



"Fichas Constitucionales"

8 de diciembre de 2008

N° 3

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCION DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

ERIKA BROCKMANN QUIROGA¹

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
2	PRECEPTOS DE REFERENCIA	2
3	ANALISIS	3
3.1	La organización territorial: unidades territoriales, tipo y niveles de gobierno subnacionales	3
3.2	Compleja consolidación de un nuevo mapa político administrativo	6
3.3	Autonomías municipales y autonomías indígenas originarias campesinas: Transición compleja y conflictiva	7
4	CONCLUSIÓN	10

1 INTRODUCCIÓN

Siendo el territorio un referente central en la organización estatal, bajo el concepto de Modo de Estado, cobra relevancia el análisis del alcance de las reformas correspondientes a la Estructura y Organización Territorial del Estado contenidas en la propuesta de texto constitucional resultante del Pacto Congresal el pasado mes de Octubre. El pacto tiene por resultado un texto modificado, el cual es producto de un proceso evolutivo que, en materia territorial recoge el trabajo desarrollado en las mesas de discusión con los Prefectos en Cochabamba que introduce cambios de forma y fondo significativos al polémico texto aprobado en Oruro.

¹ Licenciada en psicología, estudios de post grado de ciencia política. Ex legisladora. Presidenta de la Comisión de Participación Popular, Gobiernos Locales y Descentralización del Senado Nacional. Impulsora de la ley de municipalidades, de unidades político administrativas y de la ley de delimitación del El Alto y municipios aledaños, entre otras.

Si bien el pórtico constitucional de proyecto de Constitución en su 1er. Artículo declara a Bolivia como Estado Unitario, en tanto se concibe el principio de unicidad, queda claro que, en rigor, tanto el artículo 2º y la parte correspondiente a la Estructura y Organización del Estado y al Sistema de Representación aluden a un Modo Compuesto y altamente complejo de Estado al romperse con el monopolio de la cualidad legislativa propio de los Estados Simples / Unitarios.

Desde una perspectiva histórica y sociopolítica, en torno al tema territorial convergen dos ejes altamente sensibles que acompañan el proceso constituyente. La *ruptura indígena étnico-cultural* expresada en la demanda de Autonomías Indígenas y demandas de inclusión irreversibles y la contradicción territorial expresada en la demanda Autónoma de los denominados Departamentos de la “Media Luna” (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) legitimados en el marco del Referéndum autonómico del dos de Julio del 2006 las hacen parte de las causas estructurales que explican la presente crisis de Estado y de la Sociedad en Bolivia. En términos políticos en estos dos ejes, a los que se suma el eje Socio económico (expresado en pobreza y desigualdades significativas) se complejiza aún mas el cuadro de tensiones entre las denominadas Agenda Constituyente (de Octubre del 2003) y Agenda Autónoma (de Enero del 2005) cuyo horizonte de resolución es aún incierto.

En términos generales, el nuevo proyecto contiene ajustes y precisiones a una confusa diversidad de niveles de gobierno territorial y “autonomías” enunciadas en la propuesta de Oruro. El presente análisis concentrará su atención en el Régimen Territorial sin abordar la dimensión relativa al Régimen de Competencias territorial que merece un abordaje complementario expreso y minucioso.

La disputa por la redistribución de los recursos materiales y simbólicos del Poder tiene y tendrá complejas y conflictivas consecuencias en el ámbito territorial. Desde esta perspectiva, el análisis jurídico de las disposiciones constitucionales contrastará con el régimen territorial vigente y los desafíos y dificultades de su aplicabilidad a partir de la información socio demográfica y una “cultura política territorial” que iluminan la mirada de las lecciones aprendidas desde la puesta en marca de la reforma municipalista radical iniciada en Abril de 1994 mediante las leyes de Participación Popular (Nº 155) y de Descentralización Administrativa (Nº 1654).

