UNIDAD 4: Franz Rosales

Gestión en las Autonomías Indígenas con gobiernos constituidos:

obstáculos y creatividad

ipdrs INSTITUTO PARA EL DESARROLLO RURAL DE SUDAMÉRICA
interaprendizaje Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural
CIPCA Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
A.P.G MACHARETI
NACIÓN QHARA QHARA
CIDES - UMSA

© ROSALES, Franz (2018). Unidad 4. Gestión en las Autonomías Indígenas con gobiernos constituidos. En: Curso virtual. Autonomías en Bolivia: perspectivas y alternativas. La Paz: IPDRS-Interaprendizaje. Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural.

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica

© Foto portada: Franz Rosales

www.sudamericarural.org

www.interaprendizaje.ipdrs.org

interaprendizaje@ipdrs.org

Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas Edif. María Haydee. Piso 12 Telf. 591-2-2115952 Casilla No 9052

ÍNDICE

		Pág.
1.	Introducción	4
2.	Contexto	4
3.	Enfoque transversal del AIOC	4
3.1.	**Elementos principales en la construcción de las estructuras de gobierno en las autonomías indígena originarias campesinas:**	6
3.1.1	Caso Charagua Iyambae	6
3.1.2.	Caso de la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya	7
3.1.3.	Caso del GAIOC del Territorio de Raqaypampa	7
4.	**Tipos de estructura y organización territorial de gobierno IOC**	7
4.1.	GAIOC CHARAGUA IYAMBAE: Sistema descentralizado de administración con sistema delegado de representación territorial y administrativo	7
4.2	CASO NACIÓN URU CHIAPAYA: Sistema centralizado de administración con sistema mixto de representación	11
4.3.	CASO DE TOTORA MARKA: Sistema Centralizado de administración con sistema rotativo de representación	13
4.4.	CASO SISTEMA DEL TERRITORIO DE RAQAYPAMPA: Sistema de centralizado de administración sin órgano legislativo con representación natural	15
4.5.	CASO DE SALINAS: Sistema administración con descentralización abierta sin órgano legislativo	20
4.6.	CASO DE GUTIERREZ.- Sistema administración descentralizada sin sistema electoral	21
5.	**Gestión pública en las autonomías indígena originaria campesina**	23
5.1.	Procedimientos sistematizados de consolidación de gobierno autónomo indígena originario campesino (GAIOC)	24
5.2.	Caso concreto avances del sistema de planificación del gobierno indígena	25
5.3.	Interculturalidad en la gestión pública local	27
5.4.	Escenarios de gestión pública en los gobiernos indígena originario campesino	28
	Conclusiones	29

1. Introducción

El presente documento en el marco de los procesos de autonomía indígena originaria campesina (AIOC), como acciones de construcción del Estado Plurinacional, realiza comparaciones de las estructuras de gobiernos autónomo indígena originarios campesinos, sistema de representación, procedimiento de constitución, comparación de los sistema de planificación, sistematización de pasos de consolidación, condicionalidad del gasto, subistencia de formas comunitarias en la producción de bienes públicos y recupera el planteamiento de algunas modificaciones de la normativa nacional.

La unidad propone superar las formas de organización republicana, monocultural, monocéntrica y municipalista. Abre un debate amplio sobre el entendimiento de interculturalidad en la gestión pública de la autonomía indígena originaria campesina hacia un proceso de retoma de las formas comunitarias de gestión territorial y la estructuración de gobiernos con base territorial por normas y procedimientos propios.

2. Contexto

Las naciones y pueblos indígena originaria campesinas, milenariamente surcan su largo proceso de reivindicar su estatalidad ancestral en formas de gobierno y territorialidad aperturadas en la Constitución Política del Estado Plurinacional. Durante el proceso corto de la Asamblea Constituyente, lograron que la actual Constitución Política del Estado Boliviano establezca las bases de un Estado Plurinacional, con la creación de las autonomías indígenas originarias campesinas con gestión pública plurinacional intercultural, como alternativa al modelo de gestión pública monocultural, monolingüe y neoliberal de la "participación popular".

A la fecha existen tres AIOCs en funcionamiento como es Charagua Iyambae en funcionamiento desde enero 2016, el GAIOC de Raqaypampa que funciona desde enero de 2018 y el GAIOC de la Nación Uru Chiapaya reconocido desde febrero de 2018.

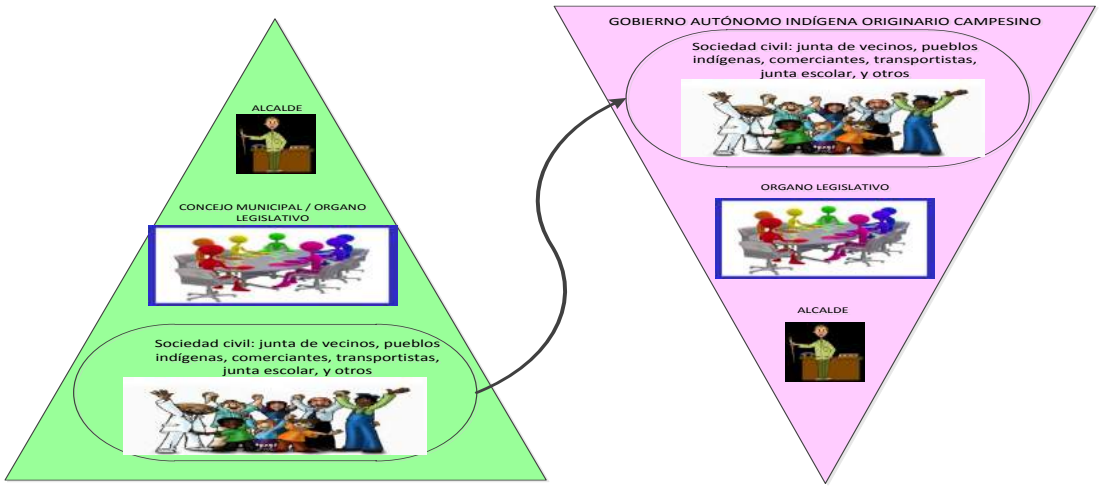
3. Enfoque transversal del AIOC

Los procesos de autonomía indígena originaria campesina que lograron pasar o que se encuentran en la fase de elaboración de estatuto y específicamente en la etapa de estructuración del gobierno autónomo indígena originario

campesino, sus actores locales entre indígenas y población no indígena centraron su posición social y política sobre las diversas discusiones acerca de la autodeterminanción y el autogobierno. Muchas de las discusiones tienen base en el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en base al artículo 2 de la Constitución Política del Estado.

En general los procesos de autonomía indígena originaria campesina, proyectan una lógica de gobierno en la que el poder público deba radicar en las mismas organizaciones naturales de las naciones y pueblos indígenas y no delegarla a través del voto a representantes. Esta lógica, repiensa la forma de poder político ejercida por el gobierno municipal en la que el poder político institucional radica en una persona, en un cargo y en una institucionalidad específica como es la del alcalde. Como alternativa a esta forma de poder local municipal, las naciones y pueblos indígena, plantean ascender a las organizaciones naturales y través de éstas ejercer el autogobierno hacia la autonomía, al respecto, se presenta el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1



El Gráfico N°1, pretende mostrar la visión general de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos sobre la estructuración del gobierno indígena, proyecta un gobierno en el que el ejercicio del poder local esté en varios lugares e instancias, una especia de **poder multicentrica** (los cargos de la administración pública dependen jerárquicamente del autogobierno de las naciones y pueblos indígenas a través, de las formas tradicionales ancestrales), a diferencia del poder local municipal **unicéntrico**.

3.1. Elementos principales en la construcción de las estructuras de gobierno en las autonomías indígena originarias campesinas

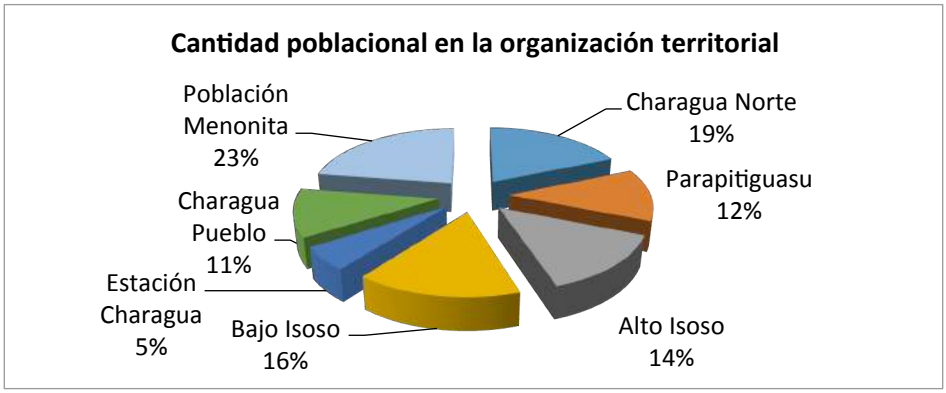
3.1.1 Caso Charagua Iyambae

En el caso Charagua Iyambae se sugiere revisar la composición demográfica de la autonomía indígena de Charagua Iyambae, se tiene los siguientes datos:

Gráfico N° 2: Población según idioma mayoritario

El Gráfico N° 2, muestra que del total de la población de Charagua el 41 % habla desde su niñez el idioma mayoritario guaraní; los pobladores que hablan desde su niñez el idioma castellano son el 32% y, en adelante, aprenden el idioma materno. El tercer idioma mayoritario es el alemán con el 22% que corresponde asentamientos de menonitas.

Gráfico N° 3: Organización territorial de la población



El segundo elemento principal en la discusión para la formulación de la estructura de gobierno es la asimetría poblacional ubicada en la organización territorial interna, estos elementos principales como es la diversa composición poblacional y la organización territorial asimétrica, incide en el diseño de las estructura de gobierno indígena en el caso Charagua.

3.1.2 Caso de la autonomía originaria de la Nación Uru Chipaya

El 82% en Chipaya habla el idioma Uru Chiapaya. Nación Originaria Uru Chipaya se organiza territorialmente en cuatro ayllus: Aranzaya, Manazaya, Wistrullani y Ayparavi; pero, que éstos son concebidos como toda una jurisdicción AIOC de Chipaya, éstas dos características incidirán principalmente en el diseño de la estructura de gobierno y su forma de representación.

3.1.3 Caso del GAIOC del Territorio de Raqaypampa.

La composición social es altamente homogénea y la organización territorial la conciben según su estatuto como territorio indígena originario campesino de Raqaypampa que abarca todo el espacio articulado por la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR). Orgánicamente está organizado en cinco subcentrales campesinas que ocupan espacios territoriales por el conjunto de sus comunidades. Esta característica de composición social homogénea y organización territorial única incidirá fundamentalmente en la estructura del gobierno IOC.

