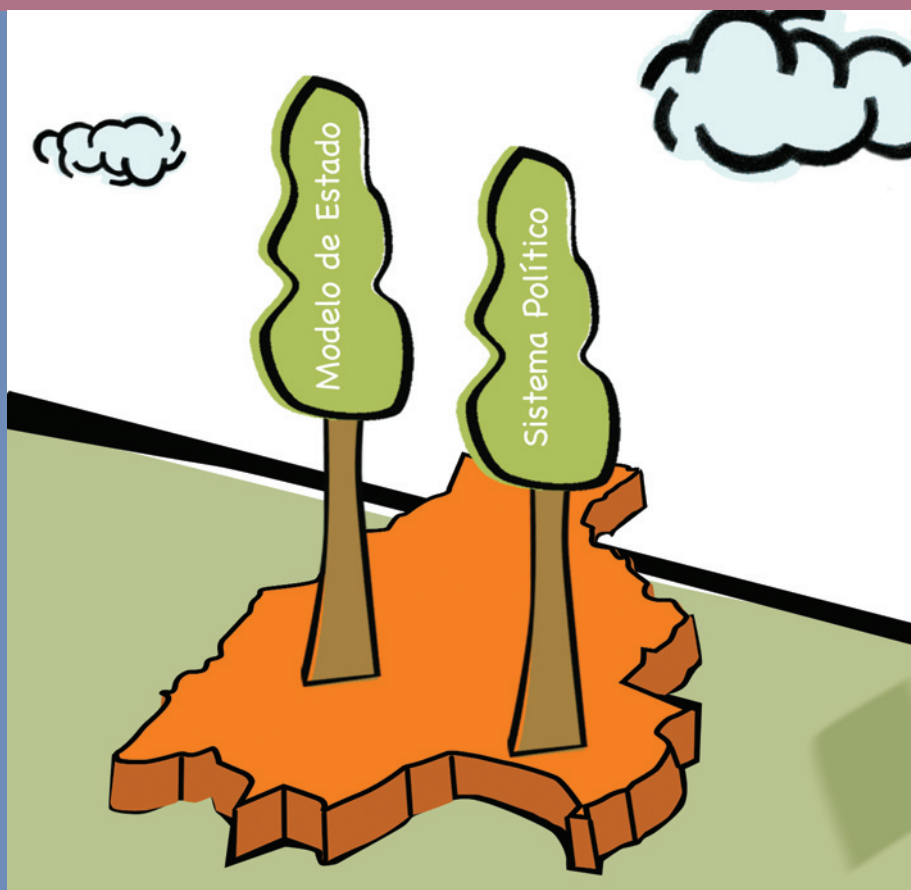


EL MODELO DE ESTADO Y EL SISTEMA POLÍTICO SUBNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS



Documento de Trabajo • 6

EL MODELO DE ESTADO Y EL SISTEMA POLÍTICO SUBNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS

Marcela Revollo Quiroga



© Instituto Internacional para la Democracia y la
Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional no son
reflejo de un interés específico nacional o político.
Las opiniones expresadas en esta publicación no
representan necesariamente los puntos de vista de
IDEA Internacional.

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus
trabajos y responderá a la mayor brevedad a las
solicitudes de traducción o reproducción de sus
publicaciones.

Primera edición:
Agosto de 2009

Depósito legal:
4-2-1853-09

Edición de textos:
Fernando Molina

Diseño y diagramación:
Molina&Asociados

IDEA Internacional - Bolivia
Plaza Humboldt N°.54
Tel.: +591-2-2775252
La Paz, Bolivia

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
1. PREÁMBULO	7
2. INTRODUCCIÓN	8
3. EL DEBATE EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	9
4. EL MODELO DE ESTADO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SUS DIFERENCIAS, SEMEJANZAS Y APROXIMACIONES CON LOS CUATRO ESTATUTOS	10
5. NACIÓN/PUEBLO	14
6. LENGUA O IDIOMA	16
7. SÍMBOLOS	18
8. SISTEMA DE GOBIERNO	19
8.1. Composición de los gobiernos subnacionales	23
9. ¿SE RECOGE LA PROPUESTA DE DEMOCRACIA CONSOCIACIONAL EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS?	32
10. CONTROL SOCIAL	33
11. A MANERA DE CONCLUSIÓN	39
12. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	41



PRESENTACIÓN

El día domingo 25 de enero de 2009, las ciudadanas y ciudadanos de Bolivia concurrieron a las urnas para sancionar una nueva Constitución Política del Estado, como paso fundamental para el desarrollo y consolidación del proceso de cambio que hoy encara el país.

La implementación de ese nuevo texto constitucional plantea grandes desafíos de construcción normativa. El reto consiste en traducir adecuadamente los principios y definiciones generales que contiene la nueva CPE en instrumentos de efectiva y eficaz aplicación. El análisis de las experiencias internacionales, la doctrina y la legislación comparada, así como la revisión y sistematización de los estudios e investigaciones que se han realizado en el país, son algunos de los insumos que pueden enriquecer los esfuerzos que realicen los responsables de esta ingente tarea, tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales.

En este marco, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, que tiene como misión institucional apoyar al fortalecimiento de la democracia y la construcción constitucional en todo el mundo, propició una serie de trabajos de especialistas que pudieran contribuir, desde enfoques diversos y en áreas temáticas diferentes, con elementos de análisis que estén orientados a la profundización de las transformaciones en curso, en el campo específico del reordenamiento territorial del Estado en el nivel de las autonomías departamentales e indígenas.

La presente publicación contiene todos esos aportes y su único propósito es alimentar un amplio, plural y fecundo debate.

La vertiginosa evolución de la coyuntura boliviana explica algunos desfases en la temporalidad de los documentos y en la naturaleza de los instrumentos que se analizan (ej. proyecto de nueva Constitución -vs- nueva Constitución aprobada) que, sin embargo, no afectan la pertinencia de los trabajos que presentamos en esta serie.

Virginia Beramendi
Jefa de Misión
IDEA Internacional - Bolivia

1 PREÁMBULO

El tema de las autonomías nunca estuvo ausente del debate en el seno de la Asamblea Constituyente; por eso, se creó la Comisión N° 9 de “Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización”. El texto, aprobado en noviembre en grande y en diciembre en detalle y revisión, estableció que uno de los cambios fundamentales en el modelo de Estado boliviano estaba determinado por las autonomías, y ello se reflejó y se refleja en el primer artículo y en la parte tercera del texto constitucional: Las autonomías como el tercer pilar fundamental de la nueva estructura territorial del Estado. Asimismo, estuvo presente en la propuesta que el Movimiento al Socialismo y sus aliados llevaron como propuesta de nueva Constitución a la Asamblea Constituyente.

Lamentablemente, la dinámica política que adquirió el desarrollo de la Asamblea Constituyente y las contradicciones en las visiones sobre la orientación que debía tener el nuevo texto constitucional se centraron en la tensión “reforma” o “refundación”, que malogró una oportunidad histórica para encarar los objetivos de la Asamblea Constituyente y de la nueva Constitución Política del Estado, esto es: a) el reconocimiento e inclusión de los pueblos indígenas originarios campe-

sinos; b) la inclusión de las regiones y departamentos a la vida económica, social y política, y c) la redistribución de la riqueza y del poder para sentar las bases para construir igualdad social.

Los acuerdos que se concretaron el 21 de octubre de 2008 han logrado darle viabilidad al texto, a pesar de la polarización del escenario político, y es posible pensar que los objetivos históricos antes mencionados puedan ser realizados. Hoy el desafío es construir las interfases entre las dos Bolivias que se muestran en la escena política en toda su plenitud, complejidad, contradicciones, miserias y grandezas. Lo que queda claro es que ninguna volverá a la clandestinidad. Esta tarea es la de las leyes, de los estatutos, de los códigos. Estamos seguros que hemos apostado por la vía institucional más compleja y hasta difícil. Pero también tenemos la certeza que es la única vía que le garantizará a Bolivia paz, prosperidad y fuerza para lograr la solución a problemas estructurales, como la pobreza, el racismo, el sexismo, la corrupción, el contrabando de los recursos naturales y la agresión al medio ambiente, entre otros. “Vivir bien” es el sueño sin exclusiones de todos y todas.

