



UNIVERSIDAD MAYOR, REAL Y PONTIFICIA  
SAN FRANCISCO XAVIER DE CHUQUISACA



# AUTONOMÍAS PARA CHUQUISACA

VISIONES Y PROYECCIONES PARA SU APLICACIÓN

**Kathia Zamora**

(Coordinadora)

*Chuquisaca, Bolivia*

Tomo  
**2**



# **AUTONOMÍAS** PARA CHUQUISACA

**VISIONES Y PROYECCIONES PARA SU APLICACIÓN**  
Memoria de los seminarios 5,6 y 7

Tomo

**2**

**KATHIA ZAMORA**  
(COORDINADORA)

*Chuquisaca, Bolivia*

UNIVERSIDAD MAYOR, REAL Y PONTIFICIA  
DE SAN FRANCISCO XAVIER DE CHUQUISACA

**FACULTAD DE DERECHO,  
CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

*Autonomías para Chuquisaca*  
*Visiones y proyecciones para su aplicación*

**Coordinación General**

Kathia Zamora Márquez

2009 - 2010

*Sucre - Bolivia*

## Presentación

Promover la gestión del conocimiento en la Universidad de San Francisco Xavier de Chuquisaca es uno de nuestros mayores propósitos, conscientes que la realidad puede ser aprendida, comprendida y transformada por la investigación y la producción de su conocimiento, aspecto que incide en el desarrollo y en el destino de nuestro pueblo.

El Estatuto Orgánico, norma fundamental de la Casa de Estudios Superiores que como discípulo al resguardo de su institucionalidad conduzco en calidad de Rector, tiene entre sus fines promover la investigación científica y la formación de profesionales de excelencia, orientadas a la solución de problemas de la sociedad; objetivo coincidente con los resultados de la investigación sobre “Autonomías para Chuquisaca: visiones y proyecciones para su aplicación”, cuyos resultados hoy presentamos a la comunidad chuquisaqueña y a la Academia Nacional y Local.

Delinear una estrategia autonómica para Chuquisaca en base a las propuestas elaboradas en los procesos electorales 2009 y 2010, en una tendencia prospectiva para aportar a la construcción de las autonomías de Chuquisaca, define el objetivo del proyecto que la Dra. Kathia Zamora coordinó con responsabilidad académica desde la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Los foros académicos que se utilizaron como metodología de trabajo, integrados por expertos en las temáticas y expuestos coyunturalmente a un rico debate, han producido documentos que sin duda contribuirán al debate en las autonomías en el departamento, sobre todo para encontrar mejores oportunidades de desarrollo para nuestra región, toda vez que los indicadores del PIB departamental y los indicadores de pobreza nos colocan en un penúltimo lugar en el desarrollo nacional.

El pensamiento académico-universitario, es muy importante para comunicarlo a la sociedad, despojándonos de las togas y birretes para vincularnos con los actores del proceso y fundamentalmente con la ciudadanía, que espera eficientes decisiones políticas de sus autoridades departamentales y locales, apoyadas en orientaciones investigativas de sus instituciones académicas.

Los tiempos de la ruta autonómica, tal como se viene presentando, seguramente obedecerán a avances y retrocesos. En definitiva, serán los aciertos de una adecuada gestión autonómica la que dé cuenta e impacto del desarrollo departamental y regional.

La Universidad de San Francisco Xavier, como entidad autónoma, ha financiado este estudio que ponderamos su realización y difundimos sus resultados con el más amplio espíritu democrático, que nos permite sumar y no restar el concurso de las instituciones y de actores de Chuquisaca, para discutir el tan difícil y no menos conflictivo camino de las autonomías.

Ing. Walter Arízaga Cervantes  
RECTOR DE LA UMRPSFXCH

## Agradecimientos

A la Universidad San Francisco Xavier por permitir este emprendimiento, al Vicerrector del periodo de inicio del proyecto, Ing. Iván Arciénega, a los docentes que participaron desinteresadamente en los comentarios de las mesas, a los invitados locales que contribuyeron con sus críticas y documentos, a los invitados nacionales por su tiempo y a los consultores que trabajaron los documentos de propuestas y sistematización.

El mayor reconocimiento a los universitarios voluntarios y becarios asignados al proyecto, cuya nómina va adjunta. A Carol Celis, quien se encargó de la estrategia comunicacional y coordinó el equipo estudiantil sin horas y sin quejas.

CH

## Equipo de Estudiantes del Proyecto

Carol Celis Vaquera - Coordinadora del Equipo de estudiantes  
y de la Estrategia Comunicacional

Andrés Delgadillo	Juan Carlos Pérez Calderón
Cecilia Campos Villafani	Leticia Zamora Samos
David Barón Hidalgo	Luis Antonio Cortés
Denahir Amir Mendivil	María Eugenia Giménez
Gumersindo Acapari Janco	Mauricio Bustamante
Irene Bracamonte	Miguel Angel Cárdenas Morales
Ingrid Betancourt	Paola Cecilia Ortiz Serpa
Jeannette Calizaya Torres	Sergio Giovanni Vargas Z.
Jhony Borda Arce	Silvia Faviola Núñez Gutiérrez
Jorge Luis Ríos	Valeria Sheyla Quintanilla Velasco
José Antonio Carballo	

Se agradece a los terceros cursos de la carrera de Comunicación Social de la gestión 2010, quienes trabajaron en la logística de la Mesa Indígena.



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción .....	13
 <b>MESA 5</b>	
<b>ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA .....</b>	<b>19</b>
Documento base: El marco normativo del sistema de organización territorial en España:	
Las decisiones básicas	
<i>Dr. Emilio Pajares Montolío .....</i>	<i>20</i>
Relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas:	
Técnicas de cooperación, de coordinación y relaciones de conflicto	
<i>Elviro Aranda Álvarez .....</i>	<i>51</i>
Comentarios	
<i>Dra. Virginia Kolle Cueto .....</i>	<i>58</i>
Exposición:	
Autonomías, ciudades, modos de vida y territorialidades:	
Reflexiones desde la metrópoli La Paz - El Alto	
<i>Luis Antonio Rodríguez .....</i>	<i>61</i>
Debate entre los participantes:	
Los problemas de la organización territorial autonómica en Chuquisaca	
<i>Cnel. Luis Pareja .....</i>	<i>67</i>
 <b>MESA 6</b>	
<b>PROPUESTAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE CHUQUISACA .....</b>	<b>73</b>
Balance de las discursividades políticas de Chuquisaca	
<i>Fernando Mayorga .....</i>	<i>74</i>
Documento de sistematización de las propuestas políticas de Chuquisaca	
<i>José Carlos Campero Núñez del Prado .....</i>	<i>87</i>

**MESA 7**

**AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN CHUQUISACA:**

**(TARABUCO, MOJOCOYA, HUACAYA) ..... 107**

Mesa Académica:

Autonomías Indígenas en Chuquisaca:

(Tarabuco, Mojocoya, Huacaya) ..... 108

Exposiciones de las representaciones municipales indígenas y comentarios

Documento Base:

Autonomía Indígena Guaraní:

El caso de Huacaya

*José Ledesma* ..... 110

Exposición:

Autonomías Indígenas en Chuquisaca, Área Andina

*Xavier Albó* ..... 132

Visiones y propuestas en el proceso de Autonomías Indígenas de Huacaya, Mojocoya y Tarabuco:

Principales elementos

*Sarela Paz* ..... 155

**ANEXO 1:**

Propuesta de Estatuto Autonómico Originario

Campesino de Mojocoya ..... 163

**ANEXO 2:**

Investigación documental histórica de

Tarabuco - Nación Yampara ..... 188

**ANEXO 3:**

Autoridades principales de la Nación

Yampara Aymuro ..... 189

# Introducción

Los dos tomos del proyecto *“Autonomías para Chuquisaca: visiones y proyecciones para su aplicación”*, realizado en las gestiones 2009-2010, tienen como propósito aportar al desarrollo del proceso autonómico de Chuquisaca y a la construcción del Estatuto Departamental.

El presente trabajo, es también una propuesta estratégica de investigación que permite iniciar, desde la academia, el debate sobre el conocimiento del Estado de las Autonomías en Bolivia que se define con la Constitución 2009. Esta problemática que no termina con el diseño constitucional, es considerada un terreno fértil para el conocimiento del Estado y su desarrollo, por la complejidad que presenta en su diseño y los desafíos que implica su implementación en la realidad boliviana.

Los avances en el Estado de las Autonomías para Chuquisaca, dependen de cuánto esfuerzo conjunto pueda emprenderse entre las instituciones y actores del departamento, dirigidas a orientar, desarrollar e impulsar el proceso autonómico, articulando sinergias entre los generadores políticos y los gestores y usuarios del conocimiento.

Por ello, el presente estudio, parte de identificar las potencialidades del departamento en una visión prospectiva y proactiva, recoge los aportes producidos, sistematiza las visiones políticas de los actores y plantea una metodología rigurosa en la definición de los contenidos temáticos. La característica en su elaboración y desarrollo, ha tenido una amplia participación democrática y deliberativa de todos los actores nacionales y locales.

## 1. Fundamentos del proyecto de Autonomías para Chuquisaca

La elaboración de esta propuesta tiene origen en lo dispuesto por la Constitución Política del Estado aprobada en febrero 2009, que declara en su art. 1 que: Bolivia se define como un Estado Plurinacional, Comunitario, Intercultural, descentralizado y con Autonomías; entre las definiciones más novedosas, además de ser democrático y fundado en el pluralismo político, jurídico, cultural, y lingüístico.

Los tiempos en la elaboración y ejecución de la propuesta, obedecen a la exigencia de plazos y fechas que emite la Ley de Convocatoria a elecciones de gobernadores y alcaldes para los niveles subnacionales del Estado Autonómico, fijada para el 4 de abril de 2010, tiempo político importante que condicionó el desarrollo del proyecto.

La fundamentación de carácter académico-investigativo para la propuesta, la otorgó el Estatuto Orgánico de la Universidad San Francisco Xavier, que dispone entre sus fines, la promoción de la investigación científica y la formación de profesionales de excelencia orientados a la solución de los problemas de la sociedad y al desarrollo de una cultura investigativa. En base a esta norma fundamental, la Universidad lanza la convocatoria a proyectos de investigación en febrero 2009 donde concursa el presente proyecto por la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, y es admitido y autorizado para su desarrollo y ejecución financiera por el Consejo de Investigación de la Universidad, refrendado por Resolución Rectoral.

La pertinencia del proyecto, hace coincidir los tiempos políticos y normativos de las transformaciones del país y del Estado boliviano con las bolsas financieras de la Universidad para la investigación.

## **2. Contexto y justificación del proyecto “Autonomías para Chuquisaca: visiones y proyecciones para su aplicación”**

Bolivia, como respuesta a la crisis de Estado 2000-2005, ha iniciado un proceso de reconstrucción de su Estado en base a un nuevo diseño Constitucional emergente de la Asamblea Constituyente instaurada en el 2006. La nueva Constitución aprobada en febrero 2009, resultante del pacto congresal 2008, no sólo que ha modificado el mapa institucional-político del Estado boliviano, sino que presenta un trayecto hacia un nuevo conocimiento de la sociedad y del Estado, con nuevos desafíos que han cuestionado los extremos de la modernidad.

Es decir, este otro momento constitutivo en la historia de Bolivia, según el concepto de René Zavaleta, pretende dar respuestas a las demandas acumuladas por los sujetos sociales y resolver el grado de extrañamiento del Estado que no respondía a la diversidad cultural y social de la sociedad boliviana, que en un proceso de alta politización de sus actores de cambio, exigieron la definición de la estructura estatal a través de la Asamblea Constituyente instaurada en 2006, con medios y acciones políticas de movilización.

La Constitución 2009, resultante de la Asamblea Constituyente y del pacto congresal de 2008, declara el Estado de las Autonomías sobre un pacto de interdiscursividades de las agendas indígenas con las cívico-regionales que emergían de los departamentos. Este diseño estatal, es también producto de la agregación de las demandas provinciales y microregionales de la Amazonía, Norte de Potosí, Chaco Tarijeño y otras regiones del país, que reconocen y adoptan las Autonomías como base de la estructura y diseño de organización territorial del Estado normadas en la Constitución boliviana y definidas como: autonomías indígenas originaria campesinas; autonomías departamentales; autonomías regionales y

autonomías municipales, dejando un grado amplio de flexibilidad para su realización y solicitud de agregación de otras voluntariedades.

Este complejo diseño estatal, requiere de un andamiaje institucional-legal para su implementación y desarrollo, así como de complejas gestiones de administración pública que lleven a buen puerto la descentralización con autonomías. Las autonomías de los niveles subnacionales, deberán acomodar sus procesos a la Constitución, pero sobre todo, definir sus Cartas Orgánicas y Estatutos para la implementación institucional-competencial en la nueva organización territorial estatal.