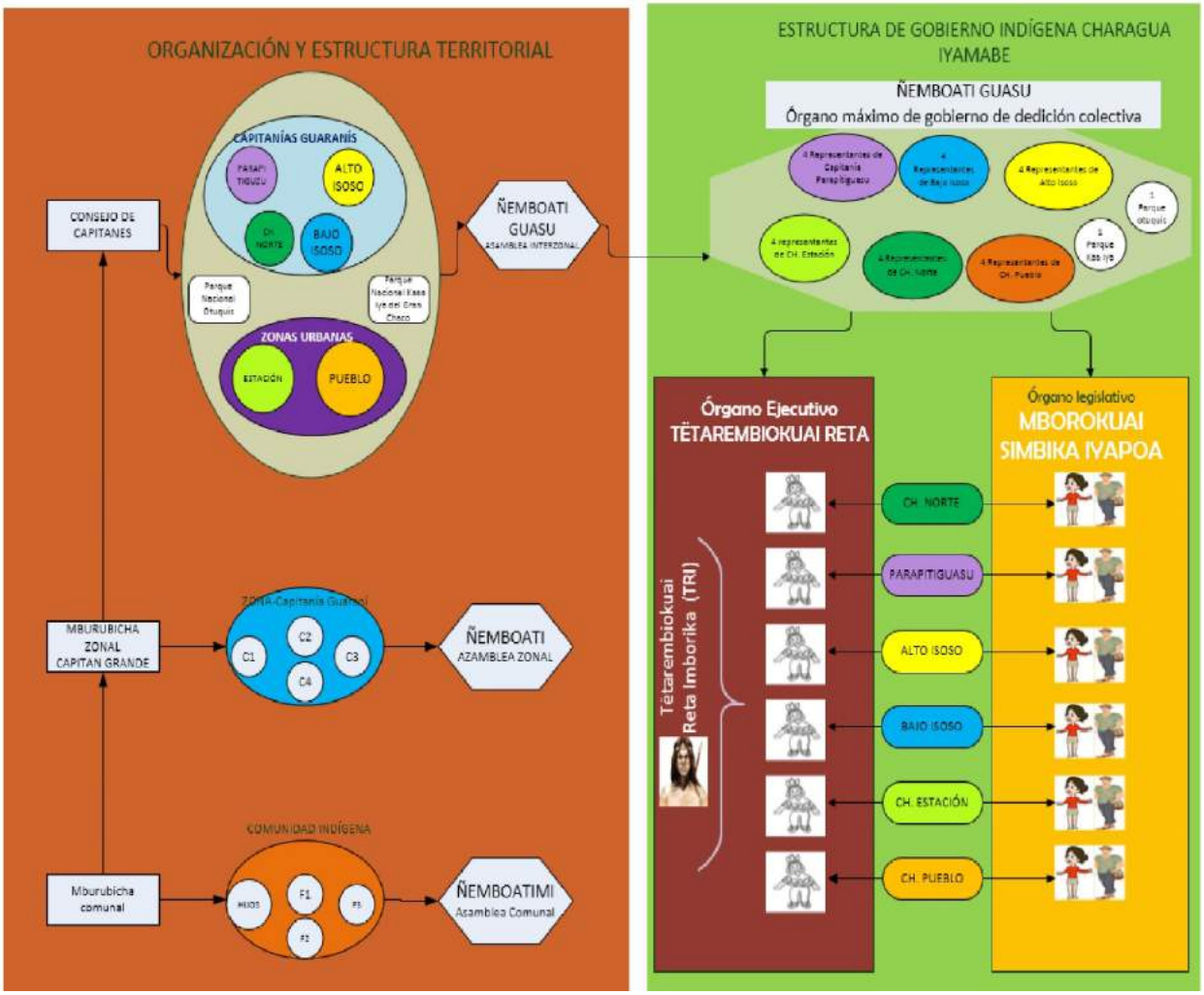
4. Tipos de estructura y organización territorial de gobierno IOC

El presente punto realizará una comparación de la organización territorial y la forma cómo fueron estructurados los órganos de gobierno.

4.1. GAIOC CHARAGUA IYAMBAE: Sistema descentralizado de administración con sistema delegado de representación territorial y administrativo

La representación gráfica del GAIOC es desarrollada sobre la base de sus estatutos.

Gráfico N° 4: Estructura de gobierno y organización territorial de la autonomia en Charagua Iyambae



Fuente: Elaboración propia, con base al Estatuto de Autonomía indígena de Charagua Iyamabe

Por un lado, el Grafico N° 4 muestra la **organización territorial ancestral** de las cuatro capitanías guaraníes y los centros urbanos de la Autonomía Indígena de Charagua Iyambae.

La Asamblea del Pueblo Guaraní conservó la forma de organizarse en zonas territorialmente definidas ancestralmente. La estructura territorial se conforma de 101 comunidades indígenas que conforman 4 Capitanías (Charagua Norte, Zona Parapitiguasu, Alto Isoso, Bajo Isoso), 2 zonas urbanas (Charagua Estación y Charagua Pueblo), Parque Nacional Kaalya y el Parque Nacional Otuquis, claramente definidos en su estatuto de autonomía indígena.

Por otro lado, la gráfica también muestra la **estructuración del gobierno** autónomo para la administración de la autonomía. Ésta se basa en la organización territorial por zonas, de acuerdo a su composición social interna.

Se caracteriza como un **sistema descentralizado cerrado** al sistema administrativo del gobierno autónomo, debido a que se ha organizado en administraciones zonales en función a la organización territorial. Es decir, en cada zona se ha conformado un gobierno zonal para la administración pública a cargo de un Ejecutivo Zonal. Tiene administración descentralizada cerrada, debido a que en el estatuto no existe la previsión de delegar la administración zonal a algún otro nivel del órgano ejecutivo. En cada zona eligen a éstas autoridades para la autonomía según normas y procedimientos propios, según su cosmovisión cultural y composición social. Entonces, la estructuración del gobierno autónomo de la autonomía indígena de Charagua Iyambae se basa en **varios centros políticos** o varias instancias de poder zonal.

Se diferencia del sistema municipal porque el municipio toma a toda la jurisdicción municipal de forma homogénea, no consideraba las 6 territorialidades con diferente composición social zonal. Además, el poder institucional municipal radica en una persona (alcalde) constituyendo ésta el centro político del poder institucional, de ahí la importancia de la capitalidad de un gobierno local a diferencia de la autonomía que tiene varios centros e instancias de poder político institucional.

Y otra diferencia interesante es la forma de elección de autoridades, la autoridad municipal se elige es a través del voto universal del ciudadano en partidos políticos; en cambio, en la autonomía indígena de Charagua las zonas guaraní ejercen sus derechos políticos a través de normas y procedimientos propios que de zona en zona se diferencia en sus formas, tal es el caso de las zonas urbanas que tienen composición social mayoritariamente no guaraní, que optaron por formas de elección de autoridades por "frentes o planchas" o postulaciones individuales a través de voto secreto.

Otro ámbito de diferencia radical. Se puede señalar que el gobierno municipal tiene dos órganos máximos de gobierno (ejecutivo y legislativo), al respecto, la Autonomía indígena de Charagua Iyambae está estructurada con tres órganos de gobierno. El primero, es el ÑEMBOATI RETA[1] que tiene como órgano delegado a una instancia llamada "Ñemboati Guasu"[2], el Ñemboati

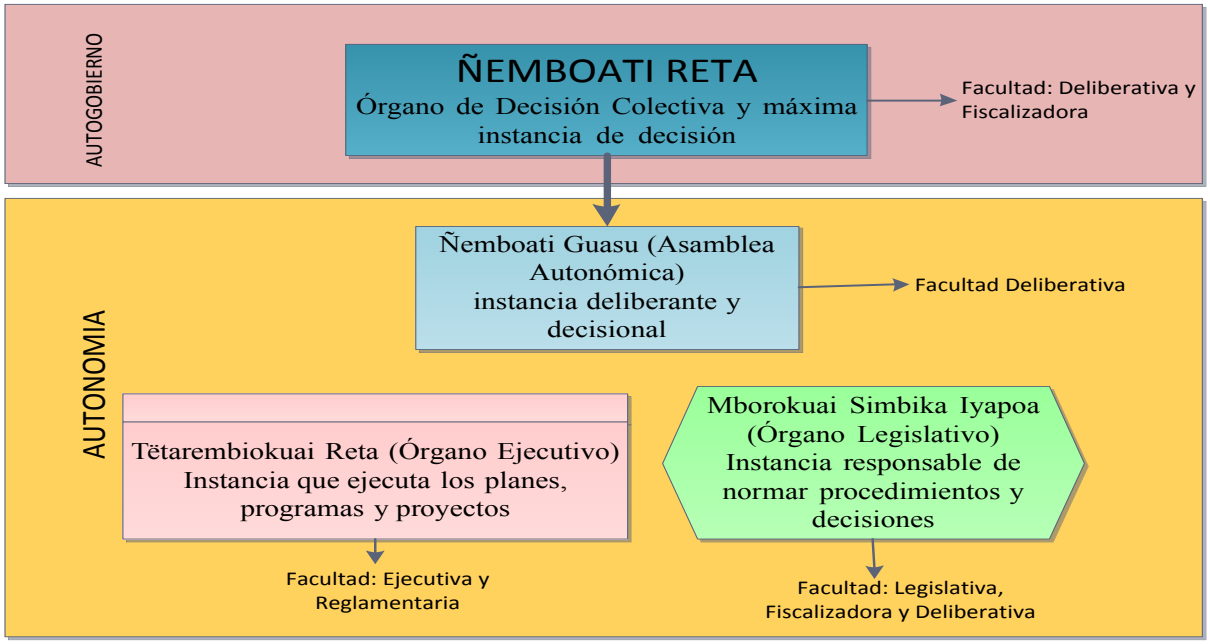
[1] Una interpretación del idioma guaraní de Ñemboati Reta, se refiere a todas las Asambleas comunales, zonales e interzonal de la organización territorial, es decir, que una zona tiene su propia asamblea zonal como máxima instancia de decisión en la zona, de la cual, dependen todas las autoridades orgánicas y de la autonomía.

[2] Una interpretación de Ñemboati Guasu, se refiere a Asamblea Grande, pero en el estatuto lo denomina como "Asamblea Autonómica" esta instancia es una asamblea destinada a las funciones de la autonomía, a ésta instancia las eligen por normas y procedimientos propios

Reta, también llamado Órgano máximo de gobierno de decisión colectiva, esta es la máxima instancia de decisión política del gobierno Autónomo, de esta instancia dependen el órgano ejecutivo y legislativo.

Al respecto se puede señalar otra diferencia con el sistema municipal, la alcaldesa o alcalde es la autoridad político institucional máxima en la jurisdicción municipal; en el caso de la autonomía indígena de Charagua Iyambae, el pueblo mantiene algunas facultades de gobierno (facultad deliberativa y facultad fiscalizadora) en el ÑEMBOATI RETA y delega solamente las acciones legislativas y administrativas, a los dos órganos de la gestión pública como es el órgano ejecutivo y legislativo.

