

COMPETENCIAS FACULTADES Y RECURSOS: ENTIDADES TERRITORIALES DE BOLIVIA Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN.



Por:
-Noemí Uriarte y Sánchez.

RESUMEN.

En este artículo, se presenta un análisis entre los conceptos que forman parte del enfoque de las capacidades de Amartya Sen y los conceptos que surgen a partir de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibañez" No 031, promulgada el 19 de julio de 2010, que tiene por objeto, regular el régimen de autonomías y las bases de la organización territorial. Para ello se analizan las competencias, funciones y recursos delegados por el gobierno central a las entidades territoriales autónomas a fin de que la información obtenida, sea aplicada al marco conceptual sobre el enfoque de las capacidades elaborado para este trabajo y de esa manera concluir, si las combinación de competencias, facultades y

recursos, le permiten a las entidades territoriales cumplir con el principio 3 de la Ley de satisfacción de necesidades colectivas.

Palabras Claves: entidad territorial autónoma, competencias transferidas, facultad, recurso, necesidad colectiva básica, Bolivia.

ABSTRAC.

In this article, an analysis of the concepts that are part of the capability approach of Amartya Sen and concepts arising from the Framework Law of Autonomy and Decentralization "Andrés Ibañez" No 031 is presented, enacted on July 19, 2010, which aims to regulate the regime of autonomies and the bases of the territorial organization. For this purpose the powers, functions and resources delegated by the central government to the autonomous territorial entities so that the information obtained is applied to the conceptual framework of the capability approach developed for this work and thus conclude analyzed, if the combination of skills, abilities and resources allow local authorities to comply with principle 3 of the Act satisfaction of collective needs.

Key Word: territorial integrity, capability, resource, collective need basic, Bolivia.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo de este artículo, pretende y basándonos en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, determinar si el contenido y disposición de las facultades, competencias y recursos delegados y transferidos a las entidades territoriales autónomas, por el gobierno central de Bolivia, permiten cumplir el principio 3. (Solidaridad) del capítulo II Art. 5. (Principios) de la Ley N° 031 (LMADAI), que establece que: "Los gobiernos autónomos actuará conjuntamente con el nivel central del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la coordinación y cooperación permanente entre ellos y utilizarán mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos". (Ley 031 LMADAI, 2010, p. 10).

El artículo 13 (*Gobierno de las Unidades Territoriales*) de la mencionada Ley, señala que la entidad territorial a cargo de cada unidad territorial será según corresponda:

1. Gobierno Autónomo Departamental.
2. Gobierno Autónomo Municipal.
3. Gobierno Autónomo Regional.

4. Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino.

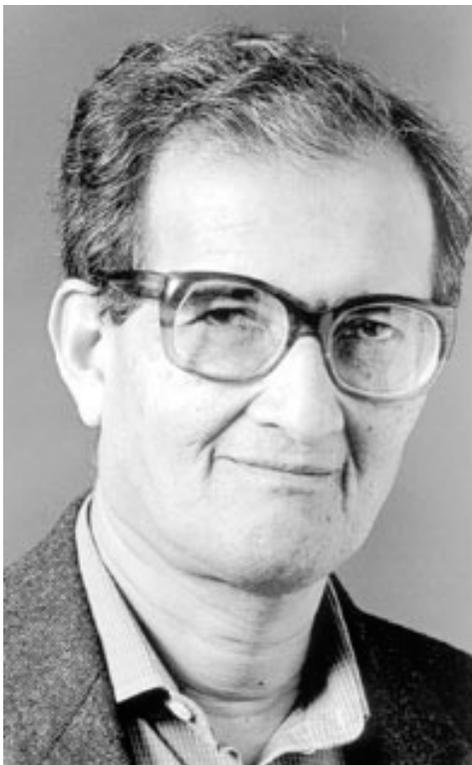
Por lo cual, nuestro análisis se enmarcó principalmente en cada una de estas cuatro formas de autonomías, pero es necesario destacar, que nuestra investigación, no se enfocó desde un aspecto de análisis legal o político, sino más bien, desde la perspectiva del análisis del contenido y disposición de sus capacidades para alcanzar su funcionamiento y libertad de oportunidad bajo el enfoque de capacidades que propone Amartya Sen, aplicado al ejercicio de competencias y facultades combinadas con la administración de sus recursos que y según el propio concepto que utiliza el Ministerio de Autonomías de Bolivia, no es otra cosa que “la potestad de administrar los recursos económicos transferidos por el Gobierno Central para el cumplimiento de sus competencias asignadas”, a fin de que con la adecuada combinación de las mismas cumplan con el principio 3., del capítulo II Art. 5 de la LMDA que es el de “satisfacción de necesidades colectivas”.

Para ello, entendemos el análisis a desarrollar, como la identificación de los componentes de un todo, por tanto, fue necesario separarlos y examinarlos para lograr acceder a sus principios elementales. Este proceso tuvo como foco de atención de esta investigación el análisis cualitativo y cuantitativo con el propósito de permitir la difusión y uso de los resultados.

