

ANTEPROYECTO DE LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN



Resumen Ejecutivo
27 de Julio, 2009

Con la nueva Constitución Política del Estado (CPE) la organización territorial de Bolivia ha sido profundamente modificada. El Estado boliviano se reafirma como un Estado Unitario Social de Derecho, plurinacional, comunitario, y descentralizado con autonomías. Las autonomías trasladarán el poder a los gobiernos de las nuevas entidades territoriales, donde cada una de estas podrá resolver las preocupaciones de sus pobladores, de acuerdo a sus capacidades, facultades y competencias.

Objeto de la Ley Marco

La CPE aprobada el 25 de enero de 2009 establece la necesidad de elaborar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) para regular:

- i. El procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas.
- ii. La transferencia y delegación competencial.
- iii. El régimen económico financiero.
- iv. La coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

La LMAD, además de abordar estos temas, tiene como objetivo que las entidades territoriales autónomas y descentralizadas adecuen su funcionamiento político-administrativo a la CPE, y que cumplan ciertos requisitos y principios básicos.

En el anteproyecto elaborado en el Ministerio de Autonomía se proponen seis títulos:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Autonomías y Descentralización.
- III. Régimen Competencial.
- IV. Régimen Económico Financiero.
- V. Coordinación entre Nivel Central del Estado y Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas.
- VI. Participación y Control Social.

Es decir que además de desarrollar los cuatro ejes básicos que la CPE menciona, el presente anteproyecto, que será socializado con las diferentes regiones y sectores del país, agrega los regímenes autónomos y descentralizados en el segundo título, y los mecanismos de participación y control social en las entidades territoriales en el título sexto.

Principios

Es importante hacer énfasis en que el primero de los principios es la **unidad**, por lo que se desecha la posibilidad de que la autonomía sea un factor de disgregación. La autonomía dice que el régimen de autonomías y descentralización se fundamenta en la cohesión interna del Estado.

Otro de los principios fundamentales es la **solidaridad**, que garantiza que todas las entidades territoriales (departamentos, regiones, municipios y autonomías indígena originario campesinas) actuarán de manera conjunta con el gobierno plurinacional en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Según el principio de **equidad**, las autonomías con mayores posibilidades económicas tendrían que aportar para que las regiones menos desarrolladas avancen hacia el cierre de las brechas de desigualdad en desarrollo.

El principio de **subsidiariedad** establece, por otro lado, que el Estado es el titular originario de todas las competencias por ser el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos.

AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

Es necesario establecer que según la CPE, los titulares del derecho a la autonomía no son los departamentos, las regiones, los municipios o los territorios indígena originario campesinos. Los autónomos son los gobiernos del departamento, municipio, región o autonomía indígena originario campesina. Por ejemplo: no son autónomos el departamento de Tarija o el municipio de La Paz; los autónomos son el Gobierno del departamento de Tarija o el Gobierno Municipal de La Paz.

La autonomía se ejercerá a través de los siguientes canales:

- i. La libre elección de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos.
- ii. La potestad de crear, recaudar y administrar tributos, e invertir recursos de acuerdo a ley.
- iii. La facultad de dictar normas propias determinando así las políticas y estrategias de su gobierno autónomo.
- iv. El respeto a la autonomía de las otras entidades territoriales, en igualdad de condiciones.

Autonomía Departamental

El gobierno autónomo departamental está constituido por dos órganos:

- i. Una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa. Está integrada por Asambleístas Departamentales: a) elegidos por sufragio universal, b) representantes de las naciones y pueblos IOC elegidos de acuerdo a procedimientos propios.
- ii. Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Gobernadora o Gobernador elegido por voto universal.

Se establece la disposición de que no se elegirá por sufragio universal, autoridades departamentales ejecutivas de carácter provincial, en las regiones, autonomías regionales y regiones indígena originario campesinas. No se elegirá autoridades departamentales

ejecutivas cuya jurisdicción coincida o sea menor a la de los municipios o los territorios indígena originario campesinos. Todo esto porque ya existen otras autoridades electas para estas jurisdicciones, establecidas en los otros tipos de autonomía.

Autonomía Regional

Son dos las condiciones para la creación de autonomías regionales:

- i. Que resulten de la agregación de municipios y/o provincias circunscritos a un departamento.
- ii. Que el conjunto de estas unidades territoriales sume el 10% del territorio departamental o el 10% de su población.

