

AUTONOMÍA municipal



Propuesta de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia a la Asamblea Constituyente



**Gobiernos Municipales
Autónomos,
Democráticos
y Transparentes**



Gobiernos Municipales Autónomos, Democráticos y Transparentes

INTRODUCCION

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) y las Asociaciones Departamentales de Municipios organizaron talleres en los nueve departamentos con la finalidad de formular una propuesta municipal para la Asamblea Constituyente que exprese la visión y necesidades de todos los Gobiernos Municipales del país con relación a la reforma de la Constitución Política del Estado. La propuesta fue elaborada con dos perspectivas: la estrictamente municipal, y la general del Estado, es decir, una particular del sector y otra con visión nacional.

Los talleres contaron con la participación relevante de alcaldes y alcaldesas, concejales y concejales además de funcionarios municipales de diferentes reparaciones y técnicos especializados en la materia, que se dividieron en grupos de trabajo según ejes temáticos seleccionados. Los resultados de la discusión de cada grupo, expresados en conclusiones, propuestas y modificaciones, planteados por la mayoría de los integrantes se constituyeron en el insumo central para la formulación de este documento. Estos talleres, se desarrollaron sobre la base de una matriz conceptual que incluyó seis ejes temáticos relativos a: i) Principios de la Organización Territorial del Estado; ii) Sistema Político; iii) Asignación Competencial; iv) Fiscalidad y Hacienda; v) Mecanismos Verticales de Control; y vi) Territorialización de Otros Órganos Estatales.

Con relación a la perspectiva exclusivamente municipal se evidencian consensos en la casi totalidad de los temas más significativos, hecho, que demuestra una visión y sentimiento común de todos los municipios del país en temas relevantes sobre su estructura, organización y funciones. La tendencia en este marco se resume en la expresión: "Autonomía Municipal Plena" que no es otra cosa que la profundización de la descentralización municipal.

Con relación a la perspectiva municipal agregada a la departamental y nacional, se evidencian consensos y disensos especialmente en un tema tan sensible como es el relativo a los niveles territoriales del Estado y por ende, al establecimiento de autonomías departamentales, regionales e indígenas.

Por las razones indicadas en los párrafos precedentes, esta posición municipal incluye las conclusiones aclarando los puntos en disenso.

I. VISIÓN MUNICIPAL

La propuesta municipal a ser presentada en la Asamblea Constituyente desde la perspectiva estrictamente municipal, plantea tres principios esenciales: Autonomía Municipal Plena, Gobierno Municipal Democrático y Hacienda Municipal Transparente.

1.- Autonomía Municipal Plena

Desde la perspectiva exclusivamente municipal existe una posición unánime de las autoridades municipales del país en el sentido de que la Autonomía Municipal establecida en la Constitución vigente tiene que ser cualitativamente mejorada y profundizada en la reforma constitucional por la Asamblea Constituyente.

Uno de los temas de mayor interés para los municipios es el tipo de reconocimiento constitucional que deben merecer los Gobiernos Municipales en la nueva Constitución. Debe tratarse de un reconocimiento expreso en el primer artículo relativo a la forma y modo de Estado, formando parte de su estructura central y con la misma o equivalente importancia a la de los otros niveles de gobierno.

La respuesta a la opción señalada en el párrafo precedente es la de reconocer a los municipios, en el primer artículo de la nueva Constitución en el que se configure al Estado Boliviano, la calidad de entidades estatales territoriales que forman parte de la estructura básica del Estado, incorporándolos como un nivel territorial autónomo, con calidad de Gobiernos Locales, autonomía plena e igualdad de rango y jerarquía constitucional en relación a los demás niveles de gobierno.

Sobre la base de este hilo conductor, la esencia de la Autonomía Municipal tiene que estar reconocida a través de unas características específicas que expresen una autonomía plena como dato relevante y significativo del salto cualitativo con el pasado que representan los cambios efectuados.

Las características de la Autonomía Municipal Plena¹ son las siguientes:

- i) Un ámbito propio de competencias municipales reconocido y establecido en la Constitución, que distinga claramente a los Gobiernos Municipales de otros niveles de gobierno;
- ii) Potestad para sancionar y promulgar sus propios Estatutos de Gobierno o Cartas Orgánicas Municipales en el marco de la Constitución y reconocimiento del rango constitucional de las mismas a través de su incorporación al bloque de constitucionalidad, los cuales deberán incluir la constitución de los respectivos órganos ejecutivo, legislativo y judicial, en el marco de las competencias municipales.
- iii) Potestad legislativa para sancionar y promulgar leyes locales en el ámbito de sus competencias constitucionales y con reconocimiento constitucional en la jerarquía legislativa nacional;
- iv) Potestad de elegir democráticamente a sus propias autoridades, sin intervención o injerencia de otro nivel de gobierno;

¹ Se entiende como autonomía municipal plena a la potestad legislativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el gobierno municipal que comprende como órganos independientes el ejecutivo y el legislativo municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por la Constitución y Ley expresa.