Las preguntas generales a las que se responde con este trabajo son las siguientes: 1. ¿Las entidades territoriales autónomas como administradores y gobernadores de las unidades territoriales, podrán con las facultades, competencias y recursos que les confiere la Ley N° 031 (LMADAS), satisfacer las necesidades colectivas de su unidad territorial?; 2. ¿Los recursos económicos con los que cuentan las entidades territoriales autónomas son los suficientes para cumplir con sus competencias?; 3. ¿Las entidades territoriales autónomas desarrollan sus facultades y competencias con libertad para decidir sobre el alcance de las mismas?; 4. ¿Los actores sociales responsables de poner en marcha los procesos autonómicos, cuentan con formación adecuada sobre el desarrollo y manejo de las competencias y facultades delegadas?

Es menester destacar que, la capacidad de administrar los recursos económicos y financieros, es

según el artículo 9 (Ejercicio de la autonomía) de la ley 031 (LMADAI) pp. 8 “la potestad de crear, recaudar, y/o administrar tributos, e invertir sus recursos de acuerdo a la Constitución Política del estado y la ley”. Es decir, y según lo que dispone la propia Constitución Política del Estado (CPE), los recursos provendrán de las rentas del estado que serán, aquellos recursos recaudados por oficinas dependientes del nivel nacional por lo tanto no serán centralizadas en el Tesoro Nacional, por lo cual esas rentas se invertirían independientemente por sus Tesoros conforme a sus respectivos presupuestos.¹



Respecto a las facultades de las ETAs, la CPE, Tercera Parte, Título I, Capítulo Primero, Artículo 272, establece que: “La autonomía implica [...] el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva” p. 200, que serán ampliamente descritas en el capítulo tercero de este trabajo.

Por otro lado, el capítulo octavo de la CPE, artículo 297, establece que las competencias² definidas por la CPE son las Privativas, Exclusivas, Concurrentes y Compartidas, siendo las privativas reservadas para el nivel central del estado por lo cual no pueden ser ni transferidas ni delegadas, también desarrolladas en el capítulo tercero de esta tesis doctoral.

METODOLOGÍA Y SISTEMÁTICA.

Tipo de estudio. La metodología aplicada ha sido casi en su totalidad de investigación documental informativa (expositiva).

Nos basaremos en el enfoque de Amartya Sen “Teoría de las capacidades”, enfoque que nos permitirá realizar un modelo de combinación con aquellas alternativas que Sen identificó como opciones que permiten alcanzar la libertad interpretada como el alcance de un estado valioso.³

Por ello analizaremos de forma resumida y en función

1 El Artículo 340 y 341 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia además de señalar la división de las rentas del Estado, establecen que estos recursos provendrían de las regalías departamentales creadas por ley, la participación en recursos provenientes de impuestos a los Hidrocarburos, Impuestos, tasas, contribuciones y patentes departamentales sobre los recursos naturales, las Transferencias del Tesoro General de la Nación y otros.

2 El punto 4 del apartado II Artículo 6 de la LMDA define por competencia a la titularidad de atribuciones ejercitables respecto a las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. pp. 6.

3 . Sen, A., (1980).

al objetivo de este artículo la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez partiendo de un pequeño pase por los antecedentes que dieron lugar a la promulgación y aprobación de la misma.

El conjunto de reformas constitucionales llevadas a cabo en Bolivia, suponen uno de los mayores desafíos para la transición estatal vinculada al cambio en el proceso de toma de decisiones públicas. Desde las últimas elecciones en diciembre de 2008 que dieron la victoria por mayoría absoluta a su actual presidente Evo Morales, hubo un cambio político que supuso un nuevo organigrama de relaciones entre los agentes sociales⁴. Las principales reformas introducidas por la Nueva Constitución Política del Estado Boliviano, promulgada por el presidente Evo Morales en febrero de 2009, se dan especialmente en lo referente a los fundamentos constitucionales, reafirmando al Estado como plurinacional⁵, intercultural, comunitario y descentralizado con autonomías⁶.

Esta nueva Constitución, introduce en el sistema político Boliviano, cuatro tipos de autonomías, (departamental, regional⁷, municipal e indígena originaria campesina) iniciando, de este modo, un importante proceso de descentralización⁸.

⁴ Ensayo que evalúa los desafíos de la transición realizado por MAYORGA FERNANDO.: *El gobierno de Evo Morales, Cambio político y transición estatal en Bolivia*, cit., Capítulo 2., p.21, señalando que, Implicó el retorno de la izquierda al poder aunque con rasgos distintivos por que a diferencia de la izquierda obrera y clasista de antaño esta representa identidades y demandas campesinas asentada en organizaciones sindicales indígena, movimientos sociales y pueblos indígenas.

⁵ En este sentido, v.a RODRIGUEZ VELTZE, E.: *El efecto centrifugo de la Constitución Política del Estado*, cit., p. 297. Es un Estado Plurinacional porque:” Lo nacional es diverso y no mono cultural; Su organización económica, social, jurídica y política reconoce y articula a todas las naciones y pueblos indígenas, originarios, campesinos y población intercultural del campo y la ciudad; Respeto, garantiza y promueve la identidad, el gobierno, el pluralismo jurídico y la integración intercultural de cada una de las naciones y pueblos del campo y las ciudades; Respeto la diversidad de formas de representación política.

⁶ Mogrovejo Monasterios, R., “Desarrollo, crecimiento económico, reformas y apoyo de la cooperación internacional en Bolivia”, en *Observatorio de la Economía latinoamericana No 136*, 2010-12, pp. 19 y ss.