Gráfico N° 5: Ñemboati Reta

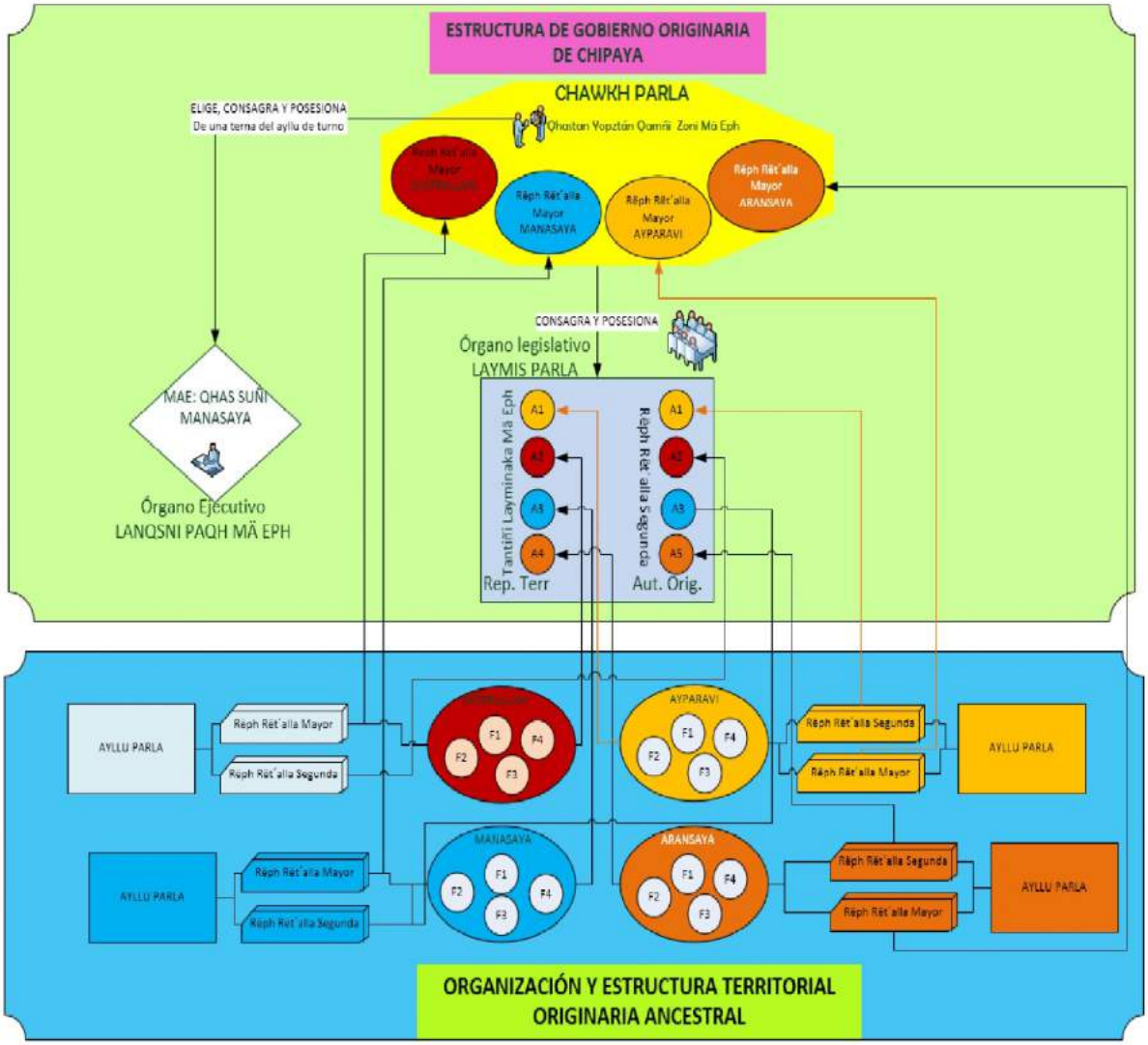


Con base en la descripción y análisis comparativo se puede colegir, que la estatalidad indígena de Charagua Iyambae plantea una retoma y fortalecimiento de las formas, instancias comunitarias en el marco del autogobierno y crea las instancias legislativas y administrativas para el ejercicio de la autonomía.

a para representar a zona correspondiente, y ejercen la facultad deliberativa del gobierno autónomo y cuentan con atribuciones desicionales específicos.

4.2. CASO NACIÓN URU CHIAPAYA: Sistema centralizado de administración con sistema mixto de representación

Gráfico N° 6: Estructura de gobierno y organización territorial de la autonomía de la Nación Uru Chipaya



Fuente: Elaboración propia, con base al Estatuto de Autonomía Originaria de UruChipaya

El origen de los Chipayas data de hace 1500 a 2000 años antes de Cristo (Delgadillo, 1998). En varios momentos de la historia se resisten a abandonar los totorales y su condición libre de hombres del agua. Los orígenes de esta nación, no son conocidos con claridad, solo existen hipótesis de su raíz, aunque son considerados como una de las culturas más antiguas del mundo. Los Chipayas siguen construyendo su sociedad bajo su propia identidad y cosmovisión y en interrelación sociocultural con los aymaras.

El Gráfico N° 6 muestra la forma de la estructura territorial y estructura de gobierno ancestral de los ayllus que conforman la Nación URU CHIPAYA. La organización del gobierno de la autonomía se basa en su organización territorial, organizada en dos parcialidades: Urinsaya-Aransaya. Cada una de estas parcialidades está subdividida en dos ayllus. Es decir, está organizado en cuatro territorios: Ayllu Wistrullani, Ayllu Ayparavi, Ayllu Manasaya y Ayllu Aransaya y cada ayllu al interior tiene un conjunto de familias.

La forma de estructuración del gobierno originario se mantuvo por miles de años y utiliza el mecanismo de "rotación de cargos". Cada ayllu elige una terna de personas que deviene de los turnos de autoridad a cada familia, misma que es remitida a la instancia máxima de gobierno CHAWKH PARLA. Esta instancia, según está diseñado en su Estatuto Autonómico y de acuerdo como lo establecen las normas y procedimientos propios elige, consagra y posesiona a la autoridad ejecutiva o administrativa de la autonomía originaria.

Se caracterizó como sistema centralizado a la administración pública del gobierno autónomo, debido a que tendrá una sola administración a cargo de una máxima autoridad administrativa para las cuatro territorialidades. Ésta es una diferencia con respecto a la estructura de Charagua Iyamabe que tiene un sistema descentralizado cerrado en las seis territorialidades con siete autoridades administrativas.

A este tipo de estructura se caracteriza de **sistema mixto** de presentación debido a su forma de elección para el órgano legislativo, LAYMIS PARLA. Al respecto utiliza dos mecanismos. El primero, utiliza el mecanismo de rotación para designar a un representante del ayllu (poblacional) designado por cuatro años. El segundo mecanismo es un representante elegido directamente por la autoridad originaria del Ayllu RëphRët´alla Segunda (Territorial), su duración es de un año de ejercicio orgánico del cargo. Estos dos representantes de cada ayllu son posesionados y consagrados por la autoridad máxima del CHAWKH PARLA.

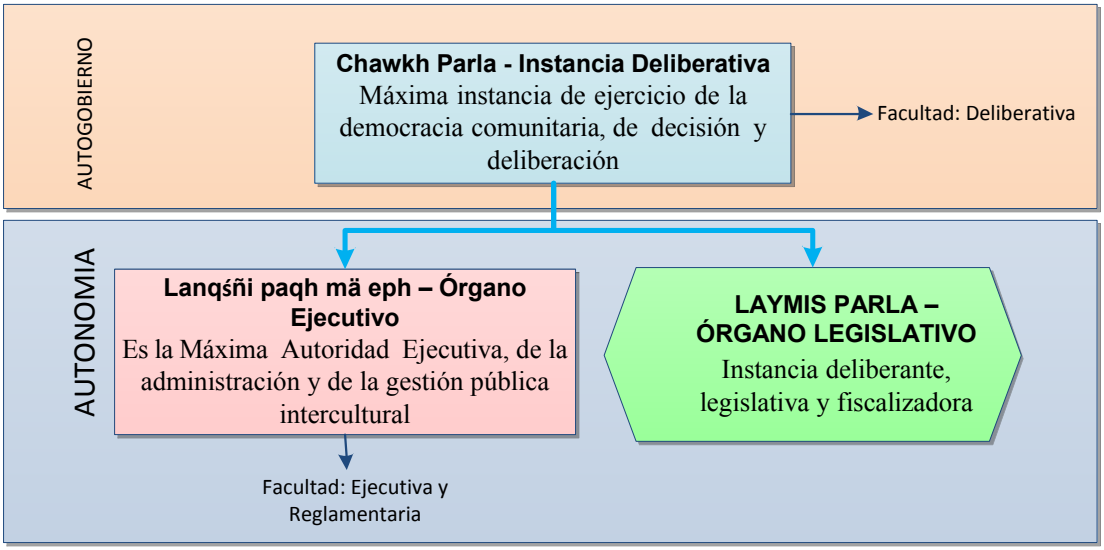
A diferencia del municipio que tiene dos órganos máximos de gobierno institucional en la jurisdicción municipal la estructura de gobierno tradicional de Uru Chipaya, CHAWKH PARLA, es la máxima instancia de decisión política. Ésta contará, además, con un tercer órgano de carácter más administrativo: los órganos ejecutivo y legislativo.

La instancia CHAWKH PARLA está conformada por las autoridades originarias RëphRët´alla Mayor de los 4 ayllus. Es decir, que el poder político y territorial radica en la misma autoridad originaria de las cuatro territorialidades del territorio de Uru Chipaya.

En esta estructuración de gobierno originario, establece que el poder político de la nación originaria no delega su representación y ejerce sus facultades

directamente a través de su organización matriz natural y delega solamente los asuntos administrativos de la gestión pública a los órganos ejecutivo y legislativo.

