



UNIDAD 2: Fredy Villagomez

Estado de situación de la implementación de las autonomías indígenas en Bolivia

- © VILLAGÓMEZ, Fredy (2018). Unidad 2. Estado de situación de la implementación de las autonomías indígenas en Bolivia. 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: Jhaquelin Dávalos Escobar

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

1. Introducción	4
2. Antecedentes históricos de la demanda de autonomía en Bolivia.....	5
2.1 Del federalismo a la autonomía departamental.....	5
2.2 De la defensa del territorio a la demanda de autogobierno.....	8
3. El Estado Plurinacional con autonomías.....	8
4. Balance del avance del proceso autonómico en Bolivia.....	10
4.1 La construcción de los estatutos departamentales.....	10
4.2 Construcción de las cartas orgánicas municipales	12
4.3 Avances en la construcción de las autonomías IOC.....	13
5 Rutas jurídicas y políticas públicas para la implementación de las AIOC	17
5.1 La ruta legal y administrativa	18
5.2 Políticas públicas para la AIOC	23
6. Factores administrativos y organizativos que permiten o dificultan el avance de las autonomías indígenas	26
7. Conclusiones	27
8. Bibliografía	28

Unidad 2: ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS IOC EN BOLIVIA

1. Introducción

Las comunidades indígenas, originarias y campesinas tienen estructuras, mecanismos y prácticas de autogobierno para el control y gestión de sus territorios, son construidas y reconstruidas históricamente a través de acuerdos, tensiones y conflictos al interior del territorio, pero también en negociación constante con el conjunto de la sociedad y el Estado. Estas estructuras de autogobierno son diversas por las particularidades geográficas, sociales y culturales, incluso con variaciones al interior de cada pueblo indígena.

Las estructuras de autogobierno se desarrollan en permanente interacción con contextos sociales, económicos y políticos del nivel local (municipal), regional y nacional, no son aisladas ni cerradas, pero mantienen y negocian espacios de autonomía y autogestión. En las últimas décadas, principalmente desde la última década del siglo pasado, las organizaciones indígenas intentaron incorporar sus estructuras de autogobierno a la gestión pública local, para que ésta responda a su institucionalidad, a sus visiones y necesidades, en este intento lograron avances importantes pero de forma subordinada a las estructuras estatales de carácter liberal.

En el marco de la implementación de las autonomías indígena originario campesinas (AIOC), iniciada en la última década, los pueblos indígenas movilizan sus estructuras comunitarias de autogobierno para la reivindicación del derecho a la autodeterminación, la construcción de sus estatutos, la conformación de sus gobiernos indígenas y la implementación de la gestión pública. Estos procesos impulsados por los pueblos indígenas están contribuyendo a la construcción del Estado plurinacional, el Vivir Bien y democracia intercultural.

Sin embargo, la implementación de la AIOC y las otras modalidades de autonomía tienen algunas limitaciones por una serie de factores, entre ellos, la falta de voluntad política por parte de los órganos de gobierno, la burocratización del proceso, el desinterés de la población y los desacuerdos en torno a los contenidos de los estatutos autonómicos. Aunque también se perciben avances importantes en términos cualitativos y aprendizajes como la construcción participativa de los estatutos, el ejercicio de la democracia comunitaria, la formación de nuevos líderes y una jurisprudencia que todavía tiene que ajustarse.

El presente documento pretende realizar un balance de los avances de la autonomía en general y particularmente de la AIOC en términos cuantitativos y cualitativos, mostrando el estado de situación de la implementación de los mismos. También mostrar las rutas legales y las políticas públicas

desarrolladas por los órganos del Estado para la construcción de gobiernos indígenas. Finalmente, mostrar los factores administrativos y organizativos que dificultan o facilitan la implementación de las autonomías indígenas.

2. Antecedentes históricos de la demanda de autonomía en Bolivia

La discusión de la autonomía emerge de dos sectores de la sociedad boliviana, como resultado de procesos históricos de largo plazo. Una proviene de comunidades indígenas –ahora naciones y pueblos indígena originario campesinos– que demandaron y negociaron permanentemente espacios de autogobierno con las diferentes formas de Estado, sea este colonial, republicano, nacional o neoliberal. Desde la segunda mitad del siglo XX plantearon el reconocimiento y respeto a sus territorios que eran afectados por las políticas neoliberales; las mismas serán incorporadas en la legislación boliviana en la primera década del presente siglo como la libre determinación, autonomía y autogobierno indígena originario campesino. La otra proviene de las elites políticas regionales que plantearon inicialmente estados federados y más tarde la descentralización administrativa por sentirse excluidos y olvidados por el centralismo estatal. En los primeros años del presente siglo se planteará la autonomía departamental.

2.1 Del federalismo a la autonomía departamental

Las demandas regionales protagonizadas principalmente por elites letradas, económicas y políticas interpelaron el poder central por sentirse excluidas, por no redistribuir equitativamente los recursos económicos y por no influir en los destinos del país. Los movimientos regionales, según José Luis Roca (2005), habrían tomado dos formas: la pugna entre regiones rivales por constituirse en hegemónicas y por la demanda de mayor atención a las necesidades regionales.

La primera atañe a la pugna histórica entre regiones de Chuquisaca y La Paz por controlar y definir los destinos del país, este hecho se agravó a finales del siglo XIX. En 1898 los diputados de Sucre aprobaron una Ley que declaraba como sede de gobierno a la ciudad Sucre. Este hecho exacerbó los ánimos de las elites de La Paz y con la consigna de federalismo movilizaron a la población en contra de Sucre. La contienda bélica será denominada Guerra Federal. El discurso de Estado federal de las élites paceñas interpeló a varios sectores por plantear la defensa de la autonomía política de los departamentos y la devolución de tierras usurpadas a las comunidades indígenas. Aunque después de la victoria de las élites de La Paz implementarán una política centralista, el federalismo habría sido solamente un pretexto. Según la historiadora Marta Irurozqui (1993: 174), "...más que un enfrentamiento entre ideologías o modos de vida, consistía en una lucha entre quienes podían llevar a cabo un proyecto de

reconversión de la élite para asegurar su continuidad como clase hegemónica y quienes ya habían cumplido esa función".

La segunda corriente de regionalismo fue promovida desde los departamentos que interpelaban al Estado por uso discrecional de los recursos económicos y consideraban que el centralismo originaba gobiernos caudillistas y tiranos. Después de la derrota del Gobierno de Melgarejo, la élite nacional reunida en la Convención (constituyente) de 1871 en Sucre, discutió por primera vez la posibilidad de adoptar un Gobierno Federal. Propuesta sostenida principalmente por diputados de Cochabamba, Oruro y Tarija, pero el proyecto fue rechazado por representantes de la Convención.

En 1873 Andrés Ibáñez en el departamento de Santa Cruz reivindica el movimiento federalista, fundó un grupo político denominado "Club de la Igualdad". Este movimiento rápidamente fue derrotado por la propia élite cruceña que la interpretó como amenaza a la unidad de la región. En el imaginario colectivo cruceño, Ibáñez simbolizaba la lucha contra el poder central de una región atrasada y víctima de discriminación e injusticia. En 1891 en Santa Cruz se genera el movimiento de los Domingos –encabezada por Domingo Ardaya y Domingo Ávila– quienes proclamaron la federación de Santa Cruz, la élite cruceña también lo derrotó.

En enero de 1931, el gobierno de entonces, convocó al primer referendo de la historia de Bolivia para la reforma constitucional, uno de los temas consultados, entre otros, fue la descentralización administrativa. Esta reforma a pesar de su aprobación no fue tomada en cuenta porque supuestamente ponía al país en una situación vulnerable frente a la amenaza bélica del Paraguay. En los años 1990 se inició la discusión de la descentralización administrativa del poder ejecutivo para la conformación de gobiernos departamentales, sin embargo, este proyecto no prosperó. Ya en 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular que crea 311 municipios en el país. Años más tarde se aprueba la Ley de descentralización administrativa para que el poder ejecutivo departamental sea presidido por el Prefecto y por un Consejo Departamental (José Luis Roca 2005).

A partir de 2004 se inicia un movimiento regional impulsado por sectores conservadores desde el departamento de Santa Cruz, demandando la autonomía departamental, que rápidamente interpeló a otras regiones del oriente, este movimiento pretendía disputar poder y competencia al Estado central sobre temas estratégicos: hidrocarburos, tierra, moneda, migración, etc. Este movimiento generó la polarización entre oriente y occidente, entre cambas y collas, entre los que querían mantener el estatus quo y los que pretendían profundizar los cambios sociales y políticos. Para tratar este y otros temas el 2006 se convocó a una Asamblea Constituyente y el alcance de la autonomía departamental se lo definió en la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009.