También podrá constituirse en región una sola provincia conformada por la agregación de sus municipios, siempre que compartan cultura, lengua, historia, economía y ecosistemas complementarios.

El gobierno autónomo regional está constituido por:

- i. Una Asamblea Regional, compuesta por asambleístas elegidos por sufragio universal y asambleístas indígena originario campesinos elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. La Asamblea Regional cuenta con facultades deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias.
- ii. Un órgano ejecutivo dirigido por una máxima autoridad ejecutiva elegida por sufragio universal de acuerdo al procedimiento establecido en el Estatuto Autonómico Regional.

Autonomía Municipal

Los municipios a crearse deberán tener 10,000 habitantes como mínimo, además de otras condiciones establecidas por ley. En aquellos municipios en frontera, la base demográfica mínima será de 5,000 habitantes.

El Gobierno Autónomo municipal está constituido por:

- i. Un Concejo Municipal cuyos miembros serán elegidos por voto universal. Tendrá facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias.
- ii. Un Órgano Ejecutivo presidido por una alcaldesa o alcalde –elegidos por voto universal- e integrado por Oficialías Mayores.

Las Cartas Orgánicas definirán la organización del espacio territorial del municipio en distritos municipales, o la creación de subalcaldías con el fin de desconcentrar la administración municipal. Se crearán distritos municipales IOC a partir de los territorios indígena originario campesinos no autónomos. Estos distritos se crearán mediante un proceso administrativo y estarán especificados en las cartas orgánicas respectivas.

Autonomía Indígena Originaria Campesina

Es la posibilidad de que pueblos y naciones IOC ejerzan su libre determinación a través del autogobierno, de acuerdo a las competencias asignadas por la Constitución y la ley, y en la jurisdicción de las entidades territoriales IOC.

Los sujetos de la autonomía indígena originaria campesina son: las naciones y pueblos IOC que comparten identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la Colonia.

Constitución de la autonomía indígena originaria campesina

Son autonomías indígena originario campesinas:

- i. Los territorios IOC que hayan adoptado dicha categoría, sobre la base de las tierras comunitarias de origen (TCO), según trámite de conversión específico.
- ii. Los municipios que por voluntad de sus pobladores adopten esta categoría mediante referendo.
- iii. Las regiones IOC que adopten esta categoría mediante referendo.
- iv. Las regiones constituidas que adopten esta categoría mediante referendo de conversión. Su denominación será Región Indígena Originario Campesina.

Gobierno de las autonomías indígena originaria campesinas

Este gobierno se ejerce a través de sus propias normas y formas de organización y está constituido por:

- i. Entidades colegiadas: asambleas, cabildos, corregimientos, capitanías y otros.
- ii. Autoridades ejecutivas: secretarios ejecutivos, apumallkus, mamatajillas, capitanes, caciques, corregidores y otras.
- iii. Además, podrán hacer referencia a sus entidades matrices: consejos, confederaciones, coordinadoras, centrales, subcentrales u otras.

Los territorios indígena originario campesinos delimitados a partir de las TCOs no acceden de forma automática al régimen autonómico. Según la voluntad del pueblo o nación, se procederá a consulta para el acceso al régimen autonómico. Además, se procederá previamente a una nueva delimitación de los municipios afectados de acuerdo a ley del Estado Plurinacional.

Los municipios podrán convertirse a la autonomía IOC en caso de que la nación o pueblo IOC exprese la voluntad de conformarla por ordenanza municipal, ya sea por iniciativa institucional o por iniciativa popular.

Podrán constituir una región IOC autónoma la agregación de autonomías IOC ya consolidadas, con continuidad territorial y mediante referendo.

Estatutos o Cartas Orgánicas

Expresa la voluntad de los habitantes de una entidad territorial, fija la estructura de la autonomía y por tanto sería imposible pensar en un único estatuto autonómico para todas las regiones y pueblos.

El estatuto o carta orgánica debe definir las competencias que asuma cada una de las autonomías, porque caso contrario se haría una lista de las competencias y se las trasladaría de forma impositiva a las entidades autónomas. También debe establecer los procedimientos a través de los cuales, los órganos de la autonomía deberán desarrollar su actividad.