⁷ Artículo 19 Sección I, de la Ley Marco de Autonomía y Descentralización Andrés Ibáñez. La región es un espacio territorial continuo conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento, que tiene por objeto optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral, y se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública. Podrán ser parte de la región, las entidades territoriales indígena originario campesinas que así lo decidan por normas y procedimientos propios.

⁸ Varnoux, M., “Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”, *Revista de la Fundación Konrad Adenauer*, 2010, pp. 16 y 40.

La quinta norma emanada de la nueva Constitución del Estado de Bolivia es la “Ley Marco de Autonomías y Descentralización “ANDRES IBAÑEZ” No 031, promulgada el 19 de julio de 2010, esta ley, tiene por objeto regular el régimen de autonomías y las bases de la organización territorial⁹, sustentados en los Artículos 269 al 305 de la CPE y comprende:

- Las Bases de la organización territorial del estado
- Los tipos de autonomía, procedimientos de acceso a la autonomía.
- Los procedimientos de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas.
- Los regímenes competencial y económico financiero.
- Los niveles de coordinación.
- Y, el control social en las entidades territoriales autónomas.

Esta ley, se sustenta en tres principios:

1. *El principio de Autonomía*, que determina el ámbito del poder político, es decir, la esfera de competencias de cada una de las entidades territoriales autónomas; y tiene al amparo de esta Ley tres connotaciones principales: la no dependencia jerárquica del Estado, la capacidad de crear un ordenamiento jurídico, y de autogobernarse dentro del marco de sus competencias.

2. *El principio de solidaridad*, que encuentra su fundamento en el Estado como comunidad de intereses comunes, de esta manera el Estado genera una comunidad de intereses que está por encima de las partes que lo componen, es decir, de los gobiernos territoriales.

3. *El principio de unidad*, es uno de los aspectos estructurales que configura el modelo de Estado boliviano y que constituye el correlato lógico indispensable del propio principio de autonomía.

⁹ Artículo 6.1 (LMDA). Organización territorial.- Unidad territorial, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino.

Así mismo La Ley Marco de Autonomías y Descentralización contiene nueve títulos que desarrollan los contenidos que deben establecerse para la adecuada transferencia y delegación competencial entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, y su régimen económico financiero; además de la apropiada coordinación entre éstos, así como el procedimiento ordenado para la elaboración de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas.

Respecto al enfoque de las capacidades de Amartya Sen, nos interesa analizar la valoración de estudios de la misma. Para Cejudo, R. este enfoque surge en el contexto del desarrollo humano, teniendo que ver este desarrollo con las cosas que las personas pueden realmente "hacer o ser", como la oportunidad para elegir y llevar a cabo una u otra vida o hacer actos valiosos que les permita alcanzar un estado "valioso", denominados, como *funcionamientos*¹⁰, para nuestro análisis estos funcionamientos serán las competencias o facultades delegadas por el Gobierno Central de Bolivia a las unidades territoriales reconocidas en la nueva Constitución Política del Estado, que les permita lograr funcionamientos valiosos elementales como la satisfacción de las necesidades básicas colectivas.

El por qué involucramos el término de Capacidad en este análisis no es más que aquel que compartimos con Hernández Bonivento José A. quien indica en su artículo¹¹, que debido al proceso de descentralización, los gobiernos locales se ven invadidos por una cantidad hasta entonces no vista de competencias que deben ser adecuadamente aplicadas en beneficio de la población. Dicha transferencia de funciones, en muchas ocasiones, no viene acompañada por la entrega de capacidades necesarias para cumplir con las nuevas exigencias sociales.

Según la Ley 2235 del Dialogo Nacional¹² Art.

10 . Cejudo Córdova, R., "Capacidades y Libertades", Una aproximación a la teoría de Amartya Sen", *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 2007, pp. 12 y ss.

11 . Hernández Bonivento., J.A., "Capacidades, Instituciones y Gobernanza Democrática Local", *Circunstancia. Año IX - N° 26, 2011.*

12 . La Ley del Diálogo, promulgada el 31 de julio de 2001, tiene 5 objetivos:

a) Promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza.

b) Disponer la modificación de las estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos que ejecutan programas destinados a reducir la pobreza, entre ellos los Municipios.

c) Definir criterios de distribución de recursos provenientes del HIPC, que se destinan a programas de reducción de pobreza. Cita Echazú Luis A. en la revista, *Rebelión Economía* (2002), que , la deuda y sobre todo, los pagos que ha realizado el país son muy grandes. En 1998 estos pagos eran el 75% de toda la inversión

12 y el Mapa de la pobreza, INE; 2001, definen a las necesidades colectivas básicas como un indicador que permite evaluar las condiciones de infraestructura de vivienda, insumos energéticos, niveles educativos, y atención de salud a la población, identificados en este enfoque como "*objetos de valor*", para luego evaluar esas competencias y atribuciones en términos de **habilidad real** para lograr funcionamientos valiosos que permitan cumplir con el principio del Capítulo III Art.5-3 de la (LMAD) de satisfacción de las necesidades colectivas.