- v) Control de constitucionalidad y legalidad de sus actos por las instancias competentes, con exclusión de cualquier tipo de control político o de oportunidad;
- vi) Recursos financieros propios y suficientes, reconocidos y establecidos en la Constitución
- vii) Organización y ejercicio pleno de las potestades municipales bajo el principio de usos y costumbres, por ejemplo, si la nueva constitución incorporara la autonomía indígena en el Nivel Municipal.

Estas características de la autonomía municipal, sin embargo, tienen necesarios niveles de relacionamiento con las otras estructuras del Estado, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y, por lo mismo, requieren de un marco constitucional que establezca y norme estas relaciones.

Controversias con otros niveles de Gobierno

Especialmente significativo para la Autonomía Municipal es el hecho de que los conflictos o controversias de los Gobiernos Municipales con otros niveles de gobierno se deberán resolver por una entidad jurisdiccional independiente encargada del control de constitucionalidad, así como de la interpretación constitucional de los Estatutos de Gobierno y leyes de los respectivos niveles. De esta manera, el Nivel Nacional no tiene la potestad de abrogar, derogar, revocar ni anular actos y normas de los Gobiernos Municipales. Si los considera contrarios a la Constitución o la Ley, deberá acudir ante la instancia jurisdiccional competente para hacer valer sus cuestionamientos y tendrá que someterse a su decisión definitiva.

La entidad jurisdiccional encargada del control de constitucionalidad, hoy denominado Tribunal Constitucional, considerará además un nuevo recurso o acción, a ser instituido legalmente y que garantice la protección institucional de los Gobiernos Municipales ante autoridades o instancias que se atribuyan competencias o funciones delegadas constitucionalmente a los mismos.

Sistemas de Control y de Defensa del Estado y del Ciudadano

La nueva Autonomía Municipal Plena requiere que los sistemas de administración y control gubernamental se territorialicen a Nivel Municipal, es decir, bajo una legislación nacional, pero con gestión y reglamentación de carácter municipal y considerando las características propias de cada municipio, siendo obvio que en los municipios de categorías A y B debe establecerse un sistema de control agrupado o con vinculación a un sistema departamental. De igual forma, otras funciones estatales ejercidas por órganos "apolíticos" (Defensoría del Pueblo; Procuraduría del Estado, etc.) debieran territorializarse en la medida que esto sea posible de acuerdo a sus capacidades institucionales y economías de escala.

Organización e institucionalidad municipal con rango constitucional

En este nuevo marco de la Autonomía Municipal la existencia y extensión de los municipios requieren de garantías adecuadas para que no estén sometidas a cambios políticos coyunturales, precipitados y realizados sin la necesaria base técnica de sustentación en cuanto a la utilidad y conveniencia pública de la medida. Por esta razón,

en la nueva Constitución se tendrán que establecer leyes especiales u orgánicas que tengan rango constitucional y su sanción requiera dos tercios de votos del total de los miembros del Congreso Nacional. Por ejemplo, únicamente con una ley de estas características podrán crearse, suprimirse o fusionarse municipios y modificarse sus límites territoriales, bajo condiciones mínimas (poblacionales y económicas) establecidas en la Constitución.

Organización territorial e institucional interna

En cuanto a la organización y división interna de los municipios constituyen aspectos de su autonomía sujetas a su propia decisión. Los municipios decidirán en sus Estatutos de Gobierno las instancias territoriales desconcentradas de administración que consideren conveniente establecer (cantidades y límites), su estructura y forma de organización y el modo democrático (liberal y/o por usos y costumbres) de elección de las autoridades políticas de las mismas.

Mancomunidad y Asociativismo

Para la promoción del Asociativismo Municipal y el logro de emprendimientos colectivos es importante el reconocimiento constitucional de la capacidad de los Gobiernos Municipales para constituir, mediante convenios públicos u otro tipo de instrumentos idóneos, mancomunidades y asociaciones voluntarias que no solamente tengan la posibilidad de realizar obras, programas y proyectos de desarrollo e interés común, sino también la de participar en iniciativas legislativas a Nivel Nacional para la sanción de leyes relativas al ordenamiento territorial del Estado y al gobierno subnacional, e inclusive en iniciativas de reforma constitucional parcial sobre los mismos temas.

