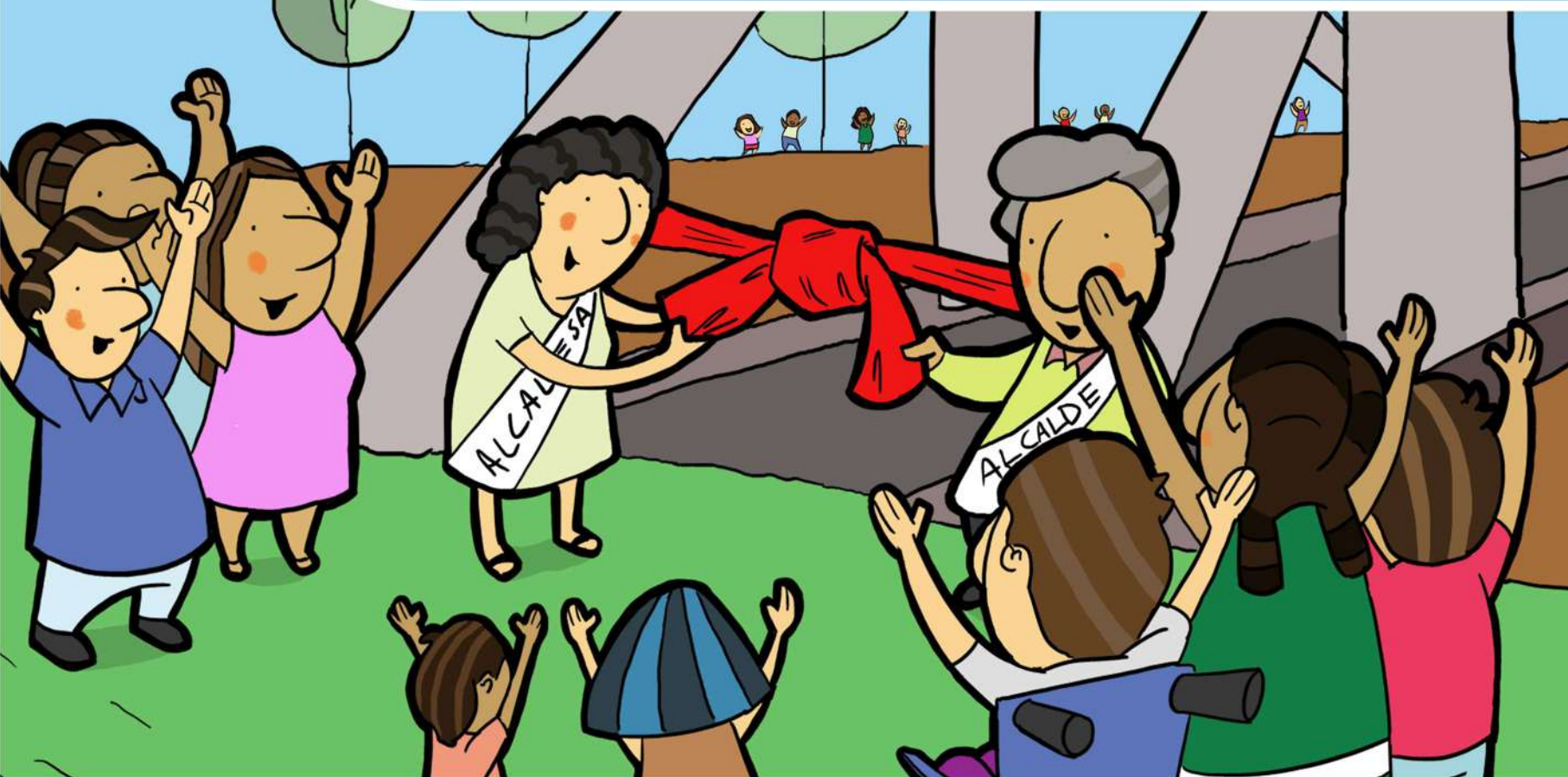


5

RELACIONES INTERGUBERNATIVAS



ANÁLISIS SOBRE EL DESARROLLO DE CONTENIDOS EN LAS CARTAS ORGÁNICAS

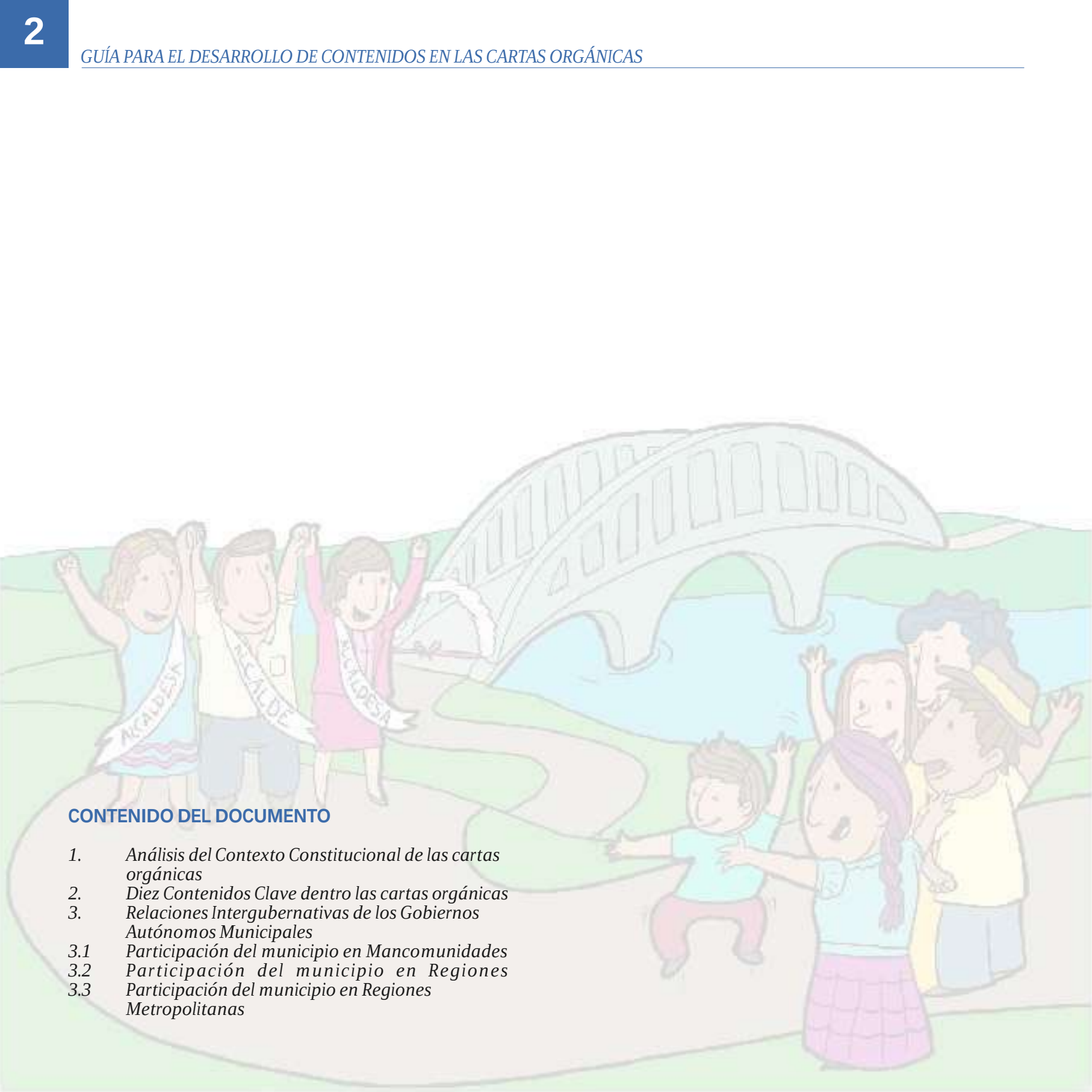
10 temas que no deben faltar en la redacción participativa de una Carta Orgánica



ANÁLISIS SOBRE EL DESARROLLO DE CONTENIDOS EN LAS CARTAS ORGÁNICAS

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

RELACIONES INTERGUBERNATIVAS

A colorful illustration of a community celebration. In the foreground, a group of people are dancing and cheering. On the left, three adults (two women and one man) are wearing white sashes that say 'ALCALDESA' and 'ALCALDE'. They are surrounded by children, including a young boy in a blue shirt and red pants, and a girl in a blue shirt and purple skirt. In the background, a large, arched bridge spans a body of water. The scene is set on a grassy bank with a path leading towards the bridge.

