se debe plantear una reorganización de las instituciones políticas del Estado, formando comisiones de análisis, para delimitar el área de acción de cada nivel institucional y las competencias que le corresponden a cada sector.
- Se debe generar la creación de una base jurídica común que garantice el respeto a las diferencias, pero que genere igualdad jurídica en las comunidades culturales.
- Para la consolidación de un núcleo jurídico común se debe partir de reconocer la igualdad de todos los departamentos, de todos los grupos culturales y de todos los ciudadanos por igual, generando fuertes nexos integradores y de respeto a las diferencias culturales.
- Se debe tomar como base para el desarrollo de las autonomías al Municipio, aprovechando así sus fuertes nexos con la sociedad articulando bloques de identidad cultural común, que refuercen al Estado.
- Las reformas estatales, generalmente ponen demasiado énfasis en los resultados políticos, descuidando la utilización eficiente de los recursos. Por ello se debe consolidar una mejor distribución de recursos pero sin dejar de lado el principio solidario.
- Debe eliminarse la dependencia de la sociedad hacia el Estado y especialmente a los municipios al estar estos orientados a políticas sociales, incentivando en su lugar el desarrollo de políticas económicas, que busquen el desarrollo de cada municipio y departamento.
- Es necesario generar las condiciones para la adopción de una visión de desarrollo descentralizado que acompañe el carácter

predominantemente urbano que en los últimos años están adoptando los países.

- Se deben establecer fuertes políticas nacionales que sean expandidas a través de los departamentos y de los municipios a lo largo del país, para la protección de nuestros recursos naturales y nuestro patrimonio cultural, estableciendo fuertes sanciones a los infractores, mas cuando sean autoridades las que vulneren estos recursos por su posición de poder. El carácter tan centralizado de los medios de defenza de estos recursos, no permiten al Estado combatir sus amenazas y castigar a los sancionadores.
- Al introducimos en el camino de otorgar nuevas competencias a los diferentes niveles de gobiernos, se debe tener en cuenta la vocación de cada nivel de gobierno y la preparación de sus recursos humanos de los cuales dependerá el desarrollo de las competencias encomendadas.
- La aplicación de un modelo autonómico, permitirá la introducción de leyes más adecuadas a la realidad de cada región. Así mismo permitirá un mejor uso de los recursos económicos, posibilitando la adecuación de políticas económicas que incentiven la producción regional. Un modelo autonómico permitirá la introducción de políticas económicas diferenciadas que refleje las necesidades y potencialidades de cada región.

BIBLIOGRAFIA

1. **Asociación de Municipios de Santa Cruz. AMDECRUZ.** (2006). Construyendo la Visión Municipal: Descentralización, Autonomías y reformas al estado. Santa Cruz de la Sierra.
2. **Blanes,** José. (1999). La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales. Centro Boliviano de estudios Multidisciplinarios. La Paz.
3. **Caciagli,** M. (1993), "Estado unitario y reformas autonómicas: La descentralización en Italia y Francia", en Descentralización política y consolidación democrática, op. cit.
4. **Camargo** Enrique Manuel (2005) Una Mirada Guaraní. Que forma parte del texto Visiones Indígenas de Descentralización FES-ILDIS. Bolivia. 2005.
5. **Carrera Serra,** Francesco. (2004). El Estado de las Autonomías en España; en el texto: Descentralización el Perspectiva comparada. Ed. Fundación Hanns Seidel y Fundemos. La Paz.
6. **Cisneros** Merino Rodrigo. (2006). Desmitificando el terror a las Autonomías Departamentales. FES-ILDIS. La Paz – Bolivia.
7. **CEPAL** (2005). Documento Informativo. Panorama Social en América Latina. Centro de estudios para América Latina.
8. **Collazo,** Oscar Juan (2002) Administración Pública. Mencionado por Rubin de Celis Franklin. Gestión Pública y Descentralización en Bolivia. La Paz.
9. **Díaz** Cayeros, Alberto (1996). "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio

10. **Elazar**, D. J. (1996), "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.
11. **Ecco** Humberto. (1977). Como Hacer una tesis. Técnicas y Procedimientos de Investigación, estudios y escritura. Gedisa. Barcelona (3ª Reimpresión, Mexico, 1986).
12. **Gadsden** Carlos (2001). Federalismo y el desarrollo Municipal. (INAFED), México.
13. **Galindo** Mario (2005). Análisis comparado de Propuestas de descentralización. FES_ILDIS. La Paz.
14. **García Linera** Alvaro: *Autonomías regionales indígenas y estado multicultural*, del libro en "Descentralización y Autonomía Regional" serie Opiniones y Análisis, Ed. Fundación Hanns Seidel y Fundemos, La Paz, 2003 pp. 11-50.
15. **Guevara** Avila Jean Paul, Descentralización, participación y ciudadanía en Bolivia: Evaluación y avances de lo Logrado. s/f. La Paz.
16. **Hernandez**, Antonio Maria. (2000) Derecho Municipal. Serie especial administrativo. 31/10/2000. Desalma. Buenos Aires.
17. **Hernandez/Fernandez**. (1999). Metodología de las Ciencias Sociales. MacGraham Hill. Mexico. (3ª edición).
18. **Molina**, Carlos Hugo (1994), La descentralización imposible y la alternativa Municipal, Santa Cruz, Bolivia, Ed. El País
19. **Loveman**, Brian (1996), "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.
20. **Martínez**, M. Pedro (1994), "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.

21. **Nholen**, D. (1993), "Descentralización política. Perspectivas comparadas", en *Descentralización política y consolidación democrática*.
22. **Ocaña**, Lucila (1996), "La recomposición del pacto federal", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 1, México, unam, enero-marzo.
23. **Rainer-Olaff**, Schultze (1993), "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en D. Nholen, *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa-América del Sur, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad.
24. **Rojo Salgado**, A. (1992), *El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política*, Coruña, Edicós Do Castro Sada A.
25. **Rubin de Celis**, Franklin (2002). *Gestión Pública Descentralizada en Bolivia*, Taller del Centro de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y financieras. La Paz- Bolivia.
26. **Schwartz**, B. (1984), *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Civitas.
27. **Stein** Markus (2006). "Comentarios al debate sobre el futuro del Nivel intermedio en Bolivia a la luz de la experiencia alemana". Cooperación Técnica Alemana (GTZ) La Paz – Bolivia.
28. **Urenda**, Juan Carlos (2005) "Bases para constituir las autonomías departamentales. Separando la paja del trigo" . La Paz: Separata de La Razon. (30-III). FES-ILDIS, Comité Pro Santa Cruz, FULIDED.
29. **Yampara Simón** (2005), *Descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios*, ILDIS, La Paz Bolivia.

LEYES.

1. *Gaceta Jurídica*. (2006) .*Ley Constitución Política del Estado*.
2. *Gaceta Jurídica*. (2006). *Ley 2028. LEY DE MUNICIPALIDADES*.

3. *Gaceta Jurídica. (2006). Ley 1078. LEY SAFCO.*
4. *Gobierno Municipal de La Paz. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL) Municipio de La Paz Gestión 1999 – 2003.*
5. *Gobierno Municipal de La Paz. Plan de Desarrollo Municipal", 2001-2005, Tomo I.*

PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS.

1. www.nacioncamba.org
2. www.Inafet.doc.mx
3. www.acader.unc.edu.ar