### **3. Problema que se busca solucionar con el proyecto**

Contribuir a la implementación del Estado Autonómico y a la construcción de las Autonomías para Chuquisaca en los marcos dispositivos de la Constitución Política del Estado, de la Ley de Transición Electoral y de la legislación referida a las autonomías.

### **4. Objetivos del proyecto**

#### **4.1. Objetivo General**

Conocer, identificar y proponer líneas estratégicas de investigación autonómica para Chuquisaca, con base en las visiones y potencialidades de desarrollo del departamento, en concordancia con la C.P.E. y los procesos electorales 2009 y 2010, con la finalidad de que sirvan de insumo a la construcción del Estatuto Autonómico del Departamento.

#### **4.2. Objetivos Específicos del proyecto**

- 4.2.1. Producir documentos que contribuyan al debate y a la construcción del proceso autonómico en Chuquisaca, definidos en ejes temáticos cuyos contenidos sean de valor estratégico para las Autonomías de Chuquisaca.
- 4.2.2. Diseñar una metodología de trabajo con enfoque participativo de diversos actores del departamento para deliberar las propuestas de actores locales con expertos nacionales en un espacio democrático y altamente deliberativo.
- 4.2.3. Construir una estrategia comunicacional para el posicionamiento y difusión del proyecto, con el fin de favorecer los diálogos interpartidarios y el involucramiento de diversos sectores de la población chuquisaqueña.

## 5. Estructura metodológica del proyecto

El proyecto de Autonomías para Chuquisaca, en el propósito de acercar a los expertos en los temas político-constitucionales con los actores académicos-universitarios e institucionales de Chuquisaca, ha diseñado una metodología de mesas de trabajo, para iniciar un debate rico de los ejes de contenidos temáticos estratégicos del proyecto. Este proceso amplio de conocimiento, exige un espíritu crítico y deliberativo para discutir los extremos de la Constitución Política del Estado, en base a las necesidades y visiones del departamento de Chuquisaca. El norte, es otorgar insumos al Estatuto Autonómico Departamental, pero sobre todo, enfrentar los desafíos y riesgos de las autonomías definiendo las potencialidades y bases estratégicas del departamento.

Para favorecer los diálogos y enriquecer contenidos, se han definido siete mesas de trabajo. La mesa primera sobre Modelo de Estado realizada en septiembre 2009, aportó sustancialmente a la discusión sobre lo plurinacional y autonómico del Estado. La mesa segunda, sobre las Potencialidades Económicas, Fiscales y Financieras del departamento, realizada en octubre 2009, develó que, a pesar de la precaria situación económica y productiva en Chuquisaca, es imprescindible descubrir sus potencialidades y fortalecer sus recursos humanos.

La tercera mesa Institucional-Competencial en noviembre 2009, permitió encarar la representación política y las instancias institucionales del gobierno subnacional, otorgando las primeras aproximaciones al Estatuto Departamental. La cuarta mesa Competencial en enero 2010, se acercó a los niveles competenciales y a las competencias que debía asumir el departamento, de acuerdo con el nuevo marco Constitucional. La quinta mesa de Organización Territorial en marzo 2010, hizo ver que la nueva configuración territorial no sólo encara los límites territoriales autonómicos, sino y sobre todo, debe responder a los nuevos modelos simbólicos que imprimen los sujetos en las configuraciones urbanas y rurales, así como a sus necesidades de conectividad para el desarrollo de actividades productivas y comerciales.

La sexta mesa Política realizada en marzo 2010, acercó el incipiente proceso de propuestas de los actores políticos en la temática autonómica. Para este debate, se convocó a los candidatos del proceso electoral para gobernadores y alcaldes de acuerdo a la Ley de Convocatoria de abril de 2010, de cuyos discursos y propuestas, se tienen documentos ricos de su análisis.

La séptima mesa denominada "Autonomías Indígenas", realizada también en marzo 2010, presentó el mayor reto intercultural entre pueblos de Chuquisaca que conducen su autonomía, y de estos con la academia y la Universidad, otorgando novedosas preguntas que pueden entenderse en perspectivas de proyec-

ciones a largo plazo y otras de corto plazo como aportes concretos al momento de la reconstrucción estatal.

Los tiempos y visiones del proceso autonómico fueron un verdadero aprendizaje para universitarios y docentes, invitados nacionales y actores políticos de las comunidades de Mojocoya, Huacaya y Tarabuco.

## **6. Elaboración y ejecución del proyecto**

La responsabilidad de la elaboración del proyecto, de su coordinación y ejecución estuvo a mi cargo, junto a un grupo de universitarios voluntarios y becarios de la nómina adjunta. Se contó con el apoyo financiero en su totalidad de la Universidad San Francisco Xavier, cuyos recursos permitieron encargar estudios definidos por ejes temáticos a consultores externos expertos en cada tema. El enfoque metodológico del proyecto, ha sido diseñado en mesas de trabajo que se desarrollaron bajo la modalidad de talleres y de foros políticos.

Se recogieron documentos de instituciones y de personalidades de Chuquisaca como apoyo a las distintas mesas, así como los comentarios y recomendaciones que se registran en la sistematización de los debates.

Nos interesa, como institución académica, que las páginas de esta producción intelectual que presentamos en dos tomos, sean observadas por los actores políticos que tienen la tarea de gestión pública autonómica, así como por los académicos e instituciones nacionales y locales interesadas en gestar propuestas autonómicas que registran la historia del proceso autonómico y, sobre sus líneas, vienen definiendo los nuevos tiempos de un Estado que nos toca construir entre todas y todos los bolivianos.

Kathia Zamora

Coordinadora Responsable



# Mesa 5

## Organización Territorial Autonómica





## Documento Base de la mesa 5:

# EL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA: LAS DECISIONES BÁSICAS



*Dr. Emilio Pajares Montolío<sup>1</sup>*

## 1. Indefinición constitucional en España

En su informe sobre índices de desarrollo en el mundo en julio de 2004, el PNUD destacaba la capacidad de integración que había generado el “federalismo asimétrico<sup>2</sup>” en España. A pesar de que en la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, pues no se puede encontrar en esta definición, ni cualquier otra, acerca de la forma de Estado.

1. Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, España.

2. De acuerdo a la referencia del diario El País, ponía especial énfasis en el modelo autonómico español como referente de un “federalismo asimétrico” en el que “no todas las subunidades del Estado federal poseen los mismos poderes”, y hacía del elevado porcentaje de catalanes, vascos y gallegos que se sienten igualmente españoles, ejemplo de la viabilidad de las “identidades nacionales múltiples y complementarias” (El País, 16 de julio de 2004).

Solamente en el título preliminar de la Constitución Española, sí se encuentran fórmulas para enunciar tanto el sistema político («Estado social y democrático de Derecho») como la forma de gobierno («Monarquía parlamentaria»; por cierto, que ésta se califica como «forma política del Estado», cuando esta expresión es la que tradicionalmente ha utilizado la teoría constitucional para definir las relaciones entre el poder y el territorio). Por el contrario, el primer rasgo sobre la regulación de la organización territorial en la Constitución, es que traza un sistema, pero no lo califica. De ahí que la expresión usada de manera más común, Estado autonómico, tenga un origen académico.

Para explicarse esta ausencia hay que entender la manera en que se redactaron los preceptos, con los que se intentaba atender a un problema básico del proceso constituyente: la pluralidad cultural existente en España, dándole el adecuado tratamiento político, jurídico y económico, máxime dado el exacerbado centralismo que imperó durante la etapa sumamente autoritaria y prolongada en el tiempo, desde 1939 hasta 1977, de la dictadura del general Francisco Franco. De ahí que el establecimiento de un nuevo régimen político implicó necesariamente afrontar este problema, no solamente por las reivindicaciones de autogobierno, sobre todo del País Vasco y Cataluña, que se plasmaron en una significativa representación en las elecciones celebradas el 15 de junio de 1977 de formaciones nacionalistas.

Además de contar con un amplio respaldo social en ambas zonas, otros muchos agentes políticos, sobre todo los partidos de izquierda, habían convertido en parte esencial de su programa el establecimiento de un sistema descentralizado, hasta el punto de convertirlo en pieza clave del cambio político. No habría democracia, en definitiva, sin Autonomía. Aunque de forma secundaria, conviene no olvidar que en ese momento también se tuvo en cuenta otro tipo de consideraciones, relativas a la necesidad de organizar más racionalmente la estructura administrativa a la hora de regular la organización territorial.

En todo caso, el debate constituyente revela una notable dificultad para encontrar un modelo susceptible de satisfacer a todas las fuerzas políticas y que resultara a la vez enteramente operativo. El principal problema estuvo en la imposibilidad de conciliar las muy diferentes posiciones de las formaciones políticas que participaron en ese proceso, que iban desde la más o menos manifiesta oposición a un proceso de descentralización política de los sectores más

derechistas, hasta el independentismo de algunos parlamentarios nacionalistas, pasando por la relativa indefinición del partido gubernamental, el federalismo de los grupos socialistas y la búsqueda de algún tipo de solución particular por parte del nacionalismo mayoritario vasco.

La ausencia de una tradición descentralizadora tampoco permitió aportar modelos aptos para ser retomados, pues la mayoría de las constituciones históricas monárquicas no fueron más allá del reconocimiento de cierta Autonomía para las entidades locales, partiendo de una idea de nación que excluía el reconocimiento de entidades políticas subestatales. Aunque esto no impidió, en un breve periodo de la Restauración, entre 1914 y 1924, establecer una Mancomunidad en Cataluña, producto de la unión de las cuatro diputaciones provinciales existentes, sin que se le atribuyeran en realidad más competencias que las que ya tenían .

Muy diferentes, aunque de muy corta duración, fueron las dos experiencias republicanas, en las que se intentó poner en práctica un Estado federal (proyecto de Constitución de 1873) o un «Estado integral», tal como lo denominaba la Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931, alguna de cuyas previsiones (el carácter voluntario del acceso a la Autonomía o la necesidad de aprobar un estatuto para crear una región autónoma) han sido recibidas en la vigente Constitución. También volvería a suscitarse en 1977 el debate sobre la cuestión foral, que tanta relevancia política y constitucional alcanzó durante buena parte de este periodo, en relación al mantenimiento del régimen peculiar que tradicionalmente había regido en las tres provincias vascas y en Navarra.

Así las cosas, lo más semejante a una formulación o decisión política básica sobre la forma de organización territorial se puede encontrar en el artículo 2 de la Constitución, en el que se afirman simultáneamente un principio de unidad nacional, de modo que el único Estado, internacional e internamente, es el español, coherentemente por otra parte con la atribución de la soberanía nacional a un único sujeto, el pueblo español (que figura en el artículo anterior) y el derecho a la Autonomía de nacionalidades y regiones, de modo que se abre la posibilidad de que estos entes territoriales accedan, en el marco de la Constitución, a formas de autogobierno.

La voluntad es clara aunque se utilicen términos algo confusos<sup>3</sup> : la afirmación de un pluralismo territorial desde luego sin precedente en la historia constitucional española, que se reafirma con el reconocimiento, en los dos artículos siguientes, de que las demás lenguas españolas distintas del castellano, lengua oficial del Estado, pueden ser cooficiales en las respectivas comunidades (pluralismo lingüístico), así como el de las banderas y enseñas de éstas, en régimen similar de utilización junto a la bandera de España en edificios públicos y actos oficiales (pluralismo simbólico).

3. Que se han venido a prolongar en el lenguaje político con el recurso a expresiones como "nación plural", "Estado plurinacional" o, en un punto más o menos intermedio y también con mayor predicamento, aquella que ve en España una "nación de naciones", todas ellas utilizadas por formaciones políticas que respaldaron la Constitución y, por tanto, su artículo 2.

Junto a estos principios de Unidad y Autonomía, aparece enunciado en el mismo artículo 2 el de la Solidaridad entre las comunidades, cuyo alcance, implica tanto límites a la actuación de la Comunidad Autónoma, como una habilitación para las atribuciones del Estado, pues debe garantizar los principios: «velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español», no permite considerarlo como un tercer pilar de este entramado básico, equiparable a los anteriores en cuanto a su función estructural.

A partir de estos enunciados, la organización territorial que se delimita materialmente de forma muy exigua, a pesar de ocupar prácticamente todo el Título VIII de la Constitución. Más que un modelo, en la Constitución se establece un proceso, fijando las reglas para acceder al autogobierno, pero sin perfilar enteramente cuál es su contenido. Quedaba así pendiente de una determinación futura, obligando a tomar tras la aprobación de la Constitución, algunas decisiones básicas que no aparecen plasmadas en su texto, lo que ha dado pie a hablar incluso de una desconstitucionalización de la forma de Estado.

## 2. Reconocimiento de la Autonomía de los entes locales

Antes de avanzar en el modo en que se desarrolló *ese proceso* de construcción de la forma de Estado hoy vigente, conviene apuntar que no son las Comunidades Autónomas las únicas entidades que integran esa estructura territorial, pues la Constitución también reconoce que los entes locales existentes en el momento de su aprobación, es decir, municipios y provincias y en los archipiélagos, las islas, gozan de Autonomía para la gestión de sus intereses.