CONTENIDO DEL DOCUMENTO

1. *Análisis del Contexto Constitucional de las cartas orgánicas*
2. *Diez Contenidos Clave dentro las cartas orgánicas*
3. *Relaciones Intergubernativas de los Gobiernos Autónomos Municipales*
 - 3.1 *Participación del municipio en Mancomunidades*
 - 3.2 *Participación del municipio en Regiones*
 - 3.3 *Participación del municipio en Regiones Metropolitanas*

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.



Fuente: actualizado a diciembre 2012, Dirección General de Autonomías Municipales

3. RELACIONES INTERGUBERNATIVAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES

3.1 Participación del Municipio en Mancomunidades

La mancomunidad es la asociación voluntaria entre entidades territoriales autónomas municipales, regionales o indígena originario campesinas, que desarrollan acciones conjuntas en el marco de las competencias legalmente asignadas a sus integrantes².

La Constitución Política del Estado en su artículo 273 nos dice que una ley regulará la conformación de mancomunidades entre municipios, regiones y territorios indígena originario campesinos para el logro de sus objetivos, así mismo el artículo 302 en su punto 34 le otorga a los gobiernos autónomos municipales la competencia exclusiva de promover y suscribir convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios; en este sentido se puede aseverar que la Constitución ya reconoce la existencia de las mancomunidades dando los lineamientos para que estas puedan ser implementadas desde los diferentes niveles autonómicos, excepto en la autonomía departamental.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en su artículo 29, termina de consolidar todo el marco normativo general para mancomunidades dándonos a conocer que existirá una ley específica de mancomunidades que dará los lineamientos generales para que éstas puedan funcionar con equidad e igualdad, como también procedimientos para el acceso a recursos en el marco del convenio mancomunitario. Así mismo indica que la mancomunidad deberá tener recursos económicos asignados por sus integrantes, los que estarán estipulados en su convenio mancomunitario. Si así lo estableciera este convenio, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas deberá efectuar la transferencia directa de estos fondos a la cuenta de la mancomunidad.

La necesidad de generar espacios para que se encuentren las instituciones públicas y privadas dónde se acerquen la planificación y coordinación del desarrollo económico-productivo, ambiental, social y humano del nivel municipal,

planificación y coordinación del desarrollo económico-productivo, ambiental, social y humano del nivel municipal, aspectos que han sido difíciles de trabajar y desarrollar para que una instancia con experiencia y capacidad de generación de economías de escala pueda generar el germen para el “vivir bien” en la consolidación de la nueva estructura de Estado y consolidación de las regiones y la generación de redes comerciales, viales, económicas, productivas, turísticas que active las economías departamentales y regionales.

De cierta manera la Ley específica de Mancomunidades apoyará a las entidades territoriales autónomas para que conformen una mancomunidad, pues al ser ésta de carácter voluntario, a través de los acuerdos intergubernativos o mancomunitarios podrán reunir sus responsabilidades y hacerles frente de forma mancomunada. Así mismo se generará el instrumento para la promoción, ejecución y activación del aparato económico productivo municipal y departamental.



² Ley Marco de Autonomías y Descentralización, art. 29, p.1

La Carta Orgánica debería tomar en cuenta lo siguiente:

• El gobierno autónomo municipal en uso de sus facultades conferidas por la Constitución debe desarrollar en la Carta Orgánica mandatos para suscribir convenios y acuerdos donde pueda desarrollar sus atribuciones con la mayor eficiencia y eficacia en términos de coordinación, planificación y gestión intermunicipal, mancomunada y supramunicipal.

• Promover la suma de esfuerzos de concurrencia técnica y financiera; el gobierno autónomo municipal promueve y facilita la planificación y coordinación interinstitucionales público-privado.

• Determinar en la Carta Orgánica que el gobierno autónomo municipal en el marco de las normas en vigencia pertenece a una o más mancomunidades y una asociación municipal departamental.

• El gobierno autónomo municipal en el marco de sus competencias, le confiere a su mancomunidad la función de constituirse en instancia técnica y operativa intermunicipal, con atribuciones para desarrollar temáticas de desarrollo integral: económico - productivas, ambientales, sociales y humanas, según defina el su convenio mancomunitario, por acuerdo intergubernativo.

• El gobierno autónomo municipal debe promover el equilibrio territorial concertado y armónico para reducir las desigualdades institucionales, economías, financieras, seguridad alimentaria y reducir la pobreza para el “vivir bien” a partir de su mancomunidad.