Gráfico N° 7: Autogobierno y Autonomía Uru Chipaya

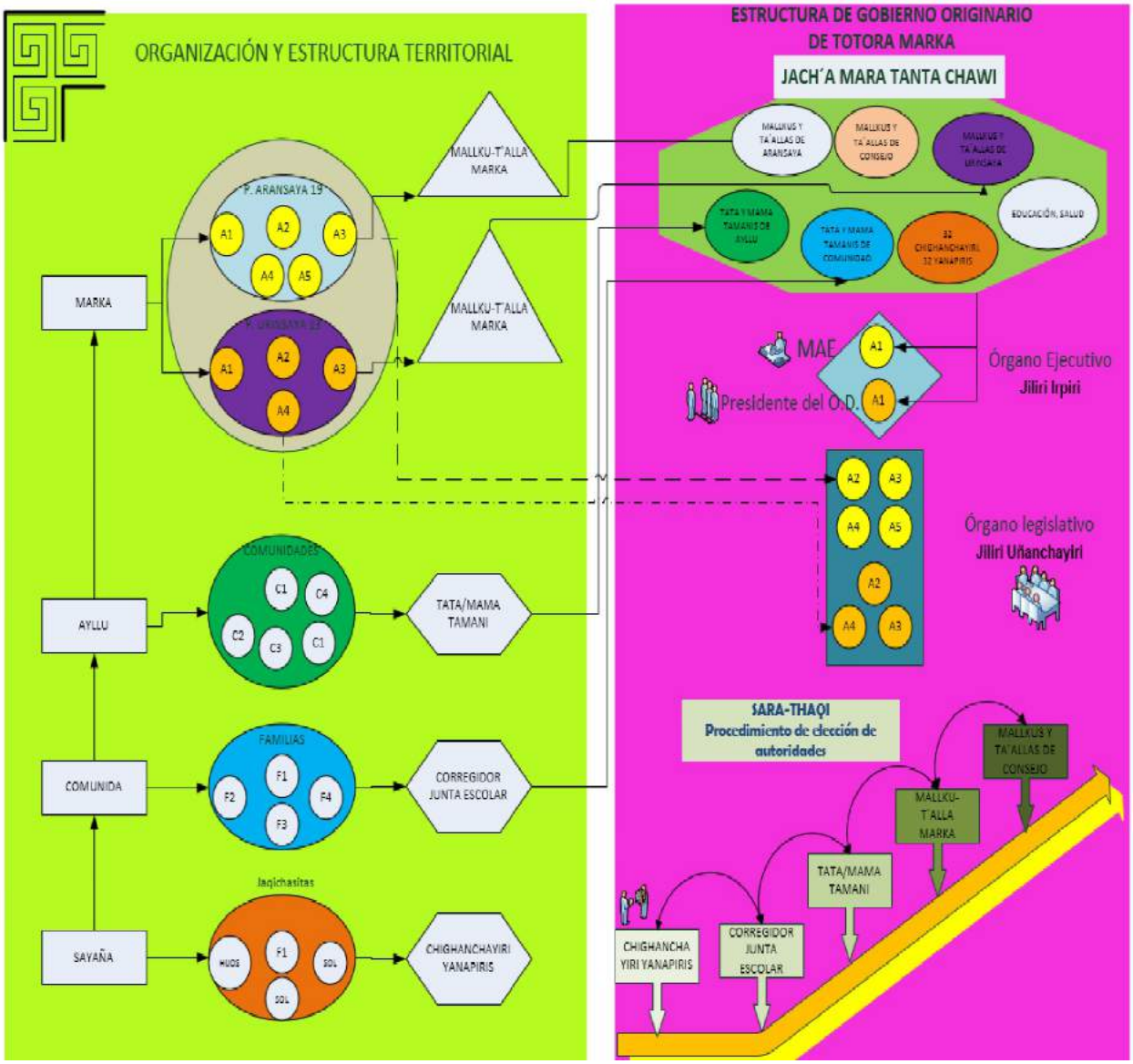


Esta estructura institucional del gobierno originario de la Nación Uru Chipaya, realiza una separación del autogobierno y la autonomía, como se observara en el gráfico, el Chawkh Parla se constituye en la máxima instancia de decisión y ejerce la Facultad Deliberativa del gobierno autónomo, y depende de esta instancia máxima el órgano ejecutivo y legislativo, es decir, que la Nación Originaria ejerce su autogobierno y delega la administración pública a dos órganos de gobiernos para el ejercicio de la autonomía, éste diseño, presenta una diferencia con Charagua Iyambae que la Asamblea del Pueblo Guaraní delega a una Asamblea Autonómica los asuntos autonómicas y en el caso de Uru Chipaya es directo el ejercicio del autogobierno en la autonomía.

4.3. CASO DE TOTORA MARKA: Sistema Centralizado de administración con sistema rotativo de representación

El Gráfico N° 8, mostrará la Organización y Estructura Territorial de Totora Marka, ésta se organiza en dos parcialidades (Aransaya y Urinsaya), estas parcialidades son denominadas Markas, que al interior tiene ayllus y cada ayllu está conformado por comunidades.

Gráfico N° 8: Estructura de gobierno y organización territorial de la autonomía en Totora Marka



La estructura de Gobierno Originario de Totora Marka está conformada por tres órganos de gobierno.

A diferencia del municipio que tiene dos órganos de gobierno, la autonomía indígena de Totora Marka en su estatuto, establece tres órganos de gobierno, la primera de ellas es JACH´A MARA TANTA CHAWI, de la cual, dependen dos de ellas que son el ejecutivo y legislativo.

El Jach´a Mara Tanta Chawi constituye la máxima instancia de decisión del gobierno originario, ésta instancia está liderado por Mallkus y Mama T'allas de

consejo que son las máximas autoridades. De éste forman parte Mallkus y T'allas de Aransaya y Urinsaya, Tata y Mama Tamanis de Ayllu, Tata y Mama Tamanis de Comunidad, Chighanchayiri, Yanapiris,

Es decir, que el máximo órgano de decisión del gobierno está conformado por las autoridades originarias de cada instancia. El órgano ejecutivo y legislativo, que viene a ser el Gobierno de la Autonomía, depende de las decisiones de la referida máxima instancia de gobierno. En similar diseño que los anteriores, **el poder del pueblo no se delega a los órganos ejecutivo y legislativo**. Debido a que el órgano ejecutivo y legislativo es designado y posesionado de la lista de personas idóneas enviadas par la autoridad originaria de cada Ayllu.

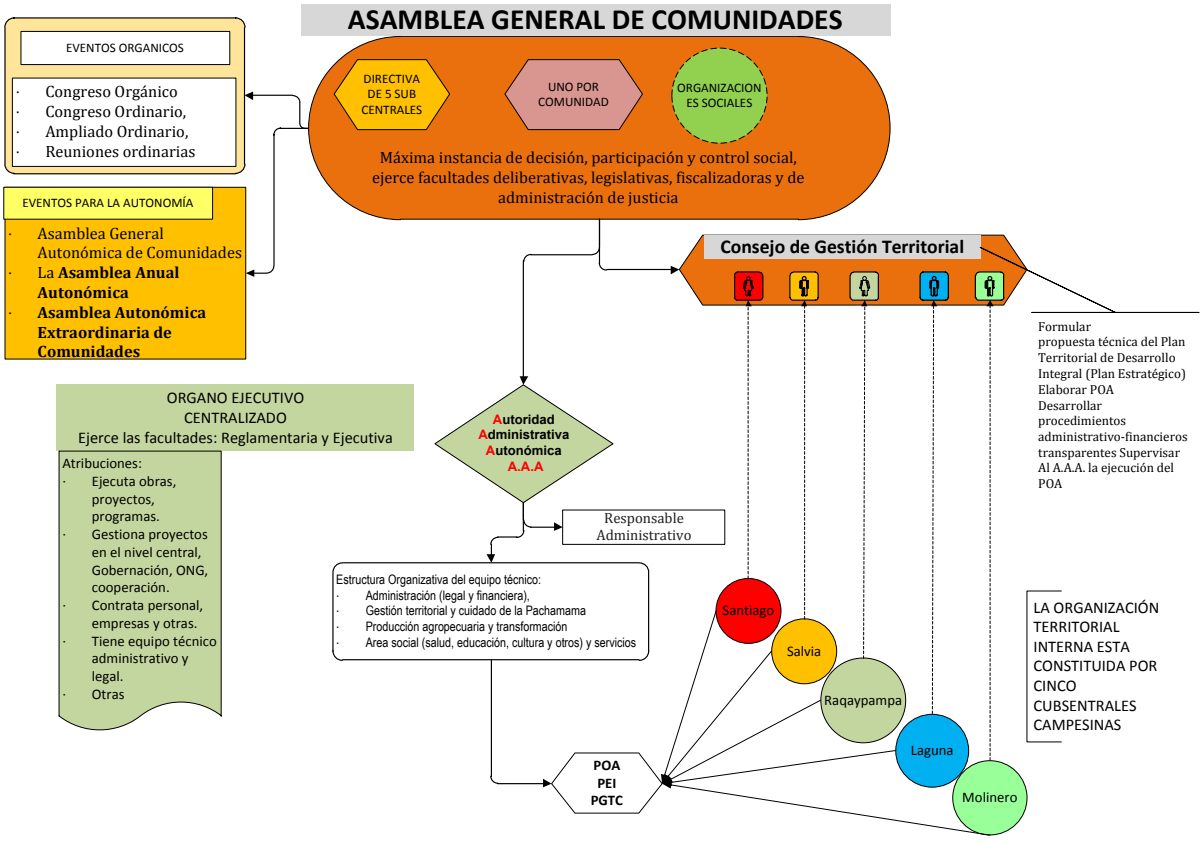
El proceso de estructuración del gobierno originario de Totora Marka establece un mecanismo cómo es el "SARA-THAQI", camino a seguir para ser considerado en la elección de autoridades. Es decir, que aquella persona mujer u hombre que desee ser autoridad del gobierno originario, deberá de cumplir con el requisito de "Sara Thaqi".

La "MUYT´A" es uno de los instrumentos de planificación territorial ancestral, que es utilizado para la gestión territorial comunitario, abarca temas como el manejo de sembradíos, rotación de cultivos, sequias, desastres naturales, aprovechamiento de recursos naturales, distribución de tierra cultivable, desarrollo económico comunitario, desarrollo medicina tradicional, formas y mecanismos de degradación de suelos.

4.4. CASO SISTEMA DEL TERRITORIO DE RAQAYPAMPA: Sistema de centralizado de administración sin órgano legislativo con representación natural

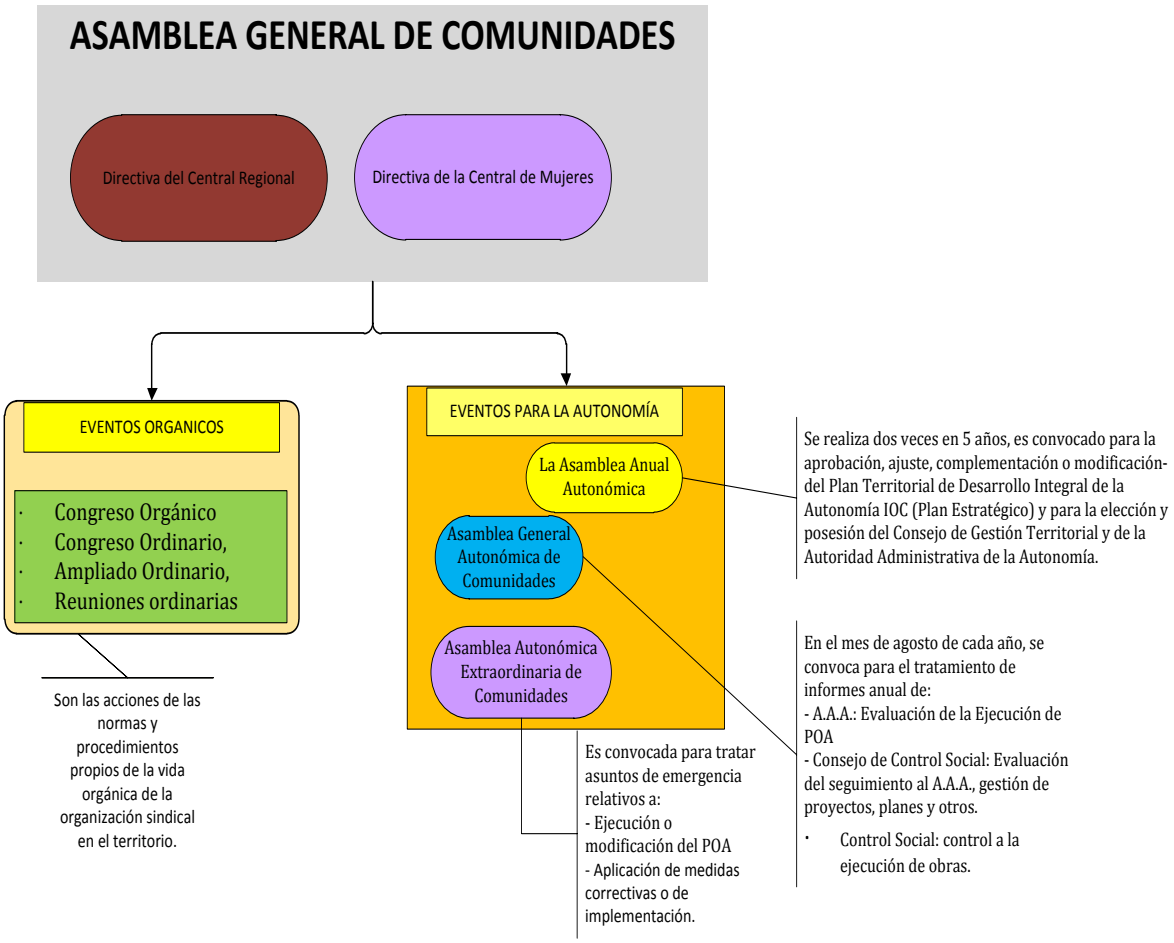
El gráfico 9 mostrará la estructura del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino del Territorio de Raqaypampa, se puede decir que su diseño, ésta compuesto por dos órganos de gobierno. Una es la Asamblea General de Comunidades con instancias específicas para el funcionamiento de la autonomía y que de ella depende la instancia denominada Consejo de Gestión Territorial. La segunda instancia es el órgano ejecutivo a cargo de la Autoridad Administrativa Autonómica (A.A.A.).