Administración de Justicia Municipal

La Autonomía Municipal termina por configurarse con el reconocimiento de la Justicia Municipal. De esta manera se tiene el germen de los tres poderes del Estado replicados a Nivel Municipal; el legislativo, el ejecutivo y el judicial. La Justicia Municipal estará encargada de la resolución de asuntos vecinales, patrimoniales de menor cuantía, contravencionales, de maltrato y violencia intrafamiliar, de abandono de menores e incapaces, tutelares, de contravenciones de policía y tránsito, así como controversias vinculadas a la propiedad inmueble y a su registro; materias cuyo establecimiento, organización y administración, esté a cargo de los Gobiernos Municipales. En los Municipios Indígenas, la Justicia Municipal funcionará como justicia comunitaria u originaria o conjuntamente con ésta, en el marco de las necesidades y requerimientos de este servicio público.

Competencias municipales

Los Gobiernos Municipales deberán conservar, con arreglo a la Constitución, aquellas competencias privativas que hacen al cumplimiento de sus fines específicos en tanto Gobiernos Locales y que abarcan básicamente las materias de desarrollo humano sostenible (educación básica, salud preventiva y saneamiento básico), gestión territorial, regulación del desarrollo rural y urbano, infraestructura, gestión administrativa y financiera, defensa del consumidor, servicios públicos y promoción del desarrollo económico local.

A estas materias, actualmente previstas, aunque de manera insuficiente en la legislación nacional y municipal,

debe agregarse como una competencia exclusiva de los Gobiernos Municipales, el registro de la propiedad de los bienes inmuebles, rurales y urbanos y correlacionada a las políticas y programas de catastro, saneamiento patrimonial y de tierras, factores vitales de la gestión del territorio y del espacio público.

En el caso particular de los servicios policiales de tránsito, bomberos y emergencias, los mismos deben ser de competencia municipal en las áreas metropolitanas, sin que ello afecte al mando nacional y único de la Policía Boliviana. Estos servicios deben ser municipales, ya sea por la vía de su desconcentración policial a los municipios, o por la de separarlos de la tuición policial y convertirlos enteramente en servicios y competencias civiles-municipales con la asignación de los recursos correspondientes.

Asimismo los municipios deben tener competencias exclusivas para el registro de automotores y la licencia correspondiente de conducción, que es sobre todo la autorización para el uso de calles, vías y caminos cuyo mantenimiento es igualmente exclusivamente obligación municipal.

En estos casos, se entiende que estas competencias provendrán de un marco legal nacional respecto a la materia, pero cuyo ejercicio estará a cargo de los Gobiernos Municipales.

Por último para un adecuado ejercicio de las competencias municipales, se deberá reconocer a los Gobiernos Municipales capacidad constitucional para la suscripción de Convenios Públicos Intergubernamentales con la finalidad de redistribuir, reasignar o reajustar competencias compartidas con otros niveles de gobierno y determinar su mejor forma y condiciones de ejercicio.

2. Gobierno Municipal Democrático

Las autoridades municipales consideran a la democracia como el cimiento de los Gobiernos Municipales y proclaman como valores superiores del nuevo ordenamiento jurídico constitucional y legal de la República de Bolivia a la libertad, igualdad, justicia, paz, interculturalidad, pluralismo, unión y solidaridad.

Bajo estos valores que forman parte de la reconstitución del Estado, la profundización de la Autonomía Municipal Plena deberá contemplar reformas al sistema democrático municipal que impliquen una visión de mayor desarrollo y bienestar entre el Estado y la sociedad y por lo mismo una mayor democratización y participación en la gestión pública municipal.

Elección de Alcalde

Para profundizar la democracia en el ámbito municipal se hace necesario que los miembros de los órganos legislativos municipales así como los alcaldes o alcaldesas sean elegidos mediante voto directo, universal y secreto, en elecciones periódicas que se llevarán a cabo en la respectiva circunscripción electoral cada cinco (5) años, con alternancia y paridad de participación de género. De esta manera se tendrán elecciones separadas para las autoridades legislativas y ejecutivas.

Se compondrán candidaturas para la elección de alcalde(sa), resultando elegida aquella que obtenga la mayoría absoluta de votos válidos emitidos y, en su defecto,

dentro de los treinta (30) días siguientes al cómputo oficial de los mismos, se realizará una segunda vuelta electoral en la que únicamente participen las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta, resultando elegida la fórmula que obtenga mayoría simple de votos válidos emitidos.

En caso de ausencia temporal, éste será suplido por el alcalde (sa) interino elegido entre los Concejales y en caso de ausencia definitiva del titular (renuncia, muerte, inhabilidad permanente o revocatoria), se debe proceder a una nueva elección popular, con el interinato correspondiente a la transición.