• El gobierno autónomo municipal deberá considerar para su planificación intermunicipal y supramunicipal, en el marco de las potencialidades de su territorio y sociales de sus recursos humanos y las oportunidades que se le ofrece para su crecimiento y sustentabilidad, para redefinir la vocación municipal dentro del nuevo Estado Plurinacional.

• El órgano deliberativo del gobierno autónomo municipal debe ampliar sus funciones fiscalizadoras al ámbito mancomunitario y asociativo municipal.

• El gobierno autónomo municipal, a través de su mancomunidad, genera espacios de encuentro para la toma de decisiones de concurrencia y coinversión con entidades públicas y privadas, en coordinación con el nivel central del Estado, a través del encuentro de territorial de acuerdos mancomunitarios que transparenten la gestión.

• El gobierno autónomo municipal puede dar la atribución a la mancomunidad para promover y facilitar la ejecución de competencias exclusivas como ser el Plan de Ordenamiento Territorial de forma mancomunitaria como instrumento de gestión del territorio y uso del suelo para coordinar con las instancias departamentales y nacionales.

• Para finalizar, el gobierno autónomo municipal podrá prever, garantizar el desembolso del aporte para el funcionamiento y operación de la mancomunidad en los marcos que defina el convenio mancomunitario, autorizando al ministerio a cargo de las finanzas públicas el débito automático.



3.2 Participación del Municipio en Regiones

La región es un espacio de planificación y gestión, conformado por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento³.

La Constitución Política del Estado en su artículo 269, nos dice que las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la Ley Marco de Autonomías y Descentralización⁴. Así mismo define en su capítulo tercero del artículo 280 al 282, todo lo que tiene que ver con la autonomía regional.



Así mismo la Constitución nos dice que dónde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales y que la región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones y que sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.

La Constitución en su artículo 295, nos dice que la agregación de municipios, distritos municipales y/o

autonomías indígena originario campesinas para conformar una región indígena originario campesina, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta según corresponda y conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la Ley.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización de sus artículos 37 al 41, establece los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones. En su artículo 41 aclara que una vez constituida la autonomía regional, podrá ejercer también las competencias que le sean delegadas o transferidas tanto por el nivel central del Estado como por las entidades territoriales que conforman la autonomía regional y que el alcance de la facultad normativo-administrativa de la asamblea regional es normar sobre las competencias que le sean delegadas o transferidas por el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas.

La fragmentación territorial originada en la creación sucesiva de provincias y secciones de provincia ha separado identidades, lógicas económicas y redes productivas, sociales y culturales, poniendo obstáculos o inviabilizando la construcción de una estrategia de desarrollo común.

Por la necesidad de superar el esfuerzo aislado y solitario de cada municipio y avanzar en planificar conjuntamente el desarrollo económico y social con visión estratégica, y crear además un espacio dónde se encuentren los municipios con la gestión departamental, nacional y en el que la población también participe, para aportar al progreso, cada uno en lo que le toca.

Para aprovechar mejor el potencial estratégico de la región, sumar esfuerzos y recursos mediante la concurrencia y hacer posible proyectos y obras, imposibles de lograr de manera aislada, que en una escala más adecuada permitan impactos mayores y sostenibles en las condiciones económicas, productivas y de vida de la población. La autonomía regional es un proceso que debe pasar primero por la construcción y reconocimiento del espacio de planificación y gestión, la consolidación de la región a partir de la mancomunidad.

³ Constitución Política del Estado, art. 282, p.I
⁴ Constitución Política del Estado, art. 282, p.II

La región no podría ser más pequeña que una provincia, ya que justamente se conforma con criterio de agregación allá dónde las provincias han fragmentado innecesariamente el espacio territorial, dificultando la generación de reales procesos de desarrollo económico y social sostenibles, y dividiendo la gestión pública en varias subprefecturas.

La autonomía regional se establece a través de la iniciativa de todos y cada uno de los municipios que integran la región, que deberán aprobar la convocatoria a referéndum para consultar sobre la autonomía regional y para la aprobación por la ciudadanía de un Estatuto Autonómico Regional, que debe ser elaborado con la más amplia participación social. De esta manera, es la población la que finalmente decide (CPE: Art. 280 par. III Art. 282 par. II, Art. 275).