2.2 De la defensa del territorio a la demanda de autogobierno

Las organizaciones indígenas, originarias y campesinas históricamente ejercen jurisdicción sobre sus territorios a través del despliegue permanentemente de una serie de mecanismos y dispositivos de autogobierno. El ejercicio de la autoridad sobre el territorio, a la vez, les permite establecer interacciones no solamente con otros niveles de autogobierno sino también con los distintos niveles del Estado. Las formas de autogobierno indígena fueron analizadas por Rivera (2010), Ticona (2000), Galindo (2007, 2008), Albó y Barnadas (1990), quienes las denominan como autogobierno comunal, gobierno del ayllu, autonomía de hecho, mini Estados dentro del Estado nación, democracia étnica o democracia comunitaria indígena y campesina.

Estas organizaciones desde el último tercio del siglo pasado, empezaron a interpelar seriamente el carácter monista y centralista del Estado nación boliviana, cuestionaron principalmente el proyecto homogeneizador, monocultural y monolingüe. En tierras altas desde los años 70s, principalmente en el altiplano, en el manifiesto de Tiahuanacu la población campesina declaró "Somos extranjeros en nuestro propio país" (Arze 2015: 602) y denunciaron que eran explotados económicamente (clase) y oprimidos culturalmente (étnica). Una década más tarde, en la tesis de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) de 1984, se planteará la construcción de una sociedad plurinacional y pluricultural, con un Estado que combine y desarrolle la diversidad de las naciones indígenas originarias (Arze 2015). Del mismo modo, los indígenas de tierras bajas desde 1990 protagonizaron una serie de movilizaciones sociales denunciando la expulsión de sus territorios por grupos de poder que explotan sus recursos naturales. La primera Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 marcará un hito en la reivindicación de sus derechos. Las distintas movilizaciones visibilizaron la situación de los pueblos indígenas y también les permitió lograr varias medidas que favorecieron el reconocimiento de sus territorios y años más tarde la titulación colectiva de sus tierras.

Los pueblos indígenas y campesinos, en la última década del siglo XX y la primera década del presente siglo, desarrollaron movilizaciones para el ejercicio de sus mecanismos de autogobierno en sus territorios y la administración de sus recursos económicos, a través de prácticas de resistencia y adaptación al Estado. En el marco de la Ley de Participación Popular y otras leyes conexas, plantearon la creación de municipios indígenas para la incorporación de mecanismos de autogobierno en la gestión pública local, incluso varios municipios llegaron a denominarse como municipios indígenas. En varios Distritos Municipales Indígenas los subalcaldes fueron elegidos de facto por normas y procedimientos propios y, posteriormente, ratificados por los Alcaldes municipales.

En este camino de consolidar el ejercicio de los mecanismos de autogobierno, los pueblos indígenas y campesinos aprovecharon los resquicios abiertos por la Ley del Instituto de Nacional de Reforma Agraria (INRA) de 1996 para titular

colectivamente sus territorios como Tierras Comunitaria de Origen (TCO), que además de ratificar el control sobre sus territorios ancestrales les permitía defender sus espacios de vida y reclamar sus derechos colectivos. Una vez lograda la titulación colectiva elaboraron planes territoriales de gestión integral con la participación de la población y de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, en algunos casos, estos instrumentos se incorporaron a los planes de desarrollo municipal y departamental para su implementación. Pero también la titulación colectiva como TCOs les permitió definir sus prioridades de desarrollo plasmadas en planes de desarrollo distrital indígena.

Los pueblos indígenas con la intención de incorporar sus mecanismos de autogobierno en el ejercicio del poder político local participaron en procesos electorales, eligiendo a sus candidatos por normas y procedimientos propios y luego legitimar a los elegidos en las urnas a través de la figura de pueblo indígena establecido en la Ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas de 2004. Los intentos de controlar el gobierno municipal, según Colque y Cameron (2010) fueron parciales, puesto que el "matrimonio" entre la democracia liberal y la democracia comunitaria es difícil, las autoridades ediles se distancian del gobierno comunal y funcionan generalmente en base a las normas positivas del Estado.

Los pueblos indígenas y campesinos históricamente demandaron el reconocimiento de sus formas de gobierno, sus normas y procedimientos propios y sus visiones de desarrollo. Para avanzar en el autogobierno en este propósito aprovecharon algunas normas favorables emitidas en las últimas décadas como la Ley de Participación Popular y Ley INRA. Sin embargo, para el ejercicio pleno de sus mecanismos de autogobierno, sus derechos individuales y colectivos propusieron la autonomía indígena originario campesina. El tema será ampliamente discutido en la Asamblea Constituyente, pero también se planteará como instrumento para contrarrestar la autonomía departamental impulsada por sectores opositores al gobierno nacional que emergió de las movilizaciones sociales.

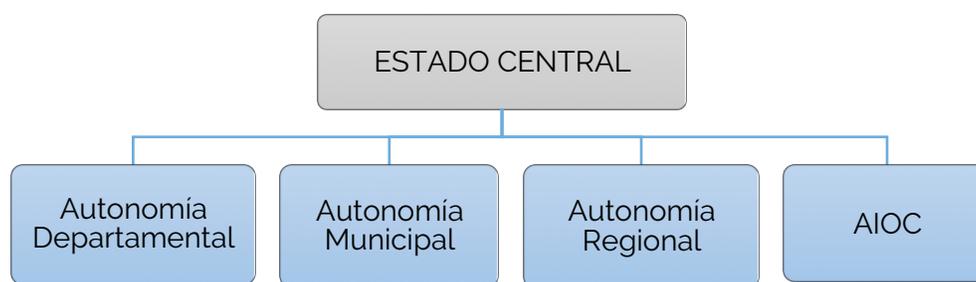
3. El Estado Plurinacional con autonomías

La Constitución Política del Estado de 2009 incorpora ampliamente la autonomía en sus distintos niveles, en el artículo 1 define "Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario... descentralizado y con autonomías...", la tercera parte de esta norma con el título de "Estructura y organización territorial del Estado" está dedicado exclusivamente al tema en cuestión. El artículo 272 establece que "La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus

órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”.

La CPE reconoce cuatro tipos de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena originario campesina (AIOC). También define la estructura de gobierno para cada nivel, con facultades legislativas y ejecutivas, y también sus competencias. Para la AIOC no se establece una estructura de gobierno, sino que los pueblos se dotarán de sus formas de gobierno en virtud de su derecho de libre determinación. La autonomía regional puede constituirse por la vía de asociación de municipios o AIOC.

Gráfico 1. Estructura de organización del Estado



Con la finalidad de regular, implementar y consolidar el régimen de autonomías se promulga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) el 19 de julio de 2010, después de amplias negociaciones con organizaciones indígenas y los grupos de oposición. Esta norma busca regular el acceso a la autonomía y la elaboración de estatutos y cartas orgánicas. En el caso de la autonomía departamental y municipal solamente se pone énfasis en la construcción de estatutos departamentales y cartas orgánicas municipales, puesto que los gobiernos ya están institucionalizados, aunque todavía no consolidados. Este proceso también es conocido como proceso estatuyente, puesto que hace referencia a la construcción de normas básicas para el perfeccionamiento de la autonomía.

Lo nuevo y novedoso en la CPE es el reconocimiento de las AIOC y en parte la autonomía regional, puesto que hasta el momento no había avances institucionales al respecto, la estructura de gobierno y las atribuciones de estas serán definidas en los estatutos autonómicos. La AIOC tiene su fundamento en el artículo 2 de la CPE que “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la Ley”.

En este marco “La autonomía indígena originario campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (CPE, art 289). Pero también para fines organizativos se indica que “El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley (CPE, Art. 296). Como puede apreciarse en virtud del derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas tienen espacios amplios para definir y organizar sus gobiernos indígenas, aunque, como veremos más adelante, las leyes posteriores restringirán sus alcances políticos y estratégicos poniendo una serie de trabas y requisitos.

4. Balance del avance del proceso autonómico en Bolivia

La implementación de la autonomía en Bolivia se inició en diciembre de 2009, en el marco de la CPE, proceso al que también se llamó estatuyente, puesto que hacía referencia a la construcción de normas básicas (estatutos y cartas orgánicas) para el perfeccionamiento del funcionamiento de los gobiernos subnacionales. Este proceso tiene lugar en un momento de conflicto político y disputa de poder entre los sectores conservadores y las organizaciones populares del campo y la ciudad. A través de la autonomía unos pretendían transformar el Estado considerado republicano y otros mantener el estatus quo, aquel se proyectaba como instrumento de poder para influir en el diseño estatal.