2 PRECEPTOS DE REFERENCIA

Siguiendo la estructura Constitucional convencional, la cuestión territorial esta explícitamente abordada en la Tercera Parte bajo la denominación de “Estructura y Organización Territorial del Estado”, que consta de un título y de ocho capítulos que a continuación se señalan:

Tercera Parte: Estructura y Organización del Estado

Título I. Organización Territorial del Estado. Capítulo Primero (8 Artículos 269-276)

Capítulo Segundo: Autonomía Departamental (3 Artículos: 277 – 279)

Capítulo Tercero: Autonomía Regional (3 Artículos: 280-282)

Capítulo Cuarto: Autonomía Municipal (2 Artículos: 283- 284)

Capítulo Quinto: Órganos Ejecutivos de Los Gobiernos Autónomos (2 Artículos: 285 – 286)

Capítulo Sexto: Órganos Legislativos, Deliberativos y Fiscalizadores de los Gobiernos Autónomos (2 Artículos: 287-288)

Capítulo Séptimo: Autonomía Indígena Originaria Campesina. (8 Artículos: 289-296)

Capítulo Octavo: Distribución de Competencias (9 Artículos 297-305)

Se reitera que el análisis de la propuesta hará énfasis en los artículos correspondientes a los capítulos Primero al Séptimo, haciendo referencia al Capítulo 8 en aspectos relevantes así como a los Artículos transitorios y otros relativos a la parte Orgánica que hacen expreso señalamiento al régimen territorial en sus disposiciones segunda, tercera y séptima.

Salvando la complejidad y extensión de Capítulo Octavo relativo a la Distribución de Competencias, en términos de estructura una primera constatación es la desproporción entre el número de artículos correspondientes a las autonomías Departamentales y Municipales, respecto a las Indígenas Originarias Campesinas.

3 ANALISIS

Sin duda, la propuesta constitucional modificada, incorpora cambios que intentan armonizar y colocar ciertas salvaguardas el diseño político territorial planteado en Oruro. Sin embargo, el análisis obliga a realizar algunas observaciones críticas respecto a temas sensibles que potencialmente pueden agudizar – y no resolver- las pulsiones fragmentadoras y centrifugas observadas en la gestión territorial subnacional.

3.1 La organización territorial: unidades territoriales, tipo y niveles de gobierno subnacionales

El nuevo texto constitucional reconoce cuatro tipos de unidades territoriales (Artículo 269). Se reconoce a los Departamentos, las Provincias, los Municipios y los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOCs), cuya *“creación, modificación y delimitación se establecerá de acuerdo a la voluntad democráticamente manifestada de sus habitantes y a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley”*.

A las unidades territoriales expresamente señaladas, se añade a Las Regiones, que formarían parte de la organización territorial bajo condiciones expresas estipuladas por la misma constitución y la ley.

Como quiera que una unidad territorial no necesariamente constituye un nivel de gobierno, corresponde señalar que en el proyecto de constitucional se reconocen cuatro niveles territoriales con capacidad gubernativa, el nacional y tres niveles territoriales de gobierno subnacionales, Departamento (Autónomos y Descentralizados), Municipio y TIOCs a las que se agrega la figura de Región como potencial nivel de gobierno. El diseño se complejiza al reconocer en *“entidades territoriales autónomas – con capacidad legislativa - no estarán subordinadas entre ellas” (Art. 276)* que tendrían igual rango constitucional. Esta igual

jerarquía obliga necesariamente a que sea el futuro órgano de Control Constitucional, Tribunal Constitucional Plurinacional, el que conozca y resuelva “*los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas y entre éstas*” (Art. 202, inc.3).

La relación comparada de la división política administrativa territorial subnacional vigente y sus correspondientes niveles de gobierno (autónomos o descentralizados) del proyecto pactado en el Congreso se expresa en el siguiente cuadro.

Los cantones se eliminan, tampoco se mencionan a los agentes cantorales electos en el marco del modelo municipal autónomo. En cuanto a provincias, el capítulo introductorio y siguientes de la parte tercera de la propuesta hace referencia confusa a las mismas; a las que no se le reconocen como nivel de gobierno.

Constitución vigente	Proyecto de Constitución modificado
<p style="text-align: center;">Unidades Territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> • 9 Departamentos: Administración descentralizada. No constituye nivel de gobierno. • 112 Provincias • 329 Municipios: Nivel de Gobierno • 1384 Cantones <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px auto; width: 80%;"> <p style="text-align: center;">Niveles de Gobierno</p> <p style="text-align: center;">Modelo de Gestión Territorial Descentralizado (Reforma constitucional 1994, Leyes de Participación Popular 1551, de Descentralización Administrativa y de Municipalidades 2028)</p> <p style="text-align: center;">1. Nacional Departamento: Administración Descentralizada</p> <p style="text-align: center;">2. Municipal</p> </div>	<p style="text-align: center;">Unidades Territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> • 9 Departamentos • 112 Provincias • 329 Municipios autónomos • Territorios indígenas originarios campesinos autónomos (Al menos 34 potenciales, Quechua y Aymará constituyen referencias indígenas originarias mayoritarias y dispersas en el territorio) • Regiones autónomas: Municipios o Provincias convertidas en Regiones autónomas (42 potenciales) o Regiones Indígenas Originarias Campesinas. <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px auto; width: 80%;"> <p style="text-align: center;">Niveles de Gobierno</p> <p style="text-align: center;">1. Nacional</p> <p style="text-align: center;">2. Departamental <i>Autónomos/Descentralizados</i></p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 5px auto; width: 80%;"> <p style="text-align: center;">Regional: Metropolitanas y no urbanas Pueden ser Espacios de Planificación y gestión o Regiones Autonómicas potenciales Regional Indígena potenciales</p> </div> <p style="text-align: center;">3. Municipal Autónomos</p> <p style="text-align: center;">4. Indígena Originario Campesino <i>Autónomos</i></p> </div>