Sin embargo, tampoco se explicita el contenido de esa Autonomía, pues apenas se establece que cuentan con personalidad jurídica y algunas reglas sobre los órganos a los que se encomienda su gobierno: respecto a los de provincias o islas, apenas para atribuírselo a diputaciones, cabildos, consejos u otras corporaciones de carácter representativo, mientras que es algo más extensa la alusión al régimen de gobierno municipal, que se atribuye a ayuntamientos integrados por alcalde y concejales electos, sin perjuicio de que por ley se establezcan las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto, esto es, el gobierno ejercido directamente por la asamblea de vecinos.

Sobre esta base, breve pero significativa si se considera en una dimensión histórica, pues impide que las autoridades locales sean nombradas y removidas discrecionalmente por el gobierno central<sup>4</sup>, se articula una administración local dotada de una Autonomía que contrasta claramente con la que van a disponer, al final del proceso que se describe a continuación, las Comunidades Autónomas. Así, en primer lugar, sus competencias, organización y financiación se de-

4. Entre otras razones, porque ostentan la condición de representantes, en la medida en que son elegidos por los ciudadanos en ejercicio del derecho de participación política, que vienen a hacer efectivo, por lo que sólo pueden ser privados de su cargo, al margen de su propia decisión, por un poder público con título suficiente, en principio la autoridad judicial.

finen en una ley aplicable con carácter general a todas ellas<sup>5</sup>. Entre los poderes que les confiere esa regulación legal, básicamente para la gestión de servicios administrativos, no está incluido el de elaborar normas con rango de ley, sino tan sólo reglamentario, y se establece, junto al control jurisdiccional, ciertos supuestos de control por los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas o del Estado: incluso en supuestos extraordinarios y tasados pueden implicar la disolución de esos órganos.

### 3. Derecho de nacionalidades y regiones a acceder a la Autonomía

En contraste con esta Autonomía local que se mantiene en un plano *administrativo*, tiene un carácter político la que van a disfrutar nacionalidades y regiones, aunque la Constitución, no establecía cuáles eran aquéllas, ni los criterios para identificarlas. Tampoco existía en el ordenamiento anterior más delimitación territorial que la de provincias y municipios, pues la agrupación de aquéllas en regiones carecía de consecuencias incluso en el plano administrativo. De ahí que el proceso que se abre con su aprobación esté caracterizado por un *principio dispositivo*, sobre todo, aunque no sólo, en dos dimensiones, la que se refiere al acceso mismo a la Autonomía y a la asunción de competencias.

No es obligatorio acceder a la Autonomía, pero si existe esa voluntad se deben cumplir una serie de requisitos para que un territorio de «provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes», «territorios insulares» y «provincias con entidad regional histórica» del que habla el artículo 143 se constituyan en comunidad, abriendo así un proceso que culmina con la aprobación del correspondiente *estatuto de Autonomía*.

Los rasgos, de esta norma, quedan perfilados en la propia Constitución, pues según el artículo 147, por una parte, crea la comunidad, le atribuye competencias y organiza sus instituciones; por otra, integra el ordenamiento jurídico del Estado y al tiempo es «norma institucional básica» de la comunidad autónoma.

Se trataría por tanto, de que la adopción de esas decisiones que la Constitución deja para momentos posteriores, depende de la existencia de un acuerdo entre las fuerzas políticas con presencia parlamentaria y que, una vez aprobado, no se pueda modificar unilateralmente ni siquiera por dicha mayoría. En realidad,

5. En realidad son varias: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (que regula la elección de concejales y alcaldes) y Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de las haciendas locales. Además, como la primera de estas leyes se dicta en ejercicio de competencias estatales para elaborar las «bases» del régimen jurídico de las administraciones públicas, existen también las correspondientes leyes de desarrollo aprobadas por cada comunidad autónoma (sobre la técnica bases más desarrollo, véase lo que se dice más abajo). En todo caso, es lo que se trata de subrayar, todas estas entidades están sujetas a una misma reglamentación, que puede establecer alguna peculiaridad (por ejemplo, para los municipios de gran población, en los términos introducidos en la primera de estas normas por la Ley 52/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), sin que participen en su elaboración y reforma. En este sentido, se trataría más de un caso de heteronomía, que de Autonomía.

tal requisito no figura en el texto constitucional, que sólo establece que la reforma de los estatutos se ajustará al procedimiento establecido en ellos, pero todos han incluido la necesidad de que sea aprobado por la respectiva asamblea legislativa, por mayorías reforzadas en mayor o menor medida: mayoría absoluta, de 3/5 o de 2/3 de sus miembros.

## Vías para la Autonomía

Existen varias vías para acceder a la Autonomía, en función de cómo se inicia el proceso, lo que determinaba una diferente tramitación y aprobación de los estatutos y, sobre todo, la asunción en ese momento fundacional de diferentes niveles de competencias y una determinada organización institucional. Sin utilizar tales términos, parecía partir la Constitución de un régimen ordinario y de otro especial, distinción que ha hecho fortuna: se ha convertido en habitual reconducir los diferentes supuestos que se registraron a dos grandes categorías, de modo que serían de régimen *privilegiado, especial o de primer grado* las que elaboraron sus estatutos más tempranamente y conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, mientras que las demás integrarían el régimen general u *ordinario*, si bien conviene precisar algo esta dualidad.

En primer lugar, porque a la vista de la extrema dificultad que implicaba el cumplimiento de los requisitos establecidos en ese artículo, con un referéndum en el que era necesario obtener una mayoría cualificada para ratificar la iniciativa de un número muy elevado de entidades locales, se quiso garantizar que ciertas comunidades pudieran discurrir por esta vía especial: de ahí que la disposición transitoria segunda fijó, de forma alternativa, que aquellos territorios que hubieran plebiscitado en el pasado un estatuto de Autonomía (durante la II República) quedaban exonerados de cumplirlos. Por tanto, de esas decisiones que era necesario adoptar tras la aprobación de la Constitución, ésta fue la primera, rodeada de un amplio acuerdo entre partidos de ámbito nacional y las fuerzas nacionalistas, al estar directamente inducida por la Constitución: se trataba de que el País Vasco, Cataluña y también Galicia (en esta última, por cierto, no había sido elegido ningún parlamentario nacionalista), las únicas que reunían aquella condición, accedieran a una amplia Autonomía en muy breve plazo. Los dos primeros estatutos se aprueban prácticamente al año de vigencia de la Constitución, después de debates ciertamente complicados, sobre todo con ocasión de la elaboración y tramitación del vasco<sup>6</sup>.

Despejada esta primera cuestión, quedaba abierto el debate sobre la Autonomía de los restantes territorios: si la iban a tener y en qué condiciones. En una deci-

6. Se trataba de una cuestión absolutamente trascendente desde un punto de vista de política constitucional: los diputados nacionalistas vascos se habían abstenido en la votación parlamentaria de la Constitución y la recomendación en ese mismo sentido para el referéndum de ratificación de la Constitución, celebrado el 6 de diciembre de 1978, tuvo un amplio seguimiento en las tres provincias vascas, en las que también fue más elevado el número de votos negativos que en el resto de España, aunque en todo caso no lograron superar a los afirmativos. Lograr un acuerdo con el nacionalismo vasco para aprobar este estatuto suponía que su acción se desarrollara en el marco constitucional, superando así el déficit de legitimidad que se hacía derivar de estos resultados.

sión que sin duda marca el desarrollo de este proceso, el principal partido de la oposición, pero con mayor representación en las elecciones generales y municipales de 1979 en Andalucía, pone en marcha el procedimiento para que ésta se constituya como comunidad por esta misma vía, una iniciativa con la oposición del partido gubernamental, lo que no impidió finalmente que se satisficieran los requisitos del artículo 151 (alguno de forma harto discutible).

Andalucía fue la única que siguió esta vía, además de las tres *comunidades históricas* citadas, dando a esa expresión un sentido propio, es decir, derivado de que la Constitución confiere relevancia jurídica a un determinado acontecimiento histórico. También obtuvo este mayor nivel competencial desde el momento inicial; de esta manera no sólo se dio continuidad al proceso autonómico, sino que se hizo en una línea de equiparación, sin dar lugar a entidades de carácter diferente.

### ¿Qué tipo de Autonomía se plasma en estos primeros estatutos?

Cataluña, Euskadi, Galicia y Andalucía coinciden en calificarse como «nacionalidades», lo que hubiera podido dar lugar a pensar que las restantes pasarían a engrosar la categoría de «regiones», configurándose así dos grados diferentes de Autonomía. Pero la recepción de estos dos términos en el artículo 2 de la Constitución no permite deducir necesariamente que existen dos tipos diferenciados de Comunidades Autónomas. La distinción, procede de la vía mediante la cual acceden a la Autonomía, que desencadenó, primero, un procedimiento diferente de elaboración, tramitación y aprobación de sus estatutos: el proyecto lo redactó una asamblea compuesta por los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones afectadas; posteriormente, una delegación de esta asamblea negoció un acuerdo con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados; tras alcanzarlo, el texto se sometió a referéndum del cuerpo electoral del territorio y finalmente se ratificó por los plenos de Congreso y Senado.

### Segunda fase de Autonomías

Tras la discrepancia manifestada, en ocasión del accidentado proceso andaluz, la tercera decisión básica sobre la forma de Estado fue fruto del acuerdo entre los dos principales partidos de la época, que el 30 de julio de 1981 suscriben unos *pactos autonómicos* cuyo contenido principal radicaba en la extensión de este sistema a toda España. Así, el acceso del resto de las comunidades, se llevó a cabo conforme a formalidades más accesibles, lo que llevó a aplicarles lo previsto en el artículo 143, que prevé un 'status' *ordinario*.

La aprobación de los estatutos que corresponden a esta segunda fase tuvo alguna peculiaridad por lo que se refiere a su elaboración, que correspondió a una asamblea que reunía a miembros de entidades locales -diputados provinciales o miembros de órganos interinsulares- y a los diputados y senadores elegidos en esas circunscripciones; sin embargo, aprobado el proyecto, su tramitación se realizó por las Cortes Generales como leyes orgánicas sin mayores especialidades. La diferencia sustancial entre una y otra vía estriba en el menor nivel

competencial que se ponía a disposición de estas comunidades, pero lo cierto es que sus rasgos definidores no difieren de las cuatro primeramente constituidas.

Las decisiones pudieron ir en otro sentido, con mayor o menor adecuación a las demandas que se formulaban: haber creado sólo tres comunidades, distinguir, por ejemplo, entre unas que dispusieran de potestad legislativa y otras limitadas a funciones de carácter ejecutivo y por tanto sin parlamento o quizá alguna más, pero lo cierto es que en un periodo relativamente corto, en buena medida por la existencia de entes preautonómicos<sup>7</sup>, entre 1979 y 1983 se constituyeron las 17 Comunidades Autónomas que abarcaban todo el territorio nacional excepto las dos ciudades situadas en el norte de África.

Aunque se trata de entidades muy diversas en cuanto a su extensión, población, desarrollo económico o identidad histórica propia, todas ellas surgen como corporaciones de Derecho público con potestad legislativa: se configura por tanto un Estado compuesto, con la pluralidad de ordenamientos jurídicos que es característica de esta forma de Estado. Precisamente de la atribución de potestad legislativa a las Comunidades Autónomas se deduce la condición *política* de la Autonomía de nacionalidades y regiones, cuyas leyes tienen el mismo rango que las del Estado, por lo que no están sujetas jerárquicamente a ellas, sino sólo a la Constitución y a su estatuto y no pueden ser fiscalizadas por los tribunales ordinarios, sino sólo por el Tribunal Constitucional, tal como se desarrolla en el trabajo dedicado a la ordenación de las fuentes.

La única excepción a esta generalización del sistema autonómico estaba en Ceuta y Melilla, cuya situación como enclaves españoles en territorio africano hizo que su encaje en esta estructura se demorara hasta 1995, en que se aprueban sus estatutos de Autonomía mediante ley orgánica<sup>8</sup>. Sin embargo, no pueden ser calificadas como Comunidades Autónomas: cuentan con mayores competencias que los restantes municipios, atribuidas en una norma específica para cada una de las dos ciudades, pero no ostentan potestad legislativa, no designan senadores; tampoco tienen más participación sus asambleas en la reforma del estatuto que la de adoptar la iniciativa o propuesta. Sin embargo, a efectos protocolarios sí suelen recibir ese trato. Así, sus presidentes han participado incluso en debates del Senado con los de las Comunidades Autónomas.

