



LÍNEAS DE ADECUACIÓN DE LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS A LA NUEVA CONSTITUCIÓN



C a r l o s B ö h r t I .

LÍNEAS DE ADECUACIÓN DE LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS A LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Carlos Böhrst I.



© 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:
Mayo de 2009

Depósito legal:
4-1-952-09

Edición de textos:
Fernando Molina

Diseño y diagramación:
Molina&Asociados

IDEA Internacional - Bolivia
Plaza Humboldt No.54
Tel.: +591-2-2775252
La Paz, Bolivia

ÍNDICE

1. CONTEXTO POLÍTICO	7
2. METODOLOGÍA	9
3. DISEÑO DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL	10
3.1. Alcance y jerarquía de los niveles autónomos	10
3.2. Estructura del gobierno departamental	15
3.3. Composición de la asamblea	15
3.4. Composición del órgano ejecutivo	16
4. ASIGNACIONES COMPETENCIALES	17
5. EVALUACIÓN SECTORIAL	20
5.1. Educación	20
5.2. Salud	23
5.3. Servicios de justicia	26
5.3.1. La administración de justicia	26
5.3.2. El órgano administrativo judicial	29
5.3.3. El Ministerio Público	31
5.3.4. Procuraduría General del Estado	32
5.3.5. Defensor del Pueblo	33
5.4. Régimen electoral	34
5.5. Tierra	36
5.6. Control fiscal	38
6. OTRAS INSTITUCIONES	41
6.1. Administración tributaria	41
6.2. Entidades regulatorias	42
6.3. Servicio civil	42



PRESENTACIÓN

El día domingo 25 de enero de 2009, las ciudadanas y ciudadanos de Bolivia concurren 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, que traduzca adecuadamente los principios y definiciones generales que contiene 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, 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 de los documentos en los tiempos que se manejan y en la naturaleza de los instrumentos analizados (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 CONTEXTO POLÍTICO

Septiembre de 2008 estuvo marcado por el re-crudecimiento de la polarización política entre el gobierno, que pugnaba por ingresar a la fase final de ratificación y validación de la nueva Constitución, y los esfuerzos de los prefectos y movimientos cívicos de la denominada “Media luna” por llevar a la práctica sus Estatutos Autonómicos (EA), aprobados, poco tiempo antes, con el voto referendario de sus propios cuerpos electorales. En ese marco, los peores temores que atenazaban a la población boliviana se convirtieron en una dura realidad los días jueves 11 y viernes 12 de septiembre en Pando: al menos 20 muertos fueron el resultado de los enfrentamientos entre dirigentes cívicos y empleados prefecturales, por un lado, y campesinos masistas, por el otro. La peor parte, ciertamente, le tocó a estos últimos (dieciseis de los veinte fallecidos salieron de sus filas), dando pie a que los voceros gubernamentales sostengan que lo sucedido en el departamento más norteño del país fue una verdadera masacre.

Los Comités Cívicos de Santa Cruz y Tarija, por su parte, bloquearon carreteras exigiendo la atención inmediata a sus demandas (devolución del impuesto directo a los hidrocarburos y vigencia de la autonomía), bloqueos contra los que organizaciones populares afines a Evo Morales erigieron otras barricadas. La situación, al inicio de la segunda quincena del mes, era confusa y crecientemente conflictiva. Los dirigentes cívicos cruceños, influidos quizás por esa atmósfera de incertidumbre, o debido a la cercanía de la fiesta cívica departamental y a la inauguración de la tradicional Feria Internacional, o por ambos fac-

tores, anunciaron el cese de los bloqueos y la decisión de dejar expeditas las carreteras de acceso a la “capital oriental”. Esa positiva decisión, empero, no fue seguida por una voluntad semejante en las barricadas contrarias: los dirigentes sociales optaron por marchar sobre la ciudad de Santa Cruz. Rápidamente, diferentes contingentes comenzaron a avanzar hacia la gran mancha urbana, introduciendo en el ya delicado escenario nacional el inminente peligro de nuevos episodios aún más sangrientos que los pandinos. Cuando todo parecía indicar que la violencia política resultaba prácticamente inevitable, a pocos kilómetros de la ciudad, el 24 de septiembre, los marchistas detuvieron su caminata e hicieron pública su determinación de evitar la espiral de violencia que la población temía y, en consecuencia, retornar a sus comunidades de origen, dejando en manos del gobierno la potestad de abrir un escenario de concertación con las fuerzas de oposición.

Algunos aseguran que fueron más de 70.000 personas (cifra que equivale aproximadamente al diez por ciento de los habitantes de la sede de gobierno) las que, entre la tarde del día lunes 20 y el martes 21 de octubre, ocuparon la plaza Murillo de la ciudad de La Paz con el objetivo de obligar al Congreso Nacional a sancionar la ley de convocatoria a los referendos dirimidor y ratificatorio del proyecto de nueva Constitución (PNC), actos de consulta con los que, finalmente, concluiría el proceso constituyente iniciado en agosto de 2006. Empero, durante las dos semanas anteriores al arribo de los marchistas a La Paz, a partir del 8 de octubre, las representaciones

parlamentarias del partido de gobierno (MAS) y de las organizaciones políticas de oposición (PODEMOS, UN y MNR) afanosamente se habían dedicado a concertar la introducción de modificaciones al texto del proyecto de Carta Magna aprobado por la Asamblea Constituyente en las postrimerías del año 2007; modificaciones que justificarían la convocatoria a las dos consultas populares destinadas a dar vigencia, o en su caso a rechazar, la nueva Ley Fundamental boliviana. Cualquiera que haya sido el impulso mayor para ello, y al margen de la división interna de la principal fuerza opositora, PODEMOS, lo cierto es que al mediodía del martes 21 de octubre, por dos tercios de votos, el Congreso Nacional emitió una ley incorporando cambios a más de 144 artículos del PNC y, al mismo tiempo, fijando el domingo 25 de enero de 2009 para el verificativo de los referendos. Conocidas las decisiones congresales, una suerte de alivio generalizado se extendió por todo el país, especialmente en La Paz, sede de los

poderes Ejecutivo y Legislativo y escenario de la multitudinaria movilización.

Entre las modificaciones acordadas –relevantes para este trabajo– destacan las introducidas a la Parte Tercera del PNC, que implican un profundo rediseño de la organización territorial del Estado y del régimen de autonomías a implantarse en el país. La remozada ingeniería estatal encuentra su complemento, además, en la tercera disposición transitoria, gracias a la que los cuatro departamentos de la “Media luna” podrán acceder directamente a la autonomía aplicando en la práctica sus Estatutos Autonómicos, aunque previamente adecuados a las disposiciones de la nueva Carta Magna. Uno de los saldos positivos de la salida política concertada el 21 de octubre fue, en consecuencia, abrir la puerta que conduce, por intermedio del referéndum ratificatorio, a decidir democráticamente si la nueva Constitución y los EA entran en vigencia o, por el contrario, no lo hacen.

2 METODOLOGÍA

Este estudio descansa en un supuesto: asume que los resultados del referendo del 25 de enero de 2009 abrirán, por mandato de la tercera disposición transitoria de ésta, la posibilidad de que Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando accedan directamente al régimen autonómico, previa adecuación de sus Cartas Orgánicas a la normativa constitucional remozada.

La implementación práctica de la autonomía implica la presencia de, al menos, tres componentes: el ejercicio efectivo de las potestades legislativa y ejecutiva por parte de las entidades territoriales autónomas; la organización de procesos concertados de transferencia de competencias y de recursos del nivel nacional y, tercero, la toma de decisiones independientes y oportunas por parte de los gobiernos autónomos. Estos tres componentes conllevan, adicionalmente, la necesidad de contar con instrumentos –entre los que destacan los dispositivos institucionales– que les permitan a los órganos autónomos ejercer efectivamente las potestades mencionadas y el autogobierno. En todo caso, la vigencia real de la autonomía no podrá sino articularse con grados de complejidad y duración diversos, según se trate de unos u otros actores (departamentos, municipios o entidades territoriales indígenas u originarias).

Con las precisiones anteriores, el estudio realizado se planteó como objetivo aproximarse a las áreas y temas que, por sus diferencias de concepción o de redacción, podrían exigir esfuerzos de adecuación entre los Documentos Orgánicos departamentales y la nueva Carta Magna, privilegiando en ambos casos la dimensión institucio-

nal. El estudio, sin embargo, no se detuvo en el análisis –ni crítico ni descriptivo– de los diseños institucionales contenidos en la nueva Constitución (NC) y en los EA, sino, más bien, centró su atención en las relaciones de correspondencia o de incompatibilidad existentes entre el andamiaje institucional estatutario y el de la NC.

Circunscrito el “objeto” de estudio de ese modo, fue abordado prestando atención a cuatro dimensiones del mismo: i) el diseño del gobierno departamental; ii) las diferencias existentes en las asignaciones competenciales, desde una perspectiva macro; iii) las coincidencias e inadecuaciones en seis materias particulares, y iv) las nuevas instituciones que figuran en una u otra carta orgánica y no en la otra ni en la Constitución.

Las seis materias elegidas fueron educación, salud, servicios de justicia –incluyendo fiscalía, defensa de derechos humanos y procuraduría–, régimen electoral, ordenamiento territorial y tierra y control fiscal. Para cada una de ellas se elaboraron cuadros comparativos, los que facilitaron la identificación del nivel de correspondencia entre los textos normativos contrastados y, en su caso, la o las líneas de adecuación respectivas.

El alcance territorial de la investigación, limitado a los Estatutos de Santa Cruz y Tarija, fue preestablecido por la entidad patrocinadora, IDEA Internacional, la que, probablemente, decidió priorizar estos departamentos debido a los roles políticos desempeñados por los líderes cruceños y tarijeños en el escenario político nacional a partir de 2006 y, quizás, atendiendo a los contenidos de ambos documentos estatutarios.

3

DISEÑO DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Cuatro ejes analíticos fueron utilizados para la comparación del diseño del gobierno departamental inscrito en la nueva Constitución y el que figura en los Estatutos cruceño y tarijeño. Se trata de identificar las similitudes, proximidades y divergencias en el entramado institucional del gobierno autónomo, según lo conciben los tres documentos que forman parte del objeto de estudio.

3.1. Alcance y jerarquía de los niveles autónomos

La Ley Fundamental, ratificada en el referendo del 25 de enero de 2009, y las dos Cartas Orgánicas sometidas a comparación, de manera coincidente, inscriben en sus textos tres componentes que definen el alcance de la autonomía: la elección directa de las autoridades; la administración de sus ingresos y recursos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva (naturalmente, en las materias de competencia exclusiva)¹. El alcance atribuido a la autonomía por los legisladores nacionales y por los órganos preautonómicos subnacionales, en consecuencia, parece ser el mismo.

No debe confundirse el alcance de la autonomía, determinado por los tres componentes mencionados, con la asignación competencial que la NC reconoce a los gobiernos autónomos y que los EA, por su parte, reclaman. Importantes di-

ferencias aparecen en las listas competenciales inscritas en los tres documentos, lo que no niega, ni disminuye, las potestades de regular, decidir y operar, en sí mismas (aunque se sustraigan, por cierto, algunas materias del ámbito de vigencia de esas facultades, conforme veremos más adelante). Tanto desde el punto de vista del proyecto de Constitución, cuanto desde el de los Estatutos, los gobiernos departamentales ejercerán efectivamente las potestades legislativa y ejecutiva sobre un conjunto delimitado de materias, al margen de las diferencias existentes entre unos y otros catálogos.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse o, mejor, qué entienden la Constitución y los Estatutos por competencia exclusiva? Aquella clasifica y define las competencias en los términos siguientes:

Artículo 297

I. Las competencias definidas en esta Constitución son:

1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facul-

¹ Ver los artículos 272 de la NC, 18.II, 28, 123 y 6.I del Estatuto cruceño, así como los artículos 7.3, 7.4 y 42 de la Carta tarijeña.

tades reglamentaria y ejecutiva.

4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

De ese modo, a tiempo de clasificar las competencias en privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas, la NC deja establecido, sin lugar a interpretación diferente, que el alcance mayor de la autonomía viene dado, precisamente, por la concentración de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en manos de un único nivel de gobierno, es decir, por las competencias exclusivas de las entidades autónomas.

En términos coincidentes con los de la Constitución, los legisladores tarijeños desarrollaron inequívocamente también los conceptos de competencias exclusivas y compartidas:

Artículo 36. Clasificación de las competencias

El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija tiene competencias exclusivas, compartidas y de ejecución y las ejerce respetando lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el presente Estatuto Autonómico.

1. Las competencias departamentales son exclusivas cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia la potestad legislativa plena, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva...

2. Las competencias departamentales son compartidas cuando el Gobierno Departamental asume la potestad legislativa en el marco de las leyes nacionales, la potestad reglamentaria de ellas y la potestad ejecutiva sobre una determinada materia...

Sólo una diferencia de forma aparece en la definición de competencia compartida: la NC denomina “legislación de desarrollo” a las normas emitidas por los gobiernos autónomos para llevar a la práctica una ley básica sancionada por el órgano legislativo nacional, mientras que el Estatuto tarijeño se refiere a esas mismas normas como “potestad legislativa [ejercida] en el marco de las leyes na-

cionales”. La versión de la Constitución parece gozar de mayor precisión, dado que no todas las leyes nacionales admiten legislación de desarrollo sino únicamente las llamadas leyes básicas o leyes marco, que sientan los principios y fundamentos que orientan el ejercicio de las materias enlistadas bajo competencias compartidas.

Las disposiciones del Estatuto cruceño, en cambio, muestran mayor similitud con las de la nueva Constitución:

Artículo 6. Competencias exclusivas

I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre las siguientes materias: [a continuación aparece una lista competencial integrada por 43 materias].

Artículo 7. Competencias compartidas

I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias: [le sigue un listado de 12 ítems].