2 INTRODUCCIÓN

Desde la aprobación del proyecto constitucional por parte de la Asamblea el 9 de diciembre en la ciudad de Oruro (y la aprobación paralela de los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando), hasta la aprobación del texto de la nueva Constitución, se ha modificado la concepción misma que tienen de la autonomía las organizaciones sociales, los actores políticos y la población en general. Ya no es un argumento de enfrentamiento entre la oposición y el oficialismo, ni entre el oriente y el occidente del país. Con la nueva Constitución, Bolivia ha sentado las bases ciertas de la modificación del modelo de Estado. Esto es, ha creado un Estado Plurinacional Comunitario con Autonomías.

El debate se inició con otro acuerdo político, del que salió el texto de la pregunta del referéndum sobre autonomías. De acuerdo a la pregunta formulada por éste, se entendía por “autonomía” el régimen en el que las “autoridades son elegidas directamente por los ciudadanos y reciben del Estado las competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asignen la nueva Constitución Política del Estado y las leyes”. Los constituyentes del bloque de mayoría nos apegamos estrictamente al contenido de la pregunta, la cual, como hemos visto, no ofrece la atribución

legislativa a las entidades subnacionales; diseña un modelo de descentralización profunda y no necesariamente un proceso autonómico.

En contraposición, los constituyentes de minoría centraron su acción en la inclusión de la atribución legislativa al texto constitucional. Este debate marcó la mayor parte del tiempo de trabajo de la Comisión N° 9 de la Asamblea Constituyente. Luego de varios forcejeos en la Comisión Suprapartidaria, en agosto y septiembre de 2007, y como resultado de las negociaciones políticas, se admitió finalmente la atribución legislativa.

Contrariamente, los estatutos son mucho más radicales respecto a la pregunta del referéndum, al informe de la Comisión 9 e, incluso, a la anterior Constitución, en cuyo contexto pretendían ser aplicados. Además, su aprobación rompió la ruta que el referéndum sobre autonomías instruía, esto es, que las autonomías entraran en vigencia una vez que se aprobara la nueva Constitución.

Luego de los referéndums sobre los estatutos de los cuatro departamentos, nos encontramos frente a visiones diferentes sobre autonomías: En la nueva Constitución, una autonomía moderada; en los Estatutos de Pando, Beni y Tarija, una autonomía profunda, y en el Estatuto de Santa Cruz, una propuesta que linda con el federalismo o un Estado asociado.



3

EL DEBATE EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Gran parte de la expectativa pública sobre la Asamblea Constituyente se centró en la Comisión de Autonomías, Descentralización y Ordenamiento Territorial. Fue la única comisión que tenía que cumplir un mandato (el del referéndum) y debía responder a la presión de dos cabildos realizados en Santa Cruz. Todo ello causó desde el inicio una alta tensión y conflictividad, que no permitió auspiciar un debate técnico sobre la necesidad histórica de una mejor redistribución territorial del poder y de la riqueza, así como de la integración nacional de las regiones y de los pueblos indígenas.

Fue la comisión con mayor número de miembros (25). Entre los y las constituyentes participantes se contaba con un considerable número de jefes de bancadas, principalmente de los partidos de oposición, y la representación de 10 de las 16 fuerzas políticas con presencia en la Asamblea. Fue la única comisión que no se organizó en sub-

comisiones, lo que afectó enormemente la organización de los temas que debía discutir: el necesario diagnóstico del proceso de descentralización en el país, la gestión e impacto de las competencias, los recursos económicos, y la coordinación y cooperación entre el gobierno nacional y los municipales.

La complejidad política que anunciaba la propia composición de la Comisión no fue respondida correctamente.

El escenario anterior se agravó cuando la oposición incluyó la demanda chuquisaqueña de la capitalidad plena. En ese momento, el trabajo de la comisión fue drásticamente interrumpido y no se pudo acordar ni un solo artículo, ni siquiera el más obvio; como resultado de esta oposición, saltó a los medios de comunicación la negativa del MAS a respetar los resultados del referéndum autonómico.

4

EL MODELO DE ESTADO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SUS DIFERENCIAS, SEMEJANZAS Y APROXIMACIONES CON LOS CUATRO ESTATUTOS

Por “modelo de Estado”, comprendemos la forma en que los elementos de éste: territorio, población y poder, se configuran. Esta combinación es el resultado de procesos históricos y definiciones teóricas conceptuales. Así, de manera general, se conocen dos modelos de Estado: unitario y federal. Cada uno de ellos contiene diferentes variantes, como el unitario compuesto o autonómico, unitario descentralizado o unitario centralizado. La diferencia radica en el monopolio de la facultad legislativa.

Artículo 1.

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

El modelo de Estado propuesto en la nueva Constitución se define en el primer artículo como *unitario... plurinacional..., descentralizado con autonomías*. Complementariamente, el tipo de Estado es señalado como social de derecho y co-

munitario, y el estatus jurídico, como libre, independiente y soberano.

La definición que se ha aprobado responde, primero, a la visión ecléctica de los y las constituyentes, poseedores de múltiples identidades étnicas y sociales; tiene relación con las luchas sociales y con la memoria larga de la construcción del Estado liberal republicano instaurado en 1825. En segunda instancia, este primer artículo es producto de la negociación de la multipartidaria en los meses de agosto y septiembre de 2007 en la ciudad de La Paz, en la que se incorporó la definición del Estado como “social de Derecho”, lo que en esencia recupera el tipo de Estado aprobado por la Convención de 1938¹.

Al final, se definió un Estado unitario complejo y organizado territorialmente en autonomías. Las definiciones “plurinacional” y “con autonomías” hacen referencia, desde distintas vertientes, a la redefinición de la organización territorial del poder: la autonomía municipal y, sobre todo, en la actual coyuntura, la autonomía departamental se ha constituido en una demanda que interpela por la integración de los departamentos, en tanto que la plurinacionalidad reorganiza al Estado territorialmente, considerando el territorio que las

1 Como esta modificación, la mayoría de las propuestas de cambio al proyecto de Constitución aprobado en grande por la Asamblea Constituyente en la Glorieta se refiere a la reposición de los contenidos de la Constitución anterior, lo que muestra que “cambio” para la oposición significó principalmente la defensa de la estructura estatal del pasado.

diversas nacionalidades y pueblos ocupan actualmente. El art. 2 es más detallado en este sentido, y dice:

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Estamos ante un modelo de Estado autonómico o compuesto, definido como la “forma estatal a la que cualifica la presencia de unas comunidades autónomas, configuradas como entidades político-territoriales dotadas de un estatuto constitucional de especial relieve, en términos jurídicos y políticos” (Trujillo, 2004:85, en Romero: 21). La autonomía goza de potestad legislativa, presupone la descentralización política. Y en el modelo boliviano tiene dos vertientes: la descentralización político administrativa y la reconstitución del territorio indígena originario campesino y sus formas propias de organización política, económica y social.

A diferencia de, por ejemplo, el modelo autonómico español, que le confiere un protagonismo central al nivel intermedio o las regiones de las que el municipio depende, el modelo de Estado autonómico o regional boliviano otorga igualdad jerárquica a la autonomía departamental, municipal e indígena, y abre la posibilidad de crear el nivel regional, como dependiente de la autonomía departamental.

El sistema de gobierno es democrático plural y comunitario; la pluralidad alude a la multiplicidad política, económica, cultural, social, jurídica y lingüística. El estatus jurídico político del Estado lo define como libre, independiente y soberano; la estructura social, como plurinacional e intercultural.

El art. 3 nos dice que la nación boliviana está conformada por la totalidad de los bolivianos y bolivianas, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, que en conjunto constituyen el pueblo boliviano. En coherencia

con el concepto “plurinacional”, se reconoce una composición social plural en dos sentidos: en la composición social plurinacional e intercultural, y también en los y las bolivianas que no se identifican con nación indígena alguna.

El art. 4 declara la independencia del Estado de la religión y, finalmente, el art. 5 define como lenguas oficiales al castellano y a 36 idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

Los cambios que ha introducido en el modelo de Estado la nueva Constitución constituyen rupturas importantes en la historia constitucional de Bolivia. Vamos por partes. En cuanto a la forma de Estado: El Estado boliviano es unitario desde su fundación. Es decir, han tenido que pasar 183 años antes de poder pasar del Estado Unitario al Estado Plurinacional con autonomías. De esta manera, se ha respondido a un debate iniciado casi desde la fundación de la República, aunque hasta ahora el debate había propuesto “descentralización” o “federalismo” bajo los principios del sistema estatal liberal, republicano y monocultural (con excepción de la Guerra Federal (1899), que tuvo como uno de sus principales actores a los indígenas, particularmente a los aymaras).