7. Antes de concluir la elaboración de la Constitución se habían creado órganos sin poderes decisivos pero que representaban la voluntad de constituirse, una vez entrara en vigor la Constitución, en Comunidades Autónomas. Iniciado ese proceso con el restablecimiento de la *Generalidad de Cataluña* y el nombramiento de Josep Tarradellas como presidente de dicha institución tras su regreso del exilio, durante el cual había mantenido simbólicamente tal cargo, se creó más tarde el *Consejo General Vasco* y posteriormente se sumaron otros entes preautonómicos de similares características, de los que formaban parte los representantes de los partidos que habían obtenido representación en cada uno de estos territorios en las elecciones de 1977. Por tanto, mientras se redactaba una Constitución que aparentaba dejar la cuestión abierta a iniciativas posteriores, en la práctica ya había un amplio acuerdo en la generalización del acceso a la Autonomía, de modo que estos entes anticiparon la existencia de la mayoría de las actuales comunidades.

8. La disposición transitoria quinta establece que ambas ciudades pueden constituirse en Comunidades Autónomas, a iniciativa de sus ayuntamientos y con autorización de las Cortes Generales, mediante ley orgánica.



En lo relativo al acceso a la Autonomía se han agotado las previsiones constitucionales, que en este punto al menos se puede dar por cerrado lo que la Constitución dejó abierto, máxime cuando está expresamente prohibida la federación de Comunidades Autónomas (artículo 145.1). No sólo no puede haber más comunidades, sino que tampoco está prevista la segregación, aunque sí la posible incorporación a otras comunidades. En la disposición transitoria cuarta de la Constitución, para el caso de Navarra en el País Vasco, así como en algunos estatutos de Autonomía respecto a provincias limítrofes u otros territorios.

En este proceso, se descarta configurar dos niveles diferentes de Autonomía, de modo que la posición de las Comunidades Autónomas viene marcada por una nota de igualdad: no quiere decirse con ello que todas respondan a un patrón similar, ni mucho menos, como a continuación se verá, que tengan las mismas competencias, pero sí que gozan de una Autonomía sustancialmente idéntica (si se quiere, cuantitativamente diferente, pero no cualitativamente). Tienen las mismas relaciones con el Estado, en lo que se refiere a participación en instituciones centrales o sistema de recursos jurisdiccionales. Un mismo nivel competencial, similares instituciones y también es idéntica la garantía de su Autonomía, con una salvedad que no carece de lógica, pero que no permite trazar por sí sola una radical distinción: para modificar los estatutos de aquellas cuatro comunidades que accedieron primeramente a esa condición se precisa no sólo la aprobación con las mayorías requeridas por las Cortes Generales y la Asamblea Legislativa de la comunidad, sino también la celebración de un referéndum de ratificación por el electorado de cada comunidad.

Sin embargo, es imposible negar que existan otros factores, al margen de la vía por la que accedieron a la Autonomía, para establecer diferencias entre comunidades. Uno de ellos es fácilmente objetivable: que se trate de «territorios forales», es decir, que hayan mantenido una forma de organización y administración peculiar cuyos orígenes hay que situar en el Antiguo régimen y hayan adquirido por tanto unos «derechos históricos» que la Constitución ampara y respeta (disposición adicional primera).

Pero tampoco esta circunstancia ha dado lugar sino a una forma peculiar de acceso a la Autonomía para una sola comunidad: en realidad, la Comunidad Foral de Navarra (ése es su nombre oficial) tiene como norma institucional básica una ley orgánica llamada "Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero Navarro", fruto de la negociación entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral, que no se aprobó ni nominal, ni procesalmente, como estatuto, aunque a todos los efectos, se trata de una norma equiparable a los estatutos de Autonomía, incluso con un régimen de reforma que, sin abandonar la idea de pacto, es equiparable a las previsiones más arriba descritas. La peculiaridad foral sí que dio lugar a la introducción de normas singulares en lo tocante a la asunción de competencias, a la organización de instituciones y, sobre todo, al régimen fiscal y financiero tanto de Navarra como de las tres provincias que se integran en el País Vasco, pero sin conferirles una condición sustancialmente diferente.

En Cataluña y el País Vasco, es especialmente intensa una conciencia nacional diferenciada, con grados diversos de compatibilidad, que llegan en sectores minoritarios pero en absoluto insignificantes a la negación radical, con la pertenencia a una nación española que sea la «patria común e indivisible de todos los españoles», como dice el artículo 2 de la Constitución. En estas comunidades, las opciones nacionalistas cuentan con amplio respaldo, hasta el punto de que ambas han estado presididas desde su constitución por miembros de este tipo de formaciones; se trata en todo caso de una primacía que ha oscilado con el tiempo y en función de los diferentes procesos electorales, pues son mucho mejores los resultados de las formaciones de ámbito estatal en las elecciones a Cortes Generales que en las de parlamentos autonómicos, pero no ha de olvidarse que incluso las organizaciones de estos partidos cuentan en ellas con un perfil propio y diferenciado (sobre todo, en Cataluña, los de izquierda).

El uso de términos tan elusivos en el artículo 2 (“nación”/“nacionalidades y regiones”) pretendía dar satisfacción a las reivindicaciones de estos sectores políticos, pues parecían distinguirse dos realidades diferentes. Pero la tendencia a la equiparación que ha marcado la configuración de la estructura territorial del Estado (que en buena medida, aunque con salvedades, también se proyecta sobre los poderes con los que cuentan las comunidades, como se verá en el epígrafe siguiente), entre otras causas, ha dado pie a mantener un discurso, con mayor o menor seguimiento, que sostiene que estas *sociedades diferentes* no se podrían reconocer como tales en el actual marco constitucional, cuya reforma sería necesario abordar para que se vieran satisfechas esas pretensiones.

## **España: Estado Plurinacional**

Al hilo de la propuesta de reformar la Constitución para especificar el nombre de las Comunidades Autónomas, se ha propuesto también determinar cuáles de ellas son nacionalidades, comunidades históricas o alguna otra denominación que advierta de esta peculiar condición. Desde luego, arrojaría claridad en un punto ciertamente confuso, pero no se alcanza a ver la efectividad de separar unas cosas de otras si no va acompañada esta operación de la reserva de ciertas competencias o de algún régimen jurídico peculiar al que sólo podrían acceder las que ostentaran esta nota especial, lo que no se ha precisado con exactitud.

En todo este debate sobre la diversidad nacional no ha de olvidarse que el carácter diferente, peculiar o singular ha de hacerse compatible con la condición plural de estas comunidades. Si algunas formaciones políticas nacionalistas sostienen que España es un Estado plurinacional, ese calificativo sería mejor aplicarlo precisamente a esas comunidades: más que varias naciones, perfecta y homogéneamente delimitadas por criterios territoriales, culturales u otros, integradas en una estructura estatal, se advierte que en algunas partes de ese Estado se manifiestan esos rasgos de plurinacionalidad, esto es, que en ellas los ciudadanos afirman diversos sentimientos nacionales, la mayoría (según revelan los estudios demoscópicos y reflejan los resultados electorales) de forma no excluyente, es decir, se consideran de manera simultánea españoles y catalanes, vascos y españoles.

Se ha sugerido recientemente que se podría utilizar, para remarcar esa condición especial, la expresión comunidad nacional; sin embargo, más que ser el País Vasco o Cataluña una comunidad nacional, se podría decir que conviven en ellas (y por tanto en España) varias comunidades nacionales, compartidas o sentidas como complementarias por muchos. Abordar el problema territorial requiere no sólo un reconocimiento de esta pluralidad por el Estado, sino también por parte de las Comunidades Autónomas, renunciando, por ejemplo, a articular proyectos que reflejen exclusivamente la visión de una de esas comunidades, como sin duda ocurre en la mencionada propuesta aprobada por el Parlamento Vasco.

#### *Los casos del País Vasco EUSKADI y Navarra*

*En un plano muy diferente se sitúa, por supuesto, la propuesta de estatuto político para Euskadi, aprobada a finales de 2004 por el Parlamento Vasco como reforma estatutaria, cuya toma en consideración ha sido rechazada por el Congreso de los Diputados. Sobre la base del "derecho a decidir" libremente el marco de organización que tienen los territorios y los ciudadanos vascos, se pretende establecer un régimen de "libre asociación" con España, con reconocimiento del derecho de secesión y reglas de integración (muy débil, como cabe suponer) que la diferenciarían de las restantes comunidades: distinción entre ciudadanía española/ciudadanía vasca, creación de una sala específica del Tribunal Constitucional y de un Poder Judicial propio, negociación de eventuales reformas del nuevo Estatuto, una vez aprobadas por el Parlamento Vasco, con las instituciones centrales.*

*Su evidente contradicción con los preceptos constitucionales se ha intentado salvar con una apelación al reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales, de modo que éstos no consistirían en el mantenimiento de un régimen singular de origen remoto, sino que serían fruto de una posición soberana, desde la cual pueden pactar, en condiciones de igualdad, las instituciones forales y las centrales los términos en los que aquéllas se integran (o asocian).*

*La experiencia navarra, revela una interpretación de los fueros muy diferente: es cierto que sus instituciones han negociado con el Gobierno central la peculiar norma institucional de esta comunidad vigente en la actualidad (y otras leyes a lo largo de los dos siglos anteriores, en épocas constitucionales y aún en ausencia de tal régimen), pero desde una posición de partida radicalmente diferente (y bastante más coherente con la idea misma de régimen foral, de origen medieval, y su desarrollo), que considera que estos derechos históricos y originarios no afectan a la unidad constitucional ni a la soberanía indivisible del pueblo español, como se establece en esa Ley orgánica de mejoramiento y reintegración de su régimen foral.*

## 4. La descentralización del poder

### Las Competencias

La segunda manifestación del principio dispositivo, con al menos la misma trascendencia, afecta al orden funcional, pues en la Constitución no figuran las competencias de las comunidades: aunque hay dos listados en los artículos 148 y 149, sólo un análisis apresurado llevaría a concluir que en ellos figuran las competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado, subrayando la función constitucional de este tipo de normas, cada estatuto de Autonomía atribuye la titularidad de competencias a la Comunidad Autónoma que se constituye a partir de su aprobación, pues ésta es una de las materias que forma parte de modo obligatorio de su contenido según el artículo 147.2.d).

Obviamente, el principio dispositivo tiene límites en este orden, que se concretan sobre todo en el artículo 149.1 de la Constitución, que establece una relación de poderes y funciones atribuidos en todo caso a las instituciones centrales del Estado: esas 32 cláusulas reflejarían la idea mínima de unidad que permite su propia existencia, por lo que quedan reservadas al Estado por mandato constitucional. No quiere esto decir exactamente que sean las (únicas) competencias del Estado, sino aquéllas que en principio sólo éste puede ejercer y, por tanto, un límite absoluto para la asunción de competencias en todos los estatutos.

Esas normas constitucionales y estatutarias, no son las únicas que pueden atribuir competencias: en lo que supone otra manifestación del carácter abierto de la organización territorial, mediante una ley aprobada por las Cortes Generales, es decir, una decisión unilateral del Estado, sin reformar los estatutos a través del complejo procedimiento antes descrito, es posible que las comunidades vean acrecidas o armonizadas sus competencias. Según establece el artículo 150, operarían este efecto tres categorías de leyes, con finalidad diversa:

- (i) *Leyes marco*, en virtud de las cuales se puede atribuir a las comunidades la facultad de dictar normas con rango de ley en el marco fijado en la propia ley.
- (ii) *Leyes orgánicas de transferencia y delegación*, en virtud de las cuales se pueden atribuir facultades de cualquier orden, de carácter por tanto legislativo o ejecutivo, que «por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».
- (iii) *Leyes de armonización*, en un sentido diferente, que establecen los principios necesarios para que se dé la armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas.

En tanto que normas atributivas de competencias, además de estar dotadas de cierta rigidez, con requisitos especiales para su aprobación, derogación o reforma, junto con los preceptos constitucionales y las normas estatutarias dictadas para delimitar las competencias de Estado y comunidades, integran también el parámetro de constitucionalidad de las normas con rango de ley, según el artícu-

lo 28.1 de la ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, lo que ha llevado a afirmar que, a estos efectos, todas ellas formarían el llamado *bloque de constitucionalidad*.

## Articulación de competencias

El sistema mediante el cual se articulan estas competencias, está dotado de una elevada complejidad, pues no se recibe el sistema del federalismo clásico o dual de repartición de bloques materiales o, para ser más precisos, no es el criterio que tiene más presencia en esta distribución de competencias. Ciertamente es que en algunos casos la titularidad de las funciones sobre una misma materia se reserva por la Constitución al Estado (así, por ejemplo, «nacionalidad», «relaciones internacionales», «Defensa y Fuerzas Armadas» o «Administración de Justicia»), mientras que en otras, al no existir reserva alguna, se posibilita, en principio, que sean asumidas por las Comunidades Autónomas con ese mismo carácter.