Elección de concejales (las) por voto popular

Los miembros del legislativo municipal deberán ser elegidos en circunscripción municipal, es decir, todos los miembros del Concejo serán postulados de manera individual y resultarán electos aquellos quienes hubieran obtenido la mayor cantidad de votos en todo el Municipio y del número 1º al 5º o del número 1º al 11º por ejemplo, de acuerdo al número de concejales correspondiente a cada Municipio.

La composición de la Directiva de los Concejos provendrá de la distribución de acuerdo al número de votos y en equilibrio entre mayorías y minorías. De la misma forma, una vez elegidos, los concejales restantes serán asignados a los distintos distritos municipales de forma interna.

Atribuciones de los órganos Legislativo y Ejecutivo municipal

Tomando en cuenta la separación de poderes que conllevará el nuevo diseño estructural del Gobierno Municipal, particularmente en la relación entre el legislativo y el ejecutivo municipal, las atribuciones que se establezcan de ambas clases de órganos deberán tomar en cuenta este dato trascendental, a cuyo efecto un contenido básico o mínimo de estas atribuciones es el siguiente:

Órgano Legislativo Municipal

- a. Sancionar las leyes de su nivel de gobierno y remitirlas al órgano ejecutivo para su correspondiente promulgación y publicación.
- b. Modificar sus Estatutos de Gobierno, remitir el proyecto en revisión al órgano de control constitucional y convocar a referéndum para su aprobación.
- c. Autorizar al órgano ejecutivo la suscripción de contratos y convenios públicos con entidades estatales, públicas y privadas, nacionales y extranjeras de acuerdo al Estatuto de Gobierno o reglamentación interna.
- d. Aprobar el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual presentado por el órgano ejecutivo, antes del vencimiento de la gestión anterior.
- e. Fiscalizar las acciones del órgano ejecutivo, especialmente en lo relativo al cumplimiento de la Constitución, leyes y Estatuto de Gobierno, y el respeto a los derechos humanos.
- f. Otras establecidas en el Estatuto de Gobierno que sean compatibles con el bloque de constitucionalidad en esta materia.

Órgano Ejecutivo Municipal

- a. Ejercer la representación de su nivel de Gobierno ante personas estatales, públicas y privadas, nacionales y extranjeras.
- b. Promulgar y publicar las leyes.
- c. Proponer proyectos de ley.
- d. Vetar las leyes que considere contrarias al bloque de constitucionalidad o al interés público, en la forma establecida en el Estatuto de Gobierno
- e. Reglamentar y ejecutar las leyes.
- f. Negociar y suscribir contratos y convenios públicos.
- g. Elaborar el Plan de Desarrollo y su Presupuesto Anual y remitirlo en plazo al órgano legislativo para su aprobación.
- h. Recaudar los tributos y rentas
- i. Cumplir las tareas que le sean delegadas por otro nivel de gobierno, siempre que se ajuste al bloque de constitucionalidad.
- j. Otras establecidas en el Estatuto de Gobierno que sean compatibles con el bloque de constitucionalidad en esta materia.

Revocatoria de mandato en reemplazo del Voto de Censura

Para hacer efectiva la responsabilidad de las autoridades municipales tienen que establecerse mecanismos eficientes y eficaces de control y sanción que garanticen la responsabilidad política, penal, administrativa y civil de manera compatible con la estabilidad y gobernabilidad municipal.

La censura municipal de los alcaldes o alcaldesas deberá ser reemplazada por un mecanismo de revocatoria popular de mandato mediante referéndum municipal con garantías temporales y de causas motivadas que justifiquen la aplicación de esta medida en un marco de racionalidad.

La Ley establecerá las condiciones de procedencia, las instancias encargadas y los requisitos en cuanto a porcentajes necesarios del padrón electoral para la validez de la medida de Revocatoria.

Participación Ciudadana

Recogiendo la experiencia de la Ley 1551, deben ampliarse y democratizarse los mecanismos de participación ciudadana y control social que vayan más allá de los Comités de Vigilancia y las Organizaciones Territoriales de Base, asumiendo especialmente, su escasa representatividad, su carácter corporativo limitado en las ciudades, a sólo la dirigencia vecinal y que no incorpora a otros y amplios sectores de la comunidad, como jóvenes, mujeres, artesanos, gremiales, empresarios, profesionales, etc.

Se propone la creación de los Consejos Ciudadanos Distritales y la Asamblea del Municipio, que integrados por todas las organizaciones de la comunidad, deberán tener un rol de planificación y participación integrales en las políticas municipales, bajo el concepto de “Presupuesto Participativo”, como un nivel calificado de control social.