No se menciona de manera expresa cual será su autoridad ni su modalidad de elección², las cuales presumiblemente sean precisadas por Ley Especial y los Estatutos Autonómicos. Sin embargo, el artículo 280 correspondiente al Capítulo de Autonomía Regional, señala textualmente que: *“I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográficas y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas,...y ecosistemas en cada departamento se constituirán como un espacio de planificación y gestión... Excepcionalmente una región podrá esta conformada por una provincia, que por si sola tenga las características definidas para la región³ ... En su numeral II. Señala que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones. Precizando que “Donde se conformen regiones **no se podrá elegir autoridades provinciales**”.*

En esta previsión se infiere la inminente elección de los Subprefectos, como autoridades ejecutivas de las provincias. Ya los proyectos de Estatutos Autonómicos, producto de las presiones y lógicas participativas desatadas introducen la figura electiva de subprefectos o su equivalente. Ello conlleva el riesgo de reproducir, al interior de los departamentos, la ruptura del modelo de gobernabilidad, líneas de mando, pesos y contrapesos, generada a nivel nacional por la elección Prefectos. Al adelantarse una autonomía política, en un proceso inconcluso y complejo de autonomías departamentales ha generado conflictos políticos intraestatales. La tensión crónica entre Prefectos y Gobierno Central ¿no se traducirá en desajustes a nivel Subdepartamental al elegirse mediante sufragio universal a las autoridades provinciales?

En su momento se propuso que dada la heterogeneidad sociodemográfica⁴ del mapa provincial entre departamentos y al interior de estos; esta entidad que, no constituye un nivel gubernamental propiamente dicho, sea eliminada del texto constitucional mereciendo un tratamiento diferencial en cada uno de los departamentos.

Finalmente, el numeral III, señala condiciones para que la región pueda constituirse en una Autonomía Regional, aunque en este caso el concepto de Autonomía aplicable a la Región, no contempla de manera expresa la cualidad legislativa que el Artículo 272 reconoce a la definición de la autonomía. Se trataría pues de una “autonómica regional relativa” y cuya constitución pasaría necesariamente por una aprobación y voto calificado (2/3) de las Asambleas Departamentales respectivas.

² Ahora Sub prefectos, designados por el prefecto, aunque las corrientes autonómicas demandan que los mismos debieran ser electos mediante sufragio universal y directo.

³ Ej. La provincia Gran Chaco en el Departamento de Tarija. 144.000 habitantes. Aspira a convertirse en Departamento o Autonomía regional. Similares aspiraciones se registran en regiones de Santa Cruz, Chuquisaca, Potosí y Beni.

⁴ En Oruro las provincias no capitalinas de ruralidad dispersa cuentan, con un rango de población que oscila entre 30.000 y 1.300 habitantes. En Santa Cruz, al contrario, sus provincias tienen una población significativamente mayor, de 160.000 habitantes y 15.000 correspondiente a la provincia menos poblada. El promedio supera se aproxima a 50.000 habitantes.

3.2 Compleja consolidación de un nuevo mapa político administrativo

Los nuevos niveles de gobierno territorial, que exceden el modelo triterritorial, incluidos en la propuesta constitucional plantean un diseño de difícil, y en casos de imposible, aplicación. De hecho, sin tomar en cuenta los procesos de consolidación autonómica y transferencia de competencias, la reforma propuesta involucra una larga transición de ajustes limítrofes, adecuaciones entre las unidades existentes, provincias y Secciones de Provincia (Municipios) y las nuevas a crearse.