No cabe duda alguna, la comparación de los textos de la NC y de los EA demuestra que en los tres casos las competencias exclusivas marcan el núcleo de sentido de la autonomía, lo que, por supuesto, facilitará la adecuación posterior de las Cartas regionales a la regla constitucional.

Una cuestión íntimamente vinculada al alcance de la autonomía, o quizás resulte mejor decir, una dimensión del alcance de la autonomía es la relativa a la jerarquía de los niveles autónomos. La NC prevé la existencia de cuatro niveles autónomos: departamentos, municipios, regiones y entidades territoriales indígeno-originarias. Complejo diseño estatal éste que suscita una inevitable pregunta: ¿gozan esos cuatro niveles de gobierno de la misma jerarquía constitucional y autonómica? Esta interrogante conduce a determinar si, en la nueva visión constitucional, cada uno de los niveles gubernamentales tiene el mismo alcance autonómico, por una parte, y por otra, si los EA comparten el mismo diseño institucional.

El artículo 276 de la NC categóricamente sostiene que “las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”. Esta disposición resulta rigurosa y ciertamente cierta para los gobiernos departamentales, municipales e indígena-originarios autónomos, pero no así para las regiones, ya que el nuevo código constitucional determina también que:

Artículo 280.

I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.

Excepcionalmente una región podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí sola tenga las características definidas para la región. En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.

II. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.

Artículo 281.

El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, *normativo-administrativa* y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

Las regiones autónomas, consecuentemente, no tienen prefiguradas sus competencias en el texto constitucional, sino que ellas serán tasadas por las asambleas departamentales, las que, como es fácil suponer, para esa tarea dispondrán de un gran margen de discrecionalidad, limitado sólo por factores políticos. Queda claro, adicionalmente, que en ninguna materia de las que les sean transferidas

ejercerán la potestad legislativa plena, sino una indeterminada *normativa-administrativa*. Vistas bien las cosas, no cabe duda que el alcance de la autonomía regional deviene significativamente menor al de los otros gobiernos autónomos.

Ambas limitaciones cubren también a las regiones indígenas-originarias, según se desprende del artículo 303.II de la NC, cuyo texto ordena que “la región indígena originario campesina, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas”. Al estar referido este mandato constitucional a los pueblos indígenas², resulta demostrativo de que, en efecto, la concepción de la autonomía regional es diferente a la de los otros tres niveles de autogobierno. Idéntico razonamiento corresponde, por supuesto, para cualquier región que, excepcionalmente, se constituyera con base en una provincia, y para las grandes conurbaciones.

Con base en anterior análisis, una conclusión parece fluir con claridad: debe diferenciarse en la evaluación el rango constitucional, al que se refiere el artículo 276 de la NC, de la jerarquía autonómica, evidentemente distinta en la que se encuentran los departamentos, municipios y pueblos indígena-originarios, por una parte, y las regiones, incluidas las regiones indígena-originarias, por otra. Al haber sido inscritas las cuatro autonomías en el texto de la nueva Ley Fundamental, puede decirse que tienen el mismo rango constitucional y, al mismo tiempo, que los autogobiernos departamental, municipal e indígena-originario gozan de mayor *jerarquía o calidad autonómica* que la región.

El Estatuto cruceño contiene una concepción similar de la jerarquía autonómica, pero diferente en relación con la organización territorial del departamento. Veamos:

Artículo 22. Conformación

II. El Ejecutivo Departamental está compuesto por el Gobernador, los Secretarios Departamentales, el Vicegobernador, los Subgobernadores y los Corregidores.

VIII. Los Subgobernadores ejercen la función eje-

² Según afirman muchos impugnadores de la NC, los pueblos indígenas constituyen el sujeto privilegiado de la nueva normativa constitucional. Asumiendo que esto fuese cierto, al quedar disminuidas en su alcance autonómico las regiones indígenas, nadie debería dudar que la autonomía regional, en general, no tiene parangón con el autogobierno departamental, municipal e indígena-originario.

cutiva en las Provincias y los Corregidores en la jurisdicción seccional. Son elegidos por sufragio universal, igual y directo. Sus atribuciones están establecidas en la Ley Departamental de Régimen Provincial, de acuerdo al presente Estatuto.

Artículo 159.

II. La **autonomía provincial** consiste en el ejercicio de la potestad legislativa de las provincias a través de la Asamblea Legislativa Departamental y en el *ejercicio de las competencias de planificación, ejecución y administración de recursos económico-financieros para inversión pública*, que le deberán ser asignados por la Asamblea Legislativa Departamental, bajo los principios de subsidiariedad y gradualidad, de acuerdo al presente Estatuto.

Artículo 160. Instituciones del Régimen Provincial

I. Cada Provincia está representada por un Subgobernador elegido por voto popular y un Consejo de Participación Provincial. La conformación del Consejo de Participación Provincial y las atribuciones de éste, el subgobernador serán reguladas a través de una Ley del Departamento.

II. Los Consejos de Participación Provincial tendrán atribuciones de planificación, fiscalización y ejecución en la asignación de recursos.

Los textos transcritos demuestran que, efectivamente, la autonomía provincial cruceña tiene una jerarquía menor a la departamental, dado que las provincias en Santa Cruz operarán, en realidad, sólo como espacios de planificación y gestión, sin importar para ello que los subgobernadores emerjan de elección popular, tal y como fueron concebidas las regiones en la NC.

La diferencia entre esta última y el EA oriental radica en la organización territorial. En el Estatuto no existen las regiones, mientras que por mandato de la Carta Suprema ellas sí podrán ser constituidas en cualquiera de los nueve departamentos del país. Sin embargo, el desencuentro no es total. La provincia, o mejor, la región uniprovincial se ubica como punto de intersección entre ambas visiones, la que podría ser utilizada por el Estatuto como escenario de adecuación. Más allá de este

desencuentro, en todo caso, las limitaciones constitucionales de la autonomía regional, muy semejantes a las de la autonomía provincial cruceña, contribuirán seguramente a cerrar la brecha entre ambos cuerpos normativos.

Mayor aún es la divergencia que la autonomía indígena-originaria registra en el documento de Santa Cruz, cuyo texto difícilmente será adecuado a la normativa constitucional de una manera que no sea la reforma estatutaria. Los “estatuyentes” cruceños concibieron un régimen indígena en los términos siguientes:

Artículo 163. Ley del Régimen Indígena Departamental

Una Ley del Departamento, que para su aprobación deberá contar necesariamente con el voto favorable de todos los Asambleístas de origen indígena, establecerá el Régimen Indígena Departamental.

Artículo 164. Objetivos del Régimen Indígena Departamental

I. El Régimen Indígena Departamental buscará 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.

Al parecer, el EA cruceño inevitablemente deberá ser modificado en este capítulo, al punto de reconocer a las autonomías indígena-originarias el mismo alcance que el adoptado para los gobiernos departamental y municipal, naturalmente sólo en el ámbito de las competencias exclusivas pre-determinadas en la Carta Magna.

Otro diseño de la organización territorial se encuentra en el EA de Tarija, aunque más cercano a la visión cruceña que a la de la NC. El régimen provincial sureño responde a las siguientes líneas maestras:

Artículo 80.

2. El Órgano Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador o Gobernadora del departamento, un Jefe o Jefa de Gabinete, los

Secretarios o Secretarías Departamentales y los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo...

Artículo 93. Derecho de las provincias al régimen especial autonómico

En el marco de la unidad e integridad del Departamento Autónomo de Tarija, se reconoce y garantiza el derecho de sus provincias a acceder al Régimen Especial Autonómico establecido en el presente Capítulo.

Artículo 94. Definición de Asamblea Provincial Autónoma

Es el órgano de deliberación, normativo, de representación y de fiscalización de la Provincia, en su ámbito territorial, en el marco de sus competencias, el cual podrá ser constituido en aquellas provincias que cuenten con más de una sección provincial³ y que voluntariamente decidan conformarla de acuerdo a Ley departamental.

Artículo 98. Atribuciones

Son atribuciones de la Asamblea Provincial:

4. Aprobar el proyecto de Plan de Desarrollo Provincial, propuesto por los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo de las respectivas secciones provinciales...
5. Aprobar el proyecto de presupuesto provincial propuesto por los respectivos Ejecutivos Seccionales de Desarrollo...
6. Fiscalizar el uso de los recursos que le corresponden a la Provincia...
14. Emitir normas provinciales en el marco de sus competencias.

Artículo 99. Ejecutivo Seccional de Desarrollo

En cada Sección de Provincia existirá un Ejecutivo Seccional de Desarrollo, el cual será elegido por voto popular y directo en el mismo acto de elección del Gobernador(a) del Departamento y de los diputados(as) departamentales.

Está claro que el alcance de la autonomía provincial tarijeña no va más allá de esa ambigua facul-

tad normativa, diferente de la potestad legislativa de que está investido el parlamento departamental (ver el artículo 67 del EA). Y que la asamblea provincial y los ejecutivos seccionales oficiarán de instancias para consumir las funciones de planificación y gestión pública. La Carta Orgánica de Tarija, por tanto, no reconoce el concepto de región. Por ello, también en este caso el punto de intersección con la NC podría radicar en la región uniprovincial. Al fin y al cabo, ni la remozada Constitución ni el Estatuto diseñan una autonomía plena para las regiones y provincias.

La visión tarijeña sobre la autonomía indígena-originaria, en cambio, se acerca más al diseño constitucional, generando condiciones propicias para la vigencia práctica del autogobierno de los pueblos indígenas asentados en su territorio. El artículo 103 del EA así lo establece:

Artículo 103. Derecho a la autonomía indígena

En el marco de la unidad e integridad departamental, la Constitución Política del Estado y las leyes, 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 les 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.

Al régimen tarijeño de las autonomías indígena-originarias, salta a la vista, le falta formalizar únicamente la potestad legislativa para los órganos deliberantes de los guaraníes, wenhayeks y tapietes, lo que fácilmente podría hacerse a través de la ley departamental respectiva.

³ Esta disposición excluye del régimen autonómico especial a las provincias Cercado y O'Connor, en las que existe sólo una sección municipal. Las provincias Méndez, Avilez, Arce y Gran Chaco, si lo creen conveniente, podrán acogerse al régimen.

3.2. Estructura del gobierno departamental

No se requiere de mayores análisis para dejar en evidencia que los tres documentos conciben al gobierno departamental integrado por dos instancias: una asamblea, titular de las potestades legislativa y fiscalizadora, y el órgano ejecutivo, encargado de las funciones reglamentaria y ejecutivo-administrativa, vale decir, de operativizar en la práctica las competencias departamentales exclusivas, compartidas y concurrentes y aquellas otras que les sean delegadas o transferidas.

Empero, el Estatuto tarijeño se diferencia de los otros dos por un elemento que merece ser mencionado. Denomina *Parlamento Departamental* al órgano legislativo y, en consecuencia, *diputados* a sus miembros⁴; particularidad que fácilmente podrá ser adecuada, en uno u otro sentido, a través de la ley orgánica de los gobiernos subnacionales o modificando el texto estatutario.

3.3. Composición de la Asamblea

Las asambleas departamentales, por mandato de la nueva Ley Fundamental, estarán conformadas por asambleístas elegidos mediante voto universal y directo y por representantes de pueblos indígenas u originarios nominados según los usos y costumbres vigentes en ellos. La NC dispone, además, que los criterios generales que orientarán la elección de los miembros de estos órganos, así como otros aspectos particulares propios del tema, serán establecidos en la denominada *ley marco de autonomías y descentralización*, reservando, por

otro lado, para los Estatutos Autonómicos la definición de las modalidades de aplicación de las normas generales a las condiciones particulares de cada departamento⁵.

Adicionalmente, la remozada Constitución porta otras dos importantes definiciones sobre las asambleas departamentales: i) incorpora la “paridad y alternancia de género” entre las reglas que regirán las postulaciones a asambleístas y ii) establece la elección de estos últimos en listas separadas de las de los candidatos a gobernador⁶.

Los Estatutos de Santa Cruz y Tarija, ejerciendo la potestad de desarrollo legislativo que les reconoce la Carta Nacional, contienen disposiciones específicas, diferentes entre sí, sobre el número de legisladores departamentales y sobre las bases territorial y poblacional de su mandato⁷, lo que resulta demostrativo del hecho de que cada departamento, a la hora de diseñar su asamblea departamental, responderá inevitablemente a sus particularidades propias. Se trata, por tanto, de un componente de la realidad que deberá ser recogido por la ley marco de autonomías y descentralización.

Ambos documentos autonomistas coinciden con la NC en la representación de los pueblos indígenas originarios de sus territorios, pero difieren en la modalidad de elección de los mismos, que sería el voto universal y directo de acuerdo a unos procedimientos a establecerse en leyes electorales departamentales, y no los “usos y costumbres”, como dispone la nueva Constitución. Esta discrepancia entre la Ley Máxima y las cartas departamentales podría ser superada modificando éstas últimas.

Santa Cruz y Tarija introdujeron en sus normas estatutarias la regla de la paridad de género para la elaboración de sus listas de candidatos, pero no así la alternancia. Los dos cuerpos legales, sin embargo, dejan abierta la puerta de unas leyes

4 Consultar los artículos 277 de la NC y 15 y 64 de los EA cruceño y tarijeño, respectivamente.

5 Ver artículo 278 de la nueva Constitución.

6 Disposición taxativa contenida en el párrafo II del artículo 287.

7 En Santa Cruz, según lo dispuesto en el artículo 18 del EA, existirían 28 asambleístas en total, todos elegidos por voto universal en sus respectivas circunscripciones, 15 por territorio, a razón de uno por provincia, 8 por población y 5 representantes de pueblos indígenas (chiquitanos, guaraníes, guarayos, ayoreos y mojeños). Tarija, en cambio, conforme manda el artículo 69 del EA, elegiría un total de 29 diputados departamentales, 12 por territorio (2 por cada provincia), 14 por población y 3 representantes de pueblos indígenas (uno por cada grupo étnico: guaraní, weenhayek y tapietes).

electorales departamentales para complementar los regímenes sub-nacionales, leyes que podrían ser aprovechadas para lograr una adecuación completa de las normativas constitucional y estatutaria a este respecto. Las leyes departamentales, asimismo, podrían ser el instrumento para llenar los vacíos existentes en los Estatutos tarijeño y cruceño sobre la elección por cuerda separada de asambleístas y gobernador, compatibilizando así los niveles normativos nacional y departamental.