Gráfico N° 9: Estructura de gobierno de la Autonomía del Territorio de Raqaypampa



Los eventos de la Asamblea General de Comunidades, es convocada y presidida por el Secretario Ejecutivo de la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR) y la Secretaria Ejecutiva de la Central Regional de Mujeres, ambas autoridades sindicales de la organización natural de todo el territorio. Desarrollan sus funciones dualmente o al mismo tiempo para dos ámbitos, ver gráfico:

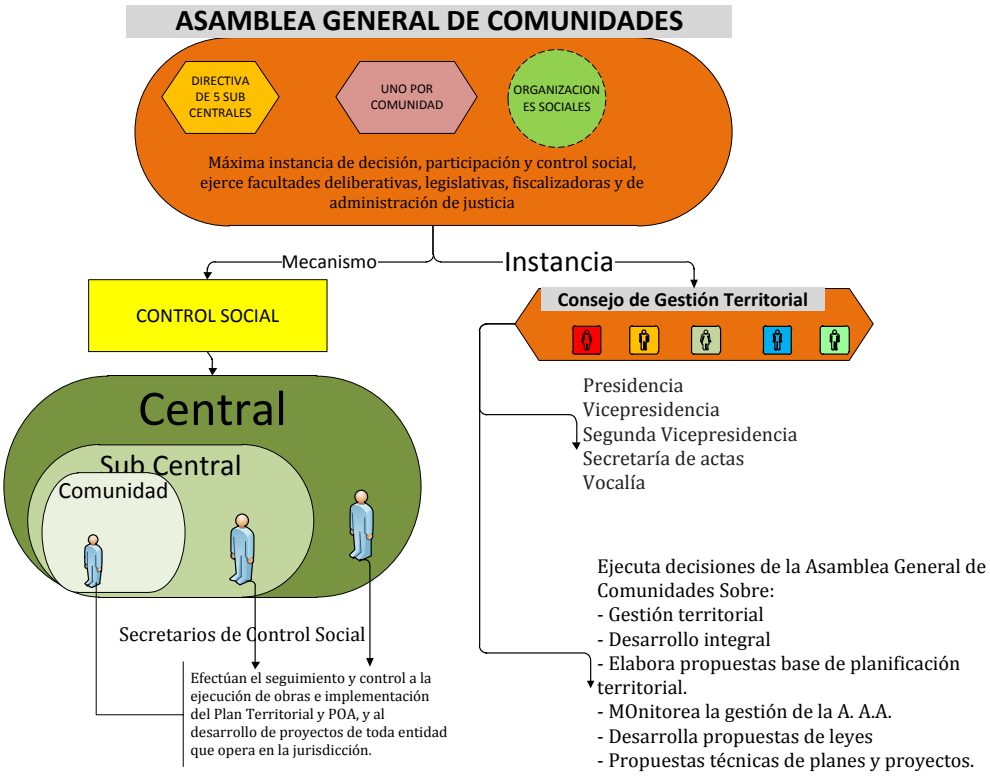
Gráfico N° 10: Asamblea General de Comunidades



La Asamblea General de Comunidades en ejercicio de su autogobierno, a través de normas y procedimientos propios, funciona en dos ámbitos. El primero, referido a los asuntos orgánicos de la organización sindical y, el segundo, a los ámbitos y motivos específicos de la autonomía.

De la Asamblea General de Comunidades, para los asuntos autonómicos o la gestión pública de la autonomía, se cuenta con dos instancias de seguimiento, de gestión, de apoyo y de control. Al respecto se muestra el siguiente gráfico:

Gráfico N° 11: Asamblea general de Comunidades

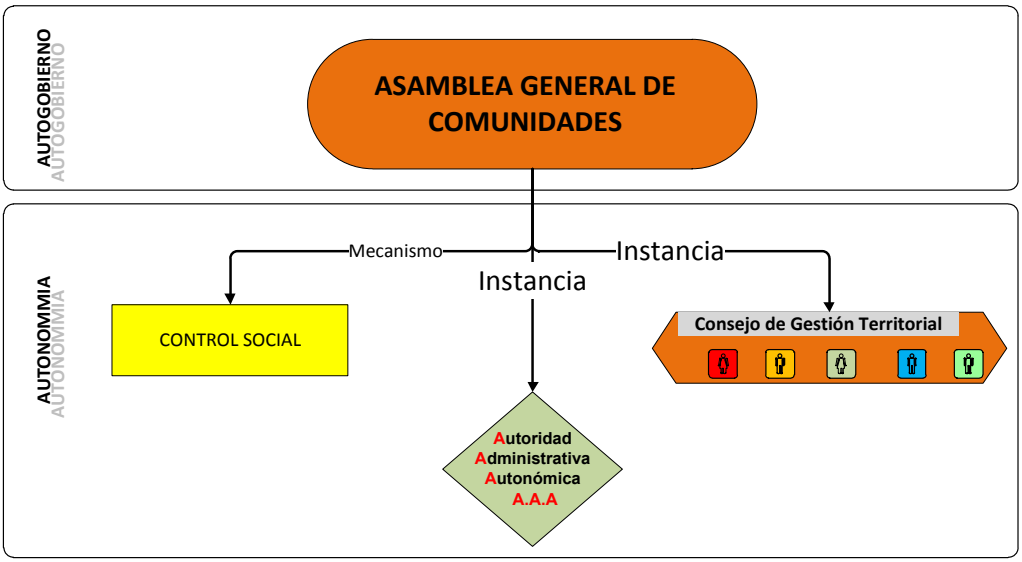


La tercera Instancia del Gobierno de la autonomía del territorio de Raqaypampa, es el Órgano Ejecutivo a cargo de la Autoridad Administrativa Autonómica (A.A.A.) y el equipo técnico - administrativo a su cargo. El tipo de administración se caracteriza por ser centralizado, el estatuto no contempla alguna desconcentración o descentralización en alguna de las cinco territorialidades (subcentrales campesinas), pese que en el artículo 8 (forma de Gobierno) enuncia por única vez que la entidad territorial es un "**poder público autónomo y descentralizado**"[3]. A la fecha, la actual estructura institucional funciona con administración centralizada.

El diseño de la estructura de gobierno de la autonomía del Territorio de Raqaypampa, como se observa en los gráficos del presente punto, que está constituido por las siguientes instancias: Asamblea General de Comunidades, Consejo de Gestión Territorial, la Autoridad Administrativa Autonómica y el mecanismo de control social. El estatuto en su redacción no contempla que estas instancias constituyen un determinado órgano, sólo los denomina instancias, y en todo el estatuto no existe los términos órganos de gobierno.

[3] El subrayado y las comillas corresponde a la redacción del presente documento.

Gráfico N° 12: Asamblea general de comunidades



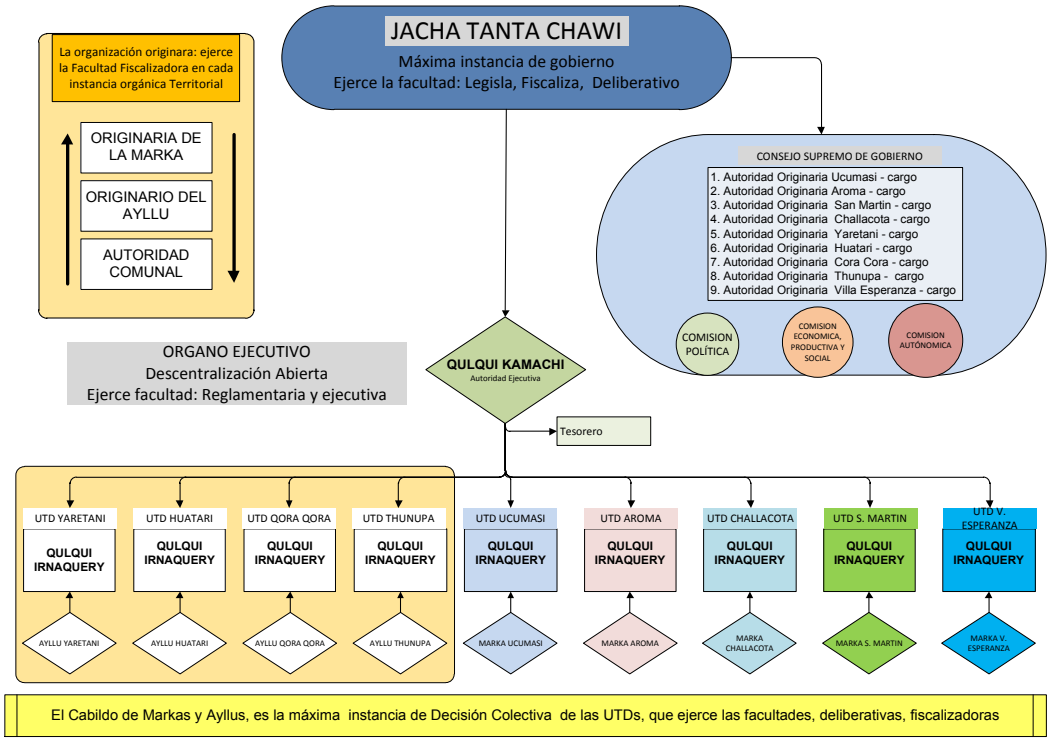
La primera diferencia con respecto a las otras estructuras de gobierno, es que el diseño de Raqaypampa no tiene un órgano legislativo por separado para ejercer la facultad legislativa, como los tiene Charagua, Totora Marka y Chipaya.

La segunda diferencia es, que la Asamblea General de Comunidades, que es la máxima instancia natural de la organización sindical en Raqaypampa, no delega el ejercicio de las facultades legislativa, deliberativa, fiscalizadora y la competencia de administración de justicia. Es decir, que la nación y pueblo indígena originaria campesina de Raqaypampa, en el ejercicio de su autogobierno, organiza sus roles en dos instancias: una instancia de apoyo y una instancia de control transversal.

Y a similitud de las otras autonomías referidas, delega la función de la administración de los recursos públicos del gobierno autónomo a una instancia meramente administrativa con administración central. Ésta ejerce la facultad ejecutiva y ejerce, de forma compartida, la facultad reglamentaria junto a la Asamblea General Autonómica.