La organización territorial y el procedimiento de creación, modificación de estas unidades territoriales se haría por *“voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la Ley”*, conforme a una conjunto amplio de principios contenidos en el artículo 270 (*unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*)

Es previsible que la propia ley Marco de Autonomías y Descentralización, o una equivalente a la Ley de UPAs (2150), contenga la normativa relativa a los requisitos integrales (técnicos, demográfico, geográficos y socioeconómicos) y el proceso administrativo previo a seguir antes de la creación, mediante ley, de estas unidades territoriales.

Como antecedente, corresponde anotar que los procesos legislativos de creación y delimitación de Unidades Político Administrativas en Bolivia, a lo largo de la historia republicana fueron declarativos, sin límites georeferenciales precisos, y las más de las veces discrecionales respuestas a hechos políticos, sin responder a procedimientos técnico administrativos previos rigurosos. Las dificultades asociadas a esta proliferación de unidades político administrativas afloraron haciéndose visibles una vez aprobada la ley de Participación Popular que reconocía a la Sección de Provincia como jurisdicción municipal y beneficiaria de transferencias directas de recursos basados en criterios de población.

El proceso desnudó una compleja y dramática situación territorial de la historia republicana cuyos rasgos más relevantes se puntualizan a continuación: a. Ruptura y fraccionamiento de unidades territoriales indígenas precoloniales producto de lógicas (europeas)de organización y división territorial implantadas antes y durante la vida republicana; b. indefiniciones limítrofes, superposiciones territoriales que se expresan en múltiples conflictos subnacionales dentro y entre departamentos, con las consecuencias políticas, administrativas y sociales que ellas entrañan. c. Al menos 90 municipios de las 311 secciones de provincia (ahora 329) con menos de 5000 habitantes preexistentes a la ley 1551, serían poco o nada sostenibles, dependientes de los recursos transferidos por el gobierno nacional, incapaces de generar recursos propios y con serias dificultades de gestión al ser en su mayoría predominantemente rurales y de población dispersa.⁵ d. dificultades de articulación vertical de la gestión publica

⁵ “La problemática de los gobiernos municipales de escasa población” es el título de un estudio exhaustivo realizado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación en 1999. La Unidad de Economía y Finanzas Municipales demostró fehacientemente los riesgos de insostenibilidad e ingobernabilidad de municipios escasos de población. Estas evidencias y otras observadas en el

entre el nivel nacional, prefectural y municipal, expresadas fundamentalmente en debilidad de gestión del nivel intermedio, hoy superado parcialmente pero en crisis a los desajustes producidos por la elección de prefectos y la conflictividad intra estatal y política en tiempos de polarización

Constatadas las dificultades inherentes a la organización territorial y sus implicaciones en la gestión pública en tres niveles de administración vigentes desde la década de los 90, corresponde preguntarse. Tomando en cuenta la cultura política territorial cuyas pulsiones desagregadoras se han exacerbado en un escenario de disputa de poder y de la renta fiscal entre los nuevos actores y factores de poder real en el país ¿Cuan viable, aplicable será un modelo complejo de cuatro niveles de gestión territorial constitucionalmente equivalentes e independientes – sin incluir en esta relación a la potenciales Autonomías Regionales?

Si bien las Autonomías Regionales propuestas por el gobierno estarían pensadas como instancias alternativas articuladoras y agregadoras de la atomización territorial subnacional, su incorporación es también interpretada como un dispositivo orientado a socavar y “sifonear” las posibilidades de gestión de los gobiernos departamentales autónomos y descentralizados, ahora a la cabeza de prefectos.

La contradicción política entre Prefecturalismo y Presidencialismo fuertemente instalados en la presente coyuntura por la representación plural del voto territorio, tiene carácter estructural e implicaciones integrales que complejizan el la nueva ingeniería constitucional del Estado Boliviano.

3.3 Autonomías municipales y autonomías indígenas originarias campesinas: Transición compleja y conflictiva

De aprobarse el proyecto de Constitución, serán enormes los desafíos para consolidar la Bolivia Autónoma que compatibilice armoniosamente las demandas territoriales indígenas, las departamentales, y en particular las municipales existentes tomando en cuenta las disposiciones transitorias. Por un lado la disposición transitoria tercera establece que las autonomías departamentales reconocidas por Referendo del 2 de julio de 2006, accederán directamente al régimen de autonomías departamentales, debiendo adecuar sus estatutos a la nueva constitución en caso de aprobarse. Este acceso directo, encontraría dificultades políticas y operativas, al condicionarse a la aprobación por dos tercios de los presentes en la futura Asamblea Legislativa Plurinacional de una ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Es incierta la viabilidad y aplicabilidad de la delimitación y consolidación territorial de las autonomías indígenas originarias campesinas y su adecuación con las unidades administrativas existentes. Esta adecuación esta señalada en el artículo transitorio séptimo que, conforme a las

proceso de reforma descentralizadora obligo a la promulgación de la ley de Unidades Político Administrativas, a imponer restricciones a la demanda creciente de creación de Municipios y plantear procesos de fusión y agregación territorial múltiples (Mancomunidades, Fusión de municipios “socioculturalmente homogéneos”) Ley del Dialogo y otras disposiciones.