Originalmente Sen, parte de la disponibilidad de recursos denominados como *habilitaciones*, Cejudo, R. continúa indicando que una persona está habilitada respecto de ciertos recursos cuando puede ponerlos a disposición para utilizarlos o consumirlos, para este análisis las habilitaciones, serán los recursos monetarios con los que cuentan las unidades territoriales.

Las capacidades y los recursos según Sen, bien combinados, podrán obtener como resultado un proceso de expansión de libertad efectiva de las personas¹³. Esta libertad efectiva permite alcanzar el "estado valioso" que, para nuestra interpretación involucrará cumplir con el principio de satisfacción de necesidades colectivas. Todos los actores sociales tienen la capacidad de acrecentar las libertades políticas

pública de ese año, agudizando la pobreza extrema, la marginalidad y la desocupación, ocasionando que organismos internacionales presionados por movimientos mundiales como el Jubileo 2000 de la iglesia católica, iniciaran el programa denominado "PROGRAMA DE ALIVIO A LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAISES ALTAMENTE ENDEUDADOS (HIPC)".

d) Definir los criterios de distribución de los recursos provenientes del Programa de Alivio de la Deuda Externa Multilateral (Recursos HIPC), cuya idea original era re centralizar los recursos provenientes de la ayuda oficial y la cooperación internacional y destinarlos a los programas de reducción de la pobreza.

e) Determinar los procedimientos de aplicación de la Política Nacional de Compensación (PNC). DS No.25984 Art. 1 (OBJETO) que define la Política Nacional de Compensación como una política nacional que apoya la estrategia boliviana de reducción de la pobreza y el fortalecimiento del proceso de descentralización, con el propósito de ordenar los sistemas de transferencias condicionadas desde el gobierno central y prefecturas a los gobiernos municipales, promoviendo la transparencia y equidad de dichas transferencias en base a una fórmula predefinida y procedimientos transparentes; de manera de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en especial de los más pobres.

f) Establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre los programas y estrategias destinadas a la reducción de la pobreza.

g) Influir el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

y sociales.¹⁴

El presente trabajo tiene por objeto analizar, si las competencias y recursos delegados y trasferidos a las autonomías departamentales y municipales, por el gobierno central de Bolivia, permiten cumplir con el principio por ley de "satisfacción de las necesidades colectivas".

COMBINACIÓN DE ALTERNATIVAS SEGÚN AMARTYA SEN APLICADOS AL ANÁLISIS.

La nueva estructura política y económica del Estado Boliviano, delega competencias y facultades reglamentarias y ejecutivas transferidas por la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a las entidades territoriales, las cuales, deben ser asumidas obligatoriamente.

Estas unidades territoriales a su vez, con los recursos destinados tanto por el gobierno central como los financiados por sus propias fuentes u otros tipos de ingresos (analizados en el capítulo 3), deben ser distribuidos de manera porcentual y equitativa entre las materias que se prevén en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el Capítulo III Art 81 hasta al Art, 99 a saber:

Art. 81.: Salud.

Art 82.: Hábitat y Vivienda.

Art 83.: Agua Potable y Alcantarillado.

Art 84.: Educación.

Art85.:TelefoníaFija,Móvil yTelecomunicaciones.

Art 86.: Patrimonio Cultural.

Art 87.: Recursos Naturales.

Art 88.: Biodiversidad y Medio Ambiente.

Art 89.: Recursos Hídricos y Riego.

Art 90.: Áridos y Agregado.

Art 91.: Desarrollo Rural e Integral.

Art. 92.: Desarrollo Productivo.

Art 93.: Planificación.

Art 94.: Ordenamiento Territorial.

Art 95.: Turismo.

Art 96.: Trasportes.

Art 97.: Energía.

Art 98.: Seguridad Ciudadana.

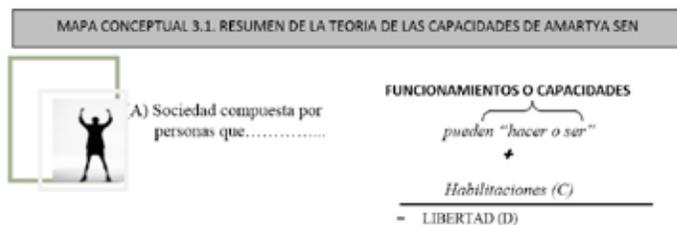
Art 99.: Relaciones Internacionales.

Sin embargo, como nuestro análisis se centra en aquellas materias que según la Ley 2235 del Dialogo Nacional Art. 12 del 31 de julio de 2001, la misma que tiene como objeto, establecer lineamientos básicos, definir criterios, disponer modificaciones, establecer al alcance, etc. para la gestión de la estrategia de reducción de pobreza y el mapa de la pobreza, INE; 2001, los mismos que indican que estas materias están relacionadas con las necesidades básicas colectivas, y son: Vivienda, Salud, Educación, Agua y Energía.¹⁵

Basándonos en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, propondremos dos mapas conceptuales. El primero, resume la teoría de las capacidades de Sen, y el segundo, representa la aplicación de estas alternativas a nuestro análisis.

Esta aplicación, nos permitirá visualizar el esquema de las alternativas adaptadas a la teoría de las Capacidades, y por tanto, nos suministra un modelo a seguir y que de ser correctamente utilizado, posiblemente, permite alcanzar el objetivo establecido por ley de satisfacción de necesidades colectivas, encomendadas a cada unidad territorial según la Constitución política del Estado Boliviano.

ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES SEGÚN AMARTYA SEN.



FUENTE. Elaboración propia basada en la teoría de Amartya Sen.

Este mapa conceptual, se puede explicar de la siguiente manera:

Esta estructura, es la combinación alternativa de varios elementos. En primer lugar se encuentra la sociedad compuesta por personas (A), estas a su vez son capaces de comprender lo que somos capaces de ser o hacer; los que queremos ser o hacer y lo que debemos

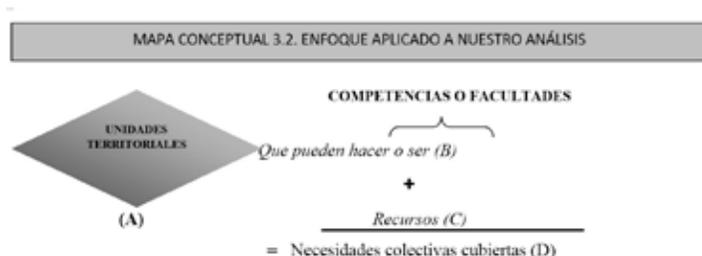
14 En este sentido, v.a LO VIODO, G.: Revista Futuros No 3, 2003.

15 Ver Ley 2235 del dialogo nacional, Art 12, "Distribución de los recursos para Programas Municipales"

ser o hacer" (B), es decir, el "hacer o ser" serán llamados en este enfoque como funcionamientos o capacidades entendidas estas como las oportunidades para elegir, si a estos funcionamientos o capacidades se les combina las habilitaciones (C) que son los recursos bajo el poder de el sujeto, se tendrá como resultado la libertad (D) entendida como bienestar u otra forma de vida.¹⁶ (Sen; 1981).

ENFOQUE APLICADO A ESTE ARTÍCULO.

En este artículo, se realiza un enfoque personalizado basado en la teoría de las capacidades de Amartya Sen donde, se combinan las unidades territoriales, las competencias, los recursos y en definitiva las necesidades colectivas que han sido cubiertas.



FUENTE. Elaboración propia a partir de la Teoría de Amartya Sen.

Este mapa conceptual, representa la aplicación de el anterior mapa de la teoría de las capacidades de Amartya Sen aplicado a nuestro análisis, es decir combinamos los elementos que consideramos son importantes en este análisis que nos permitan conseguir como resultado las NBI cubiertas. Explicaremos cada elemento en el siguiente capítulo.

UNIDADES TERRITORIALES, COMPETENCIAS O FACULTADES, RECURSOS, NECESIDADES COLECTIVAS.

QUE SE ENTIENDE POR UNIDAD TERRITORIAL (A).

El nuevo texto constitucional en su tercera parte, Título I, art. 269, reconoce como unidades territoriales a 9 departamentos, 112 provincias y 333 municipios autónomos¹⁷.

¹⁶ Sen, A., 1981.

¹⁷ Este sentido, Brockmann, E., "La nueva Constitución Política del Estado", *Revista Internacional Idea*, 2010, pp. 1 y 25, opina que, existen otras instancias que pueden ser niveles de gobierno y/o de planificación: a) territorios indígena originario campesino autónomos (al menos 34 potenciales; los quechuas y aymarás constituyen referencias indígenas originarias mayoritarias y dispersas en el territorio); b) Regiones autónomas: municipios o provincias convertidas en regiones autónomas (42 potenciales) o regiones indígena originaria campesinas.

El Art. 6 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización dice respecto a las Unidades Territoriales que este término corresponde al espacio geográfico delimitado por la organización del territorio del estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) en su Art 15 del capítulo I indica que: "Los territorios indígena originario campesinos y las regiones pasarán a ser unidades territoriales una vez que, cumpliendo los requisitos de ley, hayan decidido constituirse en autonomías indígena originaria campesinas o autonomías regionales, respectivamente", y contempla la conformación de unidades territoriales a partir de cuatro tipos de autonomías que son:

- *Autonomías Departamentales.*

Para el caso de las autonomías departamentales, estas, están reconocida en el artículo 272 de la constitución, y consiste en la capacidad de un departamento para autogobernarse, eligiendo de manera democrática a sus autoridades; ejerciendo la capacidad de administrar, según sus propias normas y con sus propios órganos, todos los asuntos concernientes a su administración, en el marco de la Constitución Política del Estado y las leyes, y ejercer las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, además de la administración directa de sus recursos propios. Los órganos de los gobiernos autónomos departamentales son dos: Una Asamblea Departamental¹⁸ y un Órgano Ejecutivo presidido por la Gobernadora o Gobernador¹⁹.

La autonomía departamental, tiene como función, impulsar el desarrollo económico, productivo y social en su jurisdicción, (Art.8-2; LMAD).

- *Autonomías Regionales.*

Conformada por municipios y provincias sin

¹⁸ Una asamblea departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrada por asambleístas departamentales elegidos y elegidas, según criterios de población, territorio y equidad de género, por sufragio universal y por asambleístas departamentales representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Las y los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos deberán ser elegidas y elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, (Art. 30.1 LPDMA).