Adicionalmente debe plantearse la discusión acerca de los representantes ciudadanos encargados del control social y de la promoción de la participación ciudadana. En este sentido, se hace necesario discutir acerca de mecanismos aleatorios de designación de los representantes vecinales, en la forma de designación de los jurados electorales por ejemplo y lo cual, dadas las características demográficas incrementaría la participación de mujeres y jóvenes; o desde otra perspectiva plantear su elección por votación popular.

3. Hacienda Municipal Transparente

Los municipios deberán contar con recursos financieros propios y suficientes para el adecuado funcionamiento institucional y el ejercicio eficiente y eficaz de sus competencias. Deberán constituir la base financiera de esta suficiencia fiscal recursos financieros originados principalmente en impuestos propios y transferencias no condicionadas. En este orden de ideas, toda transferencia y delegación de competencias de cualquier otro nivel de gobierno a los municipios a través de Convenios Públicos Intergubernamentales o nueva legislación sólo podrá hacerse efectiva mediante asignación de recursos fiscales suficientes al nivel ejecutor, que garanticen un ejercicio eficiente y eficaz de las competencias asumidas.

Fuentes de recursos

Los ingresos financieros de los Gobiernos Municipales tendrán como fuente los recursos provenientes de:

- a. Impuestos directos a la propiedad rural mediana y grande, a los inmuebles urbanos y a los vehículos.
- b. Impuestos indirectos por transferencias de la propiedad rural mediana y grande, de inmuebles urbanos y de vehículos.
- c. Rendimiento tributario diferenciado bajo el principio del esfuerzo fiscal realizado por cada municipio.
- d. Coparticipación en todos los impuestos nacionales.
- e. Regalías.
- f. Tasas.
- g. Patentes.
- h. Contribuciones de mejoras.
- i. Derechos por concesiones, licencias y registros.
- j. Empréstitos y donaciones.
- k. Venta de bienes y servicios.
- l. Réditos o dividendos.
- m. Otras transferencias.

Régimen Tributario Municipal

La administración tributaria municipal actual debe ser fortalecida y desligarse de las vulnerabilidades producidas por los cambios de política del Gobierno Central. Es necesario remarcar que el régimen tributario general actual, del cual los impuestos municipales son un apéndice, tiene una antigüedad de más de 20 años y obviamente no fue concebido para un Estado descentralizado y municipalizado.

Si bien la Ley de Participación Popular, otorgó a los municipios cierta autonomía y responsabilidad en la generación de sus recursos y cedió a los Gobiernos Municipales la administración tributaria de algunos impuestos (a la propiedad y a las transferencias de bienes), es necesario el establecimiento de un Régimen Tributario Municipal en la propia Constitución y que otorgue a los Gobiernos Municipales la potestad de definir alcances, aplicar políticas de incentivo, adecuarse a la realidad territorial y tener un margen de control de las sanciones establecidas por contravenciones o ilícitos tributarios, así como subsanar los anacronismos presentes en el actual sistema tributario.

Fondo de solidaridad municipal

Asimismo, tomando en cuenta que los municipios no constituyen realidades aisladas de otros niveles de gobierno y que tiene diferencias sustanciales originadas en diversos factores económicos, políticos, sociales y culturales, se hace necesario establecer un régimen de solidaridad fiscal bajo responsabilidad financiera del Gobierno Nacional y que incluya a todos los municipios del país; régimen que deberá incentivar y respetar el esfuerzo fiscal propio de cada nivel territorial y garantizar un sistema solidario basado en los principios de cohesión, compensación y ecuilibración. Con este alcance, del Fondo de Solidaridad, el Nivel Nacional otorgará recursos financieros a los municipios para:

- Disminuir las brechas de desarrollo económico y de desarrollo humano entre los municipios y entre éstos y otros niveles territoriales.
- Disminuir la brecha del déficit fiscal de los municipios.
- Garantizar el acceso básico de todo boliviano a los bienes y servicios públicos en educación, salud, saneamiento básico y vivienda.

II. VISIÓN NACIONAL

a. ORGANIZACIÓN POLÍTICO, ADMINISTRATIVA Y CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.

a. i) Modo de Estado

Desde la perspectiva nacional y acerca de la forma y modo de Estado, con relación a todos los niveles territoriales de gobierno que deberían formar parte de la estructura del Estado no existe un consenso entre todos los Gobiernos Municipales del país. La diferencia principal radica en el hecho de que algunos reconocen la calidad de nivel territorial autónomo de gobierno a los Departamentos y otros no.

