

LAS AUTONOMIAS DEPARTAMENTALES

POR: Gabriel Gaité Úzqueda¹

1. FORMAS DE ESTADO

En los países del continente americano existen tres formas de estado Básicas:

A) FEDERALISMO

Es un Estado compuesto por varios estados, en los que cada uno de ellos tiene tres Poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

El Estado federal también posee estos tres poderes que funcionan como instancias supremas y, además, representan al conglomerado de estados.

Un buen ejemplo lo constituye los Estado Unidos, país compuesto por 50 estados, cada uno de los cuales posee sus propias leyes –en el marco de las leyes federales-, un sistema independiente y un gobierno federal.

Esta forma de Estado es la que más se aproxima a una Descentralización Política pura.

B) ESTADO UNITARIO

Es aquel en el que existe un solo centro político, implica que hay un solo órgano en todo el Estado para dictar leyes. El poder estatal es uno en su fundamento y en su ejercicio; por ejemplo, Bolivia.

Dentro de este tipo de Estado unitario hay varias formas de administración:

- Centralización: Cuando la administración central aglutina facultades decisiones a nivel político y administrativo.
- Desconcentración: La administración central delega facultades, generalmente operativas, a un órgano menor sin conferirle ningún poder decisional.
- Descentralización Administrativa: La administración central delega o transfiere determinadas funciones a órganos territoriales o institucionales que gozan de independencia administrativa (descentralización fundacional o territorial).

La actual descentralización administrativa del Estado Boliviano se inscribe en esta última forma de administración donde se delegan competencias a órganos territoriales. Los municipios son verdaderos gobiernos autónomos, mientras que las prefecturas presentan dificultades que se explicarán más adelante.

Las autonomías departamentales representan una modalidad de gobierno intermedia entre el federalismo y el Estado descentralizado de un gobierno unitario, ya que tiene características de ambos.

¹ Ponencia presentada al Primer Foro Departamental sobre “La Cuestión Nacional y la Autonomía”, realizado en Tarija el 6 de diciembre del 2003

2. DISPOSICIONES IMPORTANTES DE LA LEY DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA (LEY N° 1654)

Antes de considerar la propuesta de las autonomías departamentales, es necesario analizar los alcances y contenidos de la Ley de descentralización Administrativa del país, promulgada el 28 de julio de 1995. esta disposición legal, si bien inició el proceso de descentralización, tiene un conjunto de deficiencias y contradicciones que vale la pena ponerlas en evidencia.

Art. 1: la presente ley regula el Régimen de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, que conforme al sistema unitario de la República, consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter y alcance técnico-administrativo no privativas del poder ejecutivo a nivel Nacional.

De acuerdo a este artículo, sólo se descentraliza el poder ejecutivo y no los otros poderes del Estado, manteniendo el sistema unitario. En ningún momento se menciona la creación de gobiernos departamentales, lo que limita claramente el carácter y alcance de la descentralización a una simple desconcentración territorial del poder ejecutivo nacional.

Art. 3: La estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental esta constituida por la Prefectura, conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental.

La aberración técnica de esta estructura organizativa es que confunde al prefecto –una persona- con una organización institucional. Lo correcto era determinar que la prefectura y el consejo departamental son las instancias básicas de la nueva organización.

Art. 4: En cada departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto designado por el Presidente de la República.

El anterior y este artículo ponen de relieve el enorme poder que se centra en la figura del prefecto. Sin embargo, es contradictorio que a este funcionario lo designe el Presidente de la República restringiendo su autoridad, pues es bien sabido que se obedece a quien otorga el mandato. Esto ha dado lugar a cambios permanentes de prefectos, a la politización de la institución y a una mayor vulnerabilidad en caso que se aparten de las líneas políticas del gobierno central.