Es en el escenario de la Asamblea Constituyente que renacen con fuerza las demandas de descentralización y reconstitución del territorio indígena. La tensión que producen estas fuerzas va a acompañar permanentemente la redacción del nuevo texto constitucional. En la tercera parte: “Estructura y Organización Territorial del Estado”, esta tensión se agudiza aún más, porque el tema es la nueva forma de organización del poder. Pero también es donde mejor se resuelve.

Del otro lado están los estatutos de los cuatro departamentos, que proponen una descentralización profunda del poder, pero bajo la estructura del Estado liberal republicano con hegemonía de una cultura, lo cual no quiere decir que no reconozcan la pluralidad cultural y la interculturalidad. En realidad, reconocen a las otras culturas, pero desde la centralidad de una, y plantean la inclusión de las otras culturas en el molde de la cultura dominante.

La plurinacionalidad es la característica de la sociedad y el Estado Plurinacional es su forma estatal; en ese sentido, es una construcción societal

más compleja, con raíces diferentes a las de las nociones de “pluriétnicidad” o “multiculturalidad”, que si bien reconocen las diferentes culturas, es generalmente para integrarlas de otra manera a las mismas instituciones liberales, cediendo a las pretensiones homogenizantes del Estado republicano. Así, se propone a las culturas subalternas colonizadas espacios y derechos especiales, convocados y financiados desde el Estado (Tapia, 2007), pero por lo general se trata de espacios periféricos sin capacidad de decisión. Para Luis Tapia, la configuración actual del multiculturalismo implica una cultura que se instala en el lugar de lo universal, como centro ideológico y cultural. Desde ese centro, reconoce a las otras culturas como iguales entre sí, pero no de igual valor a la que está en el centro de lo universal, produciendo un nuevo racismo encubierto (Idem, 2007).

Es decir, se trata de un reconocimiento que se centra en los derechos y la representación, sin cambios en la institucionalidad, en la forma de gobierno, el sistema político o las leyes fundamentales; es una inclusión a lo ya existente, sin que las otras culturas participen en la deliberación y transformación de las estructuras centrales del Estado.

La plurinacionalidad, a diferencia de la interculturalidad y la multiculturalidad liberal, reflexiona la diversidad cultural a partir de los procesos violentos de colonización que se han dado, uno de cuyos efectos es la traslación forzada de población a territorios determinados por las culturas y clases dominantes. En cambio, la interculturalidad es resultado de las migraciones internas y externas que, de manera casi natural, van construyendo una pluralidad cultural. Una sociedad como la boliviana se caracteriza por ser plurinacional e intercultural.

El Estado Plurinacional se define a partir del reconocimiento de la coexistencia de varias naciones y pueblos bajo un mismo Estado y una misma Constitución Política del Estado. Ello implica que la convivencia igualitaria necesariamente pasa por un nuevo diseño y construcción de las instituciones comunes, especialmente las nacionales. Como instruye el primer artículo de la Constitución, Bolivia “se funda en la pluralidad y el pluralismo político económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador

del país”. De ahí la importancia de la institucionalidad, de la construcción de instituciones que produzcan y reproduzcan igualdad y que eliminen, como dice Luis Tapia (2007), el etnocentrismo persistente así como el etnocentrismo de las culturas subalternas mayoritarias.

En suma, un Estado Plurinacional significa no sólo una nueva redistribución territorial del poder, sino un cambio en las estructuras del Estado, la incorporación de viejas y negadas instituciones y otras nuevas al andamiaje institucional, además de nuevos poderes que construyan la nueva estatalidad.

Aunque ninguno de los estatutos lo menciona explícitamente, es evidente que las autonomías se inscriben en el modelo de Estado unitario compuesto autonómico o regional.

Los Estatutos de Santa Cruz y Tarija hacen referencia expresa al tipo de Estado, definido como social democrático de Derecho.

Ninguno de los estatutos reconoce la condición multicultural de la sociedad boliviana como fruto de la colonización, ni el derecho indígena al dominio ancestral de sus territorios. Este dato marca la diferencia entre el modelo autonómico de los estatutos y la nueva Constitución. La pluralidad social que reconocen los primeros se queda en el nivel de la diversidad cultural, pero no llegan a transformar las relaciones de poder y las instituciones, las cuales se mantienen en el marco liberal.

Los cuatro estatutos incorporan la autonomía indígena. Existen similitudes y diferencias en este reconocimiento.

Tarija crea el régimen de autonomía indígena (art. 103. Derecho de la Autonomía Indígena): “se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas Guaraní, Wenhayek y Tapiete; derecho que se ejercita sobre el territorio indígena originario, cuyos límites y jurisdicción se circunscriben a sus respectivas tierras comunitarias de origen. La autonomía indígena consiste en la facultad de ejercer ciudadanía plena, constituir sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres; a recibir competencias; a recibir y administrar los recursos económico-financieros que le sean transferidos; a constituir su representación ante el Parlamento Departamental; a hacer prevalecer sus propias costumbres, lengua, usos y tradiciones naturales en los límites de su territorio”.

El Capítulo II del Título Octavo (art. 78) del Estatuto de Pando trata sobre la autonomía indígena. Se establece que la autonomía es una concesión que la Asamblea Departamental hará a los pueblos indígenas que habitan en el departamento en el territorio que ocupan actualmente.

El art. 79 del Estatuto pandino determina que “la autonomía de los pueblos indígenas se establecerá de acuerdo al marco jurídico y administrativo del Departamento, en concordancia con la Constitución Política del Estado y las leyes de la República”. Es decir, que las leyes departamentales que emanen de la Asamblea deben concordar con la Constitución, lo que de hecho establece la necesidad de que este estatuto se adecue a ésta. Es el único caso en que se admite esta necesidad.

El Título I del Estatuto del Beni, en su único artículo 49, se refiere al “Régimen de Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas”. Éste es el único estatuto que habla de las comunidades campesinas, aunque restringidas a la sección municipal.

El Estatuto cruceño hace referencia al Convenio 169 de la OIT y al Convenio de las Naciones

Unidas sobre Pueblos Indígenas, documentos que, que como es conocido, instruyen la autodeterminación y el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas. En su “Régimen de los Pueblos Indígenas” (art. 161), hace énfasis en el reconocimiento de la diversidad cultural y en la necesidad de su preservación, en “su obligación de conservar la cultura y promover el desarrollo integral y autónomo de los cinco pueblos indígenas oriundos del departamento: chiquitano, guaraní, guarayo, ayo-reo y mojeño”. Y en el art. 164 (“Objetivos del Régimen Indígena Departamental”), señala que el objetivo del referido régimen es buscar el “debido reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la profundización de las instituciones reconocidas por el Estado, como ser, las Organizaciones Territoriales de Base, las Tierras Comunitarias de Origen y los municipios indígenas”. Es decir, el Estatuto cruceño se queda estrictamente en el reconocimiento cultural y de derechos, y no acepta el derecho a la autonomía territorial de los pueblos indígenas.

5 NACIÓN/PUEBLO

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	SANTA CRUZ	PANDO
Artículo 3. La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.	Artículo 2. Autonomía, libertad e igualdad. 1. Integran el pueblo del Departamento Autónomo de Tarija, las generaciones pasadas, presentes y futuras que le han servido, sirven y servirán, forjando y renovando con el paso del tiempo su particular identidad histórica y cultural, base principal del derecho al autogobierno.	No hace una referencia explícita.	Artículo.1 II. El pueblo cruceño, conformado por sus quince provincias y todas las personas que tienen su domicilio en la jurisdicción territorial del Departamento Autónomo de Santa Cruz, otorga vigencia al presente Estatuto Autonómico, para que constituya su norma fundamental en el nivel departamental.	No hace una referencia explícita.

Es evidente que la diferencia que existe entre los estatutos y la Constitución en cuanto al reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural, y aún de género, está en la conformación del “pueblo”. Y “pueblo” en los Estatutos de Santa Cruz y Tarija es básicamente una población sin identidades singulares.