El contenido debe establecer la denominación de la comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica, la delimitación de su territorio, la organización y sede de las instituciones autónomas propias, las competencias propias asumidas en el marco de la CPE.

En el caso de los departamentos que optaron por la autonomía departamental en el referendo de 2 de julio de 2006, deberán adecuar sus estatutos y sujetarlos a control de constitucionalidad, tal como establece la CPE. Una vez realizado el procedimiento señalado, estos departamentos entrarán directamente al régimen de autonomías departamentales.

Departamentos descentralizados

Un capítulo de la LMAD desarrolla el régimen de los departamentos que no opten por la autonomía en el referendo de diciembre de 2009. Este capítulo quedaría eliminado en caso de que Oruro, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Potosí opten por la autonomía departamental.

RÉGIMEN COMPETENCIAL

Uno de los elementos más complejos que tiene el desarrollo de la LMAD es el régimen competencial. La conversión de un Estado descentralizado a un Estado autonómico genera una redistribución del poder político entre los distintos niveles territoriales.

De manera técnica, **competencia** es el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación que detenta una entidad territorial sobre una materia determinada. De forma simple, la autonomía hace que las cosas que antes hacía el Estado, ahora las harán el nivel central del Estado en sus competencias y los diferentes gobiernos autónomos en las suyas. Esa distribución se hace compleja porque cada competencia debe ser transferida o delegada con recursos que permita a los diferentes gobiernos autónomos asumirlas.

El régimen competencial está desarrollado de manera extensa en el Título Tercero del Anteproyecto que consta de cinco Capítulos: Asignación, Transferencia y Delegación Competencial -con temas distribuidos en cinco secciones-; Costo y Financiamiento Competencial -con temas distribuidos en dos secciones-; Ejercicio Competencial; Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización y Resolución de Conflictos Competenciales.

1. Tipos de competencias

La CPE califica a las competencias en: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.

Privativas son aquellas ejercidas por el nivel nacional, de acuerdo al texto constitucional, sin la posibilidad de ceder nada. Es decir que las facultades de legislación, reglamentación y ejecución son suyas y no las puede ceder a ninguna otra entidad. Entre ellas, por ejemplo, están la moneda, la defensa y seguridad nacional.

Las **Exclusivas** reservan al nivel central del Estado o a las distintas entidades territoriales, la competencia de legislar, reglamentar y ejecutar una determinada materia.

Las **Concurrentes** son aquellas que a partir de una ley nacional, cada nivel reglamenta y ejecuta en lo que le toca; pero aquello que les toca, lo define la ley nacional.

Y por último, las competencias **Compartidas** son aquellas donde el nivel nacional sólo puede dictar una ley base de principios, pero la legislación de desarrollo corresponde a los niveles subnacionales, así como la reglamentación y ejecución.

Además, la LMAD establece distintas disposiciones para cierto tipo de asignaciones denominadas secundarias, que, por ejemplo son:

- i. Las competencias que pueden asumir las regiones autónomas y las regiones indígena originario campesinas.
- ii. Las competencias no mencionadas en el texto constitucional
- iii. Las competencias municipales que pueden ser asumidas por las entidades territoriales indígena originario campesinas.

2. Gradualidad

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

3. Transferencia y delegación

La asignación de competencias establecida en la CPE no es rígida. Además de que las distintas entidades territoriales pueden asumir las competencias que ellas consideren que puedan ejercer, mencionando estas competencias en sus respectivos Estatutos y Cartas Orgánicas, también pueden recibir otras competencias por transferencia o delegación.

La transferencia incluye las facultades reglamentaria y/o ejecutiva, en el único caso de las competencias exclusivas.

La delegación de competencias se realiza únicamente en los casos siguientes:

- i. Delegación de competencias exclusivas departamentales hacia un departamento descentralizado desde el nivel central del Estado, quien conserva la facultad legislativa.
- ii. Delegación temporal, decidida por el nivel central del Estado, de una competencia no asumida por una entidad territorial hacia otra. Esta delegación podrá incluir sólo las facultades reglamentaria y/o ejecutiva, quedando la facultad legislativa en el nivel central del Estado;

4. Costo competencial

La LMAD establece que se procederá al cálculo del costo de todas las competencias asignadas por la CPE, teniendo en consideración la asignación competencial de esa misma norma, además de las leyes básicas y sectoriales correspondientes. El cálculo del costo de las competencias será previo al ejercicio de cualquier nueva competencia.

5. Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización

Se creará el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización que será encargado del proceso de reasignación, transferencia y delegación de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas y descentralizadas.

El Servicio promoverá además la conciliación y emitirá dictámenes en conflictos de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, o entre estas entidades.

RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO

El desarrollo de este título toma como base los Capítulos referidos a: Aspectos generales, Ingresos propios, Régimen de transferencias de Recursos Fiscales, Fondos de Desarrollo y Compensación, Deuda Pública, Planificación y presupuestos y Control y fiscalización. Estos temas se encuentran ligados entre sí y definen el escenario fiscal que se encuentra determinado en la CPE.

1. Ingresos propios

La LMAD define cuales serán los ingresos propios de los departamentos, municipios, regiones y autonomías indígena originario campesinas. Los departamentos y municipios poseen la potestad de crear nuevos impuestos, siempre y cuando se sujeten a las limitaciones establecidas en la CPE. Se crearía el Consejo Plurinacional de Coordinación Fiscal y Tributaria, el cual trataría temas de coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales, en cuestiones tributarias y de política fiscal.

2. Régimen de Transferencias

Se establece que el régimen de transferencias del Estado Plurinacional se regirá de acuerdo a principios tales como, el ejercicio de competencias, equilibrio fiscal, equidad social y equidad inter-territorial.

Este acápite define que las transferencias son los recursos fiscales que las entidades autónomas y descentralizadas reciben de otras entidades estatales o niveles de gobierno, orientadas a eliminar los desequilibrios fiscales en forma condicionada en cuanto a su uso y repartidas de acuerdo a políticas de distribución equitativa de la riqueza.

3. Fondos de Desarrollo y de Compensación

Se establecen Fondos de Compensación y Fondos de Desarrollo conformados con recursos provenientes de los excedentes de ingresos generados por la explotación de recursos naturales no renovables para el financiamiento adicional de las entidades territoriales autónomas o descentralizadas. Los fondos podrán también proveerse de recursos de otras fuentes internas o externas.

Los fondos, al estar destinados a reducir la inequidad, estarán dirigidos a aquellas entidades territoriales que estén por debajo de una media a ser definida para cada uno de los fondos establecidos.

4. Deuda pública, planificación, presupuestos y control

La LMAD establece parámetros generales para el endeudamiento de las distintas entidades territoriales. Por otro lado, se especifican disposiciones relacionadas con los procesos de planificación y de elaboración de presupuestos, que están en directa coordinación con el nivel central del Estado, el cual supervisa los aspectos más importantes de estos procesos.

Por último, se definen los mecanismos de control fiscal sobre las operaciones de las entidades autónomas y descentralizadas, los cuales están bajo supervisión de la Contraloría General del Estado

COORDINACIÓN ENTRE NIVEL CENTRAL DEL ESTADO Y ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS

Esta coordinación consiste en el apoyo, asistencia y programación conjunta de las políticas subnacionales, dentro de los parámetros establecidos por las políticas nacionales.

El Consejo Nacional para las Autonomías y la Descentralización es una instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas; aunque no impide el funcionamiento de otros consejos sectoriales y entre entidades territoriales, que seguirán en función de manera independiente.

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

El pueblo, por medio de la sociedad civil organizada, participa en el diseño de las políticas públicas. Las entidades territoriales del Estado deberán generar espacios de participación de la sociedad civil, estos espacios estarán delineados en los respectivos Estatutos y Cartas Orgánicas y en las leyes y normas que emanen de los distintos órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas. Es además es el primer fiscalizador de la gestión pública de las distintas entidades territoriales autónomas y descentralizadas. La sociedad ejerce además el control social a la calidad de los servicios públicos ofrecidos por las distintas entidades territoriales.

Los objetivos de la Participación son:

- i. Mejorar la calidad de la inversión pública.
- ii. Fortalecer la democracia en sus distintas formas.
- iii. Promover la responsabilidad ciudadana en el desarrollo humano, social y económico de las distintas entidades territoriales y en el desarrollo nacional.

El Control Social tiene como objetivos:

- i. Promover los valores de responsabilidad, transparencia y equidad.
- ii. Prevenir y combatir la corrupción en la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas.
- iii. Contribuir a una mejor administración pública, incluyente y al servicio del ciudadano.