

Cierre de candados a las autonomías

Brevísimo análisis de las limitaciones en la construcción del régimen autonómico, a la luz de la Constitución Política del Estado del año 2009, y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”

Por: J. Lizandro Coca Olmos¹

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) constituye una paradoja a partir de su mismo nombre, puesto que “Andrés Ibáñez” fue -en el marco de la historia de Bolivia, y particularmente en la lucha del Departamento de Santa Cruz por lograr independencia política y administrativa respecto de la sede de gobierno- un autonomista auténtico, mientras que ésta Ley es la negación final a la vocación autonómica; ambición específicamente cruceña, pero asumida también por otras regiones del país.

Empero, el principio del fin de las autonomías como regímenes de gobierno radica en la Constitución Política del Estado aprobada el año 2009, por lo que un análisis de sus dificultades estaría incompleto si nos concentráramos solamente en la LMAD.

Esa es, pues, la razón por la que la frase “Cierre de candados a las autonomías” se pone como título del presente trabajo. “Cierre” porque los “candados” ya se hacían presentes en la CPE, tanto en la parte competencial comprendida entre sus artículos 297 a 305, cuanto en las disposiciones generales y estructuras orgánicas para las autonomías, definidas entre sus artículos 269 y 296.

Aquí se expondrán, entonces, los candados instalados a través de las disposiciones de la CPE, y sus posteriores cerraduras finales mediante la LMAD.

Los candados instalados.

Un candado es, por definición, una herramienta utilizada para mantener algo fuera del alcance de otros, y la CPE contiene varios que ya amenazaban con cerrarse para evitar la posibilidad de ejercer de manera efectiva la autonomía que tanto ambicionaban las regiones.

¹ Politólogo con estudios sobre opinión pública, marketing político y sistemas electorales. Desde el año 2007 hasta la fecha ha participado como analista político en radio y TV, y es columnista de diarios bolivianos. Miembro del Instituto Libertad Democracia y Empresa (ILDE). Consultor independiente y escritor de varias publicaciones, entre ellas el documento de análisis "Libertad Económica y Ciudadanía" publicado por Fundación Milenio e ILDE, y el ensayo "Determinación de la posición política en base al tamaño del Estado" Participó en la redacción de propuestas de estatutos para el Gobierno Autónomo de Cochabamba y para el Municipio de Cercado. Ganador de una mención en el concurso Caminos de la Libertad con el ensayo "La Destrucción del Estado en Bolivia"

Pero ¿cómo es que la CPE contenía tremenda amenaza aún sin estar del todo cerrada?

Se puede clasificar los artículos de la CPE, contenidos en su “Tercera Parte: Estructura y Organización Territorial del Estado” en los siguientes tres tipos de amenazas de cerradura:

Amenazas dentro de la concepción general de Autonomía.

En esta parte, comprendida entre los artículos 269 y 276, se aprecia un intento por establecer límites a las autonomías que, sin embargo, aún no quedan claramente definidos.

Por ejemplo, en el artículo 270, se crean diez y siete principios que serían los rectores del régimen autonómico, como un listado nominal que conduciría a al menos dos posibles razonamientos: El primero, que la indefinición de tales principios obedecería a un gesto de amplitud y flexibilidad desde la CPE, lo cual permitiría que cada territorio autónomo les otorgue contenido en base a sus particularidades culturales, sociológicas, económicas y de otras índoles.

El segundo –y el que finalmente se concretaría- que aquellos principios quedarían abiertos sólo como una estrategia para calmar los ánimos del momento y lograr una negociación con la oposición –cosa que efectivamente sucedió- con miras a aprobar la CPE, para posteriormente dotarles del contenido deseado por el partido de gobierno, a través de la LMAD, que se constituya en la norma rectora del régimen de autonomías.

El párrafo II del artículo 271 será de una gran relevancia para demostrar, más adelante, la mayor rigidez con que la LMAD trata al régimen autonómico frente a la CPE, al extremo de llegar, la primera, a contradecir a la segunda – cosa a la que en buena letra se suele llamar “inconstitucionalidad”.