Sin embargo, el desarrollo normativo post constituyente restringirá el alcance de las autonomías, sea este departamental o indígena originario campesina, una vez neutralizados a los movimientos que le dotaron un carácter político a las autonomías, estas se convirtieron en meros procedimientos legales y administrativos. El proceso estatuyente implica para unos, los que ya tienen institucionalizadas sus estructuras de gobierno, la elaboración de sus estatutos y para otros la elaboración de sus estatutos para la conformación de estructuras de gobierno.

4.1 La construcción de los estatutos departamentales

La elaboración de los estatutos autonómicos departamentales se desarrolla en dos escenarios políticos y geográficos contrapuestos: en oriente y occidente. Los grupos de poder de la región de oriente, a la cabeza del departamento de Santa Cruz, enarbolaron la bandera de la autonomía departamental para contrarrestar la arremetida de los sectores populares y campesinos/indígenas.

Forzaron la realización de un referendo autonómico el 2006, cuatro departamentos de oriente (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) decidieron acceder a la autonomía y los departamentos de occidente (La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Oruro y Potosí) muy afines al gobierno central, la rechazaron. En los departamentos que optaron por la autonomía elaboraron rápidamente sus estatutos autonómicos con poca o nula participación de sectores populares e indígenas. El 2008 los órganos electorales departamentales convocaron a referendos para la aprobación de estatutos donde cuatro fueron aprobados. El Gobierno Nacional no reconoció estos procesos y resultados, los declaró ilegales por vulnerar la CPE y usurpar atribuciones del nivel central del Estado.

Sin embargo, los estatutos departamentales aprobados el 2008 fueron reconocidos en la LMAD de 2010, se indica que tienen que adecuarse a la nueva CPE y someterse a revisión constitucional antes de entrar en vigencia. Las autoridades departamentales de Santa Cruz y Beni se resistieron a retomar la discusión de los contenidos del estatuto a pesar de la demanda organizaciones ciudadanas y pueblos indígenas, puesto que implicaba reconocer la CPE que rechazaron y revisar los avances logrados. A pesar de la reticencia fueron modificados y enviados en dos ocasiones al TCP, hasta adecuarse a la CPE. Actualmente, como se puede observar en el cuadro 1 están en vigencia los estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz, el del Beni se encuentra en TCP.

Cuadro 1. Estado de situación de los estatutos departamentales

Depto.	Acceso	Elaboración adecuación	Aprobación por 2/3	Declaración constitucional	Referendo Estatuto	Vigencia Estatuto
Adecuación de estatutos						
Santa Cruz Pando Tarija	02/07/2006	SI	SI	SI	01/06/2008	SI
Beni	02/07/2006	SI	SI	NO	01/06/2008	NO
Elaboración de estatutos						
Cochabamba Chuquisaca La Paz Oruro Potosí	06/12/2009	SI	SI	SI	20/09/2015 Rechazados	NO

Fuente: Elaborado en base a información del Servicio Estatal de Autonomías (2016).

Por otra parte, los cinco departamentos de occidente que rechazaron la autonomía el 2006, tres años más tarde, el 2009 optaron por la autonomía, apoyados por el gobierno central para contrarrestar el avance de la autonomía de oriente. Las Asambleas Departamentales, en base a los procedimientos establecidos por la LMAD, elaboraron estatutos, algunos con participación y consulta a la población, los sometieron a revisión constitucional y finalmente a

consulta popular en referendo el 20 de septiembre de 2015. A pesar de ello, los cinco proyectos de estatuto fueron rechazados por varias razones, entre ellas, la escasa participación de la población en su elaboración, el desconocimiento de los contenidos y además los sectores opositores al gobierno consideraron que los estatutos impulsados por sectores oficialistas no generaban autonomía sino fortalecía el centralismo.

La elaboración de los estatutos departamentales tomó aproximadamente cinco años y se invirtieron muchos recursos económicos en su elaboración y sobre todo para el referendo de aprobación. Ahora, están totalmente paralizados, no se escuchan voces de ningún sector para retomar estos procesos.

La autonomía departamental se institucionalizó con la elección de autoridades de gobiernos y la definición de competencias, facultades ejecutivas, reglamentarias, legislativas y fiscalizadas. La elaboración de estatutos se convirtió netamente en un proceso administrativo y jurídico que no tiene un carácter político.

En la actualidad están en vigencia tres estatutos autonómicos departamentales, Pando, Tarija y Santa Cruz, algunos desde hace un par de años, pero no se aprecia cambios cualitativos de estos gobiernos departamentales respecto a los que todavía no cuentan con este instrumento.

4.2 Construcción de las cartas orgánicas municipales

La autonomía municipal, por su parte, fue institucionalizada desde hace más de 20 años atrás, tiene gobiernos municipales constituidos, con órganos ejecutivos y legislativos elegidos democráticamente por voto universal y con facultades ejecutivas y legislativas claramente establecidas. Aunque todavía tienen muchas dificultades en relación a la transparencia en la gestión de recursos públicos, en la participación ciudadana y en la construcción compartida de visiones de desarrollo integral y sostenible. El proceso estatuyente es una oportunidad para consolidar gobiernos transparentes, participativos y eficaces.

La elaboración de cartas orgánicas fue impulsada inicialmente desde, en esa entonces, el Ministerio de Autonomías, a través de consultorías para el acompañamiento técnico pero a pesar de ello, no se logró acelerar el proceso. La elaboración de estos instrumentos se convirtió en mero proceso administrativo y de ratificación de normas nacionales, documentos que regulan el funcionamiento interno del gobierno municipal. En algunas cartas existen novedades como la representación directa de indígenas a los concejos municipales y ampliación de espacios de participación y control social de la gestión pública. En siete años de proceso, como se puede apreciar en el cuadro 2, de 326 municipios solamente 15 cartas orgánicas fueron aprobadas en referendo y están en vigencia, pero a la vez otras 10 fueron rechazadas por la población, principalmente en municipios grandes.

Cuadro 2. Estado de situación de las cartas orgánicas municipales

	No inició el Proceso	Socialización	Preparación	Elaboración	Concluido anteproyecto	Aprobado 2/3	Remitido al TCP	1ra. Declaratoria TCP	2da. Declaratoria TCP	Cartas en vigencia	Total
Chuquisaca	0	0	0	1	0	0	0	6	18	0	25
La Paz	8	9	8	10	2	3	16	17	12	0	85
Cochabamba	9	0	0	1	1	0	8	11	11	6	47
Oruro	4	3	1	2	1	3	8	6	3	0	31
Potosí	5	4	0	3	1	0	3	10	11	2	39
Tarija	1	0	1	0	1	0	3	1	3	1	11
Santa Cruz	3	8	12	4	3	1	2	6	9	6	54
Beni	3	0	1	1	0	1	1	9	3	0	19
Pando	3	1	1	1	3	2	1	2	1	0	15
TOTAL	36	25	24	23	12	10	42	69	72	15	326

Fuente: Elaborado en base a información del Servicio Estatal de Autonomías (2016)

La región del Gran Chaco, compuesta por los municipios de Yacuiba, Carapari y Villa Montes, accedió a la autonomía regional en referendo de 2009, elaboró su estatuto y lo aprobó en la consulta por referendo el 2016, por lo que ya tienen su gobierno y se encuentra en pleno funcionamiento.

4.3 Avances en la construcción de las autonomías IOC

La AIOC fue reconocida e incorporada como parte de la estructura y organización territorial del Estado, para que el ejercicio de este derecho sea pleno, a través de la constitución de los gobiernos autónomos indígenas, requiere de decisiones políticas, movilización social y, además, del cumplimiento de requisitos jurídicos y administrativos establecidos en las normas. La implementación de la AIOC es un proceso social y político puesto que implica disputa de poder de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) titulares del derecho al autogobierno con representantes de partidos políticos, grupos de poder y población no indígena que tienen intereses creados en torno a la estructura de poder local. Además, la AIOC fue planteada para la reconstitución de territorios ancestrales y restitución de autoridades originarias y, a través de ella, (re)construir una nueva institucionalidad Estatal plurinacional.