4.5. CASO DE SALINAS: Sistema administración con descentralización abierta sin órgano legislativo

Gráfico N° 13: Estructura de gobierno y organización territorial de la Autonomía Originaria de Salinas[4]



El gráfico N° 13 muestra la forma como está organizada la estructura de gobierno y la organización territorial de la autonomía originaria de Salinas. Los asambleístas de ésta autonomía proyectaron un sistema de administración descentralizada abierta y un órgano de máximo de decisión política institucional de la entidad territorial autónoma.

El Jach´a Tanta Chawi es un órgano máximo de gobierno que ejerce las facultades de legislar, fiscalizar y deliberar y estable una Consejo de Gobierno Supremo conformado por las máximas autoridades naturales de cada una de nueve territorialidades (Ayllus y Markas). Éstas a su vez están organizadas en tres comisiones de seguimiento y control (Comisión Política, Comisión Económica Social y Productiva y Comisión Autonómica). Este diseño tiene la característica de ejercer de forma directa el autogobierno de las nueve

[4] El estatuto de la autonomía de Salinas se encuentra en proceso de control de constitucionalidad.

territorialidades organizadas en la instancia del Jach´a Tanta Chawi, tiene la facultad de hacer leyes, de fiscalización, de deliberación y representar al gobierno autónomo.
El ejercicio de la facultad fiscalizadora en la entidad territorial autónoma será ejercida por las organizaciones territoriales naturales, es decir por las comunidades, ayllus y markas que ejercerán una facultad de gobierno de la autonomía.

Se denominó sistema administrativo descentralizado abierto, debido a que la estructura administrativa está descentralizada en las nueve unidades territoriales (UTD). Con la finalidad de reducir la burocracia, con criterios de afinidad territorial, organizacional y generación de acuerdos, dos o más administraciones de las unidades territoriales descentralizadas podrán fusionarse, delegarse o transferir o compartir la administración previa aprobación o por mandato del Cabildo de Ayllu o Marka respectivamente.

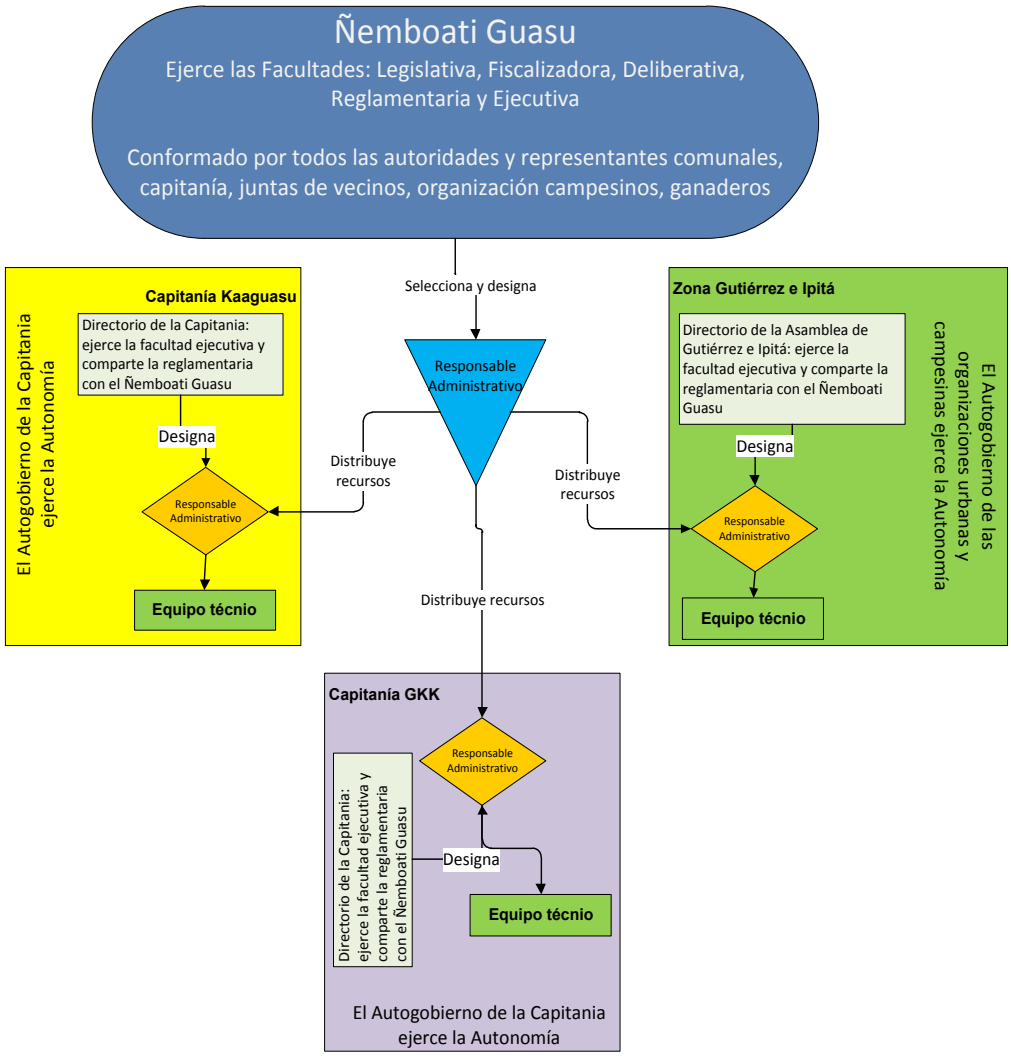
El diseño de la estructura de la autonomía en Salinas tiene al menos dos diferencias principales a los diseños actuales. La primera, que desde el ámbito del gobierno, a través de su organización natural, ejercerán tres facultades de gobierno de forma directa.

La segunda diferencia, radica en la descentralización abierta del órgano ejecutivo. El órgano ejecutivo de la autonomía indígena de Charagua Iyambae tiene administración descentralizada cerrada en las seis zonas territoriales, su estatuto no legisla la posibilidad administrativa de fusionar, delegar o compartir las administraciones zonales. Por ello, se lo caracteriza como sistema de administrativo descentralizado cerrado.

4.6. CASO DE GUTIERREZ. Sistema administración descentralizada sin sistema electoral

El último proceso de autonomía indígena que se encuentra en la fase de remisión a control constitucional, cuyo proyecto de estatuto fue aprobado en grande y detalle por el Órgano Deliberativo, es la Autonomía indígena de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Gutiérrez. Esta autonomía al cierre del proceso de aprobación, planteó una organización territorial en tres zonas en razón de su composición social y cultural. La zona de la Capitanía GKK, zona de la Capitanía guaraní de Kaaguasu y la zona Urbana (Gutiérrez -Ipitá), según se muestra el siguiente gráfico.

Gráfico N° 14: Ñemboati Guasu



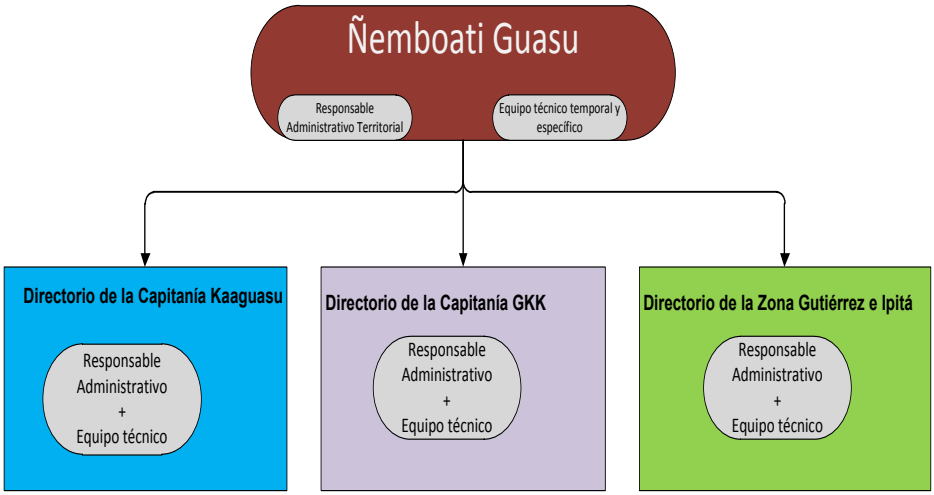
De forma parcial, se presenta este dibujo acerca del proyecto de diseño de la estructura de gobierno y organización territorial de la autonomía guaraní de Gutiérrez, con la posibilidad de que haya variantes al presente dibujo. Se puede analizar que los asambleístas del Órgano Deliberativo de Gutiérrez diseñan una estructura institucional de administración descentralizada en sus tres territorialidades, en la que cada organización territorial capitanía o zona urbana ejerce autogobierno y las facultades de la autonomía en su jurisdicción respectiva. La organización zonal correspondiente designa a un responsable administrativo y equipo técnico que ejecutará los recursos distribuidos por el responsable administrativo territorial.

El Ñemboati Guasu, como máxima instancia del gobierno autónomo de la entidad territorial, proyecta una primera diferencia principal respecto a las

otras autonomías analizadas. Pues, las normas y procedimientos propios del ejercicio del autogobierno ejercerá la facultad de emitir leyes, fiscalizar y delibera. Como parte de esta instancia de gobierno selecciona y designa un responsable administrativo territorial quien cumplirá las funciones de representar al gobierno autónomo en los asuntos administrativos y presupuestarios de la gestión pública, así como el de recepcionar los recursos de transferencia, donación e ingresos propios y distribuirlos a las administraciones zonales.

El diseño de las estructura de gobierno que presenta la autonomía indígena de Gutiérrez proyecta que desde el autogobierno se ejercerá las facultades del ejercicio de la autonomía. Los servidores públicos responsables de las administración pública son seleccionados y no electos, ésta es la segunda diferencia principal del sistema administrativo de esta autonomía.

Gráfico N° 15: Ñemboati Guasu



El diseño de la estructura de gobierno que proyecta esta autonomía radica en las organizaciones naturales de sus tres territorialidades y la instancia máxima de gobierno el Ñemboati Guasu.