La nueva Constitución da un salto cualitativo respecto a la Constitución de 1967, reformada en

1994, que reconoce que Bolivia es “pluricultural” y “plurilingüe”, con lo cual señala que Bolivia no es homogénea culturalmente. Salto cualitativo con relación a esta reforma, porque el texto de la nueva Constitución no se queda sólo en el reconocimiento, sino que busca la superación de la construcción monocultural del Estado y busca un Estado cuyo andamiaje exprese la pluriculturalidad. En cambio, vamos a encontrar que los Es-

tatutos entran en una confusa indefinición: construyen sus modelos desde la matriz monocultural, aunque no pueden soslayar los cambios que al respecto se han producido y todavía se producen en la sociedad boliviana y en el debate público.

Cuando los Estatutos de Tarija y Santa Cruz hacen referencia al “pueblo”, están refiriéndose a un pueblo abstracto indiferenciado. “Integran el pueblo del Departamento Autónomo de Tarija las generaciones pasadas, presentes y futuras que le han servido, sirven y servirán, forjando y renovando con el paso del tiempo su particular identidad histórica y cultural, base principal del derecho al autogobierno” (art. 2: Autonomía, libertad e igualdad). Y el de Santa Cruz, art. 1, párrafo II: “El pueblo cruceño, conformado por

sus quince provincias y todas las personas que tienen su domicilio en la jurisdicción territorial del Departamento Autónomo de Santa Cruz, otorga vigencia al presente estatuto autonómico, para que constituya su norma fundamental en el nivel departamental”. Además, se confunde población con organización territorial.

Los Estatutos de Pando y Beni no se refieren explícitamente a la composición de la población de sus departamentos.

En síntesis, hay diferencias sustanciales que tendrán consecuencias diferentes en el grado y la forma de incorporación de los pueblos indígenas.

Sobre la religión (art. 4 de la Constitución), ninguno de los cuatro estatutos hace referencia explícita. Excede su alcance.

6

LENGUA O IDIOMA

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	SANTA CRUZ	PANDO
Artículo 5. I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño trinitario, mojeño ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.	Artículo 6. Lenguas del Departamento. La lengua oficial en todo el Departamento de Tarija es el español. Las lenguas guaraní, weennayek y tapiete gozan de respeto, protección y enseñanza, de acuerdo al presente Estatuto y la ley.	Artículo 12. 1. El idioma oficial en el Departamento del Beni es el español, al igual que las lenguas originarias de los pueblos indígenas nativos del departamento del Beni. 3. Nadie podrá ser discriminado por razón de su idioma o lenguaje.	Artículo 5. Lenguas del Departamento I. Los documentos y actos oficiales principales de la administración departamental deben ser redactados y celebrados en castellano, chiquitano, guaraní, guarayo, ayoreo y mojeño, sin perjuicio del reconocimiento de la diversidad lingüística del Departamento, en resguardo del derecho fundamental que tiene toda persona a no ser discriminado por motivo de origen, raza o idioma. II. En virtud de una ley departamental, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz brinda especial protección a las lenguas de los pueblos indígenas	Artículo 5. (Lenguas e Idiomas) I. El castellano es el idioma oficial en todo el territorio del Departamento Autónomo de Pando, otras lenguas o idiomas pertenecientes a comunidades indígenas originarias en su jurisdicción territorial gozarán de plena protección, respeto y enseñanza entre sus miembros. II. Se respeta y protege las modalidades lingüísticas y costumbristas adoptadas tradicionalmente en el Departamento Autónomo de Pando. III. Nadie podrá ser discriminado por razón de su idioma o lenguaje.

(cont.)

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	SANTA CRUZ	PANDO
II. El gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá. Tomando en cuenta el uso: la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.			oriundos de Santa Cruz, promueve su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, la voluntariedad en su aprendizaje.	

Los cuatro estatutos reconocen como idioma oficial en su departamento al castellano o español. Pando y Tarija reconocen los idiomas de los pueblos indígenas originarios campesinos sólo para su valoración, protección y enseñanza. No son idiomas oficiales. En este tema, en ambos estatutos se debe realizar un trabajo de adecuación.

Mientras que en los Estatutos de Santa Cruz y Beni, los idiomas de los pueblos son oficiales. De manera explícita, el Estatuto de Santa Cruz instruye que los actos oficiales deben ser celebrados en castellano, chiquitano, guaraní, guarayo, ayo-reo y mojeño.

7 SÍMBOLOS

CONSTITUCIÓN	BENI	PANDO	TARIJA	SANTA CRUZ
Artículo 6. II. Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde, el himno boliviano; el escudo de armas, la wiphala, la escarapela, la flor de la kantuta y la flor del patujú.	Artículo 11. El Régimen Autonómico del Departamento del Beni, además de los símbolos nacionales en actual vigencia (Bandera, Escudo, Himno, Kantuta y Patujú)...	Sólo se refiere a los símbolos departamentales	Artículo 5. En el Departamento de Tarija son símbolos únicos patrios la bandera nacional rojo, amarillo y verde, el escudo y el himno nacional, comunes a todos los bolivianos y bolivianas...	Se refiere sólo a los símbolos departamentales

Los Estatutos de Beni y Tarija hacen mención a los símbolos nacionales. El Estatuto de Beni incorpora, coincidentemente con la Constitución, la kantuta y la flor de patujú, además de los tradi-

cionales como el himno, la bandera, el escudo, mientras que Santa Cruz y Pando se refieren exclusivamente a los símbolos departamentales.

8

SISTEMA DE GOBIERNO

Artículo 11.

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

Los cuatro estatutos y la nueva Constitución coinciden en la organización del gobierno bajo la forma de república. Aunque no corresponde a los estatutos esta definición, su permanente alusión a la república deja establecido que la organización de los gobiernos autonómicos que proyectan se enmarcará en esta forma. También coinciden en que la forma de gobierno es democrática, representativa y participativa². Lo que no es coincidente es la característica de comunitaria.

Sobre la “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”, ninguno de los estatutos menciona en las partes considerativas el igual valor de la representación de hombres y mujeres. La equidad de género en el caso de Tarija y Santa Cruz está derivada a una ley electoral departamental.

Institutos de democracia participativa, representativa y deliberativa en la nueva Constitución y los Estatutos

Artículo 11, § II, de la Constitución:

La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.
2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.
3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

2 Bolivia ha mantenido la forma de gobierno democrática y representativa desde su fundación.

TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Artículo 61. Participación Democrática Directa. 1. <i>Referéndum.</i> De conformidad con el principio de democracia participativa, el referéndum es el mecanismo institucional de consulta al pueblo del Departamento Autónomo de Tarija, para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto exprese su criterio sobre normas de carácter departamental. 2. <i>Plebiscito Departamental.</i> El plebiscito departamental es el mecanismo que permite al órgano ejecutivo del Gobierno Autónomo Departamental, consultar al pueblo del Departamento de Tarija, para que mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre temas de naturaleza política o de interés estratégico departamental. 3. <i>Revocatoria de mandato.</i> Para la procedencia del referéndum de revocatoria de mandato para el Gobernador y los asambleístas departamentales, se requerirá la mitad más uno de los votos válidos para el efecto. Su reglamentación se hará mediante ley departamental.	No menciona	Artículo 11. C) A presentar iniciativas legislativas ante los entes deliberantes y legislativos departamentales y municipales.	Artículo 3. Derechos políticos e instrumentos de la democracia participativa (...) y les reconoce el derecho de participar de manera directa en los asuntos públicos de competencia del Gobierno Departamental, a través de la <i>Iniciativa Legislativa Ciudadana, el Referéndum, el Plebiscito y el Cabildo</i>, instrumentos de la democracia participativa, que se encuentran regulados por ley del Departamento.

(cont.)

TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
4. <i>Iniciativa Legislativa Ciudadana.</i> La iniciativa legislativa ciudadana constituye un mecanismo de democracia directa y será reglamentada mediante ley departamental. 5. <i>El Cabildo Abierto.</i> Se reconoce al Cabildo Abierto la condición de mecanismo de democracia directa e instancia de deliberación y acción popular.			

En cuanto a la democracia directa y participativa, entre el texto constitucional y los Estatutos de Santa Cruz y Tarija existen mayores acercamientos: el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y el cabildo.

Los estatutos no consideran a la asamblea como una de las formas democráticas directas propias de los pueblos indígenas originarios campesinos. Tampoco mencionan la consulta previa, ni la democracia directa establecida (especialmente) en la consulta a los pueblos indígenas para la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios.

El Estatuto de Pando sólo menciona la iniciativa legislativa ciudadana, y Beni no hace referencia a ninguno de los institutos de la democracia directa y participativa.