Sin embargo, es más frecuente que sobre una misma materia vengan a ejercer ambos entes competencias de diferente naturaleza, bien porque corresponda al Estado dictar normas (en materia de «legislación mercantil, penal y penitenciaria», «procesal», «laboral», «civil» o «sobre propiedad intelectual e industrial», entre otras), por lo que las comunidades sólo podrán asumir las relativas a su ejecución, bien porque las competencias legislativas de éstas se limiten al desarrollo de las normas básicas dictadas por el Estado (como ocurre en relación con «seguridad social», «protección del medio ambiente» o «régimen de prensa, radio y televisión»<sup>9</sup>).

El solo enunciado de esta última técnica evidencia sus múltiples dificultades: la potestad legislativa sobre un determinado sector material se fractura en dos niveles, uno básico y otro de desarrollo, que corresponden a dos entes diferentes, sin que la Constitución ni los estatutos de Autonomía aporten muchos elementos para despejar las dudas que suscita la determinación de su alcance, razón por la cual la mayoría de las respuestas que se puedan ofrecer proceden de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Es cierto que todo sistema de reparto territorial del poder está avocado a generar conflictividad, pero si a los elementos descritos se añade que en ocasiones lo que se reserva al Estado son las bases y coordinación (en materias relevantes como la «planificación de la actividad económica» o la «sanidad»).

No está claro si la reserva de la competencia sobre «legislación» se refiere sólo a la posibilidad de dictar normas con rango de ley o si abarca también la aprobación de normas reglamentarias; que son abundantes las salvedades en la reserva de competencias al Estado (al hacerse «sin perjuicio de...» esta o aquella función que sí puede corresponder a las comunidades).

9. Esta variedad de criterios pone de manifiesto la impropiedad de la calificación que aparece en el propio artículo 149.1 como «competencia exclusiva» de todas las que se reservan al Estado.

La conclusión es que esta articulación responde a las resoluciones del Tribunal Constitucional, que ha tenido que decidir en multitud de ocasiones a quién correspondía el ejercicio de una competencia controvertida, brindando así criterios de gran utilidad para la interpretación de cuestiones eminentemente problemáticas, abocadas a ser objeto de discusión casi permanente en sede académica y en foros políticos.

Hay que destacar además, en tanto se aleja de la concepción tradicional del federalismo, que el Poder Judicial se organiza bajo el principio de unidad jurisdiccional: existe una sola organización judicial, en la que se integran todos los tribunales, configurados en cuanto a su constitución, funcionamiento, gobierno y estatuto de los jueces conforme a normas estatales; su gobierno se atribuye a un Consejo General del Poder Judicial cuyos vocales son designados por las Cortes Generales. En definitiva, le corresponde aplicar tanto el Derecho del Estado como el de las Comunidades Autónomas (artículos 117 y 122 de la Constitución, así como la ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

También el reconocimiento de derechos fundamentales se proyecta sobre esta cuestión competencial: primero, porque sólo tienen esa condición (con la consiguiente vinculación a todos los poderes públicos, incluidos por tanto los que correspondan a este nivel autonómico) los recogidos en la Constitución (en concreto, en el Título I capítulo segundo del Título I). No se trata desde luego de materias ajenas al reparto de competencias, al contrario: la primera cláusula del artículo 149.1 reserva al Estado precisamente «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Ahora bien, el desarrollo de algunos (los de la sección primera del mencionado capítulo segundo, los mismos que están protegidos por el recurso de amparo ante los tribunales ordinarios y ante el Tribunal Constitucional, así como por el procedimiento de reforma más agravado) sólo puede hacerse por ley orgánica, esto es, por las Cortes Generales.

Además, el artículo 139.1 enuncia, dentro de las normas generales sobre organización territorial, un principio de igualdad íntimamente unido a esta noción: todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio. Como otras normas de principio referidas a la solidaridad (las diferencias entre estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales, artículo 138.2) o a la unidad de mercado (ninguna autoridad podrá adoptar medidas que obstaculicen la libertad de circulación de personas y bienes, artículo 139.2), se formula en términos cuyo alcance para las Comunidades Autónomas sólo ha podido ser establecido por vía jurisprudencial, por lo que en este aspecto es necesario remitirse al apartado que en este mismo volumen aborda esta cuestión.

## Traspaso de competencias

El efectivo ejercicio de buena parte de las competencias de carácter ejecutivo de las Comunidades Autónomas, en tanto eran desempeñadas con anterioridad

por el Estado, depende de que reciban el correspondiente traspaso, de que se les confieran a las comunidades los medios materiales y personales inherentes a la competencia. La Constitución no prevé ningún sistema para realizar este traspaso, sino que se remite a lo que dispongan los estatutos, de cuyo contenido mínimo forman parte las «bases para el traspaso de los servicios correspondientes» a las competencias asumidas.

La mayoría ha optado por crear comisiones mixtas Estado-comunidad autónoma, de composición paritaria (con miembros designados, en el mismo número, por el Gobierno de la Nación y el respectivo consejo de gobierno), que adoptan sus acuerdos por consenso entre ambas partes. De alcanzarlo, su contenido se aprueba por decreto del Consejo de Ministros, conforme, de modo más habitual, al siguiente esquema: se designan los servicios e instituciones que se traspasan, se relaciona el personal adscrito al servicio, con su situación administrativa, contractual o retributiva, se valora el coste efectivo de los servicios, se inventarían bienes, derechos y obligaciones que se traspasan y se precisan las funciones que asume la comunidad, las que se reserva el Estado y el procedimiento de ejercicio, incluyendo mecanismos de auxilio, coordinación y cooperación. Por lo tanto, para el caso de que no haya tal acuerdo, se da una situación de nula titularidad, no efectiva en tanto que no se presta el servicio. Para otros aspectos relativos al valor de estas normas.

Por último, existe una *cláusula residual* o de cierre a favor del Estado, en virtud de la cual las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas son de titularidad estatal, sumándose a las que le reserva el artículo 149.1 de la Constitución: esto implica que la voluntad de autogobierno, abierta a diferentes configuraciones en virtud del principio dispositivo, tiene en todo caso que manifestarse de forma expresa en el momento de elaborar el estatuto (inicialmente o en sus eventuales reformas), pues la asunción de competencias no puede hacerse mediante cláusulas generales.

Así, la delimitación inicial llevó a distinguir dos niveles competenciales claramente diferenciados en función de la vía seguida para acceder a la Autonomía, de modo que las que accedieron al régimen más restrictivo sólo pudieron asumir competencias en el ámbito material delimitado por las 22 cláusulas que se enumeran en el artículo 148 de la Constitución. Conforme a unos nuevos acuerdos autonómicos, firmados por los dos principales partidos políticos el 28 de febrero de 1992, se iniciaron las reformas estatutarias que se aprobaron a partir de 1994 (cuando ese plazo de cinco años había transcurrido con creces) y que, en diversas fases, culminaron en 1999. Con la ampliación de su ámbito competencial se confirmó la línea de equiparación ya apuntada, de modo que, con los matices que se introducen a continuación, todas tienen un límite común para asumir la titularidad de competencias: las que están reservadas al Estado por efecto del artículo 149.1.<sup>10</sup>

10. Por cierto, que esta reforma fue aprovechada también por varias comunidades para calificarse como nacionalidades (Aragón o Canarias) o "comunidad histórica" (Principado de Asturias, Cantabria).

En cuanto a las leyes estatales de contenido autonómico, sólo se ha recurrido a las modalidades que tienen como finalidad la ampliación de las competencias, esto es, las leyes marco (en el ámbito tributario, por lo que se trata de ellas en el capítulo dedicado a la financiación) y las leyes orgánicas de transferencia o delegación, dictadas éstas de manera singular o plural (para una sola comunidad o para varias), bien sea en forma puntual, limitada a una concreta función, bien más amplia, por bloques materiales. Con ellas se ha pretendido atender a finalidades muy diversas, algunas muy coyunturales, como la de permitir que dos comunidades, Canarias y Comunidad Valenciana, pudieran ostentar desde su creación competencias que desbordaban el listado del artículo 148, algo que no era posible de acuerdo con el procedimiento de constitución que siguieron, pero que respondía a una demanda de mayor autogobierno de esas dos comunidades.

También tuvo este carácter transitorio la ley orgánica que amplió el ámbito competencial de las comunidades de vía lenta, de manera previa a la reforma de sus estatutos (que se acaba de comentar), de modo que, tras su ejercicio por delegación, se consolida posteriormente la titularidad de la competencia con esa reforma. En otras ocasiones ha tenido como objeto la atribución de competencias que podían haber sido asumidas en el momento de elaborar el estatuto, aunque por la razón que fuera no se produjo esa asunción.

Con todo, los casos más interesantes son aquéllos en los que se delega o transfiere una competencia reservada al Estado en el artículo 149.1 (como las relativas a transportes o tráfico), puesto que revelan la extraordinaria apertura del sistema: incluso en ese ámbito reservado al Estado hay facultades susceptibles de delegación o transferencia «por su naturaleza», único límite que se establece para este tipo de leyes. No todas lo son, por supuesto, pero si existe acuerdo es posible incrementar a través de esta vía el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas de todas o sólo de alguna de ellas: por ejemplo, aquéllas que reclaman, como se vio, un mayor autogobierno en esas materias.

Ni la trascendencia de la cuestión ni la rigidez de las normas que lo regulan han impedido que se trate de un aspecto no sólo sujeto a discusión sino objeto de numerosos cambios. En esa variabilidad hay que registrar también la repercusión de los resultados electorales del Congreso de los Diputados y los pactos subsiguientes relativos a la formación y mantenimiento del gobierno central: en ausencia de mayoría absoluta en dicha cámara, se ha optado por recabar el apoyo de una o varias formaciones nacionalistas, con carácter puntual para la votación de investidura del Presidente del Gobierno o, con mayor proyección temporal, para toda la legislatura. Ha sido habitual, en esos casos, que tales acuerdos incluyan el compromiso de modificar este ámbito competencial o, el sistema de financiación.

La posibilidad de ostentar poderes diversos, al no asumir competencias sobre las mismas materias o no hacerlo con la misma intensidad en el caso de que ostenten las mismas funciones, ha conducido a un nivel competencial más o menos similar, sin perjuicio de que subsistan diferencias, que han dado pie a ca-



lificar este sistema de reparto del poder como asimétrico, es decir, que produce resultados desiguales o irregulares.

Las causas de estas diferencias son: hay circunstancias históricas, jurídicas, lingüísticas o incluso meramente geográficas, a las que en ocasiones se alude como hechos diferenciales, constitucionalmente reconocidas, que justificarían la titularidad de competencias específicas, propias tan sólo de aquellas comunidades que cuenten con esa nota singular (esto es, las demás, al carecer de tales características, no pueden asumir dichas competencias). Por lo que se refiere al marco actualmente vigente, habría que considerar que eso ocurriría con las competencias referidas a:

- (i) *Lenguas propias*, diferentes del castellano, que son cooficiales en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra, Comunidad Valenciana e Islas Baleares (con especial proyección en el ámbito de la enseñanza y el administrativo).
- (ii) *Derecho civil foral o especial*, esto es, para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho privado propio de ciertos territorios, que no fue suprimido en el momento de realizarse la codificación y se ha mantenido hasta la fecha (con diversa intensidad, ostentan estas competencias las comunidades relacionadas anteriormente y también Aragón).
- (iii) *Derechos históricos de los territorios forales*, a los que se alude, como se vio, en la disposición adicional primera y cuyas consecuencias más relevantes en este aspecto son la existencia de un sistema financiero y fiscal diferenciado en el País Vasco y Navarra, así como una organización territorial peculiar, basada en diputaciones forales, en la primera de estas comunidades. También se reconoce en la disposición adicional tercera que Canarias contará con un régimen económico singular, que se ha reconocido asimismo en los Estatutos de Ceuta y Melilla y en una ley para las Islas Baleares, en todos estos casos por razones geográficas muy evidentes.

En cambio, otras diferencias, no menos significativas, no tienen más origen que la voluntad política: ya se ha dicho que desde algunas comunidades se mantienen reivindicaciones de un mayor autogobierno, de reconocimiento de su situación particular, que se han reflejado bien en estatutos que intentan apurar hasta el máximo todas las posibilidades de asunción de competencias, bien mediante la transferencia por ley orgánica de determinadas competencias. Expresión más característica de la asimetría en el ámbito competencial, ésta es la razón de que sólo el País Vasco y Cataluña cuenten, por ejemplo, con una policía autonómica: son las únicas que han afirmado su voluntad de ejercer una competencia que, en los términos del artículo 149.1.29<sup>a</sup>, puede ser asumida por cualquier otra comunidad, cosa que hasta ahora no ha pasado, pero no hay que descartar que acontezca en el futuro.

## 5. Organización institucional

En la organización de las Comunidades Autónomas, se advierte una clara manifestación del carácter político de su Autonomía: la posibilidad de auto orga-

nizarse, que se despliega sobre todo al regular sus propias instituciones, que habrán de ejercer los poderes que integran.