Para el acceso a la AIOC, la CPE y la LMAD establecen tres vías: la conversión del municipio, la conversión de territorios indígena originario campesinos (TIOC)

y la de región¹. Los pueblos indígenas de un municipio acceden a la AIOC a través de una consulta por referendo, en cambio las TCO a través de una consulta por normas y procedimientos propios. Hay avances en estas dos modalidades de acceso, la región está pensada para la asociación de las AIOC.

La implementación de la autonomía indígena en el país, por la vía municipal, se inició con la promulgación del Decreto Supremo N° 231 por el presidente Evo Morales, el 2 de agosto de 2009 en la ciudad de Camiri, Santa Cruz. Al amparo de esta norma, pueblos indígenas de 12 municipios de tierras bajas y tierras altas, después de cumplir con varios requisitos, se sometieron al referendo de acceso en diciembre de 2009, 11 municipios ratificaron su voluntad de transitar al autogobierno indígena. Varios años más tarde, en el referendo autonómico de 2016 y 2017 se sumaron dos pueblos indígenas por la vía municipal (Gutiérrez y Macharetí).

Sin embargo, para la elaboración de estatutos autonómicos tuvieron que esperar la promulgación de la LMAD que definió requisitos, procedimientos y plazos demasiado burocráticos y morosos, algunos innecesarias. La constitución de AIOC ha resultado ser una ruta demasiado larga y tortuosa que requiere mucha movilización social, gestiones ante distintos órganos del Estado, por tanto, significa gasto de recursos económicos y energía social. Esto ha desmotivado a organizaciones indígenas y campesinas interesadas en transitar al autogobierno y muchos recurrieron directamente a la elaboración de las cartas orgánicas municipales por ser un proceso menos burocráticos.

Al momento, después de siete años de gestiones para la implementación de las AIOC, como puede verse en el cuadro 3, por la vía municipal, se tiene dos gobiernos autónomos indígenas constituidos y en funcionamiento, estos procesos abren camino para otros en curso. Tres procesos no lograron aprobar sus estatutos en referendo por la oposición de partidos políticos, autoridades municipales, población no indígena y también por desacuerdos entre los propios interesados en transitar a la AIOC. Ahora, la mayoría se encuentra en la etapa de elaboración de sus estatutos, se demoraron porque los actores al interior del territorio no llegaron a acuerdos sobre el contenido de estos documentos.

¹ Los pueblos indígenas, en el marco de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, titularon sus territorios como tierras comunitarias de origen, estas a su vez, a través del D. S. 727, adquieren la denominación de Territorios Indígena Originarios Campesinos (TIOC).

² Para las naciones y pueblos indígena originario campesinos de tierras altas el requisito

Cuadro 3. AIOC por la vía de conversión del municipio

Nº	MUNICIPIO	DEPATAMENTO	NYPIOC	AÑO DE ACCESO	ESTATUTO AUTONÓMICO	GOBIERNO INDÍGENA
1	Charagua	Santa Cruz	Guarani	2009	Aprobado	Conformado
2	Chipaya	Oruro	Chipaya	2009	Aprobado	Conformado
3	S. P. Totorá	Oruro	Carangas	2009	Rechazado	
4	Mojocoya	Chuquisaca	Quechua	2009	Rechazado	
5	Huacaya	Chuquisaca	Guarani	2009	Rechazado	
6	Pampa Aullagas	Oruro	Killakas	2009	Revisado por TCP	
7	Gutiérrez	Santa Cruz	Guarani	2016	Enviado al TCP	
8	Tarabuco	Chuquisaca	Yampara	2009	Borrador	
9	Charazani	La Paz	Kallawaya	2009	Borrador	
10	J. de Machaca	La Paz	Aymara	2009	Borrador	
11	Chayanta	Potosí	Qara qara	2009	En proceso	
12	S. G. Mendoza	Oruro	Killakas	2009	Borrador	
13	Machareti	Chuquisaca	Guarani	2017	En proceso	

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Autonomías (2017)

Lo que llama la atención es que en más de siete años solamente accedieron a la AIOC dos pueblos indígenas por la vía municipal, Gutiérrez y Machareti, ello testifica la complejidad de la transición de una forma de gobierno a otro, no depende solamente de la decisión política de los interesados sino también de las autoridades de los distintos órganos de Estado. Otro dato que llama la atención es que de los 212 municipios definidos como rurales en el país solamente gestionan AIOC 12, y posiblemente lo hagan unos 10 más en los próximos años.

La otra modalidad de acceso a la AIOC es por la vía de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), prevista para pueblos indígenas al interior de los municipios o que abarquen más de un municipio. Los pueblos indígenas que titularon sus territorio con Tierras Comunitarias de Origen (TCO) pueden transitar hacia la autonomía por la vía mencionada. Varios pueblos indígenas constituidos en TCO se declararon en territorios autónomos antes de la aprobación de la CPE y la LMAD, y elaboraron sus estatutos al margen de los reglamentos.

Los pueblos de territorios indígenas tienen que cumplir otros requisitos además de los exigidos por la vía municipal. El acceso a la AIOC es por consulta a su población a través de normas y procedimientos propios, pero además de gestionar el certificado de territorio ancestral tienen que tramitar certificados de viabilidad gubernativa y base poblacional, deben demostrar a través de documentos su capacidad de gobernarse, temas que serán tratados más adelante Pero también antes de la aprobación de sus estatutos por referendo tienen que tramitar ante la Asamblea Legislativa Plurinacional una Ley de creación de Unidad Territorial para crear una unidad político administrativa.

A la fecha, hay siete TIOC de tierras bajas y tierras altas que accedieron a la AIOC, uno tiene gobierno constituido y está implementando una gestión

pública en base al estatuto aprobado en referendo; tres tienen estatutos con resolución de constitucionalidad, tramitan su ley de creación de unidad territorial y tres están en proceso de elaboración de sus estatutos.

Cuadro 4. AIOC por la vía TIOC

N°	MUNICIPIO	DEPTO.	NYPIOC	AÑO DE ACCESO	ESTATUTO AUTONÓMICO	GOBIERNO INDÍGENA
1	Raypampa	Cochabamba	Chuwi	2009	Aprobado	Conformado
2	Lomerio	Santa Cruz	Chiquitano	2008	Con declaración del TCP	
3	Corque Marka	Oruro	Karangas	2014	Con declaración del TCP	
4	Territorio Indígena Multiétnico	Beni	Mojeño	2010	Con declaración del TCP	
5	Cavineño	Beni	Cavineño	2016	En elaboración	
6	Consejo Indígena Yuracare	Cochabamba	Yuracaré	2016	En elaboración	
7	Jatún Ayllu Yura	Potosí	Killakas	2016	En elaboración	

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Autonomías (2017)

En Bolivia se han titulado más de 300 TCOs en tierras bajas y tierras altas desde la promulgación de la Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA), pero solamente han accedido a la AIOC siete y otro tanto están en proceso, muchos no cumplen los requisitos de territorio o de población. Unos tienen territorios que sobrepasan más de un municipio e incluso departamentos, algunos son discontinuos, otros son muy pequeños que no tienen suficiente población.

También hay varios pueblos indígenas que gestionan requisitos, por la vía municipal y TIOC, ante el actual Viceministerio de Autonomías para acceder de la autonomía indígena, aunque este proceso es cada vez más complicado por el reducido apoyo del Estado y de otras instancias de la sociedad civil.

Cuadro 5. Pueblos indígenas que gestionan acceso a la AIOC

Vía municipal		Vía TIOC	
Municipio	Departamento	TIOC	Departamento
1. Lagunillas	Santa Cruz	1. Marka Camata	La Paz
2. Curva	La Paz	3. Antaquilla	La Paz
3. S. M. Velasco	Santa Cruz	2. Monte Verde	Santa Cruz
4. S. de Andamarca	Oruro	4. Territorio Indígena Multiétnico Ignaciano	Pando
5. Inquisivi	La Paz	5. C'halla	Cochamba
6. Turco	Oruro	6. Kirkiawi	Cochabamba
7. Huari	Oruro		
8. Tomave	Potosí		

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Autonomías (2017).

En general, los avances en términos cuantitativos no son muy significativos ni alentadores, de 19 procesos en transición a la AIOC, hay tres gobiernos autónomos constituidos y, por tanto, que implementan sus estatutos. Aunque en términos globales hay 33 municipios y territorios indígenas que están en algún momento del proceso autonómico.