¹⁹ Otter, T y Cortés, M., "Poniendo en marcha a las Autonomías. Un panorama inicial acerca de pasos pendientes para la implementación de la LMAD", *Revista de la Fundación Konrad Adenauer*, 2010, pp. 83 y ss.

trascender límites departamentales, (CPE. Art. 280.I). La constitución no establece competencias propias ni recursos propios para la autonomía regional. Menciona que recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas, y que toda transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos para su ejercicio, (CPE. Art. 280.III, Arts. 281, 282 y 301). La autonomía regional no tiene facultades legislativas, sino solamente normativo-administrativas; es decir, reglamentarias, sobre las competencias que se le confieran, (CPE. Art. 281). Tiene como función, promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción mediante la reglamentación de las políticas públicas departamentales en la región en el marco de sus competencias conferidas²⁰.

- *Autonomías Municipales.*

Señaladas en el artículo 283 de la (CPE), el municipio, es el centro de decisión política donde la relación entre los gobernantes y los gobernados se ocupan de las necesidades colectivas directamente. Permite una mayor participación de la sociedad y un mejor nivel de respuesta del sistema político a las demandas ciudadanas²¹. Los municipios son responsables de la propiedad, mejorar y ampliar la infraestructura social y equipamiento necesario para la provisión de servicios de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras de carácter productivo²². Está constituido por un consejo municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa; y un órgano ejecutivo presidido por un(a) Alcalde (sa).

- *Autonomías Indígenas.*

Se estrenan en este nuevo proceso. Estas autonomías están señaladas en el Art. 269 de la (CPE) que, las reconoce como parte de la estructura territorial del estado²³. Consisten en el autogobierno²⁴, basada en los territorios ancestrales actualmente habitados y la voluntad de los pueblos de conformidad a sus normas y procedimientos propios. Sus competencias se

20 Ver también Art. 8 -4 (LMAD).

21 Kaztman, R., “La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de Población”, *Revista Económica para América Latina y el Caribe*, 1995, pp. 1 y ss.

22 Salcedo, L., “Financiación de las Autonomías”, *Revista del Banco Central de Bolivia*, 2010, pp. 17.

23 Eguido, I., “Autonomías Indígenas en la LMDA”, *Revista de la Fundación Konrad Adenauer*, 2009, pp. 269.

24 En este sentido, el portal: [www.gub.ub.edu](#), indica que el autogobierno, implica que el gobierno indígena ejerza los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; es decir que tenga la capacidad para sancionar sus propias leyes, y generar sus propios ingresos, por ejemplo manejando los impuestos y tasas por servicios. Este es el modelo preferido y demandado por gran mayoría de los pueblos indígenas.

extienden sobre la participación en la explotación, la exploración, la industrialización y comercialización de los recursos naturales²⁵. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidos mediante ley, y serán transferidos automáticamente por el estado plurinacional.

COMPETENCIAS O FACULTADES (B) Y SU DISTRIBUCION.

El Gobierno Central Boliviano, otorga a cada unidad territorial, determinadas competencias o facultadas que se ejercen bajo responsabilidad directa de sus autoridades, debiendo sujetarse a los sistemas de gestión pública, control gubernamental establecido en la ley, así como al control jurisdiccional, (LMDA, Cap. I Art. 64, III).

La constitución propone un nuevo modelo con cinco formas de gobierno autónomo y cuatro niveles territoriales de estado, y asigna un total de 199 competencias divididas en cuatro tipos²⁶:

Tipos de Competencias:

- **Competencias privativas.**- Son aquellas que reservan para el estado la facultad de legislar, reglamentar, ejecutar, administrar y operar sobre una determinada materia; estas competencias no están sujetas a delegación ni transferencia a las unidades territoriales por tanto no se analizan en este trabajo puesto que solo nos enfocaremos en las unidades territoriales y no en el nivel central del estado.
- **Competencias exclusivas.**- Las unidades territoriales que cuentan con ellas no requieren coordinar con otros órganos el proceso de ejecución, gracias a ello la transparencia es alta y la responsabilidad frente a los ciudadanos tiene un carácter directo.

Según la constitución, las competencias exclusivas son las que reservan para el estado la legislación sobre una determinada materia, responsabilidad que éste no puede transferir o delegar. En cambio, sí puede entregar a otras instancias las facultades de reglamentar, ejecutar, administrar y operar esta misma materia. Estas competencias se desarrollan en las materias de agua y vivienda.

- **Competencias compartidas.**- Son aquellas en las que la legislación, es decir, la facultad de aprobar leyes y dictar reglamentos, es

25 Ontiveros, R., “Autonomía Indígena”, *Memoria AMANS*, 2006, pp. 16 y 22.

26 Padep,GTZ., “La nueva construcción del Estado autónómico”, *Revista de la Cooperación Técnica Alemana*, 2010, pp. 25.

atribuida al estado, y la ejecución, o sea la facultad de dictar reglamentos organizativos y aplicar actos administrativos, es atribuida a las unidades territoriales. Estas competencias no son analizadas en este trabajo puesto que no involucran ninguna materia de las NBI valoradas.