La regulación de su organización institucional, que forma parte del contenido imprescindible de los estatutos de Autonomía, según el artículo 147.2.c), al tiempo que se enumera expresamente entre las competencias asumibles en los estatutos (artículo 148.1.1ª), ha dado lugar a la configuración en todas las comunidades de sistemas bastante homogéneos entre sí e inspirados a su vez en las instituciones estatales, por razones de índole jurídica y política: el artículo 152 de la Constitución contiene una organización tipo que estaba referida sólo a las comunidades que siguieron el artículo 151 para acceder a la Autonomía, no para limitar su capacidad de auto organización, sino, al contrario, para garantizar la existencia de una asamblea legislativa en tales comunidades.

Este esquema básico lo han seguido también las restantes comunidades, que no estaban en principio vinculadas por su contenido: así se acordó en 1981, en los pactos mediante los cuales se completó la formación de Comunidades Autónomas, uno de cuyos objetivos era precisamente configurar un modelo de organización política similar para las comunidades que se constituyeran a partir de ese momento, con algunas diferencias en gran medida suprimidas tras las reformas estatutarias iniciadas en 1994 (tenían que ver con el inicialmente más reducido ámbito competencial, que llevó por ejemplo a limitar los periodos de sesiones de los parlamentos de estas comunidades).

Lejos de ciertas concepciones tradicionales del federalismo, la Constitución establece algunos rasgos de la organización de las Comunidades Autónomas, que responden al principio democrático y al sistema parlamentario de gobierno, ya que sus elementos básicos vienen a ser una asamblea elegida por sufragio universal y un consejo de gobierno, responsable ante ella, cuyo presidente, que designa a los restantes miembros del ejecutivo, es el de la comunidad y recibe la confianza de la asamblea.

Junto a esta configuración mínima del sistema de gobierno, en el mismo artículo 152.1 se establecen ciertas reglas concretas para estos dos órganos: la asamblea legislativa, «elegida por sufragio universal», se configura como órgano representativo, de carácter unicameral y con denominaciones muy diversas, siendo las más frecuentes las de Cortes, Parlamento o Asamblea.

Por lo que afecta a su composición, la organización de estas elecciones está sujeta a una regulación uniforme, pues se considera integrada en el régimen electoral general que tiene que ser aprobado por ley orgánica (artículo 81.1). Por tanto, lo relativo a titularidad del derecho de sufragio (con censo único para todas las elecciones), competencias y organización de la administración electoral, ordenación del procedimiento electoral y recursos judiciales, al menos en sus aspectos sustantivos, se regula directamente en la ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general. Las comunidades pueden elaborar sus propias leyes electorales, completando la legislación estatal en algunas de estas

materias, pero incluso en el escaso margen de que disponen no se han apartado excesivamente de las previsiones generales, manteniendo el mismo régimen de las restantes elecciones.

En todo caso, hay dos materias de este ámbito electoral cuya regulación merece una consideración más detallada: en primer lugar, la mencionada ley orgánica establece que todas las elecciones autonómicas tengan lugar en la misma fecha, el último domingo de mayo, cada cuatro años (coincidiendo además con las elecciones locales), salvo en aquellas comunidades cuyo ordenamiento reconozca a su presidente la posibilidad de disolver anticipadamente la asamblea y convocar elecciones, que resultan ser las cuatro que accedieron en primer lugar a la Autonomía, tal potestad, curiosamente, se recoge en leyes, no en los estatutos. En lo que a organización se refiere, puede considerarse como la más importante manifestación de asimetría, pues les permite contar con un ciclo electoral propio.

En cuanto al sistema electoral, se afirma una clara orientación en el artículo 152: las asambleas legislativas se elegirán «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio». No existe, por el contrario, prescripción alguna en la ley electoral general sobre la materia: lógicamente, puesto que la composición de la asamblea sólo ha de estar regulada en el estatuto (los hay muy exhaustivos y otros que no dicen apenas nada sobre esta cuestión) y, en su caso, en la respectiva ley electoral autonómica.

Por inercia, por su adecuado funcionamiento o por cualquier otra razón, la mayoría mantiene los principales rasgos del sistema electoral del Congreso de los Diputados: circunscripción provincial, sólo utilizan otras demarcaciones las dos comunidades insulares, Asturias y Murcia, listas cerradas y bloqueadas, barreras electorales (es necesario superar el 3% o 5% de los votos para acceder al reparto de escaños), uso de la regla D'Hondt... Sin embargo, su rendimiento ha sido muy diferente: en función del número de miembros de la asamblea (oscilan entre 45 y 135), de las técnicas de prorrateo cuando se utilizan varias circunscripciones (hay cuatro comunidades uniprovinciales que no han creado ninguna división; en el resto, el mandato de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio ha dado lugar a que la adjudicación de escaños entre circunscripciones parta de un mínimo inicial alto, con un caso ya no de corrección territorial, sino de supresión radical de las diferencias: en las elecciones al Parlamento Vasco, las tres circunscripciones, a pesar de su muy diferente población, cuentan con el mismo número de diputados) o, por último, de la existencia de un subsistema propio de partidos (en la medida en que cuente con formaciones nacionalistas, regionalistas e incluso localistas). Aunque, en general, tienden en mayor medida a la proporcionalidad que el sistema electoral del Congreso de los Diputados que parece tomarse como modelo (dado el elevado número de parlamentarios que como término medio se elige en cada circunscripción), en algunos casos lo habitual es la existencia de mayorías absolutas, mientras que en otros hay gran fragmentación de la representación, con

las consiguientes complicaciones para la formación de gobierno y el desarrollo de sus funciones.

En todo caso, estas convocatorias electorales vienen a ser la única posibilidad de participar en los asuntos públicos en este nivel: dentro de una opción constitucional muy restrictiva para su ejercicio de forma directa mediante referéndum, ningún estatuto ha regulado la posibilidad de celebrar este tipo de consultas populares (fuera, claro está, de la ratificación de las reformas de los que se aprobaron por la vía del artículo 151), cuya convocatoria en todo caso habría de someterse a la autorización del Estado, pues esta competencia se le reserva en el artículo 149.1.32<sup>a</sup>.

En cuanto a los aspectos relativos a su estructura y funciones, la regulación contenida en estatutos y reglamentos parlamentarios se aviene a ese carácter representativo, manteniendo la analogía con las Cortes Generales en cuanto a reconocimiento de Autonomía, organización interna o estatuto de sus miembros se refiere.

Respecto a los *órganos ejecutivos*, el artículo 152.1 de la Constitución establece que las comunidades contarán con «un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla». Esto es, un órgano colegiado, pero en el que se distingue netamente la posición de su presidente respecto a la del resto de sus miembros, porque es el único que recibe directamente la confianza del parlamento: la formación del gobierno, siguiendo una vez más las previsiones constitucionales para el nivel estatal, tiene lugar tras cada renovación de la cámara; corresponde al presidente de la asamblea designar al candidato que presentará su programa y solicitará la investidura.

Se configura así un sistema parlamentario en el que no se registra la dualidad jefatura del Estado/jefatura del gobierno, si bien las circunstancias en las que desarrollen su actuación puede matizar esa posición: entre ellas, que el gobierno sea resultado de una coalición postelectoral y tenga por tanto un carácter heterogéneo; que no disponga de respaldo mayoritario; que el presidente sea o no al mismo tiempo el líder de su formación política... En todo caso, estas cuestiones relativas a la estructura y funcionamiento del ejecutivo, en las que la preeminencia presidencial ha de conciliarse con los principios colegial y departamental propios del sistema parlamentario, han sido objeto por lo general de una regulación bastante precisa, más en normas legales que en los propios estatutos, conforme a las cuales desarrollan sus funciones de dirección política, potestad reglamentaria y dirección de la administración autonómica, en su doble dimensión de órganos constitucionales y administrativos.

Atención especial en un sistema parlamentario de gobierno debe merecer el modo en que «el presidente y los miembros del consejo de gobierno serán po-

líticamente responsables ante la asamblea», como establece el artículo 152.1. El mantenimiento de las grandes líneas establecidas en la Constitución para las relaciones entre Gobierno y Cortes Generales ha llevado a que el *control parlamentario* responda a una visión extremadamente racionalizada de este sistema, orientada a garantizar la estabilidad del ejecutivo.

En la Comunidad Autónoma Vasca, estas asambleas, además de contar con una serie de instrumentos dirigidos a fiscalizar la labor gubernamental a través de preguntas, interpelaciones, comparecencias, comisiones de investigación, pueden exigir la responsabilidad política del consejo de gobierno mediante mociones de censura constructivas. Se exige mayoría absoluta para su aprobación y ha de presentarse con un candidato alternativo, con lo que su aprobación implica no sólo el cese en sus funciones del ejecutivo censurado, sino la automática investidura de aquél como presidente de la comunidad la responsabilidad individual de los consejeros también puede ser exigida por el Parlamento Vasco, conforme a una disposición legal, no estatutaria, mediante mociones de censura que han de ser aprobadas por mayoría absoluta, pero sin candidato alternativo: supondrían el cese del consejero censurado, siendo sustituido por quien designe el *'lehendakari (Presidente del País Vasco)*.

Por último, la cuestión de confianza también mantiene los mismos caracteres que en la Constitución: la iniciativa corresponde al presidente de la comunidad, versará sobre su programa o una declaración política y sólo tiene efectos en caso de que la votación sea desfavorable: se entiende retirada la confianza, el Gobierno debe dimitir y se ha de iniciar el proceso que conduzca a la investidura de un nuevo presidente.

Junto a estos órganos, cuyas relaciones definen el sistema político, muchas comunidades han creado *otras instituciones*, relacionadas en mayor o menor medida con el legislativo y el ejecutivo: órganos consultivos (tomando como modelo el Consejo de Estado), de fiscalización externa (Tribunal de Cuentas) o comisionados para la tutela de derechos y la supervisión de la administración (Defensor del Pueblo), entre otros. La ausencia de regulación constitucional (y en muchos casos también estatutaria) no ha evitado que sus características organizativas y funcionales guarden también un gran paralelismo con lo establecido en las normas que regulan dichas instituciones estatales, ni tampoco que se hayan suscitado problemas para deslindar el ámbito de actuación que corresponde a cada una de ellas, que han dado lugar a respuestas legales o jurisprudenciales diversas.

Por último, aunque con menor intensidad, también se manifiesta la vertiente organizativa de la Autonomía de nacionalidades y regiones en la posibilidad de dotarse de *instituciones territoriales internas* o «circunscripciones territoriales propias», creadas mediante la agrupación de municipios limítrofes, que contarán con plena personalidad jurídica, según establece el artículo 152.3 de la Constitución. Teniendo en cuenta que las corporaciones locales cuya existencia garantiza la Constitución (municipios y provincias) no pueden ser suprimidas

por las Comunidades Autónomas (incluso la alteración de los límites provinciales debe hacerse por ley orgánica), se ha ejercido de forma muy desigual, en función de la extensión y número de provincias con que cuente cada comunidad y, sobre todo, de su carácter insular y de su tradición histórica. En su manifestación menos intensa, ha dado lugar a entes administrativos (mancomunidades, áreas metropolitanas...) de coordinación entre municipios, sin órganos propios de gobierno.

Más singulares son los cabildos y consejos insulares en Canarias e Islas Baleares y, sobre todo, como consecuencia del reconocimiento del régimen foral, las diputaciones de las tres provincias integradas en la Comunidad Autónoma Vasca. Ciertamente, por su ámbito territorial, no se trata de una de esas circunscripciones propias, de carácter intermedio entre municipio y provincia, pero por su organización y potestades las diputaciones forales difieren notablemente del régimen común de las diputaciones provinciales: sus miembros se eligen por sufragio directo (la composición de éstas se establece a partir de los resultados de las elecciones municipales), cuentan con un régimen de funcionamiento cuasi parlamentario (que no es posible apreciar en el resto de diputaciones) y, sobre todo, han mantenido las competencias que ostentaban, incluidas las importantes funciones financieras en el marco del peculiar sistema de convenio.

## Organización del Estado

Se advierte en este punto muy claramente que la falta de definición constitucional, sólo permitió acomodar en muy escasa medida la estructura de estos órganos a la existencia de Comunidades Autónomas: como se ha dicho, cuando la Constitución establece sus rasgos principales éstas todavía no existían, ni estaba claro cuántas iban a crearse ni sus competencias, ni su organización; ahora bien, no sólo es que ignoren estas normas una descentralización que estaba por concretar, es que en algunas de estas instituciones se mantienen expresamente los criterios territoriales existentes hasta entonces.

Así se aprecia con claridad en las Cortes Generales: todos los miembros del Congreso de los Diputados son elegidos en circunscripciones provinciales, con un prorrateo entre ellas que atiende a criterios poblacionales pero fuertemente corregidos, lo que genera una importante sobrerrepresentación de los territorios menos poblados. Sin embargo, aunque el sistema funciona globalmente como mayoritario (a pesar de utilizar una fórmula proporcional), no ha impedido que se exprese el pluralismo territorial, puesto que las formaciones nacionalistas acceden a esta cámara. En mayor medida, si concurren en circunscripciones muy pobladas y alcanzan un significativo porcentaje de votos; en todo caso, la exigencia de superar una barrera del 3% de los votos válidos opera en cada circunscripción, no a nivel nacional.