El texto constitucional no considera el plebiscito.

Los Estatutos de Pando y Santa Cruz mencionan explícitamente la democracia representativa, en coincidencia con el texto constitucional. Sin embargo, este instituto de participación democrática es aceptado en los cinco documentos. En Ta-

rija y Beni se expresa en la forma de elección de los y las candidatas a la Asamblea y la elección de la gobernadora o del gobernador, vicegobernadores o vicegobernadoras y corregidores o corregidora. Por tanto, es un tema de total coincidencia entre los estatutos y la Constitución.

La democracia comunitaria es un instituto que los estatutos no consideran. Este es un punto de quiebre en la concepción de pluralidad del sistema democrático. Como hemos mencionado antes, los estatutos no admiten de manera clara las formas propias de participación política de los pueblos indígenas, originarios, campesinos. Conciben la inclusión en el marco de los esquemas liberales, casi todos ya vigentes en la Constitución anterior. Un proceso de adecuación (estatuto y nueva Constitución) pasa por reconsiderar la relación entre la representación indígena y las autonomías departamentales, reconociendo la autodeterminación de los pueblos, presente no sólo en el texto constitucional, sino también en los tratados internacionales aprobados por el Estado boliviano.



CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Artículo. 11, § II. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.	No menciona	No menciona	Artículo 11 A elegir, y ser elegidos, como autoridades y representantes conforme a las normas constitucionales y del presente Estatuto Fundamental. b) A participar sin discriminación alguna, de la formación de los poderes públicos departamentales.	Artículo 3. Derechos políticos e instrumentos de la democracia participativa I. Todos los ciudadanos bolivianos que tengan su domicilio en cualquier municipio del Departamento Autónomo de Santa Cruz tienen la condición política de cruceños. Esta condición les habilita para el ejercicio de los derechos políticos de elegir a sus autoridades departamentales y ser elegidos como tales.



CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Artículo 11, § II. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, entre otros, conforme a ley.	No menciona	No menciona	No menciona	No menciona

8.1. Composición de los gobiernos subnacionales

En los estatutos y en la nueva Constitución, el gobierno departamental está compuesto por una Asamblea y un Ejecutivo Departamental. La adecuación debe centrarse en el nombre, especialmente de la Asamblea: El Estatuto de Tarija la denomina “Parlamento Departamental”, Beni y

Santa Cruz: “Asamblea Legislativa Departamental”. El Estatuto de Pando y el texto de la nueva Constitución, simplemente, “Asamblea Departamental”.

Sus atribuciones son legislativas, de control y de fiscalización en el marco de la independencia y coordinación de los poderes señalados en los Estatutos de Tarija y Pando.

COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Artículo 277 II. La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígenas originarias campesinas, y paridad y alternancia de género. Los Estatutos Autonómicos definirán su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción.	Artículo 69. 29 diputados y diputadas 12 de los cuales por igualdad territorial (2 por provincia) 14 por población (cada provincia elegirá por población) 1 por cada pueblo indígena: 1 pueblo guaraní, 1 weenhayek y 1 tapiete, elección directa.	Artículo 19. La Asamblea Legislativa Departamental está constituida por tres representantes de cada una de las provincias del departamento, elegidos mediante el voto universal, libre, directo y secreto, de los ciudadanos de su circunscripción provincial, dos por mayoría y uno por minoría, además de dos indígenas y dos campesinos departamentalmente, elegidos por sus usos y costumbres.	Artículo 25. I. La Asamblea Departamental, está constituida por un representante de cada una de las secciones municipales de las provincias del Departamento, llamados asambleístas departamentales, elegidos en forma uninominal, mediante voto universal, libre, directo y secreto de los habitantes del Departamento Pando, en circunscripciones municipales, de conformidad a las normas electorales en vigencia.	Artículo 18. Conformación, elección y duración del mandato I. La Asamblea Legislativa Departamental está constituida por veintiocho (28) miembros o asambleístas, provenientes de las provincias y de los pueblos indígenas oriundos del Departamento, de acuerdo a la siguiente fórmula: Un Asambleísta territorial por cada una de las quince (15) provincias del Departamento. Un Asambleísta de cada uno de los cinco (5) pueblos indígenas oriundos del Departamento Autónomo de Santa Cruz: chiquitano, guaraní, guarayo, ayoreo y mojeño.

COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA (cont.)

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
				Ocho (8) asambleístas por población que se asignarán a las provincias de Departamento, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV). II. La elección de los asambleístas territoriales y por población de las provincias y de los pueblos indígenas oriundos del Departamento se realiza mediante sufragio universal y directo, en la forma que determine la Ley Electoral del Departamento Autónomo de Santa Cruz. III. La postulación de las candidaturas indígenas se realiza por sus organizaciones legalmente reconocidas, según sus normas, usos y costumbres. La Corte Departamental Electoral debe garantizar y avalar la elección de los representantes de los pueblos indígenas oriundos del Departamento, de acuerdo a reglamento específico. VII. Las listas de candidatos titulares tienen una conformación paritaria de hombres y mujeres.

La forma de elección de las y los asambleístas departamentales se basa en criterios diferentes, y éste es un aspecto que requiere ser compatibili-

zado en la Ley Marco de Autonomías y Descen-
tralización:



TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Total 29 2 por provincia 12 14 por población 1 por pueblos indígenas	Total 28 3 por provincia (dos por mayoría 1 por minoría) 2 por pueblos indígenas 2 por campesinos	Total 15 1 por municipio	Total 28 1 por provincia (15) 1 por pueblo indígena (5) 8 por población
Elección directa.	Por sus usos y costumbres.	No menciona.	Hace diferenciación entre la elección de los pueblos indígenas y la selección. La elección es por voto universal, y la selección por usos y costumbres. Establece el principio de la equidad de género en el proceso de elección de la Asamblea.

El texto de la nueva Constitución no precisa el procedimiento de la elección de la Asamblea y deja ese aspecto a la sujeción a la normativa vigente. Sin embargo, la disparidad al respecto en los estatutos va a requerir la necesaria compatibilización. Aunque los estatutos de los departamentos de Tarija y Santa Cruz son parecidos, no son coincidentes en la forma de elección de los pueblos indígenas. En el primero se menciona elección directa a través del voto universal y secreto. Pando no entra en las diferencias entre provincias, pueblos indígenas o población: recurre a la sección municipal como circunscripción uninominal. Y, finalmente, el Estatuto de Beni, a diferencia de los otros tres, introduce la elección de la población campesina.

Solamente el Estatuto de Santa Cruz determina que en la elección de la Asamblea debe considerar la equidad de género, coincidentemente con la Constitución.

a) Tiempo de mandato

El periodo de cinco años para los asambleístas departamentales y la reelección continua por un

periodo es coincidente en general, tanto en la nueva Constitución como en los estatutos, salvo Beni, que admite la reelección discontinua.

b) Suplencia

El Estatuto de Beni y la Constitución no consideran las suplencias en la Asamblea, mientras que Tarija, Pando y Santa Cruz definen la elección del titular y el suplente.

Solamente en el Estatuto de Tarija se subraya el alcance departamental de las y los asambleístas departamentales. “Cada Diputado o Diputada Departamental representa a la totalidad del Departamento de Tarija y no está sujeto a mandato imperativo” (artículo 74). Es el único estatuto que hace esta precisión, en contraposición a la Constitución, que hace referencia a una relación más directa entre representantes y representados.

TIEMPO DE MANDATO

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Artículo 288 El periodo de mandato de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos será de cinco años, y podrán ser reelectos o reelectos de manera continua por una sola vez.	Elegidos por voto directo y secreto por 5 años Reelegidos por una sola vez La Ley Electoral Departamental establecerá criterios de paridad entre hombre y mujer	Artículo 20. I. Los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental ejercerán sus funciones por cinco años continuos y la renovación de la Asamblea será total, pudiendo ser reelegidos de forma continua por una sola vez.	Artículo 28. Los asambleístas departamentales electos ejercerán sus funciones por un periodo de cinco años y la renovación de la Asamblea Departamental será total, no pudiendo ser reelegidos en sus funciones por más de dos periodos constitucionales, sean éstos continuos o discontinuos. Sus mandatos son	V. El mandato de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental es de cinco años y pueden ser reelectos una sola vez de manera continua.