Art. 5: (señala las atribuciones de los Prefectos)

Las competencias más importantes se relacionan con la formulación e implementación de los planes de desarrollo departamental, así como la elaboración y ejecución de proyectos de inversión pública. Las áreas de actuación se refieren a los caminos, electrificación, infraestructura de riego y de apoyo a la producción, investigación y extensión, medio ambiente, turismo, asistencia social y otros; áreas enmarcadas en el

modelo económico vigente en el país que restringe la actuación de las entidades estatales.

Art. 10: El Consejo Departamental es un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización, dentro del ámbito de sus atribuciones señaladas en la presente ley, de los actos administrativos del Prefecto.

A diferencia del Consejo (con c) municipal, la palabra consejo (con s) implica facultades de “aconsejar”. Es así que el consejo departamento no tiene capacidad decisional, puesto que es sólo de consulta, control y fiscalización.

Art. 11: El Consejo Departamental será presidido por el Prefecto y estará compuesto de la siguiente manera:

- 1) Un ciudadano por provincia
- 2) Una representación por población equivalente al 50% del número de provincias (en el caso de Tarija son tres Consejeros adicionales), determinada de acuerdo a procedimiento especial:

El hecho que el consejo departamental esté presidido por el prefecto, le quita independencia y subordina esta instancia organizaciones a la autoridad del prefecto.

Art. 12: designación de Consejeros:

- A) Los Concejales Municipales de cada una de las provincias del departamento, designarán por dos tercios de voto de sus miembros presentes, a los ciudadanos que reúnan las condiciones de idoneidad y que deben tener domicilio en la provincia, por lo menos durante el año a su elección.
- B) En cada provincia que tenga derecho a uno o más consejeros adicionales por razón de población, la designación se hará respetando la proporción poblacional de cada sección municipal dentro de cada provincia, y estará a cargo del Consejero Municipal correspondiente.

Como se ve, no existe una elección directa de los miembros del consejo departamental. Además, los consejeros departamentales representan y responden a los intereses de los municipios, dando lugar, en lo positivo, que las provincias tengan sus representantes en este órgano colegiado y, en lo negativo, que éstos se concentren en los temas provinciales perdiendo la visión departamental de los problemas y las soluciones. La experiencia muestra que no se ha podido conformar consejos departamentales homogéneos y de una calificación acorde con la responsabilidad.

Art. 14: (se señalan las atribuciones del Consejo Departamental)

Entre las atribuciones más destacadas están la aprobación del presupuesto anual, los planes y proyectos de desarrollo departamental, así como fiscalizar los actos del prefecto.

Art. 15: El prefecto antes de adoptar una decisión, bajo sanción de nulidad de su actos, estará obligado a consultar al Consejo Departamental en las siguientes materias:

- Gestionar créditos

- Suscripción de convenios
- Suscripción de contratos

Solamente a consultar y no someter a su aprobación

El dictamen y aprobación emitidos por el Consejo Departamental y aceptado por el Prefecto, implicará responsabilidad en el acto administrativo y sus resultados. El dictamen debe ser necesariamente aceptado por el prefecto; sin embargo, esta situación no exime al consejo departamental de las responsabilidades legales.

El prefecto..... podrá apartarse del dictamen y/o aprobación emitidos por Consejo Departamental, asumiendo plena responsabilidad del acto administrativo y sus resultados, en cuyo caso el Consejo podrá representar esta decisión ante el Presidente de la República, quien emitirá una resolución definitiva.

Este párrafo denota nuevamente las limitaciones del consejo departamental

Art. 16: (de la censura al prefecto)

- Por dos tercios de votos
- Implica la renuncia del Prefecto, la cuál podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

A pesar de que se consigan dos tercios de votos, la censura no tiene ningún efecto si el presidente de la República así lo decide.

Título II, Capítulo I: Régimen Económico y Financiero

A modo comparativo en el siguiente cuadro se muestra los recursos financieros “antes” de la ley 1654 (recursos administrativos por las corporaciones regionales de desarrollo) y “después” de la indicada ley (recursos asignados a las prefecturas)

RECURSOS FINANCIEROS

La coparticipación en los tributos nacionales que beneficiaban a las corporaciones regionales pasó a los municipios; como compensante se creó el impuesto espacial a los hidrocarburos de enorme variabilidad según la política del gobierno.

ANTES DE LA LEY 1654	DESPUES DE LA LEY 1654
-Regalías Departamentales - Fondo Compensatorio Departamental - Transferencias extraordinarias del TGN. - Créditos, donaciones - Ingresos Propios - Coparticipación Tributaria	- Regalías departamentales - Fondo Compensatorio Departamental - Transferencias extraordinarias de TGN. - Créditos, donaciones - Ingresos Propios - Impuestos Especial Hidrocarburos –FIS, FDC, FNDR (25%) - Transferencias del TGN para gastos de personal de salud y educación.

Asimismo, los fondos financieros que acompañaban la gestión de las corporaciones se orientan actualmente a financiar de manera preferente a los municipios.

Las transferencias del TGN para gastos de personal de salud y educación sólo nominales, figuran en el presupuesto de las prefecturas pero van a pagar obligaciones del gobierno central; consecuentemente, su efecto neto en la disponibilidad de recursos es nulo.

Por otro lado, las transferencias de recursos del TGN a las instituciones públicas descentralizadas (caso del PERTT, MACA, IBTA, etc.) como consecuencia de su disolución y posterior traspaso a las prefecturas, fueron eliminadas, significando una nueva carga para los recursos propios de las prefecturas.

En resumen, se ampliaron las competencias y responsabilidades de las prefecturas pero no aumentaron proporcionalmente las fuentes de recursos financieros. A esto se agrega la “politización” de las prefecturas dando como resultado una mayor presión sobre los ingresos para cubrir el exceso de funcionarios.

3. TEMAS PENDIENTES DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL PAIS

Los diferentes eventos realizados en el departamento de Tarija han coincidido en señalar que el actual proceso de descentralización administrativa no responde a las expectativas y necesidades de la sociedad. Existen varios temas pendientes, entre los que se pueden mencionar:

- Elecciones del prefecto mediante votación directa de la ciudadanía.
- Elección de los consejeros departamentales vía votación
- Reconfirmación del consejo departamental.
- Atribución decisoria del consejo departamental
- Recursos financieros insuficientes para resolver los problemas departamentales
- Obligaciones del gobierno central sobre los macroproyectos de alcance nacional

Se ha perdido autonomía en algunas áreas:

- Modificación de los Art. 109 110 de la C.P.E.
- Eliminación de las corporaciones regionales de desarrollo, y, por lo tanto, de su patrimonio regional.

4. ASPECTOS POSITIVOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

- La puesta en vigencia de la Participación Popular –más propiamente municipalización-, implementó el nivel local de la descentralización, con genuinos gobiernos autónomos, profundizando la descentralización nacional.
- Se inició la descentralización administrativa, ésta debe ser entendida como un proceso, lo que implica dar el siguiente paso para avanzar y perfeccionar este proceso. En el cuadro se presentan las diferentes opciones que tenemos, éstas van desde mantener el actual sistema político administrativo, pasar a un régimen de autonomías departamentales o evolucionar al sistema federal.

OPCIONES FUTURAS DEL MARCO POLITICO ADMINISTRATIVO DEL PAIS

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES	FEDERALISMO
Estado Unitario	Estado Unitario	Estadio Federal
-Delegación de atribuciones del Poder Ejecutivo Central -Descentralización administrativa, con escasa capacidad decisional.	- Gobierno Departamental con capacidad decisional y normativa. - Descentralización Político-Administrativa	-Compuesto por varias Estados independientes - Cada Estado miembro tiene los tres poderes

5. LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

La propuesta de las autonomías departamentales que se explicará seguidamente, se debe considerar como preliminar; su objetivo es que sea útil para iniciar un proceso de discusión regional y nacional sobre el cambio de las estructuras políticas y administrativas del Estado boliviano.