Aunque su número total no es elevado (viene a corresponderse con el porcentaje de votos obtenidos, sin grandes desviaciones al alza o a la baja, lo que conviene subrayar, dada esa tendencia del sistema electoral a funcionar más

bien como mayoritario, han llegado a ostentar en determinadas legislaturas una posición clave para la constitución y el mantenimiento de gobiernos que carecían de mayoría absoluta, sin integrarse hasta la fecha en el ejecutivo, lo que ha tenido la consiguiente repercusión en aspectos competenciales y financieros, en la medida en que al tiempo ocuparan el gobierno de su Comunidad Autónoma.

En el ámbito del ejecutivo, hay que subrayar que la provincia no sólo tiene la consideración de ente local con Autonomía administrativa, sino que es también «la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (artículo 141.1). El mantenimiento de este criterio para el despliegue de los servicios administrativos del Estado por todo su territorio, de tradición fuertemente centralista, ha de conciliarse en todo caso con una figura de nueva planta, prevista en el artículo 154 de la Constitución: el delegado del Gobierno, que dirige la administración central en el territorio de la comunidad y la coordina con la autonómica.

Aunque medidas legales acordadas con posterioridad han pretendido reforzar la dimensión autonómica en este ámbito. Así, la desaparición de los gobernadores civiles, sustituidos por subdelegados del Gobierno por efecto de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado), se trata de una división que no puede ser ignorada en cuanto al ejercicio de las numerosas competencias de carácter ejecutivo que ostenta el Estado.

## **6. El Estado y las Comunidades Autónomas: colaboración, participación y control**

Las últimas consideraciones sobre el marco normativo de la organización territorial han de estar dedicadas a las previsiones sobre las relaciones entre poderes centrales y autonómicos, que no pueden actuar como entes estancos, ajenos a la influencia recíproca. Configuradas mediante potestades e instrumentos variados, se deduce de su posición constitucional que han de atender a una nota común, la ausencia de una facultad general de control o tutela por parte del Estado sobre las comunidades y la imposibilidad por tanto de articularlas a partir del principio de jerarquía.

Dentro de las varias manifestaciones en las que se despliegan estas relaciones, hay que destacar que la actuación conjunta del Estado y las comunidades, a pesar de que no puede ser considerada como una circunstancia excepcional, sino como una exigencia para el buen funcionamiento del sistema (aunque tengan funciones diferenciadas, para alcanzar ciertos objetivos puede ser más conveniente o incluso necesaria la cooperación entre entes diversos), como en tantas otras cuestiones relativas a la forma de Estado, no cuenta con un tratamiento normativo acorde con esta trascendencia. En realidad, sólo respecto al plano horizontal, el de las relaciones entre comunidades, se encuentra una mínima regulación en el artículo 145, limitada prácticamente a establecer una forma de control del Estado: partiendo de que las comunidades pueden obligarse mediante convenios por su propia naturaleza de instancias políticas de gobierno, esta capacidad habría de desarrollarse no sólo dentro de los límites derivados de

la Constitución (indisponibilidad de competencias), sino también en el marco que en ella se establece, que se concreta en la prohibición de constituir federaciones y en un control por las Cortes Generales que se desarrolla de acuerdo a dos modalidades: la primera está prevista para el caso de que la colaboración verse sobre la gestión y prestación de servicios propios, referidos por tanto a la actuación administrativa.

En ese supuesto, las comunidades han de comunicar la suscripción del convenio a las Cortes Generales, en los términos establecidos en los estatutos, que vienen a señalar en términos generales que ha de ser remitido simultáneamente a ambas cámaras y que existe un plazo de 30 días para que entre en vigor, durante los cuales ha de procederse a su examen por las Cortes Generales, del que se puede derivar bien su aceptación, bien su calificación como *acuerdo de cooperación*, lo que daría lugar a la puesta en práctica de la segunda modalidad de control, que en realidad no tiene un ámbito bien definido: siempre que verse sobre cualquier otra materia, es necesario que previamente a su entrada en vigor sean autorizados por ambas cámaras.

En cambio, no existe ninguna referencia constitucional expresa a las relaciones de carácter vertical, esto es, las que establezcan el Estado y las Comunidades Autónomas, que evidentemente han existido a lo largo de todo este proceso de descentralización.

También se ha articulado mediante comisiones bilaterales y foros multilaterales o conferencias sectoriales, en cuyo seno se reúnen representantes del Gobierno central y de los ejecutivos autonómicos. Con una regulación legal que además de dispersa es, en el mayor de los casos, escasa, la relevancia práctica de este tipo de organismos ha sido muy variada, en función, entre otros factores, de cuál sea la distribución de las competencias en cada uno de esos sectores. Así, junto a un órgano de gran relevancia como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (como se analiza en el capítulo correspondiente), en otros ámbitos apenas han servido como cauce para el intercambio de información, sin apenas capacidad decisoria. Como muestra de todas las insuficiencias en que se desarrolla esta colaboración, baste decir que sólo en octubre de 2004, sin norma legal alguna que defina su posición o funciones, ha tenido lugar la primera conferencia que ha reunido al Presidente del Gobierno y a los presidentes autonómicos.

## **Participación en la política estatal**

En cuanto al establecimiento de fórmulas para que las Comunidades Autónomas participen en la determinación de la política estatal, su intervención en los procesos normativos se reduce a que las asambleas legislativas soliciten del Gobierno que adopte un proyecto de ley o remitan una iniciativa a las Cortes Generales en forma de proposición de ley (o de reforma constitucional, como se dijo al tratar este punto). En esos términos, por razones sólo de oportunidad política, puede el Gobierno atender o no esa solicitud y las Cortes Generales considerar (introduciendo en su caso las modificaciones que estimen oportunas) o rechazar esa propuesta (artículos 87.2 y 166 de la Constitución).



En cambio, parece haber una previsión muy clara para que esa participación se articule al menos en una institución del Estado: el Senado, que se define como «cámara de representación territorial» (artículo 69.1). Justificado así el carácter bicameral de las Cortes Generales, atiende éste a un modelo *imperfecto o atenuado*, en el que el Congreso de los Diputados cuenta con más funciones y mayor capacidad de decisión, con dos excepciones, la reforma constitucional y la apreciación del interés general que justifica la aprobación de una ley de armonización.

Ese desequilibrio se aprecia en primer lugar en el procedimiento legislativo: comienza en el Congreso de los Diputados (salvo la autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas -que no es exactamente un acuerdo legislativo- y la aprobación de la ley que regule un fondo de compensación interterritorial), el Senado tiene fijado un plazo para pronunciarse y en caso de discrepancia entre ambas cámaras, el Congreso de los Diputados puede hacer prevalecer su criterio. Sólo cabe el recurso a la formación de comisiones de composición paritaria, encargadas de proponer un acuerdo entre las posiciones divergentes, en relación a la ratificación de tratados internacionales y en los dos supuestos antes mencionados en los que la tramitación parlamentaria comienza en el Senado: en estos casos, si la propuesta de la comisión mixta no fuera aceptada por ambas cámaras, decidiría el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.

En ese supuesto, las comunidades han de comunicar la suscripción del convenio a las Cortes Generales, en los términos establecidos en los estatutos, que vienen a señalar en términos generales que ha de ser remitido simultáneamente a ambas cámaras y que existe un plazo de 30 días para que entre en vigor, durante los cuales ha de procederse a su examen por las Cortes Generales, del que se puede derivar bien su aceptación, bien su calificación como acuerdo de cooperación, lo que daría lugar a la puesta en práctica de la segunda modalidad de control, que en realidad no tiene un ámbito bien definido: siempre que verse sobre cualquier otra materia, es necesario que previamente a su entrada en vigor sean autorizados por ambas cámaras.

En cambio, no existe ninguna referencia constitucional expresa a las relaciones de carácter vertical, esto es, las que establezcan el Estado y las Comunidades Autónomas, que evidentemente han existido a lo largo de todo este proceso de descentralización.

También se ha articulado mediante comisiones bilaterales y foros multilaterales o conferencias sectoriales, en cuyo seno se reúnen representantes del Gobierno central y de los ejecutivos autonómicos. Con una regulación legal que además de dispersa es, en el mayor de los casos, escasa, la relevancia práctica de este tipo de organismos ha sido muy variada, en función, entre otros factores, de cuál sea la distribución de las competencias en cada uno de esos sectores. Así, junto a un órgano de gran relevancia como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (como se analiza en el capítulo correspondiente), en otros ámbitos apenas han

servido como cauce para el intercambio de información, sin apenas capacidad decisoria. Como muestra de todas las insuficiencias en que se desarrolla esta colaboración, baste decir que sólo en octubre de 2004, sin norma legal alguna que defina su posición o funciones, ha tenido lugar la primera conferencia que ha reunido al presidente del Gobierno y a los presidentes autonómicos.

Por lo que al control parlamentario se refiere, corresponde a ambas, si bien sólo el Congreso de los Diputados puede pronunciarse sobre el otorgamiento y retirada de la confianza al Gobierno, por lo que la investidura, la cuestión de confianza y la moción de censura son trámites que se ventilan exclusivamente en esta cámara. En fin, otras funciones privativas del Congreso de los Diputados son la convalidación de decretos-leyes, la autorización de convocatoria de referéndum y la declaración y el control de los Estados excepcionales.

En esta posición de menor relevancia, ¿tiene el Senado algún rasgo especial, de orden «territorial», que justifique su existencia? Contradiendo claramente esa definición, lo cierto es que no se pueden deducir apenas de la propia Constitución, ni tampoco, consecuentemente, de otras normas: así, en cuanto a su *composición*, es cierto que el sistema electoral es diferente al del Congreso de los Diputados, pero sólo se corresponde a esta idea de representación territorial que alrededor de una quinta parte de los senadores sean designados por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: uno por comunidad, más otro por cada millón de habitantes (51 de un total de 259 en la actualidad). El resto son elegidos por sufragio universal, estableciendo la Constitución que se elegirán 4 en cada provincia peninsular, 3 ó 1 en las islas y 2 en Ceuta y Melilla (en total, 208 senadores).

Una cifra básicamente igual que no aportaría sino representación de entidades locales que gozan de mera Autonomía administrativa. Por lo demás, los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados se reproducen en el Senado, dado su menor peso político, con independencia de las cualidades personales de los candidatos y de las diferencias en el procedimiento de votación (voto múltiple o plural limitado, no mediante listas cerradas y bloqueadas) y en la fórmula electoral (mayoritaria), si bien la sobrerrepresentación de los distritos menos poblados, mucho más acentuada que en el Congreso de los Diputados, puede provocar, que la relación de fuerzas sea diferente en cada cámara.

Aún menos se aprecia ese carácter en las *funciones* [tan sólo la autorización al Gobierno para adoptar medidas extraordinarias (artículo 155.1) tiene relación con esa definición] o en la *organización*, que lógicamente reproduce la dinámica del Congreso de los Diputados, al agruparse los senadores por afinidad ideológica y no por criterios territoriales (aunque dentro de cada grupo parlamentario, los senadores de una misma comunidad pueden constituir grupos territoriales, esta posibilidad ha tenido una escasa, por no decir nula, funcionalidad).

La evidente desconexión entre esa definición y las restantes normas constitucionales sólo ha procurado paliarse mediante una reforma del Reglamento del

Senado concluida en 1994 con la creación de una *Comisión General de Comunidades Autónomas*, es decir, un órgano interno de la cámara en cuyos debates no sólo pueden participar senadores sino también miembros del Gobierno y de los consejos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, que pueden además instar la convocatoria de una sesión. Pero sus funciones son similares a la del resto de comisiones, a salvo de un debate anual sobre la situación del Estado de las Autonomías, en una sesión monográfica, cuyo alcance es imposible medir pues solamente se ha celebrado en dos ocasiones desde entonces<sup>11</sup>.

Con todas esas insuficiencias, la participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito parlamentario encuentra cierto eco, que es mucho más difícil advertir en el jurisdiccional: partiendo de que jueces y magistrados de carrera integran un cuerpo único, cuyo estatuto y selección ha de establecerse por la ley orgánica del Poder Judicial. Tampoco se prevé su participación en la designación de los integrantes ni del Consejo General del Poder Judicial (todos sus vocales, como se ha dicho ya, son propuestos por las Cortes Generales), ni del Tribunal Constitucional, de cuyos doce magistrados ocho son propuestos por las Cortes Generales, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial, aunque no es infrecuente que entre sus miembros, en función de cómo se cierren los acuerdos entre las fuerzas políticas, figuren juristas propuestos por grupos parlamentarios nacionalistas.