Amenazas dentro de la organicidad de los gobiernos autónomos.

Entre el artículo 277 y 296, la CPE establece un conjunto de instituciones u órganos que deberían formar parte de cada gobierno autónomo, pero además asegura la aplicación de los mismos criterios de discriminación para indígenas y mujeres en los órganos legislativos de las entidades territoriales autónomas, que los empleados para la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP).

La conformación de los órganos legislativos y deliberativos, además, ya viene predefinida por territorio y por población, cerrando cualquier posibilidad de reingeniería político/institucional que pudiera haberse implementado en Estatutos Autonómicos o Cartas Orgánicas.

La elección de los asambleístas y concejales en listas separadas de sus ejecutivos, así como la edad requerida para postular a dichos cargos, están, también, predefinidas en la CPE.

El artículo 286 -se verá después- enlazado con una disposición de la LMAD, constituirá uno de los caballos de Troya del Movimiento al Socialismo (MAS), destinados a debilitar la institucionalidad y legitimidad de los gobiernos autónomos.

Amenazas dentro de la distribución competencial.

Aquí es a donde las amenazas de cerradura (candados aún abiertos pero que están ahí) se hacen más evidentes, pues en la redacción de las competencias ya se puede comenzar a apreciar aquello que efectivamente podrá hacer un gobierno autónomo de manera –valga la redundancia- autónoma, aquello que estará completamente fuera de sus manos, y aquello en lo que requerirá legislación, reglamentación o delegación de otros.

Bien, las competencias definidas como “exclusivas” deberían ser esas que muestren cuáles son las verdaderas posibilidades de la autonomía. Sin embargo se puede apreciar que muchas de dichas competencias fueron redactadas de la forma “puede usted hacerse cargo de... pero”

Para demostrar esto, se tomarán como ejemplo las competencias exclusivas para las autonomías departamentales:

En el artículo 300 de la CPE se tienen treinta y seis (36) competencias para los gobiernos departamentales autónomos. A primera vista podría parecer impresionante, empero viéndolas más de cerca se observa que, de aquellas, las competencias 1, 7 y 25 están expresamente sujetas a leyes nacionales; las competencias 4, 5, 7, 8, 34, 35 y 36 se subordinan a las políticas del gobierno nacional; y las competencias 6 y 22 se pueden ejecutar sólo en los lugares a donde el Estado central no esté presente.

Al estar, las primeras (1, 7 y 25), sujetas a leyes nacionales, se deduce que no serían tan “exclusivas” como su nombre indica, pues los gobiernos autónomos tendrán que esperar a ver qué es lo que el poder central dice sobre cómo, cuándo y dónde ejercerlas, a través de leyes nacionales.

Lo mismo con las segundas (4, 5, 7, 8, 34, 35 y 36), que deberán ser ejercidas sobre la base de políticas que el centralismo determine como rectoras de cada uno de los rubros en torno a los que giran.

Las terceras (6 y 22) no sólo reducen su importancia al estar limitadas a los espacios en donde el gobierno central no esté presente, sino que, en los hechos, pueden perder la totalidad de su valor al decidir, el centralismo, hacerse presente allí a donde antes no lo estaba.

Un ejemplo de ello es lo sucedido a la Gobernación del Departamento Autónomo de Santa Cruz al tratar de ejercer la competencia número 22 que, a la letra, dice: “Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.”

Cuando un funcionario de la Gobernación de Santa Cruz propuso públicamente crear un tributo aplicable a los juegos de azar o casinos –impuesto inexistente en ese momento- el gobierno central se adelantó, creando dicho tributo, y anulando, en los hechos, aquello de que las autonomías departamentales podrían crear y administrar impuestos “cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales”. La maniobra fue sencilla: el impuesto no existía, pero el poder central lo hizo existir para evitar que los gobiernos autónomos lo administren.

Son, entonces un total de once (11) competencias subordinadas a las decisiones del gobierno central, quedando veinticinco (25) que serían verdaderamente exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos.