SUPLENCIA

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
	Los Diputados pueden ser titulares o suplentes; el diputado suplente asume la representación en ausencia del titular en los casos y condiciones establecidos en el presente Estatuto y en el Reglamento Interno del Parlamento Departamental. Los diputados suplentes no tienen remuneración, salvo cuando ejercen las funciones del titular.		Artículo 25 II. Cada asambleísta será electo con su respectivo suplente, que asumirá funciones en caso de ausencia definitiva o temporal del titular. Una norma especial, a ser emitida por la Asamblea Departamental, reglamentará las condiciones de su remuneración y los mecanismos de suplencia.	VI. Los asambleístas pueden ser titulares o suplentes. El asambleísta suplente asume la representación en ausencia del titular en los casos y condiciones establecidos en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa Departamental. Los asambleístas suplentes no tienen remuneración, salvo cuando ejercen las funciones del titular.

c) Requisitos para ser elegido o elegida a la Asamblea

En general, los requisitos que proponen los estatutos de los cuatro departamentos pueden ser

adecuados a la Constitución. Sin embargo, llama la atención el requisito de 10 años de residencia continua que proponen Beni y Pando, mientras que la nueva Constitución y el Estatuto de Tarija establecen dos años de residencia. En el caso de

Beni y Pando, parece más un límite a la posibilidad y al derecho de que las y los migrantes pue-

dan acceder a la representación de la Asamblea Departamental.

REQUISITOS PARA SER ELEGIDO O ELEGIDA A LA ASAMBLEA

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Artículo 287 I. Las candidatas y los candidatos a los concejos y a las asambleas de los gobiernos autónomos deberán cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, y: 1. Haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en la jurisdicción correspondiente. 2. Tener 18 años cumplidos al día de la elección. II. La elección de las Asambleas y Concejos de los gobiernos autónomos tendrá lugar en listas separadas de los ejecutivos.	Para ser electo Diputado del Parlamento Departamental se deberán cumplir los siguientes requisitos: a) Ser boliviano de origen y haber cumplido con los deberes militares en el caso de los varones. b) Ser ciudadano en ejercicio al día de la elección. c) Estar inscrito en el registro electoral. d) Ser postulado por un partido político, o directamente por agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas en la forma que determine la Constitución y la ley. e) No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado; ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriado; ni estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad establecidos por la Ley Electoral Departamental. f) Tener residencia probada en el Departamento de Tarija y en la circunscripción electoral correspondiente, en los últimos dos años previos a su elección.	Artículo 21. I. Para ser elegido en representación provincial, miembro de la Asamblea Legislativa Departamental, mediante voto popular, se requieren los siguientes requisitos: • Ser beniano (a) de origen o tener una radicatoria mínima de diez años en el departamento. • Haber cumplido los deberes militares si corresponde. • Tener 25 años de edad cumplidos al día de la elección. • Estar inscrito en el registro electoral. • Ser postulado por un partido político o directamente por agrupaciones ciudadanas y/ o pueblos indígenas en la forma determinada por el presente estatuto. • No haber sido condenado a pena corporal, ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados; ni estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad por la ley.	Artículo 26. Para ser elegido miembro de la Asamblea Departamental se requiere: 1. Tener domicilio real y haber vivido los últimos diez años en el Departamento Pando. 2. Ser postulado de conformidad a las normas electorales en vigencia. 3. Cumplir los demás requisitos exigidos para ser Diputado Nacional.	Artículo 19. Requisitos para ser asambleísta Para ser asambleísta, los ciudadanos deben cumplir con los siguientes requisitos mínimos: Tener nacionalidad boliviana. No tener pliego de cargo o sentencia condenatoria ejecutoriada. Otros requisitos establecidos en la Ley Electoral del Departamento.

d) Ejecutivo Departamental: Gobierno departamental y gobernador

Tanto la nueva Constitución como los cuatro estatutos establecen que la máxima representación ejecutiva del gobierno departamental es el gobernador. El nuevo texto constitucional incorpora lenguaje no sexista para nombrar a las autoridades; por tanto, el gobernador puede ser hombre o mujer.

Si bien la estructura del ejecutivo departamental guarda una organización parecida en los cuatro estatutos, es importante marcar algunas diferencias.

El Estatuto de Tarija establece que el gabinete departamental está constituido por el gobernador, el jefe de gabinete, los secretarios departamentales. El jefe de gabinete y los secretarios departamentales son designados y removidos por el gobernador a través de decreto departamental. Mientras que los ejecutivos seccionales no forman parte del gabinete departamental, son elegidos por voto como diputados de la asamblea departamental y de entre los que son elegidos por cada provincia, el gobernador elige a uno de ellos. Es decir, su nominación depende también del gobernador, es una elección indirecta que guarda semejanza con la del actual subprefecto.

El Estatuto de Tarija no menciona la representación del cantón; se queda en la provincia, el municipio y la autonomía indígena. En cuanto a esta última, no establece su definición territorial.

El gobernador, según el Estatuto de Tarija, no está acompañado por un vicegobernador electo, como determinan los Estatutos de Santa Cruz, Beni y Pando. En la práctica, el gobernador es el único representante del ejecutivo elegido de manera directa y por voto.

En cambio, en los Estatutos de Santa Cruz, Beni y Pando, el gobernador, el vicegobernador y los subgobernadores son elegidos por voto universal y directo. A diferencia de Pando, que no especifica, en Santa Cruz y Beni se mantiene, igual que en la Constitución anterior, la elección democrática de los corregidores en los cantones.

e) Suplencia

La suplencia es otro dato que diferencia los estatutos y la nueva Constitución. El texto constitucional establece que el suplente temporal del gobernador o la gobernadora es una o un asambleísta, mientras que en los estatutos esto no se admite. En ese sentido, estamos ante un presidencialismo más radical en los gobiernos subnacionales que el que propone la nueva Constitución.

Aunque los Estatutos de Beni y Pando no establecen textualmente la suplencia, se puede suponer que es el vicegobernador el que sustituye al gobernador, mientras que el Estatuto de Tarija define que el jefe de gabinete es el que asume la suplencia ante la ausencia temporal o definitiva del gobernador.

Ante la eventualidad de la muerte, renuncia o destitución del gobernador o gobernadora, de acuerdo a la Constitución, se procede a una nueva elección en caso de que hubiera transcurrido la mitad del mandato, es decir, dos años y medio. En el Estatuto de Tarija se establece que el jefe de gabinete asumirá las funciones del gobernador, siempre y cuando no hubieran transcurrido “más de tres años de mandato”. El Estatuto de Santa Cruz sólo establece la suplencia del vicegobernador, sin especificar el tiempo en que deben convocarse nuevas elecciones. Se puede interpretar que, ante una renuncia temporal o definitiva del gobernador de Santa Cruz, el vicegobernador termina el periodo de gobierno del Ejecutivo Departamental. Y, ante la ausencia del vicegobernador, el presidente de la Asamblea y, a falta de este último, el presidente de la Corte Superior de Distrito de Santa Cruz, “en estricta prelación”. El Estatuto cruceño es el único que prevé esta prelación ante la ausencia del gobernador o gobernadora electa, prelación que, dicho sea de paso, es similar al que se establece en el caso del Presidente del Estado.

EJECUTIVO DEPARTAMENTAL: GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y GOBERNADOR

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Artículo 279. El órgano ejecutivo departamental está dirigido por la Gobernadora o el Gobernador, en condición de máxima autoridad ejecutiva.	Artículo 80. 2. El Órgano Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador del Departamento, un Jefe de Gabinete, los Secretarios Departamentales y los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo y otros órganos que pudieran establecerse en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo Departamental. 3. El Gobernador, el Jefe de Gabinete y los Secretarios Departamentales se reúnen en el Gabinete Departamental. El Jefe de gabinete y los Secretarios Departamentales son designados y removidos por el Gobernador mediante decreto departamental. 1. El Gobernador ostenta la representación suprema del Departamento Autónomo de Tarija y la representación ordinaria del Estado Nacional en el Departamento. Dirige y coordina el Poder Ejecutivo Departamental.	Artículo 26. El Régimen Autonómico del Departamento del Beni, establece que el Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador del Departamento, el Vicegobernador, el Secretario General y los Secretarios Departamentales con jurisdicción departamental, los Subgobernadores y Corregidores con jurisdicción en sus respectivas provincias y cantones. Artículo 27.- I.- EL Gobernador, el Vicegobernador, los Subgobernadores y Corregidores del Departamento del Beni serán elegidos mediante voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos de sus correspondientes jurisdicciones, de acuerdo a las normas electorales. II.- El Gobernador y el Vicegobernador del Departamento serán elegidos en fórmula única.	Artículo 37. I. El Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador del Departamento, el Vicegobernador, los Secretarios con jurisdicción departamental y los Subgobernadores con jurisdicción en sus respectivas provincias; tienen a su cargo la administración pública del Departamento, en el marco de la Constitución Política del Estado, las leyes de la República, el presente Estatuto Fundamental y las normas departamentales. II. Su composición, funciones, formas de elección y designación, la estructura del gobierno y otras inherentes a la administración pública departamental, serán reguladas por norma de la Asamblea Departamental.	II. El Ejecutivo Departamental está compuesto por el Gobernador, los Secretarios Departamentales, el Vicegobernador, los Subgobernadores y los Corregidores. III. El Gobernador y sus Secretarios Departamentales se reúnen en Gabinete Departamental. IV. Los Secretarios Departamentales son designados y removidos por el Gobernador a través de decreto departamental. La función principal de los Secretarios Departamentales es despachar los asuntos de la administración del Departamento, a través de resoluciones administrativas departamentales.