La ruta progresiva de consolidación de la región será:

1. Fortalecimiento y apoyo a la consolidación de mancomunidades
2. Generación de experiencia y experticias mancomunitarias para el ejercicio competencial delegado a la región.
3. Constitución por decisión de las entidades territoriales autónomas y la ciudadanía la región.
4. Consolidar el Consejo Regional Económico y Social a partir de la mancomunidad.
5. Consolidación de la región como espacio de planificación y gestión.
6. Reconocimiento de la región como unidad territorial.
7. Elaboración y aprobación de su Estatuto Autonómico.
8. Acceso y ejercicio de la Autonomía Regional.

Para impulsar la región la Carta Orgánica debe contener:

- Determinar en sus articulados el apoyo a la mancomunidad como la base para la construcción y consolidación de la región.
- El gobierno autónomo municipal para ser región deberá considerar la unidad o complementariedad físico-geográfica y ecológica, es decir un entorno y condiciones naturales compartidas.



· El gobierno autónomo municipal debe determinar en la Carta Orgánica que competencias pueden ser atendidas de manera más eficiente a través de la conformación de la región, con el fin de generar el mecanismo para la transferencia o delegación competencial.

· Deberá considerar la potencialidad y una vocación económico-productiva en común, es decir que una misma estrategia y una misma planificación integral del desarrollo territorial permitirá el desarrollo de todos los municipios que la conforman.

· Identidad histórica y cultural, porque a través del tiempo se ha mantenido o se ha creado una noción de que todos los habitantes, sin importar en qué municipio o provincia viven, se sienten hermanados, como parte de la misma región.

· Consolidada la región autonómica por decisión popular, las competencias serán conferidas de acuerdo a las necesidades de los municipios que la conforman, tomando en cuenta la estrategia de desarrollo que promueve el departamento.

· Construir una visión común compartida por todos los actores, a través de un Plan Regional de Desarrollo (PRD) de base territorial, que no es sólo de los municipios, el departamento o el gobierno nacional (que son los que participan de su ejecución) sino de los habitantes de la región.

· Que la planificación municipal tome en cuenta el Plan Regional de Desarrollo y a la región.

· El reconocimiento nacional, expresado en que los ministerios e instituciones nacionales tomen en cuenta el Plan Regional de Desarrollo para la definición de políticas y sus propios planes sectoriales, y tomen en cuenta a la región para la organización territorial y la desconcentración de sus acciones, fruto de las experiencias generadas con la mancomunidad siguiendo el proceso para la regionalización.



3.3 Participación del Municipio en Regiones Metropolitanas



En cuanto a la planificación de la región metropolitana los gobiernos autónomos municipales que la conformen así como el gobierno autónomo departamental deberán considerar en su Carta Orgánica y Estatuto Autonómico, respectivamente, mencionar que los procesos de planificación regional se llevarán adelante según las directrices del Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIEP.

De igual manera en la temática del financiamiento y presupuesto de la región metropolitana, a objeto de garantizar el funcionamiento y sostenibilidad del Fondo Metropolitano, las cartas orgánicas y estatutos departamentales deben considerar que obligan a transferir por débito automático los recursos correspondientes a la región los mismos que en coordinación con el nivel central del Estado, deberían llegar frescos para su financiamiento. Deben también exponer la obligatoriedad de rendición de cuentas.

Se establece en el párrafo II del artículo 26 de la Ley N°031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización: “Los estatutos autonómicos departamentales y las cartas orgánicas de los municipios correspondientes deberán contemplar la planificación articulada en función de la región metropolitana y su participación en el Consejo Metropolitano en la forma que establezca la Ley”.

Para garantizar la posibilidad de que los municipios que conforman la región metropolitana, transfieran o deleguen competencias y por ende recursos y administración de la gestión a otra entidad del sector público, las cartas orgánicas, en el marco del artículo 73 de la Ley N°031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización deberán tener presente lo siguiente : “Las entidades territoriales autónomas que establezcan el ejercicio concurrente de algunas de sus competencias exclusivas con otras entidades territoriales de su jurisdicción, mantendrán la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, estableciendo las áreas y el alcance de la participación de las entidades territoriales en su reglamentación y ejecución”.

REUNIÓN DEL COMITÉ IMPULSOR DE LA REGIÓN METROPOLITANA





ACRÓNIMOS

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

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.*