Este proceso también ha generado avances cualitativos importantes que contribuyen no solamente a la construcción de los gobiernos indígenas sino también a la gestión pública de estos mismos. Se puede destacar que los estatutos autonómicos, a diferencia de las cartas orgánicas y estatutos departamentales, son construidos participativamente por varios actores y sectores del territorio, se generan espacios amplios de debate y deliberación trascendiendo a los órganos deliberativos encargados del tema, este proceso también involucra a jóvenes y mujeres, generando nuevos liderazgos. Los que participaron activamente en la construcción de gobiernos indígenas consideran éstos procesos como una escuela de formación en temas organizativos, políticos y jurídicos.

Otro avance es el ejercicio de la democracia comunitaria (o la puesta en práctica de mecanismos de autogobierno tradicional) en la conformación de los órganos deliberativos y principalmente en la elección de sus autoridades por usos y costumbres sin la intervención de partidos políticos. La democracia comunitaria permitió la distribución equitativa de la representación política a través de jurisdicciones territoriales propias de la organización indígena. En este marco, las asambleas comunales, en sus distintos niveles, se constituyen en actores centrales en la toma de decisiones del gobierno indígena, son órganos de gobierno y, en algunos casos, tienen facultades legislativas y fiscalizadoras.

Finalmente, es importante la construcción de jurisprudencia para el acceso a la AIOC, la elaboración y aprobación de estatutos y conformación de los gobiernos indígenas, a medida que avanzó el proceso autonómico se emitieron leyes, decretos, resoluciones, sentencias, construyéndose una ruta, aunque todavía es muy sinuosa, que requiere modificaciones. Esta ruta trazada puede ser útil para los otros procesos en curso y que transiten con menos dificultades, pero también requiere la evaluación constante para proponer modificaciones a los distintos órganos del Estado.

5. Rutas jurídicas y políticas públicas para la implementación de las AIOC

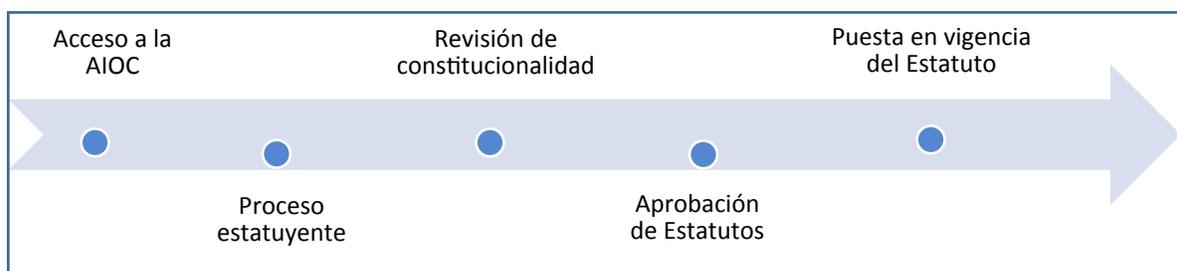
Inmediatamente promulgada la CPE el 2009, el gobierno nacional impulsó la implementación de la autonomía indígena, para ello convocó a un referendo de acceso, con la finalidad de contrarrestar el avance de la propuesta de autonomía departamental enarbolada por los sectores conservadores y opositores. El Ministerio de Autonomías de entonces se movilizó para que los pueblos indígenas de municipios cumplan los requisitos para participar en la mencionada consulta.

La LMAD establece requisitos legales y procedimientos administrativos generales para la implementación de la autonomía indígena, pero los procedimientos secundarios y normas complementarias fueron desarrollados y construidos a medida que avanzó la implementación de las autonomías indígenas e incluso por presión de éstas.

5.1 La ruta legal y administrativa

La CPE, como vimos líneas arriba, define tres formas de acceso a la AIOC, los requisitos y procedimientos son desarrollados para cada una de ellas en la LMAD: a) Municipio, b) Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), b) Municipio y c) Región. Se traza una ruta general para los tres casos, pero los requisitos en algunas etapas son diferentes y varían. Por ejemplo, el acceso por la vía TIOC se realiza por consulta a la población por normas y procedimientos propios y por la vía municipal se realiza por consulta popular en referendo por voto universal; para el primero se aplica la democracia comunitaria y para el segundo la democracia directa representativa. Las etapas principales de la construcción del autogobierno indígena se pueden graficar del siguiente modo:

Gráfico 1. Etapas generales de la implementación de AIOC



Cada etapa consta de pasos y requisitos jurídicos y administrativos, superar estos puede tomar bastante tiempo, incluso más de un año en algunos casos, puesto que el cumplimiento depende también de la voluntad política de las autoridades de varias instancias de gobierno. En este documento solamente vamos a dar cuenta de las etapas de la vía municipal y la TIOC, puesto que fueron los más avanzados.

a) Acceso a la AIOC

El acceso a la AIOC por la vía municipal requiere de varios pasos previos: 1) Trámite de certificado de territorio ancestral, 2) Solicitud de convocatoria a referendo, 3) Gestión de recursos para el financiamiento. Por la vía TIOC además se tramita el certificado de viabilidad gubernativa y base poblacional.

1) El trámite de certificado de territorio ancestral se realiza ante el ahora Viceministerio de Autonomías en base a la Resolución Ministerial No. 091/2012, para tal propósito deben presentar documentos que demuestren la titularidad sobre el territorio. El Viceministerio después de una revisión técnica de documentos presentados debería emitir una Resolución Administrativa en un plazo de 40 días, pero generalmente toma más tiempo de lo previsto, entre tres o más meses. 2) Luego los interesados solicitan al TSE departamental convocatoria a referendo de acceso, esta instancia también se encarga de enviar la pregunta de referendo al TCP y también define el presupuesto para la consulta; la constitucionalidad de la pregunta tarda entre dos o tres meses. 3) Los interesados gestionan el presupuesto ante el gobierno municipal, si los miembros de éste son opositores a la AIOC puede tardar mucho tiempo, depende de la presión o acuerdos que se establezcan. En el caso del Municipio de Gutiérrez este proceso demoró cerca de 4 años, tuvieron que esperar el cambio de Gobierno Municipal para financiar el referendo.

Para los que optaron por la vía TIOC además del certificado de territorio ancestral deben tramitar certificado de viabilidad gubernativa y base poblacional (LMAD, art. 57 y 58), demostrar que tienen capacidad de gobernarse en su territorio y además gestionar certificación del Instituto Nacional de Estadística que de cuenta del cumplimiento del requisito de población². Una vez cumplido estos requisitos los interesados deciden el acceso a la AIOC en consulta a su población por normas y procedimientos propios, esta etapa tiene que ser supervisada por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral a través de un reglamento elaborado para ello. Además, el SIFDE tiene potestad de supervisar y elevar informe sobre la conformación de órganos deliberativos para la elaboración de los estatutos, la aprobación de los mismos y de la elección de autoridades a los gobiernos indígenas en el marco de los estatutos aprobados. Sin embargo, este reglamento fue emitido cuando varios TIOC ya habían accedido a la AIOC y cuando varios estatutos autonomías fueron aprobados por normas y procedimientos propios.

Las exigencia de estos requisitos fue cuestionada reiteradamente por representantes de los pueblos indígenas, entre ellos, la certificación de territorio ancestral y viabilidad gubernativa, por atentar a los derechos de los pueblos indígenas y contradecir el principio preexistencia colonial y dominio ancestral sobre sus territorios reconocidos en el artículo 2 de la CPE. Además, los pueblos indígenas se sienten discriminados, puesto que para otros niveles de autonomía el camino es expedito.

² Para las naciones y pueblos indígena originario campesinos de tierras altas el requisito poblacional es 10.000 habitantes y para los de tierras bajas es 1.000 habitantes. En caso excepcional, para los pueblos y naciones minoritarios de tierras altas será de 4.000 habitantes (LMAD, art. 58).

b) Elaboración del estatuto autonómico

La etapa de elaboración de estatutos autonómicos, por ser una acción propia de los titulares del derecho a la AIOC no debiera traer complicaciones y demoras, sin embargo ha sido un ámbito muy conflictivo. Los pasos son: 1) Constitución del órgano deliberativo para la elaboración de los estatutos y 2) Aprobación del mismo por normas y procedimientos propios.

1) El órgano deliberativo para la elaboración del estatuto se conforma de acuerdo a normas y procedimientos propios, ello implica, distribución equitativa de la representación entre los distintos niveles territoriales de la organización, pero también entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en el pueblo quechua de Chayanta los originarios de dos ayllus no lograron acuerdos para la conformación de esta instancia con los mineros cooperativistas y los habitantes del centro poblado porque estos últimos consideraban que la autonomía beneficiaría y empoderaría a los originarios en desmedro de sus intereses. En Salinas Garci Mendoza los cinco ayllus tampoco lograron acuerdos sobre cupos de representación al órgano deliberativo, se planteó la distribución equitativa por ayllu, pero el ayllu más grande en términos de población, que supera a los otros cuatro, no aceptó esa propuesta. Ello dio lugar a la elaboración de dos borradores de estatutos autonómicos.

2) El órgano deliberativo aprueba los contenidos del proyecto de estatuto por normas y procedimientos propios, en grande y detalle, después de la elaboración participativa y procesos de socialización en distintos niveles de la organización. Sin embargo, desacuerdos sobre algunos temas sensibles obstaculizaron y demoraron su aprobación en varios casos, estos temas son: la (re)ubicación de la sede de la AIOC, la representación política a los órganos de gobierno y la rotación de los cargos. En Charazani la pretensión de (re)ubicar la sede trabó y demoró la aprobación del estatuto, porque se busca moverla del centro poblado tradicional que fuera residencia de las élites locales en el pasado a otro lugar de mayor presencia indígena. En Jesús de Machaca, la Marka de arriba, con menor población, pretendía la misma representación que la Marka de abajo en la conformación del gobierno indígena argumentando se respete la organización tradicional y las normas ancestrales, en cambio la Marka de abajo planteaba la distribución de la representación política por distritos municipales, puesto que este tenía cuatro distritos y el otro solamente uno.

La aprobación de estatutos además tiene que ser supervisada por el TSE, los documentos de las AIOC más avanzadas no fueron supervisados por no existir el reglamento, los informes se realizaron en gabinete por presión de los interesados, puesto que es un requisito para la presentación al TCP.

La elaboración y aprobación de estatutos autonómicos no debería generar conflictos en territorios con presencia mayoritaria de población indígena y originaria, pero como diría Cameron (2012) las comunidades tienen distintas visiones y a veces contrapuestas sobre historia, identidad, poder e incluso la

democracia comunitaria. Las comunidades indígenas no son homogéneas ni armónicas como generalmente se concibe, por el contrario existen relaciones de poder, intereses políticos y económicos contrapuestos.

c) Revisión de constitucionalidad de los estatutos autonómicos

Este proceso jurídico se convirtió en un cuello de botella que demoró la implementación de AIOC. La revisión constitucional de estatutos, según Código Procesal Constitucional (CPC), debería durar setenta y cinco días hábiles, este plazo no se cumplió en ninguno de los casos, por una serie de razones, entre ellos, se argumentó que el tema era nuevo para los magistrados y que se tenía mucha carga procesal. Además, realizaron varias pausas en la revisión para requerir mayor información y entrevistarse con representantes de los órganos deliberativos, aunque su rol era solamente contrastar con la CPE. Los representantes de las AIOC tuvieron que movilizarse en reiteradas oportunidades para entrevistarse con los magistrados e incluso bloquearon las puertas del TCP para que sean atendidos.

La revisión parcial del primer estatuto autonómico indígena, en este caso de Totorá Marka, demoró más de 11 meses y la revisión complementaria a las enmiendas más de 2 meses, haciendo un total de 13 meses. En el caso de Pampa Aullagas la primera y la segunda revisión tomó cerca de 24 meses. Además, la corrección de las observaciones por parte de los órganos deliberativos demora también un par de meses. En el cuadro 6 se puede apreciar los tiempos que tomaron la revisión constitucional de seis estatutos.

Cuadro 6. Declaraciones constitucionales emitidas por el TCP sobre proyectos de estatutos AIOC

Declaraciones Constitucionales	Proyecto de Estatuto AIOC					
	Totorá Marka	Charagua Iyambae	Pampa Aullagas	Mojocoya	Huacaya	Raqaypampa
Primera: proyecto de Estatuto Autonómico	DC N° 0009/2013 Presentación: 22/08/2012 Emisión DC: 27/07/2013	DCP N° 0013/2013 Presentación: 31/10/2012 Emisión DC: 08/08/2013	DCP N° 0020/2014 Presentación: 31/10/2012 Emisión DC: 12/05/2014	DCP N° 0012/2013 Presentación: 12/11/2012 Emisión DC: 27/07/2013	DCP N° 0050/2014 Presentación: 19/11/2013 Emisión DC: 25/09/2014	DCP N° 0029/2015 Presentación: 04/12/2013 Emisión DC: 29/01/2015
Tiempo transcurrido	11 meses y 4 días	9 meses y 6 días	18 meses y 8 días	8 meses y 10 días	10 meses y 4 días	13 meses y 19 días
Segunda: proyecto de Estatuto Autonómico	DCP N° 0029/2013 Presentación: 27/09/2013 Emisión DC: 29/11/2013	DCP N° 0023/2014 Presentación: 21/01/2014 Emisión DC: 19/05/2014	DCP N° 0028/2016 Presentación: 22/10/2015 Emisión DC: 11/04/2016	DCP N° 0057/2014 Presentación: 22/07/2014 Emisión DC: 21/10/2014	DCP N° 0094/2014 Presentación: 14/09/2014 Emisión DC: 19/12/2014	DCP N° 0122/2015 Presentación: 12/03/2015 Emisión DC: 17/06/2015
Tiempo transcurrido	2 meses y 2 días	3 meses y 20 días	5 meses y 14 días	2 meses y 21 días	3 meses y 5 días	3 meses y 3 días
Tiempo total aproximado en obtención de DC	13 meses y 6 días	12 meses y 26 días	23 meses y 22 días	10 meses y 31 días	13 meses y 9 días	16 meses y 22 días

Fuente: Miguel Ángel Foronda (2017)

d) Aprobación de los estatutos autonómicos indígenas

Esta quizá sea una de las etapas más difíciles del proceso autonómico, para la convocatoria al referendo de aprobación de proyecto de estatuto con declaración de constitucionalidad se cumple los siguientes pasos: 1) Solicitud de referendo al TSE, 2) Constitucionalidad de la pregunta y 3) Gestión de recursos. En el primer caso, los demandantes de la autonomía una vez recogido el estatuto del TCP envían una solicitud de referendo a la TSE, 2) quien a su vez envía al TCP la consulta de constitucionalidad de la pregunta, aunque no hay plazo definido para el envío, hasta el 2015 se demoraba mucho más. La resolución del TCP puede tomar bastante tiempo, entre tres meses a un año. En el caso de Charagua, según Foronda (2017) habría tomado cerca de tres meses y en Uru Chipaya tomó cerca de un año, pero el logro de ello también es resultado de gestiones e incidencia en los representantes del TCP.

3) El otro paso muy complicado es la gestión de recursos económicos para el financiamiento del referendo, una vez realizado el cálculo de los costos por parte del TSE, los interesados gestionan ante el gobierno municipal. Los alcaldes y concejales en la mayor parte de los casos no mostraron voluntad, puesto que la aprobación del estatuto implicaba acortar sus mandatos, además son municipios que cuentan con muy escasos recursos. Por ejemplo, el estatuto de Huacaya no pudo ser puesto en consulta el 2016 por falta de recursos, un año después se concretó gestionando el débito automático ante el Ministerio de Hacienda, en base a la Ley 588 de financiamiento. El financiamiento del referendo para aprobación o rechazo del estatuto depende de la voluntad y del compromiso de las autoridades municipales.

En esta etapa, las AIOC que accedieron por la vía TIOC además tienen que tramitar una Ley de creación de unidad territorial ante la Asamblea Legislativa Plurinacional antes del referendo, ello depende de la incidencia y presión de las organizaciones interesadas.

La consulta por referendo de proyectos de estatuto se constituye en un tremendo escollo para el avance de la AIOC, aunque es campo propiamente de los interesados para la toma de decisiones por voto, pero los resultados no siempre fueron favorables a los impulsores de la propuesta. De los seis proyectos de estatuto sometidos a referendo tres fueron aprobados (Charagua, Uru Chipaya y Raqaypampa) y otros tres (Totorá Marka, Mojocoya, Huacaya) fueron rechazados por la población. El referendo se constituye en un campo de lucha de los impulsores de la autonomía y detractores, estos últimos pueden ser representantes del gobierno municipal, de partidos políticos y la población no indígena (centros urbanos, comerciantes, transportistas).

Por ello, representantes de la AIOC consideran insulso la realización de un segundo referendo, considerando suficiente la revisión constitucional para el funcionamiento de gobiernos indígenas. Además, es un gasto insulso para poblaciones más pobres, por ejemplo, en el caso de Uru Chipaya y Raqaypampa el estatuto fue aprobado con amplia mayoría. Los representantes de las autonomía indígenas se preguntan: ¿Por qué los pueblos indígenas

tenemos que hacer dos referendos: uno de acceso y otro de aprobación de estatutos?

e) Puesta en vigencia de los estatutos autonómicos

Esta etapa tiene al menos dos pasos: 1) Elección de las autoridades al gobierno indígena, 2) Cierre del gobierno municipal y apertura del nuevo gobierno Indígena. 1) La constitución de los órganos de gobierno Indígena en base al estatuto aprobado en referendo se realiza por normas y procedimientos propios, de acuerdo con los tiempos y dinámicas de las organizaciones indígenas demandantes, la organización de este proceso puede tomar varios meses, puesto que son acordados por el Viceministerio de Autonomías y representantes del TSE. Este momento también es supervisado por representantes del TSE, una vez hecho el informe, se otorgan credenciales a los representantes elegidos a los distintos órganos de gobierno.

2) El cierre del Gobierno Municipal y la apertura del nuevo gobierno, para los que optaron por la vía municipal, se desarrolla en base a la Resolución Ministerial No. 1107/2016 del Ministerio de Economía y Finanzas, que define una ruta y regula los procedimientos. Esta norma fue lograda por la gestión de la autonomía de Charagua. La apertura es el inicio de la gestión pública indígena, ello implica trámites administrativos como la inscripción del nombre de la AIOC y traspaso de cuentas, pero también la organización de una nueva estructura administrativa para la gestión de los recursos económicos en el territorio.

La constitución de Gobiernos Indígenas es el mayor momento de libre determinación de los pueblos indígenas, puesto que eligen por primera vez en la historia a sus autoridades públicas de manera directa, por normas y procedimientos propios, sin intervención de partidos políticos ni campañas electores.

5.2 Políticas públicas para la AIOC

La AIOC es un proyecto político planteado por los pueblos indígenas, ampliamente discutido en la Asamblea Constituyente de 2006 – 2008 y posteriormente incorporada en la CPE como parte de la estructura estatal. La implementación de este proyecto inicialmente fue impulsado por el gobierno central, con finalidad de contrarrestar el avance de la autonomía departamental promovida por los sectores conservadores y opositores al gobierno nacional. Una vez neutralizado los sectores opositores, la AIOC dejó de ser prioridad para el gobierno nacional, este siempre tuvo recelo a la autonomía, sea este política, administrativa u orgánica, puesto que contradice e interpela el proyecto de concentración de poder.

Con la finalidad de regular y acompañar la implementación de la autonomía en Bolivia se crea el Ministerio de Autonomías, mediante el D.S. N° 29894, la estructura institucional de esta instancia no estuvo orientado al apoyo específico de AIOC, entre sus atribuciones estaba la formulación de políticas públicas para su implementación. Después de dos años, se reorganiza una nueva estructura de este Ministerio, mediante el D.S. 802 de 23 de febrero de 2011, se crea el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial (VAIOCyOT) para la desarrollar acciones de apoyo y seguimiento a la AIOC. Desde esta instancia se apoyó técnicamente la constitución de órganos deliberativos, la construcción de estatutos autonómicos, a través de contratación de consultorías, pero también la revisión técnica de sus contenidos antes del envío al TCP. También desde esta instancia se promovió espacios de intercambio y discusión de representantes de la AIOC para la elaboración de normas complementarias para el acceso y consolidación de las autonomías indígenas. Sin embargo, estas acciones fueron insuficientes ante las necesidades y demandas de apoyo de los interesados para transitar a la AIOC y superar distintos escollos legales y administrativos.

El Ministerio de Autonomías, a través del D. S. 3058 del 22 de enero de 2017, ha sido reducido a Viceministerio de Autonomías dependiente del Ministerio de la Presidencia, compuesta por la Dirección General de Autonomías y Dirección General de Organización Territorial, no existe una dirección específica para acompañar la implementación de la AIOC. Esta decisión de acortar esta instancia se debe, según personeros del gobierno, a la fortaleza y madurez que adquirieron las autonomías. Desde esta nueva instancia estatal se ha reducido el apoyo técnico no solamente a la implementación de la AIOC, sino al desarrollo de procesos autonómico en general, puesto que el escaso avance requiere de mayor acompañamiento para la consolidación de los gobiernos constituidos.

La implementación de la AIOC involucra a varios órganos de Estado, estos desarrollaron normas a medida que fue avanzando el proceso y por exigencia de las organizaciones indígenas interesadas en la constitución de autogobiernos indígenas. Como se puede apreciar en el cuadro 7, se elaboraron reglamentos, resoluciones, sentencias constitucionales y leyes a lo largo de siete años. Estas normas nacionales no solamente establecen procedimientos, requisitos, plazos sino también abren la ruta jurídica para la transición a la AIOC, aunque el andar por esta ruta depende de decisiones y voluntades políticas.

Cuadro 7. Desarrollo normativo para la implementación de AIOC

N°	Norma	Fecha de emisión
1	Constitución Política del Estado.	07/02/2009
2	Ley No. 4021: Régimen Electoral Transitorio.	14/04/2009
3	D. S. No. 0231: Establece requisitos y procedimientos para la convocatoria para el acceso a la AIOC el 6 de diciembre de 2009.	02/08/2009
4	Ley No. 017: Transitoria para el funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas.	24/05/2010
5	Ley No. 027, del Tribunal Constitucional Plurinacional.	06/07/2010
6	Ley No. 031: Marco de Autonomías y Descentralización.	19/07/2010
7	D. S. No. 727 del INRA: Cambio de denominación de las TCO a TIOC.	06/12/2010
8	D.S. No. 802: Modifica la Denominación y Estructura Organizacional del Ministerio de Autonomías.	23/02/2011
9	Resolución TSE-RSP-075: Reglamento de Supervisión del Acceso a las AIOC	2012
10	Resolución Ministerial del Ministerio de Autonomías No. 091/2012: Reglamento para la emisión de la Certificación de Territorios Ancestrales para AIOC.	05/07/2012
11	Ley No. 254: Código Procesal Constitucional.	05/07/2012
12	Resolución Ministerial del Ministerio de Autonomías No. 032/2013: Aprueba el Reglamento para la emisión de Certificación de Viabilidad Gubernativa y Verificación de Base Poblacional vía TIOC.	20/03/2013
13	Ley No. 588: Regula el procedimiento de transferencia de recursos económicos de los Gobiernos Autónomos Municipales en conversión a AIOC para la organización y administración de referendos Aprobatorios de Estatutos.	30/10/2014
14	Declaraciones de Constitucional Plurinacional de los estatutos de Torora Marka, Charagua, Pampa Aullagas, Mojocoya, Uruchipaya, Huacaya, Raqaypampa.	29/11/2013 19/05/2014 1/04/2016 21/10/2014 27/03/2015 19/12/2014 17/06/2015
15	Estatutos Autonómicos IOC aprobados vía referendo.	09/2015: Charagua 11/2016: Uru Chipaya 11/2016: Raqaypampa
16	Ley No. 813. Creación de la unidad territorial de "territorio indígena originario campesino de Raqaypampa.	12/07/ 2016
17	Resolución TSE-RSP- 29/2016: Reglamento para la Supervisión al proceso de AIOC.	27/07/2016
18	Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas No. 1107/2016: Aprueba Instructivo de Cierre o Ajuste Contable de Tesorería y de Presupuesto para la transición administrativa a GAIOC.	20/12/2016

Fuente: Miguel Ángel Foronda (2017)

La autonomía en general y AIOC en particular son los patios traseros de las políticas públicas, a pesar de ser temas estratégicos para la construcción del Estado plurinacional con autonomías y descentralización, no fueron asumidos en esa dimensión. Por el contrario, en reiteradas ocasiones desde el Estado central se ha tomado decisiones para definir los destinos de los recursos económicos de los gobiernos subnacionales, sea para pagar bonos o para

incentivar la exploración de los hidrocarburos. Del mismo modo, muchas políticas desarrolladas por el gobierno central deberían ser ejecutadas por los gobiernos subnacionales.

6. Factores administrativos y organizativos que permiten o dificultan el avance de las autonomías indígenas

Un factor que limita la implementación de la AIOC es la poca voluntad política de las autoridades públicas de los distintos órganos del Estado y en sus diferentes niveles, a pesar del desarrollo normativo que define pasos y plazos, los procesos administrativos siguen tomando bastante tiempo. Los pueblos indígenas peregrinan de una instancia pública a otra para lograr certificaciones, resoluciones, sentencias y normas que permita avanzar en la construcción de autogobiernos, reiteradas solicitudes de audiencia, presiones e incluso movilizaciones en las puertas de las instancias estatales. La transición al autogobierno, según José Luis Exeni (2015), es una carrera de obstáculos, superar algunas etapas tarda incluso más de 12 meses.

El gobierno nacional no tiene una posición clara y contundente a favor de la construcción de los autogobiernos indígenas y el ejercicio de derechos de mismos pueblos indígenas, sino más bien su posición es ambivalente, sin coherencia entre el discurso y la práctica. A consecuencia de ello, posiblemente las instancias públicas no toman importancia el tema.

Otro factor, como hemos visto en páginas anteriores, es la excesiva burocratización del proceso de construcción de los gobiernos indígenas, con muchos requisitos y procedimientos innecesarios que obstaculiza el proceso y desmotivan a la población interesada. Hay muchos reclamos y protestas sobre la obtención de certificados de territorio ancestral y de viabilidad gubernativa, el segundo referendo y la constitucionalización de la preguntas en el TCP. Aunque la modificación de éstos implica la elaboración de propuestas de ley e impulsar demandas de inconstitucionalidad que hasta el momento no se han realizado. La eliminación de requisitos y procedimientos innecesarios de la ruta trazado para el acceso a las AIOC puede agilizar el proceso y motivar la incorporación de otros pueblos indígenas.

Otro aspecto que limita la construcción de gobiernos indígenas es la poca voluntad y compromiso de los representantes de las organizaciones indígena originario campesinas nacionales, el tema no ha sido priorizado en sus agendas estratégicas. Estas por su afinidad con el gobierno nacional, defienden el Estado central y el proyecto hegemónico de concentración de poder, y la autonomía y autogobierno son asociadas muchas veces con división, separatismo y desestabilización, posiblemente esto se deba a la autonomía departamental planteada por los sectores conservadores que puso en jaque al gobierno central. Cuando las organizaciones sociales se identifican con el

gobierno central y se consideran parte de ella, cualquier tipo o demanda de autonomía puede denotar amenaza.

En este contexto, la implementación de la AIOC es impulsada por las organizaciones indígenas locales, de manera aislada y dispersa, sin el acompañamiento de organizaciones nacionales que en el pasado demandaron e impulsaron este proyecto antes del proceso constituyente. Solamente dos organizaciones regionales acompañan a la implementación de la autonomía, la Asamblea del Pueblo Guaraní el Chaco Boliviano y la Nación Jach'a Karangas en el departamento de Oruro, con la proyección a largo plazo de reconstituir sus territorios ancestrales. El acompañamiento más estrecho de sus organizaciones puede fortalecer el proceso autonómico indígena. El acompañamiento más estrecho de sus organizaciones puede fortalecer el proceso autonómico indígena.

La articulación y alianza de los pueblos indígenas en proceso de transición a la AIOC, en torno a la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesinas (CONAIOC), organización que aglutina a este sector y funciona desde varios años atrás, a pesar de sus limitaciones, está contribuyendo y facilitando a la superación de obstáculos legales y administrativos a través de gestiones e incidencia en los organismos del Estado.

Las redes y plataformas organizadas para el acompañamiento a la AIOC, compuesta por instituciones de la sociedad civil y, en algunos casos, por las instituciones del Estado, desarrollan acciones de apoyo técnico en distintas etapas del proceso, inciden en las instancias del Estado para la atención de sus demandas o la emisión normativas requeridos, pero también en estos espacios se discuten metodologías, estrategias y propuestas de normativas para viabilizar y agilizar los procesos autonómicos indígenas, pero también se ponen temas de debate en la opinión pública.

La consolidación e implementación de una gestión pública diferente y alternativa en los gobiernos indígenas constituidos motiva el acceso a las autonomías indígenas de otros pueblos indígenas a seguir el mismo camino. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru chipaya en este corto tiempo muestran avances importantes, entre ellos, la representación equitativa de todos los sectores en la conformación de la estructura de gobierno, el ejercicio de la democracia comunitaria para la elección de sus autoridades, la participación intervención de asambleas en los procesos de planificación y control social de la gestión pública.

7. Conclusiones

La autonomía indígena fue reconocida en la CPE, forma parte del diseño estatal y la organización territorial del Estado, su concreción y ejercicio en tanto derecho requirió el desarrollo de un paquete de normas que regula su

implementación. Esta se ha traducido en una ruta jurídica y administrativa sinuosa y larga, con muchos recovecos que implica mucho tiempo y esfuerzo para superarlos. En algunos casos, las normas en vez de facilitar el ejercicio del derecho y procesos sociales parecen desmotivar y asustar a los titulares del derecho.

En este marco, la AIOC por ser de carácter estatal es regulada, controlada y supervisada en todas las etapas y momentos por los distintos organismos del Estado, no parece ser autogobierno de hecho, sino es constituida en el marco de las normas del Estado. Lo curioso es que los pueblos indígenas preexistentes a la colonia y con dominio ancestral sobre sus territorios pidan permiso al Estado para el ejercicio de su derecho al autogobierno. La pregunta es ¿Es posible la libre determinación y autogobierno supervisado y controlado por el Estado?

A pesar de este asedio normativo, los pueblos indígenas están logrando avances en la reivindicación de sus derechos, con mucho esfuerzo y voluntad propia constituyen sus gobiernos indígenas a través de normas y procedimientos propios, sin la intervención de partidos políticos, distribuyen la representación en función de su organización territorial tradicional, las decisiones sobre la gestión pública se toman colectivamente en sus distintos niveles de asamblea comunal. Posiblemente en términos numéricos el avance sea insignificante, pero en términos cualitativos hay logros muy importantes.

De este modo, los pueblos indígenas están aportando a la construcción de una institucional estatal diferente, aunque todavía en el nivel local, pero con perspectivas de irradiar a otros niveles de gobierno. Con el ejercicio de la democracia comunitaria en el marco de la construcción de autogobiernos indígenas también se está aportando a la construcción de la democracia intercultural, que sigue siendo un proyecto antes que un hecho real.

8. Bibliografía

- Albó, X. y Barnadas J. (1990). La cara india campesina de nuestra historia. La Paz: UNITAS/CIPCA
- Arze J.R. (2015). Antología de documentos fundamentales de la historia de Bolivia. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia
- Cameron, J. D. (27 de febrero 2012). Identidades conflictuadas: conflictos internos en las autonomías indígena originaria campesinas en Bolivia. Ensayo presentado al Seminario Interdisciplinario en Clase y Etnicidad en los Andes. Instituto para el Estudio de las Américas, Londres, UK.
- Colque, G. y Cameron, J. (2010). El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca. En Informe 2009. Reconfigurando territorios, reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia (pp. 172-208). La Paz: Fundación Tierra.

- Exeni, J. L. (2015). La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg y Proyecto ALICE.
- Foronda, M.A. (Febrero de 2017). Caminando por los senderos de la Autonomía Indígena Originario Campesina: diseño y avance de la política de implementación. Andamios: Revista del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia. Año 2 (3), p. 25 -39
- Galindo, M. (2007). Visiones aymaras sobre las autonomías: aportes para la construcción del Estado nacional. La Paz: PIEB
- Irurozqui, M. V. (Julio 1993). La guerra de razas en Bolivia: La (re)invención de una tradición. Revista andina. Año 11 (1), p. 163–200.
- Plata W. y Cameron J. (Julio de 2017). ¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base. Cuestión Agraria Vol. 3, P. 19-60
- Rivera C. S. (2010). Democracia liberal y democracia del ayllu: el caso del Norte de Potosí, Bolivia. En: violencia (re) encubiertas en Bolivia (pp.133-174). La Paz: la mirada salvaje/piedra rota
- Roca J.L. (2005). Estatalidad: entre la pugna regional y el institucionalismo. En Barragan R. y Roca J.L. Cuaderno de futuro 21: Informe sobre desarrollo humano. Regiones y poder constituyente en Bolivia: Una historia de pactos y disputas. La Paz: PNUD
- SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS. (Julio de 2016). Avances del proceso autonómico. A 6 años de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Boletín Informativo. La Paz: SEA
- Ticona, E. (2000). Organización y liderazgo aymara: La experiencia indígena en la política boliviana 1979 – 1996. Cochabamba: AGRUCO
- Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización "Andrez Ibáñez", La Paz, Bolivia, 19 de julio de 2010
- Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivia, 7 de febrero de 2009.