disposiciones del artículo 293, deberá concertarse con las autonomías municipales ya constituidas donde varias habrían adoptado el carácter de municipio indígena.

La propuesta del nuevo texto constitucional señala que la ley definirá no solo “requisitos mínimos de población”, procedimientos administrativos así como los “mecanismos de articulación, coordinación y cooperación” de estas autonomías indígenas “cuando sus territorios se encuentren en uno o más municipios”. El artículo señala de manera expresa lo siguiente:

***Artículo 293. I.** La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso⁶, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible.*

II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley.

III. La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina.

IV. Para constituir una autonomía indígena originario campesina cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno.

***Disposición Transitoria Séptima.** A efectos de la aplicación del parágrafo I del artículo 293 de esta Constitución, el territorio indígena tendrá como base de su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen. En el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino, en el marco establecido en esta Constitución.*

La ley 2150, en su artículo 5° establecía que la creación de una Unidad Territorial Político-Administrativas, en ningún caso debería afectar la viabilidad, sostenibilidad y desarrollo de aquellas cuyo territorio se disgregare. A partir de ello los Distritos Municipales convertidos en TIOCS y autonomías, además de las potenciales regiones autónomas afectarían las capacidades de gestión del municipio o departamento respectivamente, mas aún considerando que la mayoría de los municipios a afectarse serán escasos de población. De no cumplirse

⁶ Se alude fundamentalmente a las Tierra Comunitarias de Origen ya constituidas y otras en trámite de constitución. Por ejemplo, en el Departamento de La Paz, en Enero del 2006, se contaba con 9 TCO's en Tierras Altas con una ocupación de 31,833 Has Tituladas ; 4 TCO's en Tierras Bajas que abarcan 499,840.68 Has, entre tituladas y admitidas. 21 TCOs en proceso de constitución que comprometerían 2, 954,399 Has. De acuerdo al censo del 2001, La Paz contaba con 17 de 75 municipios con menos de 5.000 habitantes, Sumaban 37 los con menos de 10.000 habitantes.

requisitos mínimos de población la Autonomía indígena debería renunciar a la aspiración de constituirse en territorio autónomo pleno, frustrando una demanda sentida a los pueblos indígenas y originarios empoderados y reconocidos por el proceso constituyente.

En asuntos territoriales y de distribución de poder (competencias, recursos materiales y simbólicos) la realidad nos ha demostrado que difícilmente una entidad territorial, en este caso los municipios, cederán fácilmente a la reconfiguración de sus territorios y a la posibilidad de cohabitar y compartir competencias similares y superpuestas con otra entidad autónoma que las atraviesa y a las que el texto constitucional en la primera parte correspondiente a las Bases Fundamentales del Estado Derechos, Deberes y Garantías reconoce Derechos especiales en el capítulo Cuarto relativo a Derechos de la Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.

La aplicación de estos procesos anuncia más de un conflicto. Es probable que la racionalidad que imponga la ley marco de Autonomías y Descentralización y los procedimientos y requisitos para delimitación, creación y fusión de unidades territoriales político administrativas, no coincida con las voluntades populares democrática y participativamente expresadas que contradictoriamente señala el mismo artículo 293 en su numeral I.

Por otra parte, la noción de “campesino” no es coherente con el sentido conceptual de lo indígena-originario. Al ser una categoría ocupacional y económica productiva, es obvio que no todo campesino habrá de ser necesariamente indígena u originario. Un campesino, quechua, aymará o no autoidentificado como indígena originario, que migra a tierras bajas pobladas por pueblos indígenas originarios, no podría aspirar a constituir una autonomía indígena. Sin embargo, el numeral III del artículo 294, señala que en “*los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio siguiendo procedimientos...etc.*”. Aquí lo campesino se disocia de lo indígena originario, se reconoce implícitamente la organización sindical campesina, planteando confusión y desajustes a espacios territoriales con volúmenes poblacionales relativamente bajos.