No obstante, hay un detalle más que añadir a este análisis. Y es que de aquellas veinticinco competencias que aún podrían parecer interesantes para el ejercicio de la autonomía, existen algunas que se podrían denominar “competencias de relleno” o “competencias marginales”, por ser extremadamente básicas, o por significar una incidencia marginal en el ejercicio de poder para los gobiernos autónomos. A continuación se detallan dichas competencias:

Competencia	Observaciones
2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.	Sería muy extraño que se prohíba a los gobiernos autónomos la promoción del desarrollo humano ¿la promoción del desarrollo no es, acaso, una obligación del Estado en su totalidad?
11. Estadísticas departamentales.	Son útiles, y lo más razonable sería que sean administradas por cada gobierno autónomo. Pero no implican una gran pérdida de poder para el centralismo.
12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.	Y ¿cuál era la otra opción?, ¿mandar a La Paz los trámites de personería jurídica?
13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.	¿Este no podría haberse fusionado con el anterior? Y la idea de hacerlo en La Paz sigue pareciendo absurda –si esa era la otra opción-
17. Deporte en el ámbito de su jurisdicción.	Bien, es bueno poder organizar eventos deportivos. Se ve cuánto poder pierde con esto el centralismo.
18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.	Se debe insistir en que esta debería ser una obligación del Estado en su totalidad.
19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.	También podría haberse fusionado a la anterior, y sólo transforma a los gobiernos departamentales en cuidadores de patrimonio.
20. Políticas de turismo departamental.	Esta competencia es una ratificación de lo que ya se tenía con las antiguas prefecturas.
26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.	Es una obviedad. No sería posible que un gobierno autónomo no tenga esta capacidad.
28. Centros de información y documentación,	Que también son patrimonio

archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.	departamental.
30. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.	Está establecido en la CPE para el Estado en su conjunto.
32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.	Podría haberse fusionado con la competencia número 26, y no tendría sentido que no pueda hacerse.

Son, entonces, doce (12) competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales, que por constituir un conjunto de obviedades, nos dejan con apenas trece (13), que representarían el verdadero potencial autonómico.

Cierre de candado a las autonomías.

La cerradura definitiva contra la posibilidad de ejercer efectivamente la autonomía, sin embargo, se daría a través de la aprobación de la LMAD y otras leyes, que definen con mayor precisión todo lo que no pueden hacer los gobiernos autónomos.

En rigor, para realizar un análisis exhaustivo sobre las limitaciones que inviabilizan al régimen autonómico boliviano, se tendría que estudiar detalladamente cada una de las normas aprobadas y por aprobarse, que legislan en torno a los temas comprendidos dentro de las competencias de las autonomías. Pero ese trabajo sería, por un lado, excesivamente extenso y amplio para un solo hombre y, por otro lado, se requerirían muchos recursos en este instante inexistentes.

Por ello es que se toma como paradigma de cerradura a la LMAD que es, a fin de cuentas, la norma que se ha creado pretendiendo precisamente “poner el cascabel al gato”.

La LMAD no sólo que consolida, sino que en muchos casos extiende las ataduras de la autonomía, incluso yendo contra la misma CPE.

Es así que mientras que la CPE, en su artículo 271, dispone que la LMAD debiera regular “el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.” –cuatro rubros en total- la LMAD determina, en su artículo 3, que regulará las “bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas.”

De dicho artículo de la LMAD, es comprensible que el Gobierno central pretenda tener políticas uniformes respecto de las “bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía [y] procedimiento de acceso a la

autonomía” Pero tratar de regular el “marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas.” impide, en la práctica, que sean los mismos gobiernos autónomos los que diseñen sus propias instituciones de participación y control ciudadano.

Aquello no sólo constituye contradicción con una disposición constitucional sino, además, una evidente acción destinada a incrementar el influjo del poder central sobre las decisiones de los gobiernos autónomos.

Más adelante, en su artículo 5, esta Ley define el contenido de los diez y siete principios que habían sido consignados sólo como enunciados en la CPE, cerrando del todo las puertas que hubieran permitido a las autonomías dotarlos de contenidos acordes a cada particularidad cultural.