5.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

a) Primer principio: LAS AUTONOMIAS DEPARTAMENTALES SN DE NATURALEZA POLITICA Y ADMINISTRATIVA

Las autonomías departamentales implican la transferencia de las facultades decisorias y normativas a favor de los departamentos del país en materias de interés regional, lo cual significa que los departamentos deben contar con capacidad legal, política y económica para ejecutar esas decisiones.

La propuesta significa profundizar el proceso de descentralización de Bolivia, evolucionando hacia una situación intermedia entre la actual descentralización y federalismo. Sus elementos de política son claros: facultad interna de los departamentos de elegir sus autoridades (presidente de la Junta y miembros de la asamblea departamental), generación de recursos propios y autonomía en su manejo, asamblea departamental con capacidad formativa y decisional, etc.

Significa un cambio en las estructuras políticas, técnicas, administrativas y sociales del Estado nacional, en el marco de un país unitario.

b) segundo principio: LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y NORMATIVA DE LAS AUTONOMIAS SERÁ DIFERENTE Y FLEXIBLE

de acuerdo a las características y necesidades, cada departamento tendrá sus propios estatutos en que se definan la estructura organizativa y normas más adecuadas para un funcionamiento eficiente, a partir de una ley marco nacional.

c) Tercer principio: **LA PARTICIPACION CIUDADANA ES PARTE DINELU DIBLE DE LAS AUTONOMÍAS**

se deben crear mecanismo reales de participación pública, de forma activa, organizada e informada de la política. De esta manera se fortalece y perfecciona la democracia.

La participación pública se manifestará en la elección de las autonomías departamentales, en la consulta social sobre las prioridades, en la fiscalización de los actos de administración departamental y en la ejecución de obras de bien colectivo. En este sentido, es importante incorporar mecanismos de participación similares a los establecidos para los gobiernos municipales.

c) cuarto principio: **AUTONOMIAS DESCENTRALIZADAS HORIZONTALMENTE**

el régimen de autonomías supone una profundización de la descentralización desde el gobierno nacional hacia los departamentos. No obstante, al interior de cada departamento debe extenderse la descentralización hacia las provincias y municipios, que gozarán de facultades similares de autonomía administrativa y financiera.

d) quinto principio: **LAS AUTONOMÍAS SON INTEGRADORAS**

Las autonomías departamentales tendrán su sustento en el fortalecimiento de las identidades regionales. En el reconocimiento de que Bolivia presenta diversidades sociales, culturales, étnicas y geográficas, las autonomías deben ser un medio para integrar y unificar el país, respetando las identidades regionales, en base a objetivos nacionales comunes que integren la nación.

Forman parte del nuevo esquema político administrativo, la corrección de los desequilibrios regionales, a través de una mejor solidaridad interregional y justicia distributiva de los excedentes nacionales.

e) sexto principio: **LAS AUTONOMÍAS BUSCAN LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

la transferencia de mayores funciones y recursos a los departamentos, así como la división del poder y la autoridad, tienen el propósito de lograr una administración más eficiente y ágil del aparato. También se pretende modernizar el sistema de administración nacional y atenuar la corrupción y politización de las instituciones nacionales mediante una administración y fiscalización más cercanas.

f) Séptimo principio: **LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES VINCULAN LAS FORMAS DE GOBIERNO EXISTENTES**

se reconoce tres formas básicas de gobierno relativamente independientes, en el marco de un Estado unitario: gobierno central, gobierno departamental y gobierno local (municipios).

La implementación de las autonomías departamentales hace más racional a la existencia de los municipios y permite, además, una articulación municipio-departamento-nación más efectiva, integrándolos en un sistema nacional más coherente y amplio.

El sistema de planificación puede ser el instrumento de coordinación, de compatibilización y de transferencia de recursos entre estas formas de gobierno.