- **Competencias concurrentes.**- Son aquellas en las que el estado aprueba las bases²⁷, es decir, las normas básicas o legislación básica y las entidades autónomas aprueban las leyes que desarrollan estas bases y, además, se encargan de la ejecución. En este trabajo esta competencia es desarrollada para la materia de salud.

Distribución de competencias.

La distribución de competencias se efectúa sobre la base de diferenciación entre competencias, las que pueden asumir las entidades autonómicas y la de competencias que pertenecen, imperativa e inderogablemente, al estado²⁸.

En este marco, podemos advertir que las competencias tienen dos dimensiones que son fundamentales para diferenciar unas de otras; por un lado, se encuentra la "dimensión territorial" que establece a cuáles y cuántos determinados niveles territoriales corresponderá la competencia y, por otro lado, se encuentra la "dimensión facultativa" que se refiere a la distribución de facultades (legislativa, reglamentaria y ejecutiva) a cada nivel territorial conforme a las características de cada competencia²⁹. Sin embargo, al existir cinco niveles territoriales (central, departamental, regional, municipal e indígena originario campesino), no existe entre ellos una división competencial netamente definida, en la que determinadas materias se reservan íntegramente al nivel central y las otras, también íntegramente, a los niveles inferiores. Hay muchas materias sobre las que distintos niveles territoriales tienen funciones y competencias.

27 "Base" se refiere a las normas que regulan los principales aspectos de una materia y que por razones de interés general deben ser uniformes en todo el Estado, (Avendaño. J; (2009).

28 Avendaño, J., "El estado Boliviano y la distribución de competencias", *Revista IDEA*, 2009, pp. 40.

29 Chávez, D., "Configuración formal del estado autonómico en Bolivia", "Revista Autonomía en Bolivia", 2011, pp. 23 y ss.

En la misma materia inciden tanto la acción del estado como de los departamentos, de las regiones y de los municipios³⁰. La Ley Marco en el capítulo III desarrolla las competencias asignadas tanto a nivel central como a las unidades territoriales. En el caso de las materias que interesa a este trabajo es decir, salud, educación, vivienda, energía, agua, esta ley solo desarrolla tres de ellas, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, mientras que las materias de educación y energía se encuentran a la espera de una ley sectorial que defina las responsabilidades de cada nivel territorial.

CUADRO 4.1. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS POR AMBITO DE GO

GOBIERNO/TIPO DE COMPETENCIA	PRIVATIVAS	EXCLUSIVAS	CONCURRENTES	COMPARTIDAS
Gobierno nacional	22	37	16	7
Autonomía indígena	0	23	10	1
Autonomía departamental	0	36	0	0
Autonomía Municipal	0	43	0	0

Fuente: GTZ-PADER, 2010 pp., 22 y25.

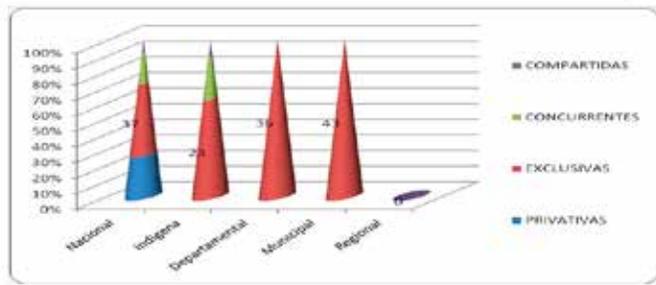
La Tabla 1, nos muestra, no sólo la complejidad de la distribución competencial para el régimen autonómico boliviano, sino que también muestra que la mayor cantidad de las competencias distribuidas pertenecen al nivel central del estado, seguida de las autonomías indígena originario campesinas, las autonomías municipales y las autonomías departamentales, respectivamente; sin embargo, se puede analizar que en el caso de las materias identificadas para este trabajo como las de NBI (vivienda, educación, salud, energía y agua), la materia de salud está desarrollada dentro de las competencias concurrentes es decir la única unidad territorial que tendría capacidades sobre esta área es la autonomía indígena, respecto a las materias de agua y vivienda desarrolladas dentro de las competencias exclusivas tendrían capacidades sobre las mismas las tres unidades territoriales analizadas (departamental, municipal e indígena).

El gráfico 4.1, nos muestra que las autonomías departamentales y municipales solo tienen capacidades en las áreas de agua y vivienda mientras que la autonomía Indígena tiene capacidades en estas materias y en salud. Ninguna de estas unidades territoriales tiene capacidades sobre las materias de energía y

30 Noguera, A., "Plurinacionalidad y autonomías", *Revista Española de Derecho Constitucional No 84*, 2008, pp. 160 v.170.



GRAFICO 4.1. REPRESENTACION GRAFICA DE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS POR AMBITO DE GOBIERNO



FUENTE: Elaboración Propia a partir de los datos aportados por GTZ-PADER, 2010.

vivienda reservándose las mismas exclusivamente para el nivel central del estado. Sin embargo en el caso de las autonomías campesinas, a pesar de tener competencias debemos recordar que estas sujetas al poder central o departamental por lo que suponemos que las capacidades reales son limitadas. Por tanto al representar mayor significación analizaremos solo las autonomías a nivel departamental y municipal.

DISTRIBUCION DE RECURSOS SEGÚN LAS NECESIDADES.