El capítulo III de la LMAD define el alcance de las competencias de cada gobierno autónomo profundizando, aún más, los límites en el ejercicio de las mismas.

En la parte referida a la distribución de competencias de la LMAD aparecen, también, nuevas cerraduras respecto de competencias que llevaban el ribete de “exclusivas”, pero que son limitadas por políticas o leyes nacionales, aun cuando la CPE no lo disponía así.

Por ejemplo, mientras que la competencia “exclusiva” 19, establecida en la CPE, se consignaba como (obsérvese que no menciona leyes o políticas nacionales) “Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.” la LMAD dispone en su artículo 86, parágrafo II:

II. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 19 del Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. Formular y ejecutar políticas de protección, conservación, recuperación, custodia y promoción del patrimonio cultural departamental y descolonización, investigación y prácticas de culturas ancestrales de naciones originarias y pueblos indígenas, idiomas oficiales del Estado Plurinacional, **en el marco de las políticas estatales.**

2. Elaborar y desarrollar normativas departamentales para la declaración, protección, conservación y promoción del patrimonio cultural, histórico, documental, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible a su cargo, **dentro de los parámetros establecidos en la Ley Nacional del Patrimonio Cultural.** (las negrillas son mías)

Evidentemente, la competencia constitucionalmente otorgada no coincide con el nuevo diseño establecido por la LMAD. ¿Cuál es el truco? Que en el numeral 25 del Parágrafo II del Artículo 298 de la CPE, se establece como competencia,

también exclusiva, del nivel central del Estado, la “Promoción de la cultura y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible de interés del nivel central del Estado.”

Entonces, por un lado, es exclusiva de los gobiernos autónomos, pero por otro lado también es exclusiva del gobierno central, lo que le da, al segundo, potestad sobre la “exclusividad” de los primeros.

¿Otro ejemplo? La competencia número 20 de los gobiernos departamentales autónomos dice “Políticas de turismo departamental.” (obsérvese que aquí tampoco se mencionan leyes o políticas nacionales) Pero la LMAD dispone:

II. De acuerdo a la competencia del Numeral 20, Parágrafo I del Artículo 300, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos departamentales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar e implementar el Plan Departamental de Turismo en coordinación con las entidades territoriales autónomas.
2. Establecer las políticas de turismo departamental **en el marco de la política general de turismo.**
5. Supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios turísticos, con excepción de aquellos que mediante normativa municipal expresa hubieran sido definidos de atribución municipal; **preservando la integridad de la política y estrategias nacionales de turismo.** (negritas mías)

La razón de esto, otra vez, se justifica porque el turismo también está consignado en la CPE como una competencia exclusiva del centralismo.

Lo cierto es que la LMAD está repleta de disposiciones como estas, que terminan por cerrar los candados que, de no haber existido, o de haber sido puestos de buena fe, no habrían causado que las autonomías fueran lo que son hoy, una ambición frustrada.

Las “joyas” de la corona.

Hay algunas disposiciones más que incluye la LMAD, evidentemente destinadas a terminar de engrilletar a los gobiernos autónomos.

Se trata del artículo 116, que establece un mecanismo de “débito automático”, que “Ante incumplimiento de convenios, obligaciones contraídas y asignadas mediante normativa vigente, y por daños ocasionados al patrimonio estatal por parte de las entidades territoriales autónomas, se autoriza al ministerio responsable de las finanzas públicas a realizar débito automático.”

Lo que en términos concretos implica que un funcionario ministerial del nivel central del Estado, designado por el Presidente, y con una legitimidad nula en comparación con los gobernadores, asambleístas, concejales y alcaldes, pueda

echar mano de los recursos de los gobiernos autónomos sobre la base de un pequeño proceso administrativo.