Las Asociaciones Departamentales de Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Beni, Pando, Potosí y Oruro plantean la configuración de un Estado triterritorial, con tres nive-

les autónomos de gobierno, equivalentes entre sí y con el mismo rango y jerarquía constitucional: i) Nacional; ii) Departamental; y iii) Municipal.

Las Asociaciones Departamentales de La Paz y Cochabamba no reconocen a los Departamentos la calidad de territorios con niveles autónomos de gobierno. Sólo reconocen esta calidad al Nivel Nacional y al municipal.

a. ii) Bloque de Constitucionalidad

Los Gobiernos Municipales plantean que el Bloque de Constitucionalidad referido a la organización territorial del Estado debe estar compuesto por:

- Constitución Política del Estado.
- Ley Orgánica de Organización Territorial del Estado que se sujetará a lo establecido en la Constitución y regulará los aspectos generales necesarios para la aplicación del régimen constitucional.
- Estatuto de Gobierno que se sujetará a lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica y regulará los aspectos generales y particulares necesarios para la aplicación del régimen constitucional y orgánico.
- Convenios Públicos Intergubernamentales sobre competencias que se sujetarán a lo establecido en la Constitución, Ley Orgánica y Estatutos de Gobierno y regularán la reasignación o reajuste de competencias entre niveles intergubernamentales y las medidas para la mejor ejecución de las competencias compartidas y concurrentes.

a. iii) Prevalencia de la Ley

La nueva Constitución deberá establecer también el marco en el cual la legislación nacional prevalecerá cuando esta prevalencia sea necesaria para garantizar:

- La existencia e integridad de la República y de sus instituciones fundamentales;
- La unidad económica y política del país en aspectos fundamentales para su estabilidad y desarrollo;
- La equidad de acceso a los servicios esenciales para la población y de condiciones básicas de vida para todos los habitantes del país.

b. AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES.

Ya se hizo referencia a las discrepancias entre los distintos Gobiernos Municipales en relación al establecimiento de las Autonomías Departamentales. En todo caso, el resultado del Referéndum sobre Autonomías del 2 de julio de 2006 define el establecimiento de Autonomías Departamentales, en al menos cuatro Departamentos del país.

En este marco, los Gobiernos Municipales plantean algunas consideraciones en referencia al establecimiento de dichas Autonomías y su correspondencia con el nivel de Gobiernos Municipales autónomos.

b. i. Calidad gubernativa

La propuesta elaborada por las nueve (9) Prefecturas Departamentales plantea que la autonomía se organiza en torno a dos ejes: la calidad gubernativa y el desarrollo de la diversidad. El primer eje se refiere a la articulación estatal de tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) y el segundo eje hace posible la relación orgánica entre sistemas de gobierno y visiones de mundo.

En cuanto al derecho a la calidad gubernativa, los Go-

biernos Municipales coinciden en que los ciudadanos residentes en los Departamentos tienen derecho a optar por una organización territorial con cualidad gubernativa, mediante Referéndum Departamental convocado al efecto por el Presidente de la República, sobre la base de una iniciativa ciudadana de un cinco por ciento (5 %) del correspondiente Padrón Electoral que someterá a la votación el proyecto de Estatuto de Gobierno, una vez que sea aprobado por la entidad jurisdiccional encargada del control constitucional.

Respecto a aquellos Departamentos sin cualidad gubernativa, se plantea que los ciudadanos residentes en los Departamentos que no optaren por este derecho o que en la votación del Referéndum esta opción no hubiera sido acogida con la mayoría absoluta de votos, se sujetarán a un régimen de desconcentración administrativa que garantice una efectiva territorialización de la gestión pública.

El Nivel Municipal tiene automáticamente cualidad de gobierno emergente de la propia Constitución y únicamente se somete a referéndum su estatuto de Gobierno.

En caso que el Referéndum Departamental no decida por la cualidad gubernativa, podrá repetirse el mismo pasado un año de la última votación.

Respecto a la cuestión de la diversidad, el establecimiento de las Autonomías Departamentales deben considerar mecanismos efectivos de lucha contra la pobreza y la marginalidad social. Dada la diversidad de capas territoriales y poblacionales existentes en el país, deben generarse sistemas de seguimiento y control de inversiones dirigidas a áreas menos densamente pobladas y en estado de pobreza.

b.ii. Marco de distribución de Competencias

Los Gobiernos Municipales plantean que debe definirse con claridad el marco de distribución de competencias en los distintos niveles, primero en la Constitución y luego en relación a los recursos que serán transferidos para su ejecución.