5. Gestión pública en las autonomías indígena originaria campesina

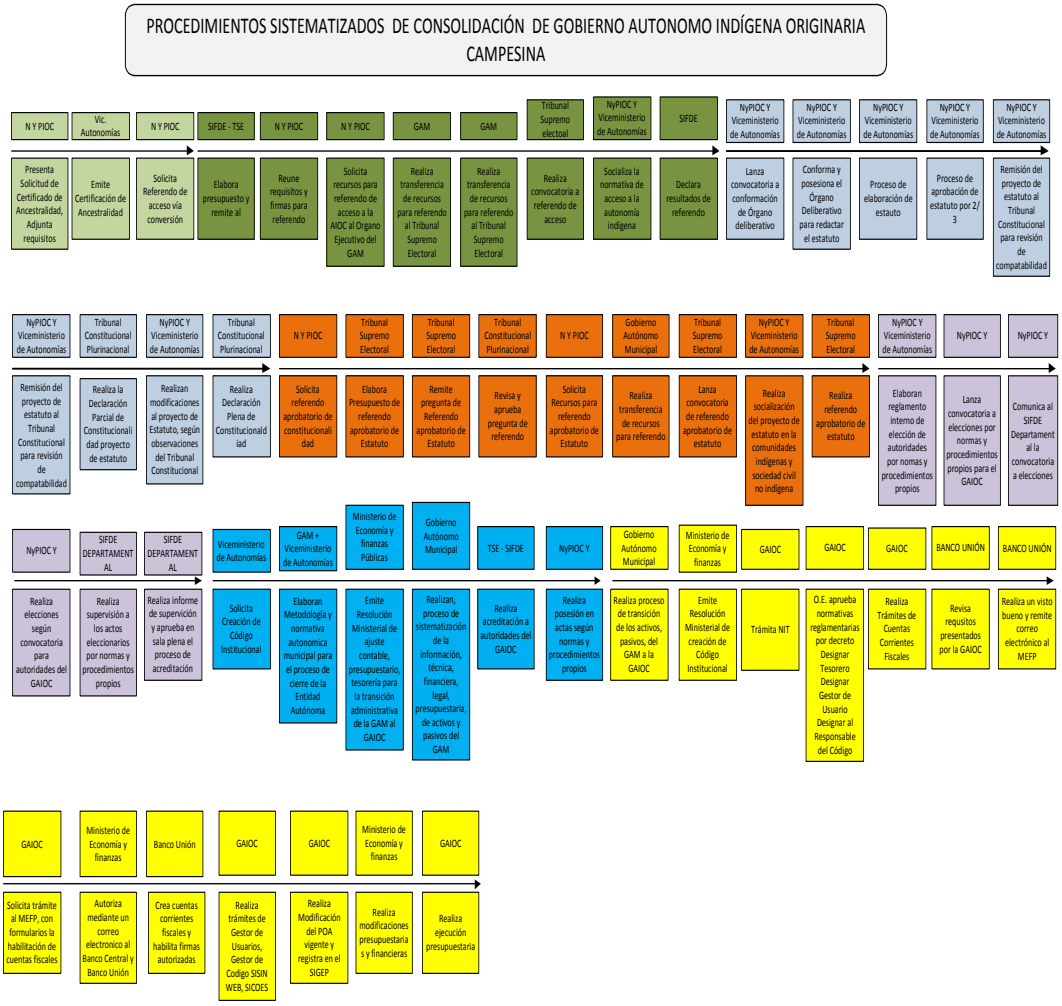
Debido a que solo un GAIOC tiene un año de funcionamiento en este apartado se propone analizar asuntos iniciales de la gestión pública de los gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos (GAIOCS): estudiar el recorrido administrativo para el funcionamiento, condicionalidad del gasto de un caso concreto y analizar un procedimiento de formulación de POA, además de proponer algunas ideas para mejorar el curso de la gestión pública.

Queda para otros ámbitos análisis, el ejercicio real de competencias, análisis de gastos ejecutados por competencias y las tendencias de gastos en los GAIOCs al final de la gestión. Para hacer este tipo de análisis se requiere de información oficial de la GAIOC de Charagua Iyambae, éstos insumos nos permitirán caracterizar los distintos tipos de gasto y su comparación con el sistema municipal de gasto.

5.1. Procedimientos sistematizados de consolidación de gobierno autónomo indígena originario campesino (GAIOC)

En la unidad 2: "Estado de situación de la implementación de las autonomías indígenas en Bolivia" se desarrolló una explicación de esta ruta crítica de implementación de la autonomía, hasta la etapa del referendo de aprobación de estatuto. Al respecto, éste punto de la unidad 4, se desarrollará a partir de la posesión de las autoridades electas y los pasos administrativos que las autoridades de las GAIOCS cumplieron para el funcionamiento administrativo se presenta el siguiente flujo.

Gráfico N° 16: Procedimientos sistematizados de consolidación de GAIOC



El gráfico N° 16 describe los pasos administrativos principales que un determinado Nación y Pueblo Nación y Pueblo Indígena, Órgano Deliberativo y GAIOC cumplió para la creación la institucional administrativa de la entidad territorial, no está en el gráfico las reuniones de coordinación o los rechazos a determinados requisitos que se fueron subsanando. El gráfico referido consta de 8 fases y 56 pasos principales desde el paso de trámite de certificado de ancestralidad[5], hasta la emisión del "primer cheque"[6], hito de enorme alegría y regocijo para los miembros del órgano ejecutivo del GAIOC.

Cabe aclarar que los pasos en el gráfico sistematizados tiene al interior procedimientos y requisitos internos en cada institución que forma parte de la cadena.

5.2. Caso concreto avances del sistema de planificación del gobierno indígena

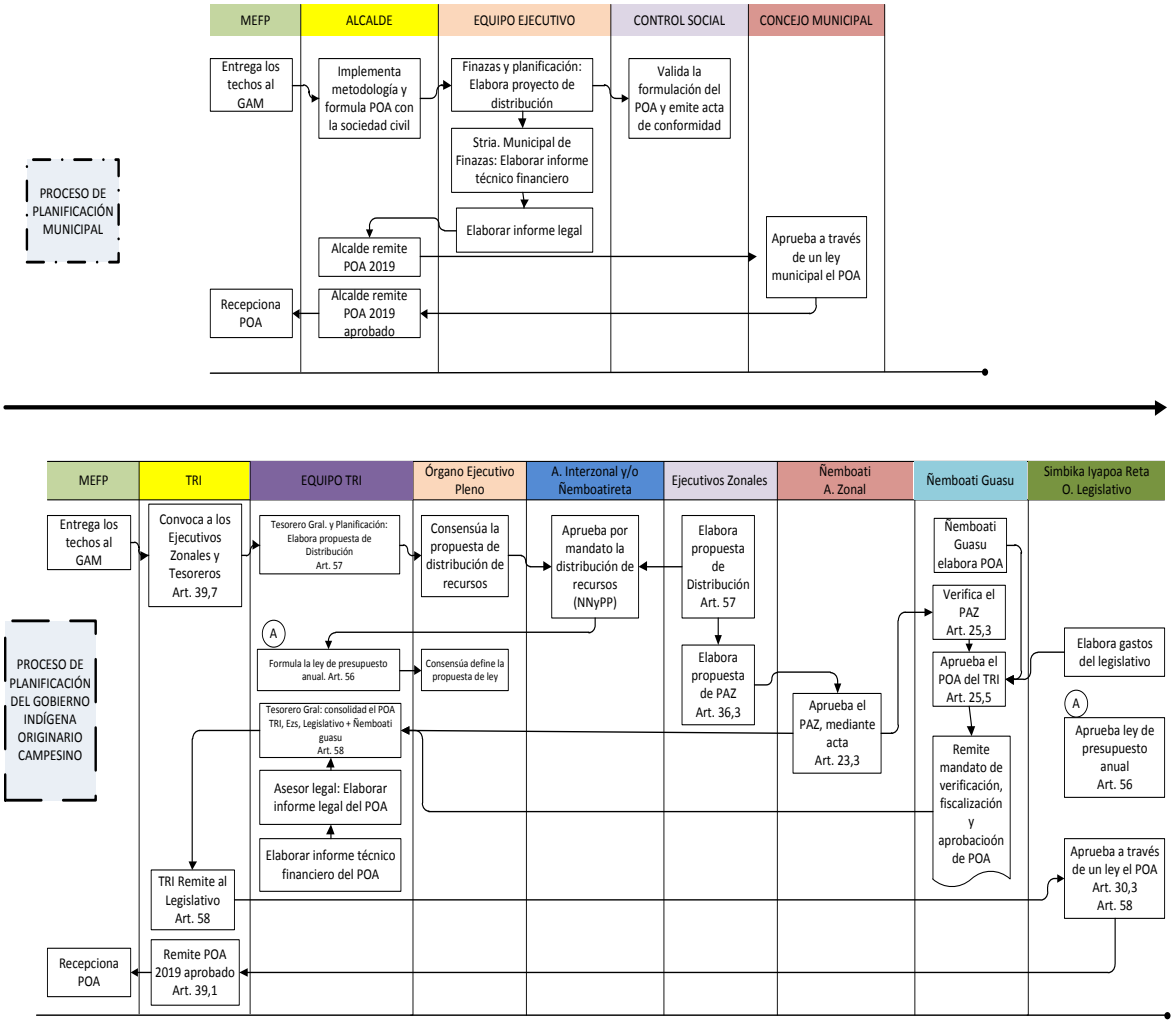
La autoridades comunales y zonales de las cuatro capitanías de Charagua Iyamabe desde tiempos inmemoriales han mantenido vigente las formas comunitarias de planificación del territorio de gestión del territorio. Prueba de ello, es que el municipio realizaba la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), a la par, la estructura de gobierno territorial indígena realizaba el Plan de Gestión Territorial Indígena (PGTI), ambos instrumentos de planificación a mediano plazo, una de ellas de la estatalidad a través del municipio, la otra, de la estructura de gobierno indígena.

El instrumento de planificación de la estructura de gobierno indígena guaraní como es el PGTI, abarca temas como el fortalecimiento político-organizativo, identidad y gobernabilidad territorial, acceso equitativo y uso sostenible de los recursos naturales y relación sociedad medio natural. También, plantea la creación de valor público a través de formas comunitarias asamblearias, el proceso de producción de servicios comunitarios como el manejo del agua, mantenimiento de caminos vecinales, mantenimiento de escuelas, represas comunitarias y gestión de las tierras de cultivo. Para el nivel del desarrollo equitativo de las familias exige la obligatoriedad de educación primaria, la administración sostenible de sus recursos naturales a través de saberes ancestrales y capacidades locales y la generación de alternativas de desarrollo en función a la capacidad del ecosistema y sus bases productivas.

[5] El paso "certificado de ancestralidad", para su emisión cumple 35 pasos para la emisión de la Resolución Administrativa.

[6] El "primer Cheque" en el GAIOC de Charagua Iyambae fue impreso el día 27 de abril de 2017, el trámite inicio en el mes de enero de 2017.

Gráfico N° 17: Procedimiento de formulación de la programación operativa anual en el gobierno autónomo



El Gráfico N° 17 es un diagrama preliminar sobre los procedimientos para la formulación de la programación operativa anual del Gobierno Autónomo de Charagua Iyambae. El diagrama fue desarrollado en base a lo dispuesto por la legislación del estatuto. Se considera preliminar debido a que hasta la fecha se cuenta con éste procedimiento en diseño.

Este proceso de formulación del POA es regulado por las normas básicas del Sistema de Programación de Operaciones (SPO). Lo que corresponde al órgano ejecutivo de la autonomía es formular la elaboración del Reglamento específico del Sistema de Programación de Operaciones (RE-SPO) e implantarlo, previa compatibilización del órgano rector. Por ello, éste se considera en desarrollo.

Como se podrá observar en el diagrama de flujo, en la parte superior, se encuentra el procedimiento convencional de formulación de POA en la forma municipal. En la parte de abajo, se proyecta los procedimientos de formulación, elaboración y aprobación de POA del gobierno indígena.
Se observa que el sistema convencional del gobierno municipal tiene procedimientos en menor cantidad, esto es debido a que el modelo municipal tiene formula de manera homogénea y centralizada y, previo visto bueno de la sociedad civil, el concejo municipal formulan y aprueba el POA.