5.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

El régimen de autonomías debe tener, entre otras, las siguientes características:

- Modelo autonómico propio, adecuado a las características del país.
- Enmarcado en un Estado unitario, aunque requiere de reformas de la Constitución Política del Estado.
- La jurisdicción territorial de la autonomía departamental es el departamento.
- Elección de prefecto por votación directa de la ciudadanía.
- Elección de los miembros de la asamblea departamental por votación.
- Capacidad decisional: en la administración y uso de los recursos financieros departamentales.
- Asamblea departamental (o parlamento departamental) con tres poderes:
 1. Deliberativo
 2. Decisional
 3. Fiscalización
 4. Normativo en materias de interés regional (con restricciones impuestas por la constitución)
- Gobierno departamental con amplia participación ciudadana y control social de sus recursos.
- Recursos financieros suficientes y contará con patrimonio propio.
- La estructura organizativa de las autonomías estará constituida por tres niveles fundamentales:
 - La asamblea departamental (o parlamento departamental), máxima instancia decisional, con competencias legislativas, así como de aprobación del presupuesto, planes y proyectos.
 - La junta de gobierno: con competencias ejecutivas y administrativas. Estará presidida por un prefecto (o como se quiera llamar), que representa legalmente a la autonomía, y por su gabinete.
 - El consejo de gobierno: cuerpo colegiado, representa a los miembros de la asamblea departamental en las actividades operativas y de fiscalización del gobierno departamental.
- La organización interna de las autonomías departamentales, incluyendo los órganos subdepartamentales, será reglamentada por la asamblea departamental según las necesidades y características del departamento.

5.3 COMPETENCIAS NACIONALES Y DEPARTAMENTALES

Es importante diferenciar, aunque sea preliminarmente, los alcances de las funciones y atribuciones del gobierno nacional y de las autonomías departamentales.

NACIONALES	DEPARTAMENTALES
<ul style="list-style-type: none"> -Política exterior -Defensa y seguridad nacional -Administración de justicia -Legislación general: civil, penal, laboral, etc. -Economía nacional -Panificación nacional -Políticas monetaria y fiscal -Justicia -Obras de carácter nacional 	<ul style="list-style-type: none"> -Organización interna -Administración de los recursos financieros -Leyes, normas y reglamentos de ámbito regional, no privativas del gobierno nacional -Planificación y desarrollo regional -Obras públicas y servicios básicos -Salud, educación, vivienda -Transporte -Promoción y ordenación del turismo -Agricultura y ganadería -Uso de los Recursos Naturales de su territorio (bosques, agua, pesca, hidrocarburos, minerales, etc.) -Promoción de la inversión privada y la industria -Preservación del Medio Ambiente y el patrimonio regional -Cultura y fortalecimiento de la identidad regional. -Servicios sociales y de protección a los niños, madres y ancianos.

Las competencias ampliadas de los departamentos requieren de un incremento de los recursos financieros disponibles. En la actualidad, la coparticipación tributaria en los ingresos nacionales transfiere el 20% a los municipios y el 5% a las universidades, en función del número de habitantes. Se propone que otro 25% de los tributos nacionales se asignen a las autonomías departamentales, además de los recursos actuales de las prefecturas departamentales, para un desenvolvimiento efectivo de las autonomías departamentales, para un desenvolvimiento efectivo de las autonomías departamentales. Habida cuenta de las menores competencias del gobierno central. De lo contrario, la viabilidad de la nueva estructura político-administrativa del país estaría cuestionada.

5.4 CONCLUSIONES

- El actual marco político institucional no satisface las expectativas de los departamentos
- Por tanto, es necesario profundizar el proceso de descentralización del país, avanzando a la siguiente etapa: las autonomías regionales, en base a lo siguiente:
 1. Modelo propio, en el marco de un estado unitario
 2. Construir una propuesta de Tarija, ampliamente debatida
 3. Realizar alianzas con decisiones y catalizadores del país, para viabilizar su implementación.
- La propuesta toma en cuenta la realidad social y política del país, por lo tanto, es factible. La implantación de las autonomías departamentales debe ser el resultado de un amplio consenso de los partidos políticos, el movimiento cívico

nacional, los gobernantes y la sociedad civil, en el marco de un gran pacto social que todos estamos buscando. Muchas gracias.

www.constituyentesoberana.org