En este marco, es necesario garantizar la complementación de los principios de subsidiariedad y de adecuación de escala y nivel territorial a fin de construir un mapa de asignación de competencias de “abajo hacia arriba”, es decir, que comience a partir de la Autonomía Municipal y luego la departamental y nacional. De esta forma, la asignación de competencias permitirá la aplicación específica de los principios señalados.

La forma de construcción de la asignación de competencias, a más de referirse a dos niveles de gobierno autónomos, municipal y departamental, debe evitar y eliminar la posibilidad de subsumir el Nivel Municipal en el Nivel Departamental.

b.iii. Recursos financieros

En relación a los recursos para ejecutar las competencias asignadas, debe establecerse que cada nivel tenga una cantidad de recursos propios, principalmente tributarios, que junto con la atribución que tendrá el Nivel Municipal de legislar sobre los tributos propios respectivos, generará un margen de flexibilidad para el manejo financiero de cada nivel de gobierno, principalmente en las decisiones referidas a inversión.

Los Gobiernos Municipales ratifican la necesidad de fi-

nanciar adicionalmente cualquier nueva competencia que sea transferida y que se encuentre previamente acordada entre los niveles de Gobierno.

Por otra parte, el establecimiento de Autonomías Departamentales debe encarar, de manera decidida, la desigual distribución de recursos financieros entre los Departamentos. Debe insertarse, por ejemplo, un nuevo criterio de asignación de recursos como el que podría ser establecido por el índice de desarrollo humano que permite un tratamiento equitativo.

b.iv. Entidades descentralizadas

La organización descentralizada de los órganos nacionales independientes como Contraloría y Administración de Justicia, debe guardar correlato entre los distintos niveles territoriales, estableciendo en cada caso, las instancias en que se agotarán preliminar y definitivamente las funciones y competencias de éstos órganos. Las funciones regulatorias deben agotarse en el ámbito municipal, pudiendo ser privativas nacionales, de acuerdo a su especificidad.

c. LA REGIONALIZACIÓN

El proceso de Regionalización es un tema de discusión que tiene antecedentes históricos previos a las propuestas de descentralización e incluso, municipalización en el país. Forma parte de un antiguo debate sobre las mejores maneras de encarar el desarrollo de nuestro país y por lo mismo, debe ser encarado priorizando los objetivos y fines del proceso.

c.i. La organización político administrativa

Se considera que el punto de partida o la premisa de la propuesta de Regionalización y de una nueva organización política administrativa se centra en la evaluación de que la división político administrativa del país es ineficiente y no responde a las realidades culturales, sociales e incluso, económicas de los bolivianos y que la división administrativa heredada de la Colonia no condice con la actual concentración poblacional ni con unidades político administrativas que respondan a esa realidad. De esta forma, tendríamos pueblos originarios que se encuentran divididos entre varios municipios, incluso departamentos; divisiones político administrativas que no tienen relación con factores geográficos y culturales y finalmente, se llega a la constatación de que en algunos departamentos, ésta división es un factor central para impedir el desarrollo.

Sin embargo, esta evaluación acerca del funcionamiento de nuestra organización política administrativa, no es necesariamente evidente ni compartida en otros Departamentos del país, en los cuales, en razón a su diferente gradualidad en el proceso de constitución como unidades político administrativas, la división político administrativa actual puede aún cumplir un rol en el impulso de sus planes y proyectos de desarrollo. Factores diferenciados en el desarrollo de sus centros urbanos, factores culturales diversos –como la existencia o no de pueblos y comunidades indígenas–, así como factores económicos particulares, hacen que exista una evaluación y caracterización distinta del funcionamiento de nuestra estructura estatal actual.

c.ii. Los factores diversos de desarrollo y la Reconfiguración Municipal

En función a lo mencionado precedentemente, el proceso de regionalización podría ser ampliamente beneficioso para determinados Departamentos y ser un freno a los

actuales procesos de desarrollo, para otros. Por lo mismo, la discusión sobre la temática debe encararse necesariamente a partir de vincular la reorganización político administrativa, así sea sólo en términos de planificación, a los beneficios directos y concretos que ese proceso conlleva para cada uno de los nueve (9) Departamentos.

Bajo esta premisa, la reconfiguración político administrativa a partir de la Regionalización, debe corresponder a evaluación objetiva de la relación organización administrativa y desarrollo y verificada mediante una decisión ciudadana democrática, es decir, deberán ser los ciudadanos de cada Departamento, quienes decidan acerca de la necesidad de establecer la Región como una unidad político administrativa.

En este sentido, los Gobiernos Municipales consideran que debe ponerse en la mesa de debate aspectos determinantes para una discusión profunda, tal el caso de la relación política – administrativa que tendría la Región con el Gobierno Central, los Departamentos, los Municipios y con las Mancomunidades Municipales. Asimismo, debe proyectarse la forma en la que se conformarían autoridades en la Región, las funciones, competencias y recursos con que estas Regiones contarían.