Si las Tierras Comunitarias de Origen reconocidas como régimen de propiedad por ley 1715 de Servicio Nacional de Reforma Agraria, han de transformarse en unidades territoriales y niveles de gobierno, se ha abonado un conjunto de derechos expectaticios hiperinflacionarios respecto a la constitución de autonomías indígenas, que probablemente no hará fácil la aceptación de requisitos y restricciones impuestas por una racionalidad territorial político administrativa para hacer de esta nueva estructura territorial un conjunto articulado, social, política y económicamente sostenible y gobernable.

No se anota en este análisis las implicaciones que este diseño compuesto cuatriterritorial, del modelo de elección de representación política de los órganos de gobierno subnacionales contenidos en los artículos 285 al 286, los mismos que deben pensarse en términos de su relación con la composición y atribuciones del Órgano Legislativo Nacional denominado como Asamblea Legislativa Plurinacional compuesta por dos cámara (Diputados y Senadores). En la representación legislativa nacional se prevé la conformación de circunscripciones especiales indígena originario campesinas que, sin cumplir requisitos de población y densidad, deberán armonizarse con un sistema electoral mixto tanto en circunscripciones uninominales y plurinominales.

Finalmente, a lo largo del texto constitucional se hace referencia a espacios o “comunidades urbanas e interculturales” aludiendo a una concepción tendente a territorializar la interculturalidad que mas bien debiera ser entendida como un principio de convivencia transversal a toda la estructura del Estado y espacios territoriales que lo componen.

4 CONCLUSIÓN

1. La propuesta de estructura y organización del Estado Boliviano coincide con un modelo de Estado compuesto, con al menos 3 niveles de gobiernos autonomos o descentralizados subnacionales. El carácter compuesto se complejiza aun mas al reconocer a las entidades autonómicas subnacionales un carácter competencias asimétrico, cualidad legislativa e igual jerarquía constitucional no estando subordinadas las unas a las otras.

2. El proceso de adecuación legislativa en materia de organización territorial plantea desafíos y un horizonte de inestabilidad y tensiones intraterritoriales que se agudizarían al interior de los departamentos. Se calcula al menos 10 años para su adecuación. Su desafío es garantizar mecanismos de articulación horizontal y vertical que restituyan pesos y contrapesos que aseguren un modelo de gobernabilidad de la gestión territorial. Tampoco se cuenta con un modelo de costos financieros que implicara la operativización de cambios y reformas profundas incluidas en la constitución

3. La estructura y composición socioeconómica y demográfica de las distintas unidades territoriales a constituirse en entidades autónomas no garantizan escalas suficientes para absorber total o parcialmente las competencias potencialmente transferidas a su dominio. El modelo de gestión territorial pueden encontrar debilidades estructurales que dificulten su eficacia política, su sostenibilidad, y procesos de desarrollo adecuados. El señalamiento de amenazas de “implosión” e ingobernabilidad territorial se funda en el principio de que más allá de la norma constitucional, los modelos construidos serán indefectiblemente influenciados – deformados – por una cultura política y territorial, exacerbada por los localismos, etnonacionalismos, las pulsiones centrifugas y fragmentadoras, las ausencia de un “sentido común nacional”. La disputa de poder y la captura de la renta fiscal, los derechos expectaticios sobredimensionados en regiones y poblaciones indígenas y originarias, la política de presión frente a los órganos representativos se suman a los argumentos que plantean escenarios futuros de difícil y conflictiva aplicabilidad del modelo territorial complejo propuesto.

4. Por último, pese a las mejoras y salvaguardas incorporadas al proyecto consensuado, persisten los riesgos anotados en torno a la aplicabilidad del modelo de gestión territorial. Estos se profundizan en el contexto de polarización política ideológica, territorial y social (campo-ciudad, vecinos-comunarios), en una lógica jurídica oficial fundamentada en una suerte de “constitucionalismo de transición” y a las tensiones que opone al bloque oficial en torno un presidencialismo centralista fuerte y a un prefecturalismo y bloque regional debilitado que persiste en 4 de los 9 departamentos del país, detrás de los cuales se expresan nuevos factores de poder político, económico y geopolítico en el país y su entorno internacional.



Tel: 591 2799673

Fax: 591 2 2117326

Calle 21, Calacoto, N° 8227, Torre Lydia

Piso 2, Oficina 201

institutooprisma@gmail.comwww.institutoprismo.org