Otra de las “joyas” son los artículos 122 y 125 que crean, respectivamente el “Consejo Nacional de Autonomías” y el “Servicio Estatal de Autonomías”, que no son otra cosa que instituciones del centralismo creadas para inmiscuirse en el ejercicio de los gobiernos autónomos –a estas alturas, es posible que el término “autónomo” esté demás-

El primero, sería una “instancia consultiva y se constituye en la instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas.” que, a no dudarlo, tendrá algún poder de decisión sobre las acciones de los gobiernos autónomos.

Y el segundo es un “organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado.” entre cuyas atribuciones está la de “Analizar y evaluar el proceso de ejercicio efectivo de las competencias, como base de las políticas de fortalecimiento institucional.”

Presumiendo buena fe, hasta se podría uno animar a librar de sospecha anti-autonomista a un organismo de coordinación para los gobiernos autónomos pero ¿¿dos organismos de coordinación y apoyo?! Esto no hace más que incrementar el influjo del poder central sobre la... ¿autonomía?

Finalmente, la tercera joya, que ya ha sido utilizada exitosamente por el gobierno central, es el artículo 144, que determina que “Gobernadoras, Gobernadores, Alcaldesas y Alcaldes, Máxima Autoridad Ejecutiva Regional, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales de las entidades territoriales autónomas, podrán ser suspendidas y suspendidos de manera temporal en el ejercicio de su cargo cuando se dicte en su contra Acusación Formal.”

Este es el artículo que se enlaza con el 286 de la CPE, que en su párrafo I dispone “La suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo corresponderá a un miembro del Concejo o Asamblea de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.”

Reemplazar a la máxima autoridad del órgano ejecutivo de un gobierno autónomo con un miembro del legislativo, ya estaba previsto en éste artículo de la CPE. Pero obsérvese que el mandato constitucional pone “de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.” No obstante, la LMAD determina, más allá de esta especificación de la Constitución, cuáles serán las circunstancias y mecanismos de esa suplencia o reemplazo.

Este artículo ya ha sido aplicado en varias gobernaciones y alcaldías de la oposición política del gobierno central, dando como resultado que el voto ciudadano pierda valor alguno frente a la simple acusación formal de un

funcionario designado, como lo es un fiscal, y que el principio de presunción de inocencia, por el que no sería posible que a ningún ciudadano se le suspenda ningún derecho -derechos políticos en este caso- quede excluido y desterrado del sistema de Derechos Humanos boliviano.

Estas tres “joyas” constituyen el cierre final de los candados que hoy impiden que Bolivia sea, como lo dice la CPE, un país con autonomías.

Una llave perdida.

Una llave que hubiera servido para lograr una posible apertura de todos los candados que la LMAD y otras leyes han cerrado, podía haber sido el parágrafo II del artículo 411 de la CPE, que define la jerarquía normativa del Estado, y en su numeral 3 -después de la misma CPE (numeral 1) y los tratados internacionales (numeral 2)- dispone lo siguiente “3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.”

Lo que significa igual jerarquía de los estatutos autonómicos y cartas orgánica, frente a las leyes nacionales, e implica que los primeros no están subordinados a las segundas, por lo que los regímenes autónomos no tendrían obligación de cumplir lo dispuesto por la LMAD y otras leyes nacionales, sujetándose únicamente a la CPE y los tratados internacionales.

El único mandato derivado de normas nacionales al que aún quedarían sujetas las autonomías, sería aquel que la CPE expresamente disponga como competencia, mecanismo o proceso sujeto a ley nacional.

Un ejemplo de ello es que la LMAD podría regular, como la CPE indica, sobre “el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.” Pero no podría definir los mecanismos a través de los que la autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo será suspendida.

La legislación autonómica, entonces, podría sujetarse, de manera selectiva, solamente a aquello en lo que la Constitución manda sujeción, y no así a todo lo que ha sido incluido –y se está incluyendo- en leyes nacionales.

Si el órgano judicial boliviano no estuviese en manos del partido de gobierno, esta perspectiva podría ser sustentada por fallo del Tribunal Constitucional.

Esta llave, por el momento, está perdida.

Bibliografía consultada.

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada por referéndum constitucional del año 2009.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización.