

10

DESARROLLO COMPETENCIAL



ANÁLISIS SOBRE EL DESARROLLO DE CONTENIDOS EN LAS CARTAS ORGÁNICAS

10 temas que no deben faltar en la redacción participativa de una Carta Orgánica



ANÁLISIS SOBRE EL DESARROLLO DE CONTENIDOS EN LAS CARTAS ORGÁNICAS

“10 temas que no deben faltar en la redacción participativa de una Carta Orgánica”

DESARROLLO COMPETENCIAL



CONTENIDO DEL DOCUMENTO

1. Análisis del Contexto Constitucional de las cartas orgánicas
2. Diez Contenidos Clave dentro las cartas orgánicas
3. Desarrollo Competencial en la Carta Orgánica
 - 3.1 Desarrollo de Competencias Exclusivas
 - 3.2 Desarrollo de otras competencias

PRESENTACIÓN

Desde el inicio del proceso autonómico, las entidades territoriales autónomas se han encaminado en un proceso de construcción de desarrollo desde su propia visión y realidad. Esto les ha permitido encontrarse a sí mismas y romper los paradigmas implantados desde el centralismo, con la conciencia de que el camino es arduo y largo, pero con la voluntad de lograrlo por la satisfacción de las necesidades de su población.

Con el desarrollo legislativo municipal, los concejos municipales han asumido un nuevo rol fundamental de crear los espacios adecuados para que el conjunto de la población y las autoridades municipales definan las reglas del juego en el ámbito de sus competencias municipales, con la esperanza de que las responsabilidades del nivel local se vayan incrementando en la medida de que la institucionalidad municipal se fortalezca a partir de su propia legislación que tiene como base a las cartas orgánicas.

Este documento tiene el propósito de ser una base de reflexión para demarcar los límites del “hasta dónde queremos” y el “hasta dónde podemos llegar” en nuestra Carta Orgánica, tomando en cuenta aquellas temáticas que son fundamentales para generar un cambio profundo en la institucionalidad municipal, que nos permita una gestión pública acorde a la realidad en que vivimos, teniendo el cuidado de no sobredimensionar las capacidades económicas e institucionales de los gobiernos autónomos municipales, para que este crecimiento sea gradual y sostenido.

Esperamos que este esfuerzo contribuya al debate en los procesos de construcción participativa de las cartas orgánicas que se encuentran encaminados y los que están prontos a iniciar en la gestión 2013.

Claudia Peña Claros
MINISTRA DE AUTONOMÍAS

1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE LAS CARTAS ORGÁNICAS



En los últimos 18 años, el Estado boliviano ha experimentado profundos y significativos grados de acercamiento con la sociedad civil, basados en la municipalización del país y las autonomías, en la que se forja la construcción de las cartas orgánicas municipales.

Dado que el territorio nacional comprende extensas y diversas zonas, donde conviven pueblos indígena originario campesinos dispersos en todo el territorio, se hace difícil para los entes estatales el atender las demandas de la población. La nueva Constitución Política del Estado (CPE) reconoce la existencia de estos pueblos y da el mandato de que sean incluidos dentro de la gestión pública. La población asumió este modelo institucional basado en el municipio incluyente como pilar fundamental de desarrollo y de garantía de prestación de servicios más eficientes por ser la entidad más cercana al pueblo. Todo esto nos lleva a determinar que los gobiernos locales son la nueva plataforma generadora de un nuevo tipo de ciudadano activo.

Así ha comenzado a demandar un nuevo modelo que tenga la característica de incidir en la realidad política y económica local¹. Este nuevo diseño de organización territorial descentralizado que establece la CPE, comprende cuatro tipos de autonomías (departamental, regional, municipal y autonomía indígena originario campesina), en el que tres de ellas tienen capacidades legislativas en el ámbito de sus competencias.

La autonomía municipal ha asumido varios retos que van más allá de cubrir las necesidades básicas de la ciudadanía, y éstos tienen que ver con una nueva forma de concepción de lo público, que implica la separación de los órganos de gobierno autónomo, la incorporación de los pueblos indígena originario campesinos en la gestión municipal, la lucha contra la pobreza, la lucha contra la corrupción, la protección de los sectores más sensibles a la discriminación, el nuevo rol de la participación y el control social entre otros.

Este documento tiene como objetivo abordar estos puntos clave para el perfeccionamiento de la autonomía municipal a través de la elaboración participativa e implementación de la Carta Orgánica.

1 Bolivia Autónoma en las sendas de un nuevo país. "El municipio se reconfigura desde el ciudadano", año 4, Número 27, La Paz (Ministerio de Autonomías), 2012.

2. DIEZ CONTENIDOS CLAVE DENTRO LAS CARTAS ORGÁNICAS

La autonomía municipal se perfecciona a medida que las entidades territoriales autónomas ejercen su facultad legislativa generando procesos trascendentales de transformación con el uso responsable de sus competencias exclusivas. En este sentido, la Carta Orgánica será la norma institucional básica que otorgará los mandatos directos del soberano para que las autoridades municipales elegidas en éste u otros periodos de mandato puedan guiar el desarrollo del municipio.



Siendo la Carta Orgánica una norma de características rígidas por su aprobación o modificación por la vía del referéndum, es la norma ideal para plasmar disposiciones que permitan llevar al municipio hacia un desarrollo permanente y sin peligro de que cambie al capricho de un programa de gobierno coyuntural. Por eso las disposiciones plasmadas en la Carta Orgánica deben generar las condiciones necesarias para una transformación del modelo de gobierno, gestión y de desarrollo que tendrá el municipio.

Haciendo un análisis previo de las normas que se relacionan con la elaboración de la Carta Orgánica, se puede identificar varios puntos relevantes que de una u otra forma se deben incorporar dentro de sus contenidos, con el fin de garantizar la consolidación de las autonomías municipales con el cumplimiento cabal de principios constitucionales vigentes.

Estos han sido desarrollados y plasmados en el documento, con base en la experiencia de revisión de más de cincuenta anteproyectos de cartas orgánicas que han llegado a este Ministerio y que han sido analizados por nuestro equipo técnico. Si bien este es un primer avance en cuanto al desarrollo de contenidos, se espera que sea una contribución al desarrollo legislativo que en este momento se está realizando en todo el país. A continuación se desarrollan estos diez temas.



3. DESARROLLO COMPETENCIAL EN LA CARTA ORGÁNICA

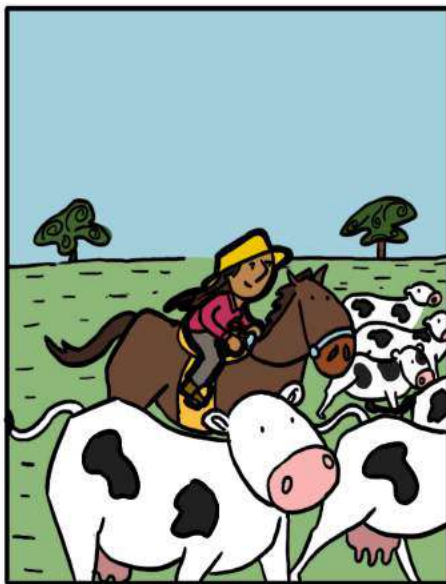
El desarrollo de competencias municipales hasta ahora tímido en el común de los gobiernos autónomos municipales, en sí ya genera un cambio de paradigma municipal tomando en cuenta que el gobierno autónomo municipal es titular en el diseño y construcción de las reglas del juego de 43 competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado en su artículo 302.

Cuando hablamos de competencias debemos hablar necesariamente de los conceptos que plasma nuestra Constitución para que sean asumidos innegablemente por todos los bolivianos y bolivianas; mencionemos algunos conceptos importantes para ahondar en el desarrollo competencial.

Autonomía². - Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley.



² Ley Marco de Autonomías y Descentralización, art. 6.



Carta Orgánica Municipal.- Es la norma institucional básica del municipio que regula todos los aspectos inherentes a las autonomías en su ámbito territorial³, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus hombres y mujeres, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado⁴. Su elaboración debe ser altamente participativa, garantizando la igualdad de género en todas las fases del proceso.

Competencia.- Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el artículo 297 de la Constitución Política del Estado.

Las competencias definidas en esta Constitución son⁵:

1. **Privativas**, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
2. **Exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
3. **Concurrentes**, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
4. **Compartidas**, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

³ Ley Marco de Autonomías y Descentralización, art. 10.

⁴ Ley Marco de Autonomías y Descentralización, art. 60.

⁵ Constitución Política del Estado, art. 297.

Toda competencia que no esté incluida en la Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley.

De acuerdo al mandato constitucional la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula 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 autónomas⁶.

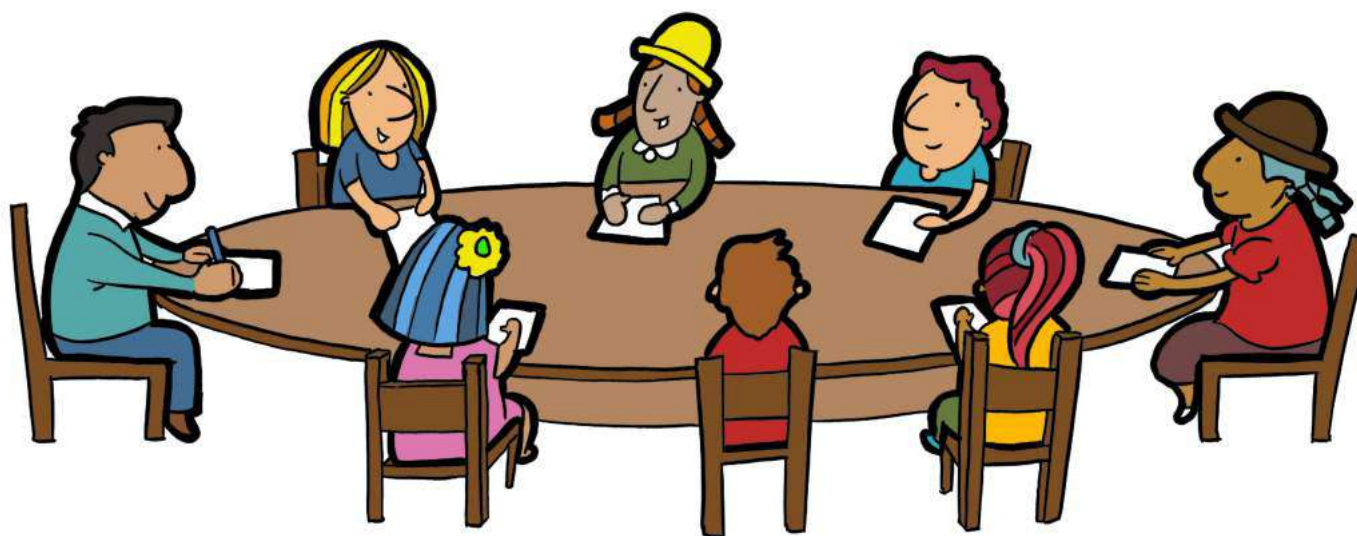
Tomando en cuenta este mandato la Ley Marco de Autonomías y Descentralización asigna funciones a los diferentes niveles autonómicos dándole a la autonomía municipal la función de impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural⁷.

Así mismo explica que los municipios que no elaboren y aprueben sus cartas orgánicas ejercerán los derechos de autonomía consagrados en la Constitución Política del

Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, siendo la legislación que regule los gobiernos locales la norma supletoria con la que se rijan, en lo que no hubieran legislado los propios gobiernos autónomos municipales en ejercicio de sus competencias⁸.

Se debe tomar en cuenta además que la autonomía municipal se organiza y estructura su poder público a través del órgano legislativo (Concejo Municipal) y el órgano ejecutivo (alcalde). La organización de los gobiernos autónomos municipales está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos. Como lo veremos más adelante esto implica que las facultades y atribuciones de los dos órganos se deben efectivizar de manera diferenciada, no pudiendo obstaculizarse y mucho menos obstruirse entre sí.

Tomando en cuenta las características rígida y participativa que tiene la Carta Orgánica dada por la forma para su reforma parcial o total estipulada en el artículo 63 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y también por la forma en que debe encararse su construcción altamente participativa, no es recomendable hacer un desarrollo intensivo del tema competencial puesto que



⁶ Constitución Política del Estado, art. 297.

⁷ Ley Marco de Autonomías y Descentralización, art. 8.

⁸ Ley Marco de Autonomías y Descentralización, art. 11.

Asamblea Municipal de la Carta Orgánica



éste debe responder a un profundo debate acerca de las necesidades y capacidades reales que tiene el gobierno autónomo municipal para hacer frente al cumplimiento competencial que puede desarrollarse de forma más específica mediante leyes municipales.

leyes municipales, planes, programas, la generación de institucionalidad que los aborde que esté acorde a las capacidades económicas del municipio y hasta plazos, forma de construcción con la población y contenidos mínimos que deban tener las leyes municipales.

3.1 Desarrollo de Competencias Exclusivas Municipales

Al hablar de competencias exclusivas y su inclusión en la Carta Orgánica analicemos cómo se han encarado algunos municipios su abordaje:

Abordaje	Observación
Se desarrolla competencias exclusivas del nivel nacional u otros niveles autonómicos.	Existen vicios de inconstitucionalidad, la Carta Orgánica no puede abordar otras competencias exclusivas que no sean las que le han sido asignadas.
Se desarrolla competencias compartidas.	No se RECOMIENDA desarrollar puesto que la Ley Básica nacional debe normar los elementos básicos sobre el tema (parte de norma flexible).
Se desarrolla competencias concurrentes.	No se DEBE desarrollar puesto que el municipio no tiene facultad legislativa sobre las mismas.

Sin embargo se debe tomar en cuenta que la Carta Orgánica es la norma ideal para sujetar el desarrollo competencial a mandatos claros plasmados en una serie de articulados, que no necesariamente implique el desarrollo extenso de competencias, sino que dé las líneas generales como instrumentos que operativizarán los mandatos, sean éstos

Abordaje	Observación
Copia de las 43 competencias exclusivas	No hay ninguna restricción para copiar, sin embargo se debe tomar en cuenta que la copia esté tal cual está descrita en la Constitución.
Desarrollo de competencias exclusivas de forma parcial	No hay ninguna restricción, sin embargo se debe tomar en cuenta que se está sujetando estos mandatos de forma rígida de modo que cualquier modificación implicará una reforma en la Carta Orgánica (vía referéndum).
Desarrollo de competencias exclusivas incluyendo cumplimiento de derechos	Se debe tomar en cuenta que la Constitución Política del Estado ya estipula los derechos de todos los bolivianos y bolivianas y que en muchos casos abordarlos en la Carta Orgánica puede ocasionar una distorsión en los mismos con la consecuente inconstitucionalidad de la Carta Orgánica. En todo caso sólo podría abordarse los derechos que sus competencias exclusivas les permitan garantizar.

Cuando se aborda competencias exclusivas en las cartas orgánicas en muchos de los casos se ha podido constatar que no se ha realizado un análisis exhaustivo de las necesidades del municipio y que se lo ha realizado al calor del debate técnico sin considerar las implicancias que esto podría traer a futuro para el municipio.

Para hacer el abordaje de forma responsable es necesario contar con un diagnóstico que permita tanto a autoridades municipales como a la población conocer el estado actual de las necesidades que tiene el municipio respecto a las competencias exclusivas (ejemplo: cómo está la cobertura de servicios básicos). Es por eso que se recomienda que este abordaje se haga mediante leyes municipales y sólo lo más esencial en las cartas orgánicas, pudiendo establecerse en las normas básicas institucionales los mandatos necesarios para que estas leyes se construyan y aprueben de forma participativa.

3.2 Desarrollo de otras Competencias

Dentro de los contenidos de al menos 50 anteproyectos de cartas orgánicas se ha podido verificar el desarrollo tanto de competencias exclusivas del nivel central del Estado y otros niveles autonómicos, como también el desarrollo de competencias compartidas y competencias concurrentes, veamos los casos que con más frecuencia se dan:

En conclusión podemos decir que el abordaje competencial en la Carta Orgánica debe tomar por sobre todo el ámbito de las 43 competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política del Estado, pudiendo intervenir en ese ámbito en otras competencias mediante la implementación de mecanismos claros que nos permitan operativizar políticas sin salirnos de nuestro marco competencial (ejemplo: desarrollar instancias o normas en el ámbito de la competencia exclusiva de desarrollo humano para tener un efecto indirecto positivo en la mejora de la salud), de esta forma no incurriremos en vicios de inconstitucionalidad por encarar de forma directa las competencias exclusivas de otros niveles autonómicos.



ACRÓNIMOS

COM:	Carta Orgánica Municipal.
CPE:	Constitución Política del Estado.
LMAD:	Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
PIOC:	Pueblo Indígena Originario Campesino.
SPIEP:	Sistema de Planificación Integrada del Estado Plurinacional.
PLOTUS:	Plan de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos.
INA:	Infancia Niñez y Adolescencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política del Estado.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- Guía de Orientación del Desarrollo Productivo en las Cartas Orgánicas, Ministerio de Autonomías, Gestión 2012 La Paz, Bolivia.
- Guía de Inclusión de los Derechos de la Infancia Niñez y Adolescencia en las Cartas Orgánicas, Ministerio de Autonomías, Gestión 2012 La Paz, Bolivia.
- Guía de Inclusión de los Derechos de la Mujer en las Cartas Orgánicas, Ministerio de Autonomías, Gestión 2012 La Paz, Bolivia.