SUPLENCIA

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Artículo 286. I. La suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo corresponderá a un miembro del Concejo o Asamblea de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda. II. En caso de renuncia o muerte, inhabilidad permanente o revocatoria de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo, se procederá a una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato. En caso contrario, la sustituta o sustituto será una autoridad ya electa definida de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.	6. En los casos de muerte, renuncia, incapacidad o revocatoria del mandato del Gobernador, asumirá sus funciones el Jefe de Gabinete hasta la elección de un nuevo Gobernador, siempre que no hubieran transcurrido tres años del período de gobierno. Si hubieren transcurrido más de tres años de mandato, el Jefe de Gabinete.	No menciona explícitamente..	No menciona explícitamente.	Artículo 22. (suplencia) V. El Vicegobernador es elegido junto al Gobernador y sus funciones principales son: reemplazar al Gobernador en caso de impedimento, renuncia o ausencia temporal; apoyar al Gobernador y coordinar con los Subgobernadores el cumplimiento de sus funciones con miras al desarrollo armónico de la autonomía departamental.

f) Condiciones para ser gobernador o gobernadora

En cuanto a las condiciones para ser gobernador o gobernadora que establecen tanto la nueva Constitución como los cuatro estatutos, son coinciden-

tes: Tener 25 años de edad³, periodos de gobierno de 5 años y la reelección continua por una sola vez. Sólo Santa Cruz establece la discontinuidad. En los cinco documentos analizados, el mandato de los gobernadores y gobernadoras está sometido a referendo revocatorio.

³ Los Estatutos (ver el de Tarija) establecen la misma edad tanto para el Ejecutivo como para la Asamblea, mientras que el texto constitucional hace diferencia: para la Asamblea 18 y para el Ejecutivo 25.

El Estatuto de Santa Cruz, al igual que el texto constitucional, establece la segunda vuelta en caso de que ninguno de los o las candidatas hubiera alcanzado la mitad más uno, mientras que el Estatuto de Tarija admite la mayoría simple para esta elección.

Otra diferencia que se puede resaltar es el requisito de residencia de 10 años para postularse al cargo de gobernador o gobernadora.

g) Ejecutivo Departamental

La forma de gobierno que proponen los estatutos y la nueva Constitución en el gobierno departamental es de corte presidencialista: división de los poderes; la representación principal del gobierno departamental recae en la representación del gobernador o gobernadora, que es elegido o elegida de forma directa por los votantes.

Es evidente la dificultad para establecer funciones para el o la vicegobernadora. La función de apoyar al gobernador en la coordinación con los subgobernadores es la más clara en los estatutos.

Este aspecto de la representación del vicegobernador fue analizado ampliamente en la Asamblea Constituyente y el debate interno tuvo dificultades para determinar una función efectiva y complementaria en el gobierno departamental; por el contrario, se argumentó sobre sus peligros para la gobernabilidad, dada la menor complejidad del gobierno departamental en comparación con el gobierno central, teniendo en cuenta además que las otras representaciones territoriales establecidas por los estatutos (salvo el de Tarija) serán electas a través del voto directo, lo que dejará muy poco margen para la realización efectiva de las funciones del o la vicegobernador, en tanto no se den las condiciones para que reemplace al gobernador o gobernadora. Por ello, en la Constitución se decidió retomar la figura que funciona en el gobierno municipal. Esto es, que el remplazo del gobernador temporal (o definitiva, después de las tres cuartas partes de la gestión) será cumplido por un o una asambleísta departamental, elegido o elegida en el seno de la propia Asamblea.

9

¿SE RECOGE LA PROPUESTA DE DEMOCRACIA CONSOCIACIONAL EN LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS?

La respuesta a la pregunta del título es clara. Los estatutos no están inspirados en la democracia consociativa, como hemos podido ver a lo largo de este documento. El modelo de democracia que proponen es más bien la conocida como “democracia integrativa”, que reconoce la existencia de la diversidad cultural. Este reconocimiento se centra, como menciona Luis Tapia, en los derechos especiales, las políticas de acción positiva y las cuotas en la representación, sin que ello pretenda cambiar las reglas de juego de las relaciones de poder ni las reglas de las instituciones más importantes.

Según el politólogo holandés Arend Lijphart, autor del concepto “democracia consociativa”, existen dos tipos extremos de modelos democráticos: la democracia de mayoría y la democracia consociativa. La primera se desarrolla en sociedades homogéneas y la segunda en sociedades segmentadas o multiculturales.

Las principales características de la democracia consociativa son: a) la proporcionalidad étnico-lingüística en la composición del Ejecutivo (ministerios, gabinetes, etc.), en los órganos legislativos, judicial y, en general, en la administración pública; b) la autonomía territorial y funcional

para las minorías y su derecho de veto a las decisiones colectivas que afectan a su comunidad.

Se trata de la consideración de una serie de reformas destinadas a garantizar el igual derecho de participación de las diferentes culturas. Por eso, las transformaciones en las instituciones, considerando las diferencias culturales o de otra índole, son una condición para la realización de la democracia consociativa.

En los estatutos se pueden encontrar algunas características de la democracia consociativa, como la representación de los pueblos indígenas en la Asamblea, pero sin que ello influya en la composición del resto de las instituciones del gobierno departamental autónomo.

El texto constitucional se aproxima más al concepto de democracia consociativa: a) busca redefinir la estructura del Estado considerando principalmente a los pueblos y naciones indígenas originarios y campesinos; b) los pueblos indígenas originarios campesinos tienen representación en las instituciones, especialmente en los ámbitos deliberativos (existe vacío en cuanto a la composición de las representaciones ejecutivas); c) establece espacios de deliberación para la toma de decisiones.

10 CONTROL SOCIAL

A excepción del Estatuto del Beni, los otros tres (Pando, Beni y Santa Cruz) incorporan el control social. En el caso de Pando, en el capítulo III, el control social es parte de los derechos y las obligaciones de los y las ciudadanas pandinas (art. 12). La importancia que el Estatuto de Pando le da al control social no es central, mientras que Tarija y Santa Cruz le dan mayor importancia. Tarija incorpora los principios del gobierno autonómico (igual que el texto constitucional) entre los deberes y como uno de los componentes del capítulo II “Nuevo Modelo de Gestión Democrática”; y Santa Cruz lo hace fundamentalmente en el art. 71: mecanismo de control social del “Régimen de Control Ciudadano y Participación Ciudadana”.

En la nueva Constitución, el control social corresponde al título VI de la segunda parte: “Estructura y Organización Funcional del Estado”, es decir, es parte fundamental de la institucionalidad del Estado. En cuanto a los gobiernos subnacionales, el control social es uno de los principios que organiza a los gobiernos autónomos.

Pero, al margen de la importancia que cada uno de los documentos le ha dado al control social, la diferencia más importante entre los estatutos y la Constitución radica en el sujeto del control social. Para los estatutos, éste es el ciudadano o ciudadana individual, con la variante del Estatuto de Santa Cruz, el cual determina: “Créase un mecanismo de control ciudadano y partici-

pación social, con el objeto de que la sociedad civil pueda participar, conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas departamentales”, y en el art. 72 determina que el “mecanismo de control social⁴ está compuesto por representantes de organizaciones e instituciones de la sociedad civil con personalidad jurídica reconocida en el Departamento de Santa Cruz”. Es decir, es el derecho del ciudadano o ciudadana, que está representado por las organizaciones sociales de la sociedad civil.