3.2.4. Necesidad colectiva cubierta (D).

La teoría seniana de la elección social nos revela que las capacidades inciden especialmente en la dimensión positiva de la libertad por ser un tipo de *poder*. El *poder* o *libertad efectiva* se refiere a la libertad de conseguir resultados³¹. Para nuestro trabajo entonces, consideraremos la libertad como las necesidades colectivas satisfechas. La mencionada ley, bajo el nombre de "alcance de las competencias", establece 19 áreas temáticas para las cuales se establecen reglas de distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos autónomos. Para este trabajo solamente nos centraremos en aquellas competencias que según el enfoque de las NBI nos permiten alcanzar nuestro objetivo es decir:

- Artículo 82. (HÁBITAT Y VIVIENDA).
- Artículo 97. (ENERGÍA).
- Artículo 83. (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO).
- Artículo 84. (EDUCACIÓN).
- Artículo 81. (SALUD).

La distribución de la Inversión departamental porcentualmente es asignada a 16 áreas, nos enfocaremos solamente en aquellas que están

directamente involucradas según el enfoque de las NBI mencionado anteriormente.

Prestaremos nuestra atención en la valoración realizada por el INE respecto a la cantidad porcentual de la población en general que significativamente tiene mayor necesidad para cubrir las necesidades colectivas básicas antes mencionadas y son según la tabla siguiente:

Tabla 3

NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS A NIVEL NACIONAL.

(En porcentaje 2001)

	Vivienda	Agua	Energía	Educación	Salud
NACIONAL	39,1	58,0	43,7	52,5	37,9

Fuente y elaboración: INE – UDAPE. Velásquez, I (2010).

En el caso de las autonomías municipales, estas cuentan con unos ingresos de 823.000 euros al año, una cifra elevada en relación con los recursos con los que cuentan las autonomías departamentales que es de solo 72.211 euros. Podemos observar también que el porcentaje destinado para la materia de vivienda es mucho mayor en esta autonomía que en la anterior y si combinamos estos recursos para la distribución entre la población con NBI tenemos como resultado al igual que el anterior tipo de gobierno que apenas alcanzan valores exageradamente bajos. Ahora bien como se ha analizado en la Tabla 2, si combinamos estas competencias con los recursos y el margen porcentual de NBI podemos decir que, las facultades delegadas a las autonomías departamentales obligan a sus autoridades a ejecutar programas y proyectos directamente relacionados con estas materias que afectan a una mayor población puesto que su alcance es mayor que el de las autonomías municipales, sin embargo los recursos otorgados a las mismas son menores, en el caso de las autonomías municipales reciben mayores recursos pero, el alcance de sus competencias solo se limitan a formular y aprobar políticas y algún que otro proyecto que puedan ejecutar.

Debemos recordar cómo se mencionó anteriormente, que, las autonomías departamentales tienen como función, impulsar el desarrollo económico, productivo y social, en tanto que las autonomías municipales se ocupan de las necesidades colectivas directamente, es por ello que consideramos que los recursos destinados para estas últimas que son mayores están justificados por esta situación. Sin embargo debemos mencionar que en todo caso existe un problema o

en la formulación propia de las competencias o en el alcance que se entiende por las mismas.

Por tanto si combinamos todos nuestros recursos desde las competencias o facultades y los recursos, es evidente que las unidades territoriales no llegan a cumplir con el principio de satisfacer las necesidades colectivas.

CONCLUSIONES

La nueva estructura organizacional boliviana, ha sido dividida para mayor participación de aquellos sectores que hasta antes de la promulgación de la constitución se encontraban completamente ajenos a las decisiones del gobierno central. La participación y decisión de estas unidades territoriales se encuentran normadas bajo una ley que distribuye las competencias en las que estas, asuman responsabilidades en el manejo tanto de recursos naturales como financieros, sin embargo en este trabajo, se ha podido analizar, solo dos de los cuatro tipos de unidades territoriales, las autonomías departamentales y las municipales, cuentan con las capacidades de ejecutar a favor de la población recursos directamente relacionados con las necesidades básicas puesto que se les trasfiere facultades normativas y ejecutivas en las áreas de agua y vivienda mientras que la autonomía indígena tiene capacidades en estas materias y en salud pero no ejecutivas sino solo políticas. Ninguna de estas unidades territoriales tiene capacidades sobre las materias de energía y educación reservándose las mismas exclusivamente para el nivel central del estado.

Existe un porcentaje de población muy elevada que requiere mayor atención para cubrir una de las necesidades colectivas tan básicas como es el agua potable en un 58%, materia desarrollada para su formulación o ejecución por las autonomías departamentales y municipales mientras que la materia de educación que representa un 52,50% y energía 43,7%, son materias exclusivas del gobierno central y por tanto las autonomías mencionadas no tienen ninguna capacidad sobre las mismas. La distribución del presupuesto general del estado asignado a las unidades territoriales, para que este a su vez sea distribuido en distintas materias, nos muestra que el porcentaje destinado a las materias estudiadas son insuficientes, las cantidades monetarias con las que cuentan las unidades territoriales no llegan a alcanzar ni la unidad monetaria.

Por tanto si combinamos todos nuestros recursos desde las competencias o facultades y los recursos, es evidente que las unidades territoriales no llegan a cumplir con el principio de satisfacer las necesidades colectivas.