En cambio, la autonomía indígena de Charagua debido a su organización territorial diversa, composición social y las instancias de decisión zonal y territorial, tiene un proceso de planificación del gobierno autónomo con mayor cantidad de participación zonal. Es decir, que la formulación del POA, en la modalidad del gobierno indígena, recorre mayor cantidad de pasos en su proceso de formulación, legitimación y aprobación del POA.

El reto de este proceso de planificación anual es superar los procesos de planificación municipal de corto plazo y coyunturales. La AIOC se plantea, a través de éste proceso, proyectar instrumentos que logren acciones de gasto e inversión, a mediano plazo, con base en el Plan de Gestión Territorial Comunitario. Además, se plantea el reto de cumplir los requisitos de las normas básicas del sistema de planificación provenientes de la ley SAFCO.

5.3. Interculturalidad en la gestión pública local

Las Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y los estatutos de Autonomía Indígena Originaria Campesina centran esfuerzos para que la interculturalidad fortalezca el protagonismo indígena, a partir de la incorporación de los saberes indígenas en la gestión pública local de los municipios,

Un mayor protagonismo indígena originario campesino tiene que ver con una redistribución del poder local que se concreta en la presencia física de los indígenas, en la gestión pública local y en lo simbólico, de la utilización del idioma originario. También, se refiere a la definición de ternas para candidatos en la elección de autoridades municipales, la planificación municipal, el seguimiento y control a obras. Además, refiere a la articulación o adecuación de saberes, prácticas propias en los sistemas de gestión municipal, en la producción de bienes y servicios públicos.

Estas visiones, pretenden recrear nuevos saberes superando tensiones entre la forma local republicana de gestión pública con las formas indígenas originarias campesinas de producción de valor público.

El estudio realizado que titula "Gestión Pública Intercultural" (GPI) 2008, desarrollado por el Ministerio de la Presidencia en 16 municipios con una

población mayoritariamente de autopertenencia indígena originaria campesina muestra que los municipios lograron innovar la gestión pública local con avances en la toma decisión de los presupuestos participativos y con formas de legitimación de sus redes locales, a través de normas y procedimientos propios, como son la designación de sub-alcaldes y la priorización de presupuestos.

En temas de planificación y presupuesto participativo el estudio describe que algunos municipios desarrollaron instancias como el Consejo de Desarrollo Municipal, Ampliado Seccional, Ampliado Municipal, Cumbre Municipal, Ampliado Cantonal o el Ñemboati Guasu, en municipios de población guaraní. Estas formas asamblearias de las naciones y pueblos indígenas originarias campesinas tienen la finalidad de tomar decisiones en presupuestos, aprobación de planes, informes, que confluyen en la red local de gobernanza democrática. Sin duda, esta forma de implementar la estatalidad republicana en las comunidades indígenas en los más de 20 años de la participación popular ha incidido en la construcción de un capital social para gestionar las necesidades y problemas de la acciones colectivas por la formas asamblearias de las organizaciones indígena originaria campesinas.

Un entendimiento sobre la gestión pública intercultural centra su orientación a la articulación de las formas de poder local municipal con las formas de poder local indígena originaria campesina. Esta última, genera una adecuada articulación con la estatalidad foránea y republicana de base colonial, pero con el éxito de haber logrado experiencias de co -decisión entre lo público y lo comunitario, para una administración y gestión municipal participativa.

5.4. Escenarios de gestión pública en los gobiernos indígena originario campesino

Las autonomías indígenas que actualmente institucionalizaron las formas de elección de autoridades de base territorial por normas y procedimientos propios, planificación comunitaria, producción de valor público, producción de servicios y bienes de públicos comunitarios se encuentran ante al menos dos escenarios.

En el primero escenario las condiciones de la normativa nacional, los contextos sociopolíticos inciden en la continuidad de la gestión local internalizada en la modalidad de municipio, desde hace dos décadas.

El segundo escenario, plantea la retoma y activación de los sistemas y tecnologías ancestrales de creación de valor público comunitario, entendiendo que el valor público se refiere al valor creado por las formas comunitarias a través de servicios comunitarios, leyes, regulaciones y otras

acciones colectivas y comunitarias, en el marco del funcionamiento de las formas ancestrales de organización y gestión territorial y de autogobierno de base territorial.

El primer escenario centra principalmente su atención a un proceso de continuismo de la gestión pública actual. El funcionamiento de la autonomía indígena se enfrenta a un escenario de continuismo en la que se realizan algunos arreglos o acomodos regulatorios desde la normativa nacional para la prestación de bienes y servicios públicos. Es decir, que se busca que funcione en el corto plazo, con las normas y procedimientos de bienes y servicios, como es la Ley N˚ 1178 Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) y sus normas básicas. Entonces, la autonomía indígena originaria campesina, administrativamente funcionaría como un municipio u otra entidad estatal, con normas que fueron diseñadas estructuradas para una institucionalidad del modelo republicano, que precautela la eficiencia, eficacia moderna.

El segundo escenario referido, sostiene el debate de la construcción de un Estado Plurinacional con gestión pública intercultural hacia el "Vivir Bien", "Sumaj Kausay" "Sumaq Qamaña", "Yaiko Kavi Päve". Esto supone enfrentar retos, la construcción de estructuras administrativas ágiles y versátiles; el ejercicio del poder policéntrico de territorialidades diversas como el ayllu, marka, capitanías; el empleo de sistemas y tecnologías ancestrales de creación de valor público comunitario y basado en la organización y gestión territorial.

6. Conclusiones

En las autonomías indígenas originarias campesinas de Uru Chipaya, Charagua Iyambae y Totora Marka, Salinas se puede evidenciar una primera similitud: sus formas de organización territorial inciden en la conformación de órganos de gobierno de la autonomía y en la base de la estructuración de su gobierno ancestral indígena, fundamentalmente de relación territorial. Esto significa que las estructuras administrativas del gobierno de los GAIOCs, no se orientan a la conformación de poderes con formas de dominación monocéntrica. De hecho, en muchos estatutos los denominan instancias.

La segunda similitud, es que las cuatro autonomías indígena originaria campesinas: Uru Chipaya, Charagua Iyambae, Salinas y Totora Marka, están conformadas por tres niveles / instancias de gobierno, en la que una de ellas es la máxima instancia de decisión política o de gobierno ancestral, de la que dependen los órganos ejecutivo y legislativo. Entonces, el pueblo no ha delegado el poder de decisión política a los dos órganos/intancias: ejecutivo

y legislativo. Esto establece que la forma de gobierno está orientado a la distribución del poder en formas policéntricas de poder, éstos diseños plantean una diferencia fundamental que rompe con la forma de dominación colonial en la que el poder residía en una persona, en una instancia, en una institución; contrario a lo que el monocentrismo, criterio central que caracteriza a las formas de poder local centralista.

Las diferencias e innovaciones se encuentran en las estructuras de gobierno de Salinas y Gutiérrez.

El caso de Raqaypampa, que ya se encuentra en funcionamiento, tiene una estructura de gobierno indígena sin órgano legislativo por separado y delegado. Ésta es una las innovaciones más audaces en términos de autogobierno amparados en el Artículo 2 de la Constitución Política del Estado, que fractura lo lógica local de legislación a través de representantes. Estos tipos de estructura de gobierno sin órgano legislativo, fortalece las estructuras naturales de gobierno con legislación propia en las competencias asignadas en los artículos 303 y 304 de la Constitución Política del Estado Plurinacional y aquellas competencias asignadas secundariamente por leyes que activaron cláusulas residuales.

Las naciones y pueblos indígenas originarias campesinas en el transcurro de los años, lograron conservar sus formas propias de organización, planificación, decisión, elección de autoridades que constituyen parte de sus formas de gestión territorial y gobierno. Es decir, no es posible pensar en la gestión pública de las Autonomías indígena originaria campesinas, sin la implementación de los contenidos y alcances de los diferentes planes de gobierno de sus autoridades territoriales.

El proceso largo que las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos cursaron desde el año 2009 hasta el año 2017 (GAIOCs de Charagua Iyambae y la Nación Uru Chipaya, o funcionamiento del GAIOC de Territorio de Raqaypampa del año 2018) tuvieron que necesariamente cumplir al menos 56 pasos principales en ocho fases. Es sin duda la muestra del mayor compromiso de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en su lucha por su autogobierno y autonomía en el Estado Plurinacional.

Los actuales GAIOCs de Charagua Iyambae, Territorio de Raqaypampa y La Nación Uru Chipaya que se encuentra en pleno funcionamiento, como toda entidad del sector público, se rige actualmente con la legislación vigente “Ley SAFCO” y las normativas conexas.

Ante el escenario de la nuevas legislaciones autonómicas de las GAIOCs, queda en debate el amplio escenario hacia la construcción de normativas nacionales a cargo de los órgano rectores de regulación de gestión pública que tome en cuenta en la legislación regulatoria, las formas comunitarias de

producción de bienes y servicios comunitarios en los GAIOCs. Para ello existe la previsión constitucional en el Articulo 304, parágrafo III, numeral 10 de la norma fundamental que establece que las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes de sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios: corresponderá al nivel central del Estado Plurinacional desarrollar la legislación nacional que active la competencia concurrente a los fines de aperturas los ámbitos de administración pública intercultural en gobiernos indígenas originarios campesinos.

Las naciones y pueblos indígenas ancestralmente mantuvieron sus propios sistemas de poder multicéntrico, generalmente. Por lo que, a tiempo de instaurar la estatalidad indígena en las autonomías indígena originaria campesina se tiene el riesgo de incurrir en la subordinación de lo indígena a la estatalidad monocultural que fue internalizada con el municipalismo.

Ahora, es importante fortalecer un diálogo horizontal de las poblaciones según sus intercambio de saberes y aprendizajes para fortalecer las formas hegemónicas propias de gobierno indígena, establecidos en los estatutos de autonomía indígena originaria campesina.

El conjunto de estructuras institucionales ancestrales indígena originaria campesina como son los sistemas comunitarios de poder y sistemas de gestión territorial establecidos en los estatutos de autonomía indígena originaria campesina adquieren real importancia en el debate del nuevo escenario de la gestión pública plurinacional con interculturalidad, desde las diferentes formas de estatalidad indígena y su fortalecimiento y respecto a los nuevos paradigmas y atributos emergentes del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígena originaria campesina.

El paso del Estado Nación a la construcción del Estado Plurinacional comunitario y autonómico, deja de lado las estructuras y prácticas coloniales de dominación y neo colonización que heredó el Estado Nación republicano en estructuras como la municipalización de 1994. Sin embargo, para dar paso a la construcción del Estado Plurinacional, en el año 2009, con la implementación ineludible de las autonomías indígena originaria campesinas, se requerirá revalorizar la emergencia de estatalidades y sus formas de entender lo público y lo comunitario de la gestión pública con otras formas de entender el poder institucional local y formas variadas de entender la organización territorial comunitaria. Estos dos ámbitos son una arena amplia de debate.

Bibliografía

- Delgadillo, Julio (1998). La Nación de los Urus Chipaya 1984. Bolivia: Cedidas.

- Exeni, José Luis (2015). La larga marcha de las autonomías indígenas.

- Vargas, Gonzalo (2016). Las autonomías indígena originario campesinas en el estado plurinacional boliviano, Territorialidad y Autogobierno.