El Estatuto de Tarija también mantiene el criterio de que el control social es responsabilidad de las y los ciudadanos, de las instituciones y las organizaciones sociales: “El control social es el derecho y la responsabilidad que tiene todo ciudadano en ejercicio, así como las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, de coadyuvar a la transparencia y calidad de la gestión pública a nivel municipal y departamental” (art. 59). En general, la concepción del control social establecida en los estatutos mantiene un método ya aplicado en el país, concretamente en los gobiernos municipales. Es decir, un tipo de participación que se acerca más a la movilización social que a la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad sobre los resultados de las decisiones y las políticas, y sobre el destino de los recursos públicos. Este tipo de control social está más vinculado a la idea de la transparencia en la gestión pública adminis-

4 Los Mecanismos de Control Social (MCS), de nivel nacional y departamental, fueron creados en el contexto del programa del Banco Mundial para los países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) e institucionalizados por la Ley del Diálogo Nacional (2001).

trativa, que a la posibilidad de construir un espacio de relación entre el Estado y la sociedad.

La nueva Constitución establece como sujeto del control social a la sociedad civil organizada:

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos (art. 241).

Además, cambia el sentido del control social para darle un rol de corresponsabilidad en la gestión pública. Se establece un control social que no se limita a volver transparente la gestión pública, sino que se abre la posibilidad real de que la “sociedad civil organizada”⁵ intervenga en las decisiones de las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno, y en ese sentido se pretende inaugurar una nueva relación entre Estado y sociedad civil.

La conformación y el funcionamiento de este tipo de control social será un reto, ya que se basa en la idea de que la sociedad civil determina los objetivos, roles y contenidos de las instituciones estatales y, por ello, se espera que tenga un rol importante, creativo y responsable en la construcción de las nuevas instituciones.

El art. 242 detalla el contenido de los alcances del control social:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descen-

tralizadas y desconcentradas.

4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la ley.
6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.
8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

Recordemos el inicio del debate sobre el rol de la sociedad civil con la propuesta del cuarto poder, que era el Poder Social Plurinacional. La preocupación central en ese momento no estuvo centrada en el control social como mecanismo de transparencia pública, sino en el destino que debía tener en el nuevo diseño institucional la sociedad civil organizada, recogiendo en esta reflexión la larga práctica de control social que tiene la sociedad boliviana, tanto en el área rural como urbana. Esta fortaleza cotidiana e histórica nos remonta a momentos importantes, como en los primeros años de la Revolución del 52, como en el gobierno de Juan José Torres (1971), momentos en los que el movimiento popular llegó incluso a demandar el cogobierno.

Estas pretensiones iniciales fueron modificadas, principalmente por dos aspectos: Primero,

⁵ Es importante aclarar que cuando se dice “sociedad civil organizada” se habla de todas las organizaciones sociales que existen en el país, desde las indígenas hasta las empresariales.

porque en la relación y coordinación entre las instituciones nacionales, el “cuarto poder” aparecía como un supra poder que causaba un desequilibrio en la organización institucional y la gobernabilidad. Segundo, por la necesidad de mantener la distancia e independencia del control social con relación a las instituciones a las que pretende controlar, y prever el riesgo de su burocratización y cooptación por el aparato de gobierno.

Por tanto, una eventual adecuación entre los estatutos y la nueva Constitución deberá discutir los principios desde los cuales se construye, en los gobiernos autónomos, el control social. Como hemos visto, las visiones son diferentes y corresponden a dos tipos de relación entre el Estado y la sociedad.

Pero también será importante discutir la ausencia de los ciudadanos y ciudadanas individuales en el texto de la nueva Constitución.

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
Título VI. Participación y control social Artículo 241. I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas. II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos. IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.	Artículo 8. Principios del Gobierno Autónomo Departamental h) Principio Control social: Que reconoce el derecho y la responsabilidad que tiene todo ciudadano en ejercicio, organizaciones e instituciones de la sociedad civil de coadyuvar en la transparencia de la gestión pública y en la sanción de la corrupción en el nivel municipal y departamental. Artículo 57. Deberes de los Ciudadanos. 6. Ejercer la ciudadanía activa en las instancias de participación democrática y de control social, denunciando todo	No menciona.	Artículo 12. Es obligación de todos los estantes y habitantes, salvo expresas excepciones debidamente reglamentadas, observar y cumplir los siguientes deberes establecidos en el régimen autonómico del Departamento Pando. a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes de la República, el presente Estatuto Fundamental, normas y disposiciones de carácter nacional y departamental, emanadas de autoridad legítima y legalmente constituida. b) Defender la institucionalidad democrática de los	Capítulo 5. Régimen de control ciudadano y participación social Artículo 71. Mecanismo de Control Social I. Bajo el nombre de Mecanismo de Control Social, créase un mecanismo de control ciudadano y participación social, con el objeto de que la sociedad civil pueda participar, conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas departamentales y los procesos participativos de la toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social.

(cont.)

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social. VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad. Artículo 242. La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley: 1. Participar en la formulación de las políticas de Estado. 2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes. 3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas. 4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la	acto de corrupción y ponderando la práctica de una gestión pública honesta y transparente. Mecanismos de Participación, Control Social y Democracia Directa Artículo 58.- Participación Democrática. Se reconoce el derecho a la participación democrática del pueblo en la gestión de los intereses colectivos del Departamento, el cual podrá ser ejercido de manera irrestricta en las instancias y mecanismos de participación y control social creados por el Nuevo Modelo de Gestión Democrática que asume para sí el Gobierno Autónomo del Departamento de Tarija. Artículo 59.- Control Social. El control social es el derecho y la responsabilidad que tiene todo ciudadano en ejercicio, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, de coadyuvar a la		órganos e instituciones de Autogobierno Departamental. c) Ejercer el control social efectivo, a través de los órganos legalmente constituidos, denunciando ante las autoridades competentes todo acto de corrupción, así como de reconocer y ponderar la gestión pública honesta y eficiente.	II. Las facultades y atribuciones del Mecanismo de Control Social serán normadas por ley departamental.. Artículo 72. Conformación El Mecanismo de Control Social está conformado por representantes de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, con personalidad jurídica reconocida en el Departamento Autónomo de Santa Cruz.

(cont.)

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna. 5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la ley. 6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado. 7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado. 8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente. 9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan. para los cargos públicos que correspondan.	transparencia y calidad de la gestión pública en el nivel municipal y departamental. Los mecanismos de participación y control social serán objeto de reglamentación mediante ley Departamental..			

(cont.)

CONSTITUCIÓN	TARIJA	BENI	PANDO	SANTA CRUZ
10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan. Artículo 270. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: (...) transparencia, participación y control social.				



A MANERA DE CONCLUSIÓN

En general, y mirando de manera constructiva una eventual adecuación de los estatutos al nuevo texto constitucional, se pueden encontrar importantes puntos de coincidencia en cuanto al modelo de Estado, al sistema de gobierno y al control social.

Más allá de los detalles formales como el número y la forma de la composición, por ejemplo, de los gobiernos departamentales, la existencia de suplentes o no de los y las asambleístas, el tema de fondo es la visión subordinada que los estatutos tienen de la autonomía indígena y, en general, de lo indígena originario campesino.

El reconocimiento de lo indígena se limita a los derechos especiales, a la representación en las asambleas y a la preservación de la cultura indígena como identidad departamental.

Son dos visiones (la de la Constitución y la de los estatutos), por momentos antagónicas, como, por ejemplo, en el reconocimiento de lo comunitario como forma del sistema de gobierno (en los estatutos el control social aparece reducido a la transparencia de la gestión pública y es concebido desde arriba).

12 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

LIJPHART, AREND:

Las democracias contemporáneas: Un estudio comparativo. Barcelona, 1987.

Editorial Ariel, S.A.

ROMERO BONIFAZ, CARLOS GUSTAVO:

Constituciones comparadas y comentadas:
Estados unitarios, federales, autonómicos,
socialistas, plurinacionales y multiculturales.

Editorial El País, Santa Cruz de la Sierra, 2007

TAPIA, LUIS:

La igualdad es cogobierno. CIDES, Asdi-Sarec,
Plural, La Paz, 2007.