Debe discutirse asimismo, la propuesta regionalizadora frente al Proceso Autonómico Departamental, para ver a futuro la conveniencia y ventajas de combinar ambas alternativas.

Este planteamiento y su análisis profundo debe incluir las propuestas acerca de una urgente RECONFIGURACIÓN MUNICIPAL NACIONAL, que tenga como base las Mancomunidades de Municipios, la realidad cultural, indígena originaria, y las áreas metropolitanas.

La Mancomunidades deben concretar y recuperar su rol de reconstituir el radio natural municipal a partir de la continuidad geográfica y complementariedad regional. El área Metropolitana debería ser instituida como municipio en torno a las ciudades capitales de los nueve Departamentos y su natural área de expansión e influencia.

d. AUTONOMÍAS INDÍGENAS

El debate respecto a la reforma constitucional ha generado en algunos Departamentos propuestas y consideraciones respecto al establecimiento de Autonomías Indígenas. Se trata principalmente de aquellos que sólo reconocen esta calidad autonómica al Nivel Nacional y al municipal.

La Autonomía Indígena debe ser entendida y definida dentro de un continuo proceso de consolidación y recuperación cultural que se inicia en el Municipio; de esta manera, la autonomía indígena debe tener condiciones para su viabilidad económica y social, un sistema de gobernabilidad política y administrativa adecuados y un marco normativo flexible para la administración de justicia, todo ello, bajo la premisa de recuperación y valoración de los usos y costumbres.

En este marco, se propone que los niveles de gobierno y las instancias de administración en su estructura, organización y procedimientos deben tomar en cuenta en calidad de derechos colectivos, las expresiones y manifestaciones culturales de pueblos indígenas y comunidades cuyos miembros comparten identidades

étnico-culturales y conviven en el respectivo ámbito de su jurisdicción.

A partir de la identificación colectiva de un grupo de habitantes con una institucionalidad económica, política y jurídica propia a su cultura y dada la variada complejidad de la organización territorial para el efecto, el Municipio debe constituir la base común y de consenso para adoptar la característica de Municipio Indígena y que pueda extenderse hacia la mancomunidad municipal cumpliendo las mismas condiciones en los ámbitos político, económico, social y jurídico que los municipios que conforman la mancomunidad y un número de habitantes necesario para su conformación de acuerdo a ley.

Los pueblos indígenas y comunidades cuyos miembros comparten identidades étnico-culturales y conviven de manera originaria y continua en un espacio geográfico determinado, en el marco de la Constitución, la Ley Orgánica de la materia y de sus Estatutos de Gobierno, podrán asumir la forma de organización correspondiente al nivel territorial de gobierno municipal, previa expresión de voluntad común de los ciudadanos involucrados, expresada democráticamente por mayoría absoluta de votos.

e. TEMAS PENDIENTES

Finalmente, la propuesta municipal para la Asamblea Constituyente ha dejado señalados varios temas de análisis posterior y varios de los cuales se encuentran sujetos a las definiciones previas respecto a la organización territorial y al modo de Estado, o en su caso, a las previsiones específicas y que en forma transitoria, deberá establecer la nueva Constitución Política del Estado y entre los cuales deben destacarse los siguientes:

1. Gradualidad y asistencia técnica a los Gobiernos Municipales para la asunción de competencias
2. Formas y condiciones para la delegación de competencias hacia los Gobiernos Municipales
3. Criterios de distribución y el sistema de cálculo de los beneficios económicos provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales vía impuestos, tasas, patentes y regalías y sistema para garantizar el equilibrio financiero del Estado, la solidaridad interterritorial y las compensaciones específicas para proteger el medio ambiente en las zonas de aprovechamiento
4. Definición de un régimen de solidaridad fiscal que incentive y respete el esfuerzo propio y eficiente de cada nivel territorial, basado en los principios de cohesión, compensación y equalización, lo cual significa la incorporación de fórmulas de distribución de recursos que gradualmente hagan posible la igualdad de oportunidades.
5. Condiciones, formas y procedimientos mínimos para el manejo uniforme y racional del Presupuesto General en correspondencia con los niveles municipales y para los techos de endeudamiento
6. Establecimiento de escalas diferenciales de remuneración de funcionarios públicos que garanticen la idoneidad en el ejercicio de las funciones públicas, con sujeción a parámetros de calificación técnica y profesional y bandas de remuneración establecidas por el órgano de control gubernamental competente en el respectivo nivel territorial.

Sucre 2 de marzo de 2007