3.4. Composición del Órgano Ejecutivo

Parco resulta el texto constitucional en relación con la composición del órgano ejecutivo de los gobiernos departamentales: “está dirigido por la Gobernadora o el Gobernador, en condición de máxima autoridad ejecutiva” manda inexcusablemente el artículo 279⁸. Nótese que no queda definida la cantidad mínima de votos requerida para obtener una gobernación ni tampoco la estructura del órgano. Siguiendo, por tanto, la lógica de las reglas referidas a la Asamblea, queda implícito que la definición de la composición del ejecutivo departamental le corresponde a los Estatutos, respondiendo, naturalmente, a las especificidades propias de cada departamento. Igualmente, el umbral de votos exigidos, la existencia de la segunda vuelta, directa o indirecta, y otras regulaciones generales adicionales quedan libradas a la Ley Marco y a los Estatutos o sólo a estos.

Santa Cruz prevé organizar su ejecutivo departamental con el gobernador, un vicegobernador electo junto al primero, hasta 15 secretarios departamentales según disponga la ley orgánica departamental, los subgobernadores a cargo de las provincias y los corregidores en el ámbito de las secciones municipales⁹. Este diseño reproduce o tiende a reproducir la estructura del ejecutivo nacional, incluida su modalidad presidencialista de funcionamiento. El Estatuto tarijeño, en cambio, integra a su órgano ejecutivo, además del gobernador, a un jefe de gabinete, varios secretarios departamentales y otros ejecutivos seccionales de desarrollo, así como otros niveles de gobierno a definirse en la ley de organización del poder ejecutivo departamental. No podría sostenerse que la concepción de Tarija resulta parlamentarista sólo por la presencia del jefe de gabinete, pero sí que entraña la posibilidad de un desarrollo futuro en esa dirección, aunque, por supuesto, también podría simplemente reproducirse el presidencialismo boliviano¹⁰. En todo caso, lo cierto es que los diseños estatutarios de los órganos ejecutivos departamentales podrían ser validados a través de un mecanismo simple: la ley marco de autonomías y descentralización tendría que reconocer que se trata, en efecto, de una potestad propia de los Estatutos.

Los EA de Santa Cruz y Tarija disponen que el gobernador sea elegido mediante sufragio universal y directo. No obstante, mientras el primero exige mayoría absoluta de votos y segunda vuelta directa en caso de que ninguno de los candidatos lograra tal requisito, el documento tarijeño sólo demanda mayoría simple de los votos válidos, lo que, naturalmente, elimina la segunda vuelta.

8 Por su parte, los artículos 285 y 286 se ocupan de establecer las condiciones de elegibilidad, el período de mandato y las reglas de la suplencia.

9 Cfr. artículos 22, 27 y 28 del EA cruceño.

10 Revisar los artículos 80 y 81 del EA de Tarija.

4 ASIGNACIONES COMPETENCIALES

Debido a que los dispositivos organizacionales de los poderes públicos sirven para la aplicación de sus competencias, potestades y atribuciones en la práctica, el diseño institucional de cualquier nivel de gobierno se encuentra, o debe encontrarse, estrechamente relacionado con su asignación competencial. Debido a ello, comparar las listas de materias que la nueva Constitución y los EA encomiendan al gobierno departamental es un trabajo que no puede obviarse. Las diferencias existentes entre unas y otras listas permitirán, en última instancia, identificar las importantes adecuaciones legislativas que deben encarar los documentos departamentales.

Bien vistas las cosas, no se trata de hacer una comparación general, sino de identificar las asignaciones competenciales de los EA que no tienen soporte en la nueva Constitución.

Para lograr este objetivo el estudio atravesó por varias fases procedimentales. La primera consistió en integrar en una matriz las materias que por mandato constitucional pueden ser gestionadas por los gobiernos departamentales de forma exclusiva, compartida y concurrente. La segunda operación consistió en incorporar a la matriz, correlativamente, las disposiciones estatutarias cruceñas y tarijeñas, lo que, en un tercer momento, condujo a nuestro objetivo, es decir, a identificar las materias que los EA atribuyen a sus gobiernos departamentales sin respaldo constitucional explícito¹¹. El resultado de las dos primeras fases se recogen en el cuadro A que aparece al final de este estudio como anexo. Y el saldo final de las materias no respaldadas se recoge en la tabla siguiente:

TABLA 1. COMPETENCIAS ESTATUTARIAS SIN RESPALDO CONSTITUCIONAL

SANTA CRUZ	ARTÍCULOS	TARIJA	ARTÍCULOS
1. Obras públicas departamentales	6.1.4	1. Obras de infraestructura departamental	39.6
2. Tierra	6.1.9	2. Tierra. Competencia compartida	40.8
3. Suelos forestales y bosques	6.1.12		
4. Aprovechamiento forestal	6.1.13	3. Aprovechamientos... agroforestales	39,11
5. Áreas protegidas	6.1.14	4. Áreas protegidas	39.23

11 No está demás llamar la atención sobre una relación cuantitativa. El EA cruceño enlista un total de 55 materias bajo competencias departamentales exclusivas (43) y compartidas (12), de las cuales las 15 insertas en la tabla 1 son las que se encontrarían en conflicto, vale decir el 27 por ciento del total. Tarija, por su parte, organizó su espectro competencial con 48 materias (37 exclusivas y 11 compartidas) quedando las 11 de la tabla sin soporte constitucional, total o parcial, con un peso específico equivalente al 23 por ciento.

TABLA 1. COMPETENCIAS ESTATUTARIAS... (cont.)

SANTA CRUZ	ARTÍCULOS	TARIJA	ARTÍCULOS
6. Autorizaciones, licencias y derechos para la provisión de servicios	6.I.18	5. Funcionamiento de cooperativas de prestación de servicios	39.33
7. Planificación, desarrollo e implementación de la política energética departamental	6.I.21	6. Transporte de gas natural en el territorio departamental...	39.8
8. Defensa de los consumidores y usuarios	6.I.27		
9. Ferias internacionales en el Departamento	6.I.29		
10. Límites provinciales y municipales	6.I.42		
11. Régimen laboral y de seguridad social	7.I.8	7. Régimen laboral y empleo. Compet. compart.	40.1
12. Régimen jurídico de la administración pública y del funcionario departamental	7.I.9	8. Régimen jurídico de la administración pública departamental, SABS y responsabilidad	39.37
13. Medios de comunicación	7.I.10	9. Creación y regulación de medios de comunicación en el ámbito departamental	39.26
14. Recursos naturales renovables	7.I.11	10. Gestión de recursos naturales	39.10
15. Recursos naturales no renovables	7.I.12		
		11. Defensa civil. Competencia compartida	40.10
		12. Políticas de salud	39.35

Denominamos competencias estatutarias sin respaldo constitucional a aquellas materias que figuran en las listas de competencias departamentales exclusivas y compartidas de los EA, pero no son asignadas a los departamentos, bajo modalidad alguna, en las nóminas de la nueva Constitución. De esta falta de correspondencia puede deducirse que las materias enumeradas en la tabla 1 enfrentarán diferentes niveles de inviabilidad o conflictividad si intentasen ser gestionadas por los gobiernos departamentales. Lógicamente, todas las materias reservadas por la nueva Carta Magna para el nivel nacional con el rótulo de privativas y exclusivas¹² no podrán ser transferidas a ninguno de los niveles sub-nacionales, incluido el gobierno departamental. En sentido inverso y con base en el mismo criterio comparativo, puede sostenerse que todas aquellas materias enlistadas en los EA como exclusivas y compartidas y que, al mismo

tiempo, son atribuidas a las administraciones departamentales en los catálogos de la NC, sea en calidad de exclusivas, compartidas o concurrentes, fácilmente podrán ser implementadas bajo gestión autonómica, aunque requieran mayores o menores esfuerzos de adecuación normativa.

Veamos unos cuantos ejemplos de las posibles líneas de adecuación. ¿Podrán los gobiernos departamentales ejecutar obras públicas en su jurisdicción? Si la referencia fuesen únicamente las listas de los artículos 300 y 299 de la Constitución, en las que evidentemente no figura una *materia* descrita como “obras públicas departamentales”, la respuesta sería “no, no podrán hacerlo”; afirmación que resultaría un absurdo manifiesto. En realidad, varias de las materias que aparecen en esos artículos de la NC implican la ejecución de obras públicas, especialmente caminos, proyectos energéticos, de riego y otras. Debe consi-

12 Debe recordarse que, según la NC, la diferencia entre competencias nacionales privativas y exclusivas radica en que las primeras no pueden ser transferidas ni delegadas, bajo ninguna circunstancia ni modalidad, a los niveles sub-nacionales, en tanto que para las segundas sí es posible transferir las potestades reglamentarias y ejecutivas (v. artículo 297). Nótese que, en tal caso, la transferencia de la reglamentación y ejecución las convierte, prácticamente, en compartidas.

derarse, además, que el artículo 298.II.11 incluye entre las competencias nacionales exclusivas la realización de “obras públicas de infraestructura de interés del nivel central del Estado”, fórmula que deja implícita la capacidad de los gobiernos departamentales para financiar y ejecutar ese tipo de obras en su jurisdicción. Está claro, por tanto, que no se trata de una real incompatibilidad entre los EA y la NC, sino apenas de diferencias de forma, susceptibles de superarse a través de la ley marco de autonomías y descentralización.

Algo semejante sucede con las “áreas protegidas”, que no fueron incluidas entre las competencias departamentales, pese a que el artículo 298.II.19, como es lógico, le encomienda al gobierno nacional sólo las zonas de preservación que se encuentran “bajo su responsabilidad”. La ley marco podría servir de escenario de solución también en este caso.

Situación distinta es la del régimen de la tierra. La Constitución dispone, en términos rígidos, que la “política general sobre tierras y territorio y su titulación” corresponden privativamente al nivel central de gobierno (art. 298.I.17), aunque, en el párrafo siguiente, flexibiliza su posición abriendo la posibilidad de que algunas facultades sean transferidas o delegadas a los niveles subnacionales¹³. En cambio, el Estatuto cruceño considera que la tierra debe ser gestionada exclusivamente por el gobierno departamental, lo que excluiría al nivel nacional del proceso de toma de decisiones. Tarija, en cambio, mantiene una visión menos rígida esperando que las complejas

cuestiones relativas a la tierra sean encaradas mediante competencias compartidas entre los niveles nacional y departamental. Ahora bien, si éste es el estado de las cosas, ¿cuál podría ser la línea de adecuación en esta materia? Ubicándonos en un contexto de diálogo y concertación, que no es precisamente el predominante, resulta probable que los ajustes a los EA dependan en gran medida de la orientación de la futura ley de tierras, cuyos contenidos centrales, así como el alcance de las facultades a ser delegadas o transferidas, deberían ser analizadas en conjunto por los representantes del gobierno nacional, de las prefecturas y de asociaciones de productores. Más adelante retomaremos este tema para analizar la dimensión institucional del mismo.

Todas y cada una de las materias de la tabla 1 requerirán análisis parecidos a los anteriores, los que proporcionarán los insumos necesarios para concebir las líneas de compatibilización respectivas.

Para cerrar este apartado, mencionemos rápidamente que en el cuadro A del anexo se encuentran identificadas otras materias que, sin mayor conflictividad, pueden ser ajustadas en los EA. En esta situación se encuentran aquellas materias que en las cartas departamentales figuran como competencias compartidas o concurrentes y en la Constitución sujetas a competencias departamentales exclusivas, vale decir, aquellos casos en los que la NC va más allá de los Estatutos. Asimismo, del cuadro A fácilmente se desprenden las adecuaciones de forma.

13 El artículo 298.II.38 incluye entre las competencias nacionales exclusivas la siguiente fórmula: “Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías”.

5 EVALUACIÓN SECTORIAL

Páginas atrás quedó establecido que el abordaje del objeto de estudio buscó, en última instancia, identificar las “materias” (áreas y temas) que, por sus diferencias de concepción o de redacción, exigirán la compatibilización de los documentos orgánicos departamentales y la nueva Carta Magna, privilegiando en unos y otros documentos la dimensión institucional¹⁴. Una vez identificadas estas materias, quedaron en evidencia la envergadura y profundidad de las divergencias, arrojando información suficiente para concebir o al menos iniciar la concepción de las líneas de adecuación de los EA a la NC. Dejamos dicho también que fueron escogidas seis materias, cuyo estudio cubre gran parte del andamiaje institucional de los gobiernos departamentales.

5.1. Educación

El sector educación fue evaluado según tres ejes de comparación: la asignación competencial, las disposiciones sectoriales específicas y el diseño institucional; la información sistematizada se recoge en el cuadro 1.

La nueva Constitución establece que la formulación y aprobación de las políticas educativas corresponde, en exclusividad, al gobierno nacional (art. 298.II.17); empero, la gestión del sistema de educación¹⁵ es asignada en concurrencia a los gobiernos departamentales, municipales e indígenas-origenarios (art. 299.II.2), vale decir, se establece que la potestad reglamentaria y las funciones ejecutivas sean ejercidas, simultáneamente, por los niveles sub-nacionales. Resulta innegable que este diseño tiende a reproducir la situación actual de débil y anómala descentralización¹⁶ sectorial, pero, al mismo tiempo, parece incontrovertible que contiene *in nuce* la posibilidad de transferir a los gobiernos departamentales, a través de la ley base prevista en el artículo 80.I de la NC, no sólo nítidas y efectivas funciones ejecutivas sino, incluso, la potestad de hacer desarrollo legislativo. En esta perspectiva, la adopción del régimen autonómico y el nuevo diseño institucional del Estado que éste supone harían explotar la actual matriz de distribución competencial estructurada en función de las leyes de Participación Popular, de Descentralización, de Municipios, de Reforma Educativa y otras normas.

La “educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades” -dice el Estatuto cruceño-

14 Cfr. *supra* 2. Metodología.

15 En el ámbito de la teoría de la administración, el concepto de “gestión” suele utilizarse para englobar las cinco funciones administrativas tradicionales: planeación, organización, recursos humanos, dirección y control. Ver Koontz, Harold y Heinz Wehrich (2005).

16 El sistema educativo actual adolece de confusión institucional y traslapes competenciales que dificultan enormemente la gestión. Los SEDUCAS se han convertido en tierra de nadie o, peor, en un mecanismo institucionalizado de cómoda elusión de responsabilidades para el Ministerio de Educación y para las Prefecturas.

CUADRO 1. EDUCACIÓN

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>1. Asignación competencial</p> <p>1.1. Políticas del sistema de educación. <i>Competencia nacional exclusiva</i> 298.II.17</p> <p>1.2. Gestión del sistema de educación. <i>Competencia concurrente entre nivel nacional y entidades autónomas</i> 299.II.2</p> <p>1.3. Organizar y ejecutar planes, programas y proyectos de educación en el marco de la legislación nacional. <i>Competencia concurrente entre el nivel nacional y las autonomías indígenas</i> 304.III. 2</p>	<p>1. Asignación competencial</p> <p>1.1. Educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades. <i>Competencia departamental exclusiva</i> 6.6</p> <p>1.2. Es responsabilidad del Gobierno Departamental Autónomo la definición de las políticas, planes y programas en educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades de educación 41.II</p>	<p>1. Asignación competencial</p> <p>- Educación. <i>Competencia compartida entre el nivel nacional y el gobierno departamental</i> 40.3</p>
<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado 77.I</p> <p>2.2. Sistema educativo abarca a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Educación regular, alternativa y especial y la educación superior de formación profesional, y b) Instituciones educativas fiscales, privadas y de convenio 77.II y III <p>2.3. La educación es unitaria, democrática [...] intracultural, intercultural y plurilingüe 78.I y II</p> <p>2.4. La ley establece la regulación y cumplimiento de los objetivos y la orientación de la educación 80.I</p> <p>2.5. Participación social, comunitaria y de los padres de familia en el sistema educativo. Su composición y atribuciones establecidas por ley 83</p>	<p>Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Es la más alta función del Departamento Autónomo 41.I</p> <p>2.2. Sistema educativo abarca: 41.II</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Áreas (educación formal y alternativa) b) Niveles (preescolar, primaria, secundaria y superior) c) Ciclos en cada uno de los niveles 42.I d) Modalidades de organización curricular e) Instituciones públicas, privadas y de convenio 42.II <p>2.3. La educación fiscal es gratuita y se imparte sobre la escuela unificada y democrática 41.V</p> <p>2.5. Padres y madres de familia participan en el proceso educativo a través de Comités y Juntas Escolares 43.II</p>	<p>Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>Es la prioridad fundamental de la Autonomía Departamental 21</p>

forma parte de las competencias departamentales exclusivas (art. 6.6), lo que, más adelante, le permite establecer que la “definición de las políticas, planes y programas [educativos], en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades” depende directamente del gobierno departamental (art. 41.II). Está claro que el régimen estatutario cruceño de la educación, dado el nuevo marco constitucional, no podría aplicarse en la práctica sin generar insalvables conflictos institucionales y políticos con el gobierno nacional, lo que vuelve inevitable la introducción de severos ajustes en el mismo.

Tarija, en cambio, en el momento de la implementación de su EA, confrontará dificultades considerablemente menores, ya que cataloga a la educación entre las competencias compartidas con el nivel nacional. El punto de vista tarijeño nos ayuda a pensar varias líneas de adecuación, algunas de cuyas premisas son las siguientes:

i) para la NC, la gestión del sistema educativo estará en manos de los niveles sub-nacionales, los que deberán ajustar sus decisiones a las políticas y a las regulaciones establecidas por el órgano nacional responsable del sector; ii) esta definición constitucional, inscrita en el marco del modelo autonómico, que trasciende los límites de la descentralización administrativa, implica que la planificación, la organización y la dirección del proceso educativo, así como la administración de los recursos humanos involucrados, dependerán de decisiones adoptadas por los gobiernos departamentales, municipales y de los pueblos indígena-originarios; iii) la ley que sienta las bases del sistema educativo nacional, por tanto, debe fijar con precisión el alcance de las funciones reglamentarias y ejecutivas que quedarán en manos de los gobiernos departamentales y de los órganos sub-departamentales, y iv) la aplicación de los principios de subsidiariedad y de adecuada provisión de recursos económicos, acompañados del carácter intra e intercultural y plurilingüe de la educación¹⁷, que involucra transferencias y flujos del nivel nacional a los sub-nacionales y del departamental a los sub-

departamentales, influirá también para que los dispositivos institucionales del sistema educativo sean más complejos que el actual.

En el ámbito de las disposiciones sectoriales específicas, la Ley Fundamental y las dos cartas orgánicas coinciden grandemente, facilitándose así la compatibilización normativa. Los tres documentos le asignan primera prioridad a la educación, lo que no impide destacar que la NC reconoce, además, que la “primera responsabilidad” del Estado es la de financiar el servicio. Este reconocimiento, por supuesto, se encuentra en la base de la asignación al gobierno nacional de las facultades más importantes. Otra destacable similitud en los documentos comparados radica en la afirmación de que la educación es unitaria (art. 78.I de la NC), es decir que se imparte mediante la escuela unificada (art. 41.V del EA cruceño). No obstante, el texto oriental contiene una especificidad digna de tomarse en cuenta: limita la escuela única a la educación fiscal, abriendo así la posibilidad de diseños curriculares especiales en el ámbito privado, algo que la NC no parece aceptar, aunque no debe dejarse de lado que ella reconoce también a los denominados establecimientos educativos de convenio, que son los que, en la actualidad, aplican currículos diferentes.

Una convergencia parcial se refiere a la participación social. Es parcial porque mientras el EA cruceño autoriza la participación a los padres de familia, la NC habla de la comunidad y la sociedad en general, anunciando que la composición y el alcance de las instancias que las incluyan serán definidos en la ley. Probablemente sea en esta ley, por tanto, en la que se acuerden los términos finales de la adecuación de la normativa cruceña sobre educación a la Constitución.

El Estatuto tarijeño no contiene disposiciones específicas sobre este tema ni el anterior (escuela única), lo que, naturalmente, facilita su puesta en vigencia. Quedaría librado a la vida cotidiana el surgimiento de los conflictos y, desde luego, la consiguiente aparición de soluciones.

Existen otros aspectos que fueron abordados homogéneamente por la NC y los EA cuya con-

17 Ver los artículos 78.II y 270 de la nueva Constitución.

sideración omitimos en este trabajo, amparados precisamente por la inexistencia de contradicciones, al menos explícitas, entre unos y otros textos. Toca su tratamiento, en todo caso, a estudios especializados.

El cuadro 1 permite concluir que en el ámbito institucional u orgánico, que es el tercer y último eje comparativo, la NC no plantea grandes exigencias de adecuación a los Estatutos. Del texto constitucional pueden deducirse dos hechos: que existirá un Ministerio responsable del ramo (ver artículos 89 y 175) y que la estructura orgánica del sistema educativo, así como las competencias del órgano nacional, serán precisadas en la ley de bases del sector. El Estatuto Autonómico de Santa Cruz, en cambio, habla de la “Dirección Departamental de Educación” y la concibe como el órgano encargado de la gestión educativa en los ciclos pre-escolar, primario y secundario (ver artículo 45). El alcance de este órgano ejecutivo, obvio, será redimensionado en función de los ajustes competenciales que sufra el Estatuto cruceño, analizados páginas atrás. Puede colegirse también, gracias a todo lo dicho, que probablemente dos atribuciones de la Dirección subsistan y otras dos deban recibir ajustes menos o más severos.

En la medida en que, por mandato de la NC, la gestión educativa constituye una competencia concurrente, poca duda cabe de que la administración de los recursos humanos (docentes y de apoyo) y la supervisión y control corresponderán efectivamente al nivel departamental, tal como dispone el EA oriental. No existiendo desencuentro en esas atribuciones, ellas seguramente permanecerán en la normativa departamental. No es tan claro qué pasará con la potestad del órgano departamental para crear direcciones distritales en los municipios, debido a que éstos últimos se rigen también por la autonomía y, en ese marco, son titulares de competencias educativas concurrentes. Tampoco queda clara la intervención del servicio civil departamental en la designación del director departamental de educación si se toma en cuenta que al haber quedado eliminada la exclusi-

vidad departamental, podrían participar en el proceso de selección y nominación otras entidades y organizaciones, las que podrían determinar la modificación del procedimiento a seguir.

El Estatuto tarijeño no contiene disposiciones específicas en el ámbito institucional; sin embargo, de sus normas genéricas puede deducirse que el sistema educativo podría estar a cargo de una secretaría o de una dirección departamental, dependiente del gobernador (ver artículo 80)¹⁸. Este asunto, entonces, se encuentra abierto. La sincronización con la nueva Constitución, por tanto, no registrará, o no debiera registrar, dificultades mayores.

En suma, en lo que hace al sector educativo, la adecuación requiere necesariamente de reformas al EA de Santa Cruz y, al mismo tiempo, el diseño institucional final no quedará establecido sino hasta que se apruebe la nueva ley de la educación. Los ajustes al documento departamental, por tanto, no podrán formularse eficientemente, en términos de tiempo y de contenido, si no son elaborados en forma paralela a la concertación de amplio espectro de esa ley. El Estatuto tarijeño, en cambio, gracias al nivel de generalidad con el que cautelosamente fue elaborado, podría iniciar con menos dificultades la construcción de un sistema educativo autonómico, aunque éste, dadas las condiciones del desarrollo social e institucional del país, resulte hoy en gran parte desconocido.

5.2. Salud

Los regímenes de la salud en la nueva Constitución y en los EA son similares a los de la educación, motivo por el que se decidió utilizar, en el análisis, los mismos ejes comparativos. Veamos el resultado, auxiliados, en este caso, por la información contenida en el cuadro 2.

Las disposiciones legales referidas a la asignación competencial establecen que la gestión del sistema de salud, que implica –según vimos ante-

18 Nótese que ni Santa Cruz ni Tarija hablan del SEDUCA; coincidentemente, prefirieron referirse a una instancia administrativa integrada a la estructura central del gobierno departamental, sea una dirección o una secretaría.

riormente— todas las funciones de administración, estarán a cargo de los gobiernos sub-nacionales, los que, empero, deberán implementar las políticas definidas por el nivel nacional. La salud pública, sin embargo, además de los componentes nacionales, responde a enfermedades y dolencias cuyos cuadros de prevalencia se basan en determinantes geográficas, climatológicas y culturales¹⁹, por lo que el espacio para la formulación de políticas departamentales, en ausencia de las directivas de acción nacionales, probablemente sea mayor.

Exactamente igual que en el campo educativo, Tarija definió que la salud debe responder a un esquema de competencias compartidas entre el departamento y el nivel nacional. Y lo hizo sin importar que se trata del único departamento que implementó el seguro universal de salud, es decir, el único que llevó a la práctica la declaración principista de que “la protección de la salud del pueblo es función tutelar del gobierno departamental” (ver artículo 22 del EA). En el área de la salud, por tanto, la Carta Orgánica tarijeña no debería confrontar dificultades para entrar en vigencia, salvo que, por cualquier razón, se desplomase el presupuesto de la gobernación. Pese

a todo, una adecuación debe ser pensada en este caso: compatibilizar en la práctica las diferencias existentes entre *competencia concurrente* (NC) y *competencia compartida* (EA). Decimos “compatibilizar en la práctica” porque está claro que en Tarija sólo el gobierno departamental puede financiar y garantizar el seguro universal de salud.

En este campo, Santa Cruz se aleja del posicionamiento excluyente que buscó en la educación y considera que la salud debe ser gestionada de forma compartida con el nivel nacional, vale decir que reconoce la potestad normativa de éste. No obstante, el Estatuto cruceño establece que debe ser la Asamblea Departamental la que apruebe las políticas departamentales de salud, algo que requiere de compatibilización con la nueva Constitución, que encomienda al gobierno central la elaboración y aprobación de las políticas de salud. Puesto que líneas atrás constatamos la necesidad de que las políticas de salud se adecuen a las realidades regionales, habrá que ver si podrían darse, en la práctica de la lucha contra las enfermedades, disputas entre el nivel nacional y el gobierno departamental sólo por el derecho a aprobar determinado curso de acción.

Hacemos hincapié en el hecho de que se tra-

CUADRO 2. SALUD

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>1. Asignación competencial</p> <p>1.1. Políticas del sistema de salud. <i>Competencia exclusiva nacional 298.II.17</i></p> <p>1.2. Gestión del sistema de salud. <i>Competencia concurrente entre nivel nacional y entidades autónomas 299.II.2</i></p> <p>1.3. Organizar, planificar y ejecutar políticas de salud. <i>Competencia concurrente entre el nivel nacional y las Entidades Autónomas indígenas 304.III.1</i></p>	<p>1. Asignación competencial</p> <p>1.1. Salud. <i>Competencia compartida con el nivel nacional y concurrente con los gobiernos municipales 7.6</i></p> <p>1.2. La Asamblea Legislativa Departamental aprueba la política departamental de salud 60.II</p>	<p>1. Asignación competencial</p> <p>Salud, incluida otorgación universal y gratuita del servicio. <i>Competencia compartida con el nivel nacional 40.4</i></p>

19 Por supuesto, la educación también debe atender particularidades históricas y culturales regionales, pero el diseño curricular no podría eliminar determinadas asignaturas o incluir otras en unos departamentos y no en los restantes. Las diferencias histórico-culturales se reflejarán en los contenidos, mas no en la ausencia o presencia de asignaturas.

CUADRO 2. SALUD (cont.)

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado 37</p> <p>2.2. Sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de los PI's 35.II</p> <p>2.3. El Estado garantiza el acceso al seguro universal de salud 36.I</p> <p>2.4. El Estado garantiza el servicio de salud público y reconoce el servicio privado 39.I</p> <p>2.5. Participación de la población organizada en la toma de decisiones y en la gestión de todo el sistema público de salud 40</p>	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>2.1. Ejecutivo departamental fomentará, conservará y difundirá la medicina tradicional de los PI's 64</p> <p>2.2. El Gobierno Departamental implementará gradualmente el seguro universal de salud gratuito de manera directa o en concurrencia con los Gobiernos Municipales 62</p>	<p>2. Disposiciones sectoriales específicas</p> <p>La protección de la salud del pueblo es función tutelar del Gobierno Departamental, por lo que se le asignará prioridad presupuestaria 22</p>
<p>3. Ámbito institucional u orgánico</p> <p>- Ministerio responsable del sector 175</p>	<p>3. Ámbito institucional u orgánico</p> <p>3.1. Servicio Departamental de Salud (SEDES) encargado de la gestión de la salud pública 60</p> <p>3.2. Titular designado por Gobernador de terna del Servicio Civil Departamental 60</p> <p>3.3. Administra todo el personal médico y administrativo, con la colaboración del Servicio Civil Departamental 61</p> <p>3.4. Ejecuta las políticas, planes y programas departamentales de salud 60.II</p>	<p>3. Ámbito institucional u orgánico</p> <p>3.1. Secretaría Departamental y/o Dirección Departamental</p> <p>3.2. Titular designado por el Gobernador 80</p>

ta únicamente de las “políticas de salud” porque, tratándose de una competencia concurrente, las funciones de administración (incluidos los recursos humanos) deben, por definición, corresponder a los gobiernos sub-nacionales. De manera que, en relación con el diseño institucional del Estado au-

tonómico que hace la NC (con tres niveles de gobierno y funciones operativas en los ámbitos sub-nacionales), el concepto de *política de salud* denota la dimensión científico-técnica de la salud²⁰. Este es otro ingrediente que debe considerarse a tiempo de realizar, al igual que en el caso de Tarija,

20 Teóricamente se denomina política a un conjunto articulado de decisiones, acciones, mecanismos e instrumentos adoptados en una materia o área determinada, para el cumplimiento de objetivos concretos. Concebida así la política, queda claro que resultará prácticamente imposible que se formulen políticas nacionales de salud sin coordinar y contar con la aceptación previa de los operadores departamentales del servicio, si los mecanismos e instrumentos, así como la responsabilidad de implementar las acciones, se encuentran, en virtud de la distribución competencial realizada por la Constitución, en manos de los gobiernos sub-nacionales.

la adecuación entre los conceptos de *competencia concurrente* y *competencia compartida*.

Las disposiciones específicas sobre el sector salud que contienen los tres documentos comparados no parecen mostrar conflictos e inadecuaciones, esperándose, por ello, un proceso de construcción de las modalidades autonómicas menos accidentado que en el caso de la educación.

Respecto al tercer eje comparativo (ámbito institucional), cabe reproducir aquí todo cuanto se dijo en relación con la educación. Tampoco en esta área, la NC plantea grandes exigencias de adecuación orgánica a las cartas estatutarias, ante todo porque sus previsiones no van más allá de la existencia de un Ministerio responsable del ramo. Con criterio diferente, los legisladores cruceños decidieron mantener la nomenclatura y el diseño desconcentrado actuales, encomendándole la gestión sectorial al Servicio Departamental de Salud (v. artículo 60), mientras que Tarija se abstuvo de precisar qué entidad departamental estará a cargo de la salud, aunque, ya lo sabemos, sus normas genéricas permiten suponer que se trataría de una secretaría o de una dirección departamental directamente integrada al aparato central del gobierno departamental.

5.3. Servicios de justicia

El concepto de servicios de justicia abarca, en este trabajo, la administración de justicia, el órgano administrativo del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Procuraduría General y el Defensor del Pueblo. La administración de justicia, además, está integrada por las jurisdicciones especializadas encargadas de resolver los conflictos que agitan a la sociedad. Todos ellos fueron estudiados, en especial en su dimensión institucional.

5.3.1. La administración de justicia

Comparamos los fundamentos y la asignación competencial, la composición del órgano judicial y la forma de constituir a sus componentes. El resultado de la contrastación de los textos legales se resume en el cuadro 3-A.

La vigencia del principio del pluralismo jurídico es, no cabe duda, una de las mayores innovaciones introducidas en el país a través de la nueva Constitución. Esta audaz reforma se basa en la existencia efectiva de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, utilizados secularmente por los pueblos indígenas con aceptación del Estado. Esos procedimientos propios, al decir de quienes inspiraron la reforma, constituyen verdaderos sistemas jurídicos, es decir, contienen no sólo métodos para superar contiendas, sino también cuerpos normativos que orientan su desarrollo y desenvolvimiento cotidianos²¹. Existiendo varios sistemas jurídicos en el seno de la sociedad boliviana, se justifica inscribir el pluralismo jurídico entre los principios que orientan al Estado boliviano.

Ese es el sentido y no otro del artículo 1° de la nueva Constitución cuando determina que “Bolivia se funda en el pluralismo [...] jurídico, cultural y lingüístico”, principio que, en el diseño del Poder Judicial, se traducirá en pluralismo jurisdiccional. Pese a esa concepción pluralista, el artículo 298.II.24 cataloga a la administración de justicia entre las competencias nacionales exclusivas. Las leyes, sustantivas y adjetivas u orgánicas, destinadas a regular los servicios de justicia, por ello, sólo podrán ser aprobadas por el órgano legislativo nacional.

Frente a este mandato constitucional, el Estatuto cruceño encomienda a la ley departamental

21 El artículo 171.III de la Constitución de 1967, vigente hasta enero de 2009, reconocía sin sombra de duda alguna la existencia de las normas de los pueblos indígenas y autorizaba sus mecanismos de resolución de conflictos.

CUADRO 3-A. JUSTICIA

PROYECTO CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>1. Fundamentos y asignación competencial</p> <p>1.1 Bolivia se funda en el pluralismo [...] jurídico, cultural y lingüístico 1</p> <p>1.2. Administración de justicia. <i>Competencia nacional exclusiva 298.II.24</i></p> <p>1.3. Derechos Reales. <i>Competencia nacional exclusiva 298.II.18</i></p>	<p>1. Fundamentos y asignación competencial</p> <p>1.1. El principio de unidad jurisdiccional rige en la administración de justicia en el Departamento 141.I</p> <p>1.2. La Ley Departamental de Organización Judicial regula el servicio 141.II</p>	<p>1. Fundamentos y asignación competencial</p> <p>1.1. Servicios de justicia se ejercen en el marco de la unidad institucional del Poder Judicial de la República y de acuerdo a la CPE y leyes nacionales 104</p> <p>1.2. Una Ley Departamental creará los órganos de justicia departamentales 105</p>
<p>2. Composición del Órgano Judicial</p> <p>2.1. Jurisdicción ordinaria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) - Tribunales Dep. de Justicia (TDJ) - Tribunales de Sentencia - Jueces <p>2.2. Jurisdicción Agroambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tribunal Agroambiental (TA) - Jueces Agroambientales <p>2.3. Jurisdicción Indígena Originaria Campesina</p> <p>2.4. Jurisdicciones Especializadas</p> <p>2.5. Jurisdicción Constitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) 179 y ss 	<p>2. Composición del Órgano Judicial</p> <p>2.1. Corte Superior de Distrito (CSD) es el principal tribunal de la administración de justicia en el departamento</p> <p>2.2. Demás Tribunales y Jueces señalados en la ley 140 y 144.II</p> <p>2.3. CSD es la última instancia autonómica y de control de legalidad departamental (hace de Tribunal Constitucional en el derecho autonómico) 143</p>	<p>2. Composición del Órgano Judicial</p> <p>2.1. Corte Superior del Distrito (CSD) y otros órganos del servicio de justicia se definen en la ley 105</p> <p>2.2. El Gobierno Departamental reconoce el sistema de justicia de las comunidades indígenas del departamento 106</p>
<p>3. Forma de constitución</p> <p>3.1. TSJ, TA y TCP elegidos mediante voto universal 182, 188 y 198</p> <p>3.2. Composición y organización se determina en la ley 181, 188 y 197</p> <p>3.3. Período de funciones: 6 años</p> <p>3.4. Vocales de TDJ's designados por TSJ de ternas del Consejo de la Magistratura 184.5</p> <p>3.5. VV y Jueces: Carrera Judicial 178.II</p>	<p>3. Forma de constitución</p> <p>3.1. CSD designada por 2/3 de votos de Asamblea Legislativa Departamental (ALD) 144.I</p> <p>3.2. Ley Departamental de Organización Judicial regula el servicio 141</p> <p>3.3. Período funciones CSD: 10 años 144.III</p> <p>3.4. Tribunales y Jueces designados por 2/3 de ALD de ternas basadas en la Carrera Judicial 144.II</p> <p>3.5. Carrera Judicial departamental 141.II</p>	<p>3. Forma de constitución</p> <p>CSD elegida por el Parlamento Departamental (PD). Formas y condiciones establecidas en la ley departamental 105</p>

de organización judicial el diseño de los servicios departamentales de justicia (art. 141.II). Esta disposición estatutaria, está claro, no podrá entrar en vigencia sin sufrir sustanciales ajustes, menos todavía si se presta atención al artículo 141.I., según el cual en Santa Cruz, contrariando la definición constitucional, imperará el principio de unidad jurisdiccional.

El Estatuto tarijeño tiene un punto de partida diferente: reconoce como marco de referencia para la organización de los servicios de justicia departamentales la unidad institucional del Poder Judicial y se apega a la Constitución y a las leyes nacionales. Este pórtico es el que facilitará, a la postre, la adecuación de este Estatuto Autonomico a la nueva institucionalidad estatal. No obstante, el artículo 105 de este Estatuto contiene un exceso incompatible con la base constitucional: manda que los órganos de justicia departamentales serán creados por una ley departamental. Este mandato es, a todas luces, irreal, primero, porque esos órganos ya existen en la realidad y segundo, porque la creación de nuevos o el cambio de nombre de los existentes dependen más de la ley nacional que de la normativa departamental. Este artículo (105) ciertamente deberá soportar los ajustes necesarios.

Identificados los desencuentros que alejan a los Estatutos y a la NC en cuanto al órgano judicial, una plausible línea de adecuación podría basarse en los siguientes criterios combinados: i) los EA deben ajustar su texto adecuándolo a las normas de la NC y ii) en la nueva ley de organización judicial podría introducirse la autorización, en términos mandatorios, para delegar o transferir a los gobiernos departamentales, progresiva y asincrónicamente, la potestad de ajustar la organización judicial a las particularidades departamentales e innovar los procedimientos de designación de los jueces por la vía del desarrollo legislativo. Ello es posible porque, conforme vimos, se trata de una competencia nacional exclusiva y una de las características de este tipo de competencias es la posibilidad de delegar o transferir algunas funciones.

La NC contiene dos importantes innovaciones en la composición del órgano judicial: crea la jurisdicción indígena originaria campesina y

cambia la nomenclatura de los jueces, sustituyendo el denominativo de “cortes” por el de “tribunales”. Las cortes superiores de distrito, así, pasaron a llamarse tribunales departamentales de justicia. Conocidas estas reformas, ¿qué disponen sobre ambos temas los Estatutos Autonomicos? Y ¿cómo podrían encararse las adecuaciones, si ellas fueren necesarias?

Más próxima a la Constitución, la Carta Orgánica de Tarija, en su artículo 106, reconoce y valida los “sistemas de justicia” de los pueblos indígenas originarios de su territorio, elevando de ese modo dichos sistemas al rango de jurisdicción especial. En este polémico tema, por tanto, la normativa tarijeña no necesitaría adecuación alguna, afirmación ésta que no puede repetirse en relación a su artículo anterior (105), en el que, además de otros aspectos que veremos más adelante, deberá cambiarse el nombre de la máxima instancia judicial departamental, adoptando la nueva nomenclatura. De manera harto diferente, el documento autonómico de Santa Cruz no podrá eludir la exigencia de incorporar la jurisdicción indígena a la lista de órganos judiciales institucionalizados. También podría guardar silencio al respecto, dejando que el desarrollo institucional se produzca bajo el imperio de la ley nacional; en ese caso, paralelamente, tendría que eliminar el principio de unidad jurisdiccional de los fundamentos del servicio departamental de justicia. Sea cual fuese la vía escogida, el resultado final facilitará la vigencia de la autonomía oriental.

Un tema adicional aporta el documento cruceño, sobre el cual y pese a ser de suma importancia la Constitución no contiene norma alguna. Nos estamos refiriendo a las disposiciones contenidas en el artículo 143 del EA, que configuran el llamado derecho autonómico y su tratamiento por los servicios de justicia. El razonamiento es sencillo: dibujado el régimen constitucional de la autonomía, los gobiernos departamentales son titulares de un catálogo de materias en las que ejercen la potestad legislativa y la reglamentaria. El conjunto de normas resultado del ejercicio de esas potestades integra el derecho autonómico, cuyo ámbito de vigencia es estrictamente departamental, razón por la que su tratamiento judicial, dado el caso, tampoco tiene por qué trascender

los límites del departamento. El máximo tribunal departamental de justicia, por esa razón, asume la calidad de última instancia judicial y ejerce el control de legalidad estatutaria sobre las leyes y decretos departamentales. Hasta aquí la visión departamental. La NC, lamentablemente, no contiene regulaciones sobre el particular, abriéndose así un vacío sin cuya solución los Estatutos tendrían dificultades para perfilar adecuadamente el derecho autonómico. La falta de sincronía entre los cuerpos legales estudiados podría ser superada en las leyes de organización judicial que se aprueben en uno y otro polo de la relación. Sin esta adecuación, el derecho autonómico podría enfrentar obstáculos mayores y consumir más tiempo hasta adquirir carta de ciudadanía.

En cuanto a la forma de constitución de los órganos judiciales, se detectaron cruciales diferencias. La Constitución prevé que los miembros de los tribunales departamentales de justicia serán designados por el Tribunal Supremo de Justicia, de ternas elaboradas por el Consejo de la Magistratura en el marco de la carrera judicial (ver artículos 184.5 y 178.II de la NC). Los EA de Santa Cruz y Tarija, por su parte, disponen algo totalmente diferente: la designación de los vocales de las cortes departamentales se debe realizar a través de la Asamblea Legislativa, con dos tercios de votos. Está claro que ambos métodos de selección no pueden coexistir. Por tanto, la adecuación normativa resulta forzada, pudiendo ella transitar por una de las siguientes vías: o los Estatutos simple y llanamente cambian su texto asumiendo la regla de la NC o, por el contrario, el Tribunal Supremo de Justicia delega o transfiere a las asambleas departamentales la atribución de designar a esos funcionarios, manteniendo o no el requisito de las ternas del Consejo de la Magistratura. Esto podría encontrar un escenario propicio en la nueva ley de organización judicial.

Cualquiera que fuese la vía escogida, deberá servir también para homogeneizar el tiempo del mandato de los máximos jueces departamentales

y el procedimiento de designación de los jueces inferiores. La NC fija un período de seis años; Santa Cruz, diez años, mientras que Tarija deja librada la definición a la ley orgánica. Un desencuentro semejante revela la designación de los jueces inferiores: la Constitución le encomienda esa tarea al Consejo de la Magistratura, disponiendo simultáneamente, aunque no con la claridad necesaria, que se lo haga en el marco de la carrera judicial (ver arts. 178.II.1 y 195.8); Santa Cruz entrega esa función a la Asamblea Departamental y, al mismo tiempo, acepta también la carrera judicial, en tanto que el Estatuto tarijeño, con otra lógica, remite el diseño procedimental a la ley. Según sugiere la información del cuadro 3-A, la línea de adecuación más fácil de implementar podría ser aprovechar y reforzar el punto de convergencia de los tres documentos: la carrera judicial, porque supone profesionalismo e institucionalidad, a condición de que sea adecuada y transparentemente administrada.

5.3.2. El órgano administrativo judicial

Dejando de lado, por no formar parte del objeto de estudio de este estudio, la falta de precisión en el texto constitucional sobre el alcance de las atribuciones del órgano administrativo del Poder Judicial²², así como la elegibilidad de sus miembros. El diseño del Consejo de la Judicatura en la NC es prácticamente el mismo que hoy se tiene, aunque se le introdujeron dos modificaciones no esenciales: otro nombre, Consejo de la Magistratura, y un período de funciones más breve, de seis años. Por su parte, el Estatuto de Tarija también parece mantenerse apegado a la estructura actual del Consejo: legisla pensando en el representante del órgano administrativo en el Departamento. La posibilidad de que ese funcionario sea elegido

22 Una cosa es afirmar que “el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo del Poder Judicial”, como reza en el artículo 122 de la Constitución reformada en 2004, y otra cosa muy distinta es sostener, repitiendo el artículo 193 de la NC, que “el Consejo de la Magistratura es la instancia responsable del régimen disciplinario [...] y del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero”. En esta versión, el Consejo podría ser apenas algo más que una dirección de auditoría.

por el parlamento departamental no plantea una contradicción abierta con la NC (art. 105 del EA), porque ésta última no se pronuncia al respecto. Consecuentemente, acá no se exige una adecuación para los cuerpos legales departamentales.

No obstante, el conflicto podría surgir si en la futura ley de organización judicial se dispusiera algo diferente a las determinaciones estatutarias. En ese caso, la resolución del impase dependería de la interpretación que se haga de la pirámide jurídica delineada en el artículo 410 de la Constitución.

La información del cuadro 3-B muestra que el EA cruceño, innovando en la materia, decidió crear el consejo departamental de la judicatura, concibiéndolo como una entidad descentralizada del órgano nacional. Los artículos 150 y 151 del EA dibujan al nuevo organismo cruceño con la misma estructura que hoy tiene el Consejo Nacional, es decir, como un órgano colectivo dirigido

por el presidente del máximo tribunal departamental de justicia e integrado por cuatro consejeros, elegidos por la Asamblea Departamental con dos tercios de votos. No obstante de todo ello, la iniciativa cruceña no colisiona con la Constitución, la que –conforme vimos anteriormente– no contiene disposiciones específicas relativas a la estructura interna del órgano administrativo del Poder Judicial. Por ende, también en relación con Santa Cruz, el conflicto podría desatarse en torno a la ley de organización judicial. Claro que en este caso mucho dependerá del presupuesto que implica la creación del consejo cruceño, es decir, de los costos incrementales que no forman parte de los registros históricos de la entidad. En tanto se sepa si esto precipitará un conflicto o no, un aspecto debe ser adecuado en el EA cruceño: el período de funciones. La NC fija seis años y el Estatuto, ocho. Por tanto, Santa Cruz tendrá que reducir el plazo.

CUADRO 3-B. ÓRGANO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>Órgano Administrativo</p> <p>1. Consejo de la Magistratura (CM) encargado del régimen disciplinario y del control y fiscalización del manejo administrativo y financiero de las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y especializadas 193.I</p> <p>2. Composición y organización fijadas en la ley</p> <p>3. CM elegido por voto universal 194.I</p> <p>4. Período de funciones: 6 años 194.III</p>	<p>Órgano Administrativo</p> <p>1. Consejo Departamental de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario de la administración de justicia en Santa Cruz 149.I</p> <p>2. Órgano descentralizado del Consejo de la Judicatura, regulado por una ley departamental 149.I y II</p> <p>3. Presidente de CSD más 4 consejeros designados por 2/3 de ALD 150 y 151</p> <p>4. Período de funciones: 8 años 151</p>	<p>Órgano Administrativo</p> <p>El Representante de la Judicatura es elegido por el Parlamento Departamental. Formas y condiciones establecidas en una ley departamental 105</p>

5.3.3. El Ministerio Público

En el área del Ministerio Público, el mayor desencuentro que se da entre el EA de Santa Cruz y la Constitución se debe al artículo 146 del primero, cuyo texto define implícitamente que las funciones de los fiscales son competencias compartidas entre los niveles nacional y departamental. No otra cosa implica el siguiente texto (invertido por razones expositivas): “*De acuerdo a las disposiciones básicas de la Ley del Ministerio Público a nivel nacional, una ley departamental establecerá la estructura, organización y funcionamiento de la Fiscalía de Distrito de Santa Cruz*”.

Recuérdese que en las competencias compartidas el nivel nacional emite leyes básicas, en cuyo marco los departamentos sancionan las leyes de desarrollo. Al contrario de esto, la NC sostiene que “el Ministerio Público tiene autonomía funcional, administrativa y financiera” (art. 225), es decir, se define institucionalmente en un escenario en el que no cabe la partición de facultades. Salta a la vista: ésta es la cuestión central que exige compatibilización en el régimen del

Ministerio Público. Debe dejarse dicho, sin embargo, que evidentemente no se trata de un desencuentro entre la NC y el EA, sino de sincronía de éste último con la ley orgánica del Ministerio Público. El cuadro 3-C sistematiza la información disponible.

Por otro lado, los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz y de Tarija, al unísono, ordenan que el Fiscal del Distrito, máxima autoridad departamental del Ministerio Público, sea designado por la Asamblea Legislativa del departamento; procedimiento no previsto en la Constitución y quizás, peor aún, no aceptado por ella debido a la autonomía funcional que concede al Ministerio Público. También en este caso será imposible tener un diagnóstico completo hasta que no se conozca la ley orgánica nacional, en la que podrían abrirse espacios para la participación de los gobiernos departamentales.

Otra cuestión menor es el período de funciones, el cual deberá ser ajustado en el Estatuto cruceño, que lo fija en diez años mientras que la NC lo establece, igual que en los demás servicios de justicia, en seis años.

CUADRO 3-C. MINISTERIO PÚBLICO

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>Ministerio Público (MP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defiende legalidad e intereses generales de la sociedad y ejerce la acción penal pública 225 - Tiene autonomía funcional, administrativa y financiera 225 - Fiscal General designado por Asamblea Legislativa por 2/3 de votos 227 - Período de funciones: 6 años 228 	<p>Ministerio Público (MP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respeto al principio de unidad del MP 145 - Ley Departamental regula al MP en función de ley básica nacional 146 - Ejerce la acción penal pública y demás atribuciones que la CPE y la ley le asignan - Fiscal del Distrito designado por 2/3 votos de los miembros de la ALD - Período de funciones: 10 años 147 	<p>Ministerio Público (MP)</p> <p>El Fiscal del Distrito es elegido por el Parlamento Departamental. Formas y condiciones establecidas en la ley departamental 105</p>

5.3.4. Procuraduría General del Estado

La Procuraduría General del Estado es una entidad creada por la nueva Constitución. No obstante de ello, el Estatuto de Tarija contiene disposiciones destinadas a dar vigencia a este flamante órgano público. Probablemente la coincidencia se deba al hecho de que el proceso constituyente corrió paralelo al de la redacción y aprobación de las cartas orgánicas departamentales.

Existe un desencuentro profundo entre la NC y este Estatuto, que habla de un *procurador general del departamento* y de procuradores de áreas, al parecer totalmente desligados del organismo nacional. Naturalmente, si este fuera su sentido estricto, el Estatuto sureño deberá modificar su redacción y adecuarse a la NC o tendrán que compatibilizarse los textos en conflicto. Ambas vías, la adecuación o la compatibilización dependerán del diseño institucional que introduzca la ley orgánica de la procuraduría.

Sin embargo, en el marco del régimen autonómico, con gobiernos departamentales debidamente estructurados, personalidad jurídica y patrimonio

propios, no resulta descabellado pensar que tanto el nivel nacional como el departamental puedan contar con su propia procuraduría, es decir, con un órgano que asuma la defensa de sus intereses, de manera que, bien vistas las cosas, las disposiciones estatutarias tarijeñas no necesariamente entrañan un conflicto institucional. Todo dependerá del proceso de concertación y de lo que se decida en la ya citada ley orgánica.

El Estatuto cruceño no tiene un régimen especial para la procuraduría. No se esperan, en consecuencia, grandes conflictos en la implementación de la NC en este campo en Santa Cruz. Sin embargo, debe traerse a colación que, por mandato del artículo 34.I y II del EA, el responsable en Santa Cruz de la nueva entidad deberá ser designado por el Procurador General de una terna aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental o, interinamente, por el Gobernador. Esta disposición cruceña puede ser aceptada e incorporada en la ley orgánica, o puede ser ignorada porque las normas departamentales no tienen fuerza obligatoria sobre entidades y personas del ámbito nacional. Si esta fuese la situación, no quedaría más que introducir importantes ajustes a la normativa cruceña.

CUADRO 3-D. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>Procuraduría General</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promueve, defiende y precautela intereses del Estado - Composición , organización y estructura según ley - Procurador General designado por Presidente de la República 229 y ss 	<p>Procuraduría General</p> <p>Responsable en Santa Cruz (Procurador Departamental?) designado por el Procurador General de terna elevada por la ALD o interinamente por el Gobernador 34.I y II</p>	<p>Procuraduría General</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protege y defiende los intereses públicos en el Departamento y de la sociedad - Composición: Procurador General del Departamento y Procuradores de Áreas, conforme a ley - Constitución según ley 107 a 109

5.3.5. Defensor del Pueblo

Con la Defensoría del Pueblo sucede algo semejante a lo del procurador, sólo que en este caso Santa Cruz y Tarija parecen remar en la misma dirección. El Estatuto oriental crea la *defensoría departamental de los derechos humanos*, derivando su conformación y la definición de sus atribuciones a una ley departamental (ver art. 139). Y la Carta tarijeña habla del Defensor en un tono que no deja duda de que se trata de un funcionario sin relación de dependencia con la entidad nacional normada por la Constitución (artículos 218 y si-

guientes). El cuadro 3-E recoge con claridad los desencuentros.

Considerando que el Defensor protege los derechos humanos, sobre todo en el ámbito de la administración pública (escenario permanente de relaciones asimétricas entre el aparato del Estado y las personas), no resulta aventurado pensar que en cada departamento autónomo pudiera existir uno y, por supuesto, autónomo. De ser así, la vía para homogeneizar los diseños podría estar en la ley nacional y en las departamentales. Si por cualquier razón esta compatibilización no se diera, sólo quedaría que los Estatutos se adecuaran a la normativa nacional.

CUADRO 3-E. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>Defensoría del Pueblo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vela, promueve y difunde los derechos humanos individuales y colectivos - Abarca sector público y privado que presta servicios públicos - Defensor del Pueblo designado por 2/3 de Asamblea Legislativa Plurinacional - Período de funciones: 6 años 218 y ss 	<p>Defensoría del Pueblo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensoría Departamental de los Derechos Humanos, encargada de velar, promover y difundir los derechos humanos en el departamento 218 y ss - Conformación y atribuciones según ley departamental 138 y 139 	<p>Defensoría del Pueblo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promueve y protege la vigencia de los derechos humanos en el Departamento - Abarca sector público y privado que presta servicios públicos - Su estructura y funcionamiento normados por ley departamental 113

5.4. Régimen electoral

¿Qué debe entenderse *por régimen electoral*? El conjunto de principios, normas, entidades y procedimientos que rigen las actividades electorales en el país. De esta definición se desprende que el régimen electoral se encuentra íntimamente ligado a y se basa en la matriz de distribución competencial de la Constitución y otras leyes. Teniendo como telón de fondo este encuadre teórico y manteniendo el enfoque institucional del estudio, se procedió, una vez más, a comparar los textos de acuerdo a los tres ejes analíticos utilizados anteriormente: la asignación competencial, la composición del Órgano Electoral y la forma de designación de sus integrantes. La información sistematizada se encuentra en el cuadro 4.

El *régimen electoral nacional*, que ordena las elecciones de autoridades y representantes nacionales y sub-nacionales, así como la organización de referendos y otras consultas de alcance nacio-

nal, es de resorte exclusivo del nivel nacional (ver art. 298.II.1 de la NC). En Bolivia, este régimen se encuentra delineado en el marco constitucional y en el Código Electoral. Éste último diseña los órganos electorales, el nacional y los departamentales, los procedimientos que deben utilizarse en los diferentes eventos electorales, sean nacionales, departamentales o municipales, y otros múltiples aspectos electorales de aplicación común y obligatoria en todo el territorio nacional.

El artículo 299.I.1 de la NC, por su lado, enlista el régimen electoral departamental y municipal entre las competencias compartidas por el nivel nacional y el nivel departamental. El nacional, específicamente la Asamblea Legislativa, aprueba el Código Electoral, sentando las bases de los procesos electorales. Y el departamental, por intermedio del Tribunal Electoral Departamental, organiza y ejecuta autónomamente los eventos que no trascienden los límites del departamento, ejerciendo en ese cometido la potestad reglamentaria. La Constitución reconoce, adicionalmente,

CUADRO 4. RÉGIMEN ELECTORAL

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>1. Asignación competencial</p> <p>1.1. Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y sub-nacionales y consultas nacionales. <i>Competencia exclusiva nacional</i> 298.II.1</p> <p>1.2. Régimen electoral departamental y municipal. <i>Competencia compartida entre el nivel nacional y las autonomías</i> 299.I.1</p> <p>1.3. Iniciativa y convocatoria de referendos departamentales en las materias de su competencia. <i>Competencia exclusiva departamental</i> 300.I.3</p> <p>1.4. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos municipales en las materias de su competencia. <i>Competencia exclusiva municipal</i> 302.I.3</p> <p>1.5. Registro civil. <i>Competencia privativa nacional</i> 298.I.15</p>	<p>1. Asignación competencial</p> <p>1.1. Régimen electoral e instrumentos de la democracia participativa, en la jurisdicción departamental. <i>Competencia exclusiva departamental</i> 6.2</p> <p>1.2. Registro civil. <i>Competencia departamental de ejecución</i> 8.11</p> <p>1.3. La Asamblea Legislativa Departamental aprueba la Ley Electoral del Departamento Autónomo de Santa Cruz 20.c)</p>	<p>1. Asignación competencial</p> <p>1.1. Régimen electoral, que comprende las normas y procedimientos para la constitución de los órganos del gobierno departamental. <i>Competencia compartida entre los niveles nacional y departamental</i> 40.2</p> <p>1.2. Convocar a referéndums y otros mecanismos de consulta directa en el departamento. <i>Competencia exclusiva departamental</i> 39.2</p> <p>1.3. El Parlamento Departamental aprueba la Ley Electoral del Departamento Autónomo de Tarija 84</p>

que la iniciativa y la convocatoria a referendos departamentales quedan exclusivamente en manos de los gobiernos departamentales, aunque sólo en las materias que les son propias, como es natural. Las consultas sobre materias municipales se hallan en las manos de los gobiernos de estas entidades autónomas (ver artículos 300.I.3 y 302.I.3).

El Estatuto de Tarija coincide plenamente con la normativa constitucional. Para él, el régimen electoral departamental efectivamente responde a un esquema de compartición de potestades (v. art. 40.2), a la par que la convocatoria a referendos y otras consultas limitadas a su jurisdicción constituye un derecho propio de los gobiernos departamentales. La NC y el EA tarijeño hablan el mismo lenguaje en esta materia. Lo que, lamentablemente, no sucede en el caso del Estatuto de Santa Cruz, que en su artículo 6.2 dispone que no sólo los instrumentos de la democracia participativa, sino también el régimen electoral departamental se rigen por competencias departamentales exclusivas; régimen exclusivo que será desarrollado en la *ley electoral del departamento autónomo* de Santa Cruz. Queda claro, entonces, que el texto cruceño tendrá que adecuarse a las reglas constitucionales.

Por su parte, la otra Carta estudiada también prevé la existencia de la *ley electoral del departamento autónomo* de Tarija. Ésta, en el contexto estatutario, debe ser entendida como la materialización del desarrollo legislativo (art. 84 del EA). Ahora bien, ¿tiene base constitucional la visión tarijeña? Parece que sí, dado que, siendo el régimen electoral nacional una potestad exclusiva del Estado central, admite la transferencia de algunas funciones y los sufragios sub-nacionales se organizan de forma compartida queda claro entonces que las asambleas departamentales pueden ejercer el desarrollo legislativo, incorporando, por esa vía, las particularidades departamentales y regionales a las normas básicas nacionales.

En suma, el EA cruceño debe ajustarse en lo relativo a su normativa electoral, a fin de que ésta se adecue al marco constitucional, mientras que la “ley electoral departamental” de Tarija puede encontrar sustento en el Código Electoral (algo que, por supuesto, beneficiaría también a los demás departamentos).

En cuanto a la composición del órgano electoral, aparentemente sólo existe una diferencia de nomenclatura. La NC decidió dejar de lado el lenguaje decimonónico, descartando el apelativo de “cortes” y adoptó, en cambio, el de “tribunales”, mientras que los EA mantuvieron la designación de Corte Departamental Electoral (CDE). Se trata, entonces, de una adecuación formal y sencilla. Debajo de ella, empero, podría estar latente una diferencia de fondo. El artículo 83 del Estatuto tarijeño sostiene que la CDE es un *órgano autónomo*, no quedando claro qué alcance le asigna a este atributo. Si ello implica que la CDE no forma parte, ni está subordinada, al Tribunal Supremo Electoral, entonces estamos en presencia de un problema real, puesto que según la NC los tribunales departamentales son parte del órgano electoral. En este caso el Estatuto tendría que soportar un ajuste. Si, por el contrario, el documento tarijeño se mantiene apegado a la definición de que el régimen electoral departamental constituye una competencia compartida, no debería existir desencuentro alguno. Nótese, sin embargo, que cualquiera que fuese la situación puede componerse con sólo quitar la palabra autónomo del artículo 183, sin por ello menoscabar en lo más mínimo el espíritu del Estatuto.

Otros dos desencuentros se detectan en el campo institucional: mientras la NC establece que los miembros de los tribunales departamentales serán elegidos, con dos tercios de votos, por la Cámara de Diputados, de ternas elaboradas por las asambleas o consejos departamentales, los EA de Santa Cruz y Tarija, por su parte, disponen que estos representantes serán designados por la Asamblea Legislativa Departamental, también con el respaldo de dos tercios de los asambleístas. Se trata, está claro, de un desencuentro que sólo puede ser superado modificando las cartas orgánicas.

El segundo desencuentro se debe a que el Estatuto de Santa Cruz fija un período de funciones de nueve años para los miembros de la CDE; el de Tarija pone el límite en cinco y la NC, felizmente, no establece la duración del mandato, dejando, de ese modo, abierta la posibilidad de que sean los Estatutos los que determinen el plazo. Por el momento, entonces, este segundo desencuentro no implica conflicto. Dependerá de la ley

marco de autonomías y descentralización y del nuevo Código Electoral la ratificación de los EA o la apertura de condiciones favorables para que se desaten los problemas.

5.5. Tierra

Como no podía ser de otra manera, dados los antecedentes históricos, los regímenes constitucional, por un lado, y estatutario cruceño, por el otro, contienen diferencias casi insalvables en cuanto a la estructura de tenencia de la tierra. La nueva Constitución determina taxativamente que la formulación y la implementación de la “política general sobre tierras y territorio” es una competencia privativa del nivel nacional, condición en la que se encuentra también la titulación de las tierras. El carácter privativo implica, no está por demás recordarlo, que ni el diseño de la política, ni la potestad de emitir los títulos agrarios pueden ser transferidos o delegados a los gobiernos subnacionales en ningún momento²³. No obstante de ello, la propia Constitución, líneas adelante, en su artículo 298.II.38, flexibilizando un tanto su visión, dispone que el régimen de la tierra forma parte de las competencias *exclusivas* del gobierno nacional²⁴, pudiendo éste, por ende, mediante ley expresa, transferir o delegar a las entidades territoriales autónomas las facultades reglamentarias y ejecutivas, o parte de ellas²⁵.

El Estatuto Autonomo de Santa Cruz, en cambio, define una distribución competencial hartamente diferente. Se dice que la tierra, como materia integral, es de competencia exclusiva del gobierno departamental, vale decir que el régimen de la tierra, incluyendo la política general, las decisiones sobre distribución, reversión y redistribución de predios y titulación quedarían en manos del gobernador (artículo 6.9). Ciertamente resulta misión muy difícil conciliar los criterios de la NC y del EA cruceño, que se ubican, por

decirlo de algún modo, en los polos opuestos de un campo de fuerza. La situación, empero, viene dada de una manera tal que, aprobada la Constitución, la modificación del texto cruceño parecería inevitable.

En cambio, la posición de Tarija es, como en otros campos, más cautelosa: considera que competencias compartidas entre el nivel nacional y departamental son las que rigen la gestión de la tierra (art. 40.8). Esta visión se acerca a la de la Constitución, que, conforme vimos, abre la posibilidad de que el gobierno nacional transfiera ciertas facultades reglamentarias y, sobre todo, de ejecución a los gobiernos departamentales. La diferencia entre ambos criterios radica en que la NC hace de la transferencia un acto voluntario, resultado de la concertación o unilateral, en tanto que el EA tarijeño la establece como regla obligatoria. Por eso, la Constitución habla de “competencia exclusiva” y el Estatuto, en cambio, de “competencia compartida”. En todo caso, este parece ser el escenario al que podría transitar la adecuación del Estatuto cruceño.

Ahora bien, como el andamiaje institucional se estructura en función de la matriz competencial, las organizaciones que plantean la NC y el Estatuto cruceño resultan lógicamente divergentes. La Carta Magna crea el Servicio Boliviano de Reforma Agraria, dirigida por el Presidente de la República y con jurisdicción en todo el territorio nacional (arts. 404 y 172.27). La competencia nacional exclusiva tiene su instrumento con imperio también nacional. Por el contrario, el EA de Santa Cruz, inspirándose parcialmente en la institucionalidad actual, hace un diseño más complejo. Crea el CAD o Consejo Agrario Departamental (art. 106) y el IDT o Instituto Departamental de Tierras (art. 107). El primero presidido por el gobernador y a cargo de dos grandes tareas: recomendar y fiscalizar las políticas sobre la tierra, por un lado, y determinar las modalidades de distribución de las tierras fiscales disponibles, por el otro. El IDT es el brazo técnico del gobernador, responsable del saneamiento de la propiedad

23 Ver el artículo 298.I.17 de la NCPE

24 Se entiende por régimen de la tierra al conjunto de principios, normas, entidades y procedimientos que rigen la gestión de la tierra en el país.

25 En esta posibilidad concuerdan el citado artículo 298.II.38 y el 297.I.2 de la NC.

agropecuaria y de la aplicación de las políticas de tenencia, dotación, adjudicación, distribución y expropiación de tierras en el departamento. La ley departamental de tierras serviría, finalmente, para cerrar el circuito regulando los detalles del régimen de tierras y del ámbito institucional (revisar los arts.102 a 109 del EA).

Contrastados los dos diseños y considerando el alcance asignado a cada uno de ellos, resulta necesario concluir que la institucionalidad prevista por los legisladores cruceños, para entrar en vigencia, requiere de modificaciones profundas. En verdad, ni aun suponiendo la transferencia de

ciertas facultades nacionales al gobierno departamental, parecen existir condiciones para poner en marcha, en el capítulo de tierras, el Estatuto de Santa Cruz.

Para cerrar este apartado resta únicamente dejar constancia de un hecho significativo: el documento tarijeño no contiene disposiciones específicas sobre los organismos encargados de la gestión departamental de la tierra. Esta ausencia, a la postre, facilitará más todavía la necesaria concordancia entre las normativas constitucional y estatutaria.

CUADRO 5. TIERRA

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>Asignación competencial</p> <p>1. Política general sobre tierras y territorio, y su titulación. <i>Competencia privativa nacional</i> 298.I.17</p> <p>2. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a transferirse o delegarse a las autonomías. <i>Competencia exclusiva nacional</i> 298.II.38</p> <p>3. Elaborar y ejecutar Planes de Ordenamiento Territorial y uso de suelos. <i>Competencia exclusiva departamental, municipal y PI</i> 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4</p>	<p>Asignación competencial</p> <p>1. Tierra. <i>Competencia exclusiva departamental</i> 6.9</p> <p>2. Ordenamiento territorial. <i>Competencia exclusiva departamental, ejercida en concurrencia con los gobiernos Municipales</i> 6.34</p> <p>3. Límites provinciales y municipales. <i>Competencia exclusiva departamental</i> 6.42</p>	<p>Asignación competencial</p> <p>1. Tierra. <i>Competencia compartida entre los niveles nacional y departamental</i> 40.8</p> <p>2. Ordenamiento territorial departamental. <i>Competencia exclusiva departamental</i> 39.18</p> <p>3. Organización territorial. <i>Competencia exclusiva departamental</i> 39.19</p>

CUADRO 5. TIERRA (cont.)

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>Ámbito institucional u orgánico</p> <p>1. El Servicio Boliviano de Reforma Agraria (SBRA), cuya máxima autoridad es el Presidente del Estado, es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria y tiene jurisdicción en todo el territorio del país 404</p> <p>2. Atribución del Presidente de la República: ejercer la autoridad máxima del SBRA y otorgar títulos ejecutoriales en la distribución y redistribución de tierras 172.27</p>	<p>Ámbito institucional u orgánico</p> <p>1. Consejo Agrario Departamental (CAD). Organismo conformado por productores y el Ejecutivo Departamental. Recomienda, monitorea y fiscaliza las políticas sobre la tierra en el Departamento 106</p> <p>2. Instituto Departamental de Tierras (IDT). Institución descentralizada del Ejecutivo Departamental, bajo tuición del Secretario Departamental respectivo. Es responsable de la ejecución del saneamiento de la propiedad agropecuaria y aplicación de las políticas de tenencia, dotación, adjudicación, distribución y expropiación de tierras en el Departamento 107</p> <p>3. La Ley Departamental de Tierras regulará la CAD y el IDT 106 y 107</p> <p>4. Tierras fiscales disponibles dentro del territorio departamental serán dotadas, adjudicadas, concesionadas, distribuidas y redistribuidas por el Ejecutivo Departamental, de acuerdo al PLUS y las modalidades de distribución determinadas por la CAD 108</p> <p>5. Gobernador firma todos los títulos agrarios que acrediten la propiedad sobre la tierra dentro del Departamento 109</p>	<p>Ámbito institucional u orgánico</p> <p>No contiene disposiciones específicas</p>

5.6. Control fiscal

En la actualidad, el control fiscal se ejerce a través de los denominados “sistemas de administración y control gubernamentales” que fueron desarrollados en el país a lo largo de los últimos diez años e implementados en el conjunto de la administración pública, sea ésta centralizada,

desconcentrada o descentralizada. Estos sistemas tienen por objeto “programar, organizar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos”; “disponer de información útil, oportuna y confiable” que permita ejercer, precisamente, el control fiscal y “lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos”, en función de los resultados obtenidos por ellos²⁶.

²⁶ Los entrecomillados son transcripciones de la Ley de Administración y Control Gubernamentales, más conocida como Ley SAFCO 1178, aprobada en 1990, que regula con precisión todos y cada uno de esos sistemas. Gracias a esta ley, la administración pública boliviana, desde hace unos diez años, viene aplicando los siguientes sistemas: 1. Programación de operaciones; 2. Organización administrativa; 3. Presupuesto; 4. Administración de personal; 5. Administración de bienes y servicios; 6. Tesorería y crédito público; 7. Contabilidad integrada, y 8. Control gubernamental. Cada uno de estos sistemas cuenta, hoy, con “Normas básicas” de aplicación nacional, aprobadas por el gobierno central, y con “Reglamentos específicos” elaborados por cada entidad pública particular.

Pese a los avances logrados en esta materia, el capítulo dedicado al control fiscal en la nueva Constitución, lamentablemente, fue redactado utilizando un lenguaje genérico, al punto que no resulta fácil identificar el alcance territorial de la función ni, menos todavía, la relación del órgano encargado del control con las entidades territoriales autónomas²⁷. No obstante, la experiencia acumulada hasta ahora y la conveniencia técnica de uniformar los sistemas de administración para hacer eficiente el control (lo que no elimina, por supuesto, la necesidad del desarrollo legislativo particular) indican que el órgano responsable no puede tener sino jurisdicción nacional –que su estructura interna pueda adoptar mayores o menores niveles de descentralización es materia de otra discusión.

Además de la indefinición territorial del texto constitucional, debe destacarse el hecho de que el control fiscal no figura en ninguno de los listados de competencias exclusivas, compartidas o concurrentes. Ambas deficiencias, ya entrando en la comparación, son las que podrían generar conflictos a la hora de llevar a la práctica el Estatuto de Tarija, el cual, alejándose de la Constitución, concibe a la contraloría departamental como un “órgano independiente”, regulado por una ley departamental. Seguramente a nadie se le escapa la dificultad de pensar en eficientes mecanismos de control a partir de tantas leyes de control fiscal como entidades autónomas existan. Si se impusie-

ra este escenario, el riesgo de retornar al período de dispersión y de elusión de responsabilidades en la administración pública sería muy grande.

Consecuentemente, todo parece recomendar que la futura ley orgánica del control fiscal, prevista en el artículo 213.II de la NC, u otra ley especial, sean las que definan el tipo de competencias (exclusivas, compartidas o concurrentes) que se ejercerán en esta materia; definición de la que automáticamente se derivará la relación entre los organismos de control y las entidades autónomas. Queda claro que si la decisión final, basada en la experiencia acumulada y en la técnica, estableciera que el control fiscal debe trabajarse como una competencia compartida, los sistemas de administración y control gubernamentales continuarían teniendo vigencia nacional, y su reglamentación y ejecución quedarían en manos de los gobiernos departamentales. Sobre esta base, el componente institucional se acomodaría con más facilidad.

Lo que suceda con el Estatuto Autonómico de Tarija, por tanto, depende de las precisiones que, sobre la base del texto constitucional, se acuerden entre los actores involucrados.

El Estatuto cruceño, en cambio, asume implícitamente que el control fiscal tiene un carácter compartido. Acepta las “disposiciones legales generales”, por un lado, y, por otro, prevé una “ley de desarrollo” departamental. En este caso, por tanto, la aplicación de la Carta cruceña no enfrentará mayores obstáculos

27 En la definición del alcance territorial de la Contraloría, los artículos 154 y 155 de la Constitución de 1967 son más precisos que los de la nueva Constitución (artículos 213 a 217).

CUADRO 6 CONTROL FISCAL

NUEVA CPE	EA SANTA CRUZ	EA TARIJA
<p>1. Disposiciones específicas</p> <p>1.1. Contraloría General del Estado (CGE), ejerce control de la administración de las entidades públicas y de aquéllas en las que el Estado tenga participación o interés económico</p> <p>1.2. Determina indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal 213.I</p> <p>1.3. Responsable de supervisión y control externo posterior de las entidades públicas y de aquéllas en las que tenga participación o interés económico el Estado 217.I</p>	<p>1. Disposiciones específicas</p> <p>- Personas que desempeñan cargos remunerados en órganos del Gobierno Departamental, están sujetas a las disposiciones legales generales del régimen de responsabilidad para la administración pública boliviana, a las disposiciones del presente Estatuto y a la ley de desarrollo que dicte la Asamblea Legislativa Departamental (ALD) 33</p>	<p>1. Disposiciones específicas</p> <p>1.1. Contraloría Departamental controla el uso eficaz y eficiente de recursos departamentales</p> <p>1.2. Promueve obtención de información útil, oportuna y confiable</p> <p>1.3. Su propósito es lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por sus actos, en el marco de la gestión por resultados</p> <p>1.4. Cubre todas las entidades públicas del departamento y organismos y empresas con participación económica de instituciones del departamento 112</p>
<p>2. Ámbito institucional u orgánico</p> <p>2.1. CGE es la institución técnica que ejerce las funciones y atribuciones señaladas 213.I</p> <p>2.2. Contralor General designado por 2/3 de Asamblea Legislativa Plurinacional 214</p> <p>2.3. Organización, funcionamiento y atribuciones reguladas por ley 213.II</p> <p>2.4. Período de funciones: 6 años 216</p>	<p>2. Ámbito institucional u orgánico</p> <p>Responsable en el Departamento de la CGE es designado por máxima autoridad ejecutiva de la misma, de tema aprobada por 2/3 de votos de la ALD 34</p>	<p>2. Ámbito institucional u orgánico</p> <p>2.1. Contraloría Departamental es el órgano independiente de control fiscal gubernamental del departamento</p> <p>2.2. Su estructura y funcionamiento normados por ley 112</p>

6 OTRAS INSTITUCIONES

Este estudio se concentró en cuatro dimensiones de su “objeto”, de las cuales, hasta aquí, abordamos tres. Resta la última, es decir, la que agrupa a las nuevas instituciones que figuran en una carta orgánica y no en la otra ni en la Constitución²⁸.

6.1. Administración tributaria

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz, en su artículo 136.I, crea, bajo tuición directa del gobernador, la agencia tributaria departamental (ATD), encomendándole, además de otras atribuciones, la recaudación de: a) los impuestos departamentales, b) los recargos de los impuestos nacionales, c) los impuestos nacionales cedidos y d) por delegación, los impuestos de otras administraciones, incluida la nacional. La separación institucional y la autonomía de la ATD quedan de manifiesto cuando el último párrafo del artículo 136 dispone que la nueva agencia “establecerá mecanismos de relacionamiento y coordinación con el Servicio de Impuestos Nacionales” del gobierno nacional.

Los legisladores tarijeños concibieron también

una entidad tributaria departamental (ETD), bajo cuya responsabilidad estaría “el cobro, administración y fiscalización de los impuestos nacionales y departamentales” (art. 52.1 del EA). El texto de Tarija, empero, incluye dos precisiones, en cierta medida contradictorias, que lo diferencian del cruceño: el párrafo 1 establece que la ETD ejercerá sus funciones “de forma concurrente” con el organismo recaudador nacional²⁹ y el párrafo 3 señala que “la entidad tributaria departamental retendrá el monto” de los impuestos recaudados que le correspondan al gobierno departamental, dejando entrever, así, que esta entidad captará también los impuestos de naturaleza nacional o alguno de ellos. En todo caso, esta segunda definición encuadra más con una competencia de ejecución que con una concurrente.

Sea como fuere, lo cierto es que la Constitución no contiene disposición alguna que permita la implantación de administraciones tributarias departamentales, no, al menos, como las conciben los Estatutos. ¿Qué puede hacerse, entonces, con la ATD cruceña y la ETD tarijeña? Cabe pensar en competencias de ejecución o en delegación de facultades, pero ambos escenarios suponen un importante esfuerzo de concertación, por un lado, e inevitables ajustes a los textos estatutarios, por otro.

28 Las tres dimensiones hasta ahora abordadas permitieron identificar: i) el diseño del gobierno departamental; ii) las diferencias existentes en las asignaciones competenciales, desde una perspectiva macro, y iii) las coincidencias e inadecuaciones en seis materias particulares, Cfr. *supra*. pág. 4

29 El texto no lo dice con esa claridad, pero puede suponerse que la concurrencia es con el SIN. Vale decir que estaríamos hablando de competencias concurrentes entre el nivel nacional y el departamental.

6.2. Entidades regulatorias

El artículo 114 del EA de Tarija crea Juntas Regulatorias Departamentales para el control y fiscalización de los servicios públicos departamentales. Una Junta para cada servicio, dotada de autonomía administrativa, funcional y financiera. Su estructura y funcionamiento será descrita en una ley departamental.

Por su parte, la NC guarda silencio en relación al llamado sistema regulatorio³⁰. No contiene disposición alguna destinada a mantener o eliminar las actuales superintendencias, con la excepción de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, que está garantizada por el artículo 332 de la Constitución. Al contrario, varios artículos constitucionales sugieren que el sistema regulatorio será eliminado³¹ y sus funciones probablemente se transferirán a otras dependencias del Estado, integradas a la administración central o separadas de ella.

Frente a esto, el EA de Santa Cruz se limita a disponer que “los superintendentes, intendentes o representantes regionales de las superintendencias de los diferentes sistemas de regulación, que tengan sede en el departamento de Santa Cruz, serán designados por las máximas autoridades ejecutivas de las mismas, de una terna aprobada por dos tercios de voto de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Departamental” (ver artículo 36). Regla que, sin embargo, no se aplica para las actividades forestales, para las cuales los legisladores cruceños determinaron la creación de una entidad reguladora propia (artículo 112).

Evidentemente no existen colindancias entre los tres diseños. Habrá que esperar, por ello, a la fase de aplicación de la nueva Constitución y a las decisiones que se adopten sobre las funciones regulatorias para pensar el destino que les espera a las normas estatutarias.

6.3. Servicio civil

El personal de la administración pública departamental en Santa Cruz, por disposición expresa de su EA, deberá ser seleccionado con base en concursos públicos y transparentes, con criterios meritocráticos. Para ello, el Estatuto crea el *servicio civil departamental* (SCD), entidad autárquica bajo tuición directa del gobernador (ver artículos 132 y 133). Mas, ¿qué relación funcional tendrá este nuevo organismo departamental con la estructura del gobierno nacional? La Carta cruceña no lo dice explícitamente. Sin embargo, al disponer en su artículo 7.9 que el “régimen jurídico de la administración pública y el régimen estatutario del funcionario público” son competencias compartidas, el SCD pasaría a depender de la legislación básica nacional³².

Coincidiendo con el de Santa Cruz, el EA tarijeño, en su parco artículo 85, crea también su *servicio civil departamental*, aunque subordinándolo expresamente a la Constitución y a las leyes nacionales. Desde la óptica de esta disposición estatutaria, el SCD sureño quedaría asimismo ubicado en un innegable escenario de competencias compartidas. Contradictoriamente, empero, el mismo Estatuto, en el numeral 37 del artículo 39, establece que el régimen jurídico de la administración pública departamental forma parte de las competencias exclusivas del Departamento. Así, todo hace ver que el EA necesita un ajuste interno: o tiene prevalencia el artículo 39.37 y debe ser reformulado el 85 o, a la inversa, este último refleja el espíritu del constituyente tarijeño, debiendo modificarse el otro.

Lamentablemente, el capítulo de la NC dedicado a los servidores públicos (artículos 232 a 240) está redactado en términos generales, por lo que de su texto no es posible deducir si de él podría desgajarse compartición de competencias.

30 La función reguladora estatal es cumplida por el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE, que agrupa en su seno a las entidades reguladoras de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transporte, agua y otros; el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), del que forma parte la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras; el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE); la Superintendencia Tributaria (ST) y la Superintendencia del Servicio Civil.

31 Ver los artículos 359 (hidrocarburos), 370 (minería), 373 (agua), 378 (energía), 386 (forestal) y 393 (tierra).

32 Hasta que ésta se modifique, dependerá de la Ley 2027 o Estatuto del Funcionario Público.

No obstante, vigente el Estado autonómico, resulta consecuencia lógica que cada gobierno departamental pueda organizar su propio sistema de ad-

ministración de recursos humanos. Habrá que esperar, por tanto, las modificaciones que se vayan a introducir a la Ley 2.027 del funcionario público.