Queda reducida tan sólo a la participación en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio (a la que alude el artículo 152.1, párrafo 2 de la Constitución), así como, ya por mandato legal, en la composición de los tribunales superiores de justicia (ciertas plazas han de cubrirse por el Consejo General del Poder Judicial entre candidatos propuestos por la respectiva asamblea legislativa).<sup>12</sup>

Más justificado está que la Constitución no aluda a la manera en que las comunidades hayan de participar en los asuntos relacionados con la Unión Europea, por la sencilla razón de que la adhesión de España fue posterior a su elaboración. Ante la ausencia de criterios constitucionales, los problemas que suscita este proceso de integración supranacional en relación con la organización territorial del Estado se han tenido que resolver básicamente en sede jurisdiccional,

11. Ya en el momento en que se aplicaron estas nuevas normas se advirtió de su limitación, pues una reforma del reglamento interno no permite cambiar la composición ni la posición del Senado en el sistema constitucional. Se decidió entonces iniciar el estudio de una reforma constitucional, sin que llegara a formularse propuesta institucional alguna. Como ya se ha señalado, figura entre los aspectos que desea modificar el actual Gobierno, con toda lógica, si bien hasta el momento no ha concretado el sentido de las variaciones, que han de afectar indefectiblemente a esas dos cuestiones: el Senado sólo será cámara de representación territorial si en su composición se atiende a las Comunidades Autónomas (lo que exige despejar una cuestión de notable importancia: ¿serán elegidos por sufragio directo o designados por órganos de éstas?) y se dedica a tareas, aún por definir, en las que se reconozca esa representación. En todo caso, esta iniciativa gubernamental no se ha hecho eco de propuestas más radicales, que no consideran necesario articular parlamentariamente esta representación territorial.

12. También hace posible la Ley Orgánica del Poder Judicial que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias respecto al estatuto y régimen jurídico (formación, selección, destinos...), no de jueces y magistrados, pero sí del personal al servicio de la Administración de justicia (secretarios, oficiales, agentes).

con la debida recepción de ciertos principios del Derecho Comunitario, en especial el de Autonomía institucional.

## Conflictos entre gobiernos

Por último, hay que prever la manera de solucionar los conflictos que inevitablemente genera todo sistema de reparto territorial del poder, necesidad que aparece incluso en aquéllos que cuentan con unas determinaciones normativas con mayor grado de precisión técnica y de respaldo político que las hasta ahora consideradas. Este control tiene un carácter básicamente jurisdiccional, pues es posible, en primer lugar, hacer uso de los procedimientos ordinarios que permiten impugnar la actuación administrativa y la actividad legislativa, estatal o autonómica, esto es, respectivamente, los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa [artículos 106 y 153.c) de la Constitución] y el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional [artículo 161.1.a)].

Junto a ellos, existen dos procedimientos específicos, cuya existencia obedece exclusivamente a este reparto territorial del poder: entre las competencias del Tribunal Constitucional está también el control de la actividad no legislativa mediante los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre éstas entre sí [artículo 161.1.c)] y, con un carácter algo más peculiar, la impugnación de disposiciones autonómicas por el Estado prevista en el artículo 161.2 (es singular porque sólo puede actuarla el Estado, porque tiene que estar basada en motivos no competenciales y porque la invocación de este precepto por el Estado, en cualquier proceso, provoca la suspensión temporal de la norma o acto autonómico impugnado). En todo caso, la configuración de los procesos constitucionales es abordada en el trabajo dedicado al desarrollo jurisprudencial.

En cuanto a los procedimientos de carácter extra jurisdiccional, destaca, por responder a supuestos extraordinarios, la previsión del artículo 155 de la Constitución: de acuerdo con el modelo de *intervención federal*, faculta al Gobierno para adoptar las medidas necesarias para compeler a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones. Último recurso, de carácter excepcionalmente grave, afortunadamente aún no utilizado, plantea una duda fundamental, que se refiere a las medidas que puede adoptar el Gobierno, no demasiado precisadas en la Constitución: no permite la suspensión del autogobierno, aunque sí la Autonomía funcional, de modo que éste puede dictar órdenes, que procederían de una autoridad, sólo para este supuesto, superior.

Lo que sí tiene un cierto desarrollo es el procedimiento que ha de seguirse por el Gobierno: en primer lugar, ha de apreciar que la comunidad incumple sus obligaciones constitucionales o legales o actúa de modo gravemente atentatorio al interés general de España. En ese caso, debe requerir al presidente de la comunidad el cumplimiento de las obligaciones o el cese de la actividad lesiva, puesto que sólo la desatención de este requerimiento permite poner en práctica estas previsiones. Si así fuera, además, ha de obtener la autorización de la intervención por el Senado, en una votación favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

## A modo de orientación bibliográfica

Dadas las características de este trabajo, se ha preferido reunir en este apartado final algunas de las más destacadas referencias generales sobre la forma del Estado en España, que habrán de completarse, con las que se ofrezcan en las restantes contribuciones reunidas en este volumen. Cabe destacar las obras de Eliseo AJA: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza, 1998 (segunda edición de 2003), Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y Pablo GARCÍA MEXÍA

Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas. Madrid, Montecorvo/Instituto Nacional de Administración Pública, 2003 y Gumersindo TRUJILLO FERNÁNDEZ: *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

Ha recopilado sus trabajos sobre la materia Juan José SOLOZÁBAL en *Las bases constitucionales del Estado autonómico*. Madrid, McGraw-Hill, 1998, y *Nación y Constitución. Soberanía y Autonomía en la forma política española*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004. Sin ofrecer un completo panorama sobre la organización territorial, abordan cuestiones generales Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid, Alianza, 1985, José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal. La Autonomía como principio estructural del Estado*. Madrid, Tecnos, 1985, Javier RUIPÉREZ ALAMILLO: *La protección constitucional de la Autonomía*. Madrid, Tecnos, 1994, o Gerardo RUIZ-RICO RUIZ: *Los límites constitucionales del Estado Autonómico*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

Para aspectos más concretos de todas las cuestiones analizadas, se pueden consultar las voces correspondientes reunidas en Manuel ARAGÓN REYES (coord.): *Temas de Derecho Constitucional*. Madrid, Cívitas, 2001, especialmente el volumen II (Organización del Estado).

Como balances generales formulados recientemente, resultan útiles tanto Eliseo AJA y Carles VIVER PI-SUNYER: "Valoración de 25 años de Autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69 (2003), como Eliseo AJA: "El Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución", ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de *Derecho Constitucional* (Sevilla, 3 a 5 de diciembre de 2003). Se encuentra en: [www.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/eliseo%20AJA.pdf](http://www.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/eliseo%20AJA.pdf)

Un marco general, con referencias a diversos ordenamientos, lo proporciona Enric ARGULLOL MURGADAS (dir.): *Federalismo y Autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los Estados compuestos*. Barcelona, Ariel, 2004 (reúne las respuestas de destacados especialistas de cada país a un cuestionario común; de lo referente a España se encarga Carles Viver Pi-Sunyer).

Por último, para seguir la evolución del Estado autonómico, resulta imprescindible el *Informe Comunidades Autónomas* editado con carácter anual por el Institut de Dret Públic; dirigido primeramente por Eliseo Aja y en la actualidad por Joaquín Tornos, da cuenta de la actividad estatal y autonómica al tiempo que incluye en cada volumen varios trabajos monográficos sobre aspectos relevantes de la organización territorial del Estado.

## Conclusiones de la experiencia española<sup>13</sup>

*El proceso autonómico en España, basado en las raíces históricas de la pre existencia de comunidades diferenciadas en lengua y cultura anteriores al Estado Español, y la negación de estas diferencias por la dictadura de Francisco Franco, han dado lugar a un proceso prolongado y difícil detallado por el Dr. Pajares, más en sus aspectos jurídicos, que en el complicado tema de las negociaciones políticas basadas en distintas correlaciones de fuerzas entre gobiernos del Estado y gobiernos de las comunidades desde 1978 hasta la actualidad.*

*En España, existe un consenso respecto a que los procesos autonómicos han sido no solamente una reivindicación de las comunidades que históricamente la demandaban, Euskadi, Cataluña y Galicia, sino sobre todo una red de negociaciones que son una constante para delimitar y establecer las competencias y recursos.*

*Esta experiencia, nos interesa como bolivianos, debido a las grandes dificultades y juegos políticos que nos esperan en un largo proceso que durarán décadas, con avances y retrocesos a partir de los poderes políticos y de la existencia de recursos. Es acertado pues, sin ningún ánimo de imitar, simplemente analizar las Autonomías en otros Estados para prevenir conflictos y prever soluciones y sobre todo para tomar el proceso con la debida seriedad, más allá de la consigna "Autonomía ya".*

*La brillante y erudita ponencia del Dr. Emilio Pajares, es densa y requiere un conocimiento de la realidad española para su total comprensión. Sin embargo, extractamos aspectos sintéticos y fundamentales que podrían ser tomados en cuenta en el actual proceso boliviano.*

- *Los Estatutos Autonómicos en España son aprobados por el Parlamento, con lo cual son una legislación del Estado. Lo cual no ocurre en el caso boliviano donde la aprobación se da en cada entidad territorial.*
- *El caso español, ha presentado varias vías para acceder a las Autonomías, en una primera etapa Euskadi, Cataluña y Galicia, y posteriormente las otras comunidades, pero con distintos tratamientos respecto a los niveles de competencias.*
- *Las competencias se han ido negociando entre Estado y Comunidades Autónomas a partir de sus capacidades económicas y posibilidades de negociación política.*
- *Todas las Autonomías tienen las mismas relaciones con el Estado y sus instituciones son similares.*
- *Para modificar los Estatutos ya constitucionales y vigentes, las Comunidades Autónomas precisan la aprobación en las Cortes Generales (Parlamento), y la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma (con las mayorías requeridas), además del referéndum de ratificación por el*

13. Redactadas por la editora Dunia Sandoval Arenas

electorado de cada comunidad. Es decir, son legislaciones estables y con legitimidad.

- España es un Estado Plurinacional, así se ha reconocido.
- El problema territorial requiere no sólo del reconocimiento del Estado, respecto a las características plurinacionales, sino también la renuncia a proyectos de visión específica de cada comunidad, a favor de un proyecto común del Estado Español.
- Ni la Constitución, ni los Estatutos son claros en cuanto a los niveles básicos y de desarrollo de las competencias, por lo tanto el Tribunal Constitucional, se ha convertido en los años de vigencia de los procesos, en el órgano que dirime y sienta jurisprudencia sobre controversias.
- En la mayoría de los casos, se ha optado por crear Comisiones Mixtas Estado-Comunidades para adoptar acuerdos sobre el traspaso de competencias. Es decir, si no hubieran acuerdos políticos, sería imposible avanzar en los procesos autonómicos.
- Existe una cláusula residual o de cierre a favor del Estado, en virtud de la cual las competencias no asumidas por las Autonomías, son de titularidad Estatal.
- La configuración de las organizaciones territoriales ha dado lugar a sistemas bastante homogéneos entre sí, inspirados en instituciones estatales. Esta experiencia es distinta a los Estados federales.
- El Poder judicial se organiza bajo el principio de unidad jurisdiccional, existe una sola organización judicial, en la que se integran todos los tribunales, configurados en cuanto a su constitución, funcionamiento, gobierno y estatuto de los jueces conforme a normas estatales.
- La mayoría de las instituciones autonómicas mantienen rasgos del sistema electoral del Congreso de los Diputados, con circunscripciones municipales.
- Se configura un sistema parlamentario en cada comunidad autónoma, en el que no se registra la dualidad Jefatura de Estado versus Jefatura de Gobierno.

## Relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas

# TÉCNICAS DE COOPERACIÓN, DE COORDINACIÓN Y RELACIONES DE CONFLICTO

Elviro Aranda Álvarez<sup>14</sup>

El proceso autonómico llevado a cabo en España ha implicado la creación de instancias que coordinen las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas, así como el establecimiento de técnicas de cooperación, coordinación y relaciones de conflicto. Por ello, y con el objetivo de compartir la experiencia en estos ámbitos, se dividirá la exposición con la explicación de las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas a través de las diversas instancias que se detallan a continuación.

### Relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas: Características Generales

1. Pieza clave en un Estado compuesto (junto a la distribución competencial).
2. Superación de los estadios iniciales del Estado de las Autonomías, donde sobre todo se trataba de afirmar las competencias propias, surge el tiempo de la cooperación y coordinación.
3. Son técnicas originarias de los Estados federales, en los que precisamente desde la pluralidad se accede a la unidad: *ex uno plura vs e pluribus unum*.
4. También aquí, como en el régimen de distribución competencias, destaca la actuación del Tribunal Constitucional. Tomás y Valiente "Estado jurisdiccional autonómico".
5. Medidas que vienen definidas: en la Constitución Española (de forma muy parca, y con algunas técnicas que se toman de la CE 1931), los Estatutos, normas sectoriales del Estado, e incluso la propia praxis.
6. En el ámbito administrativo pretenden evitar el síndrome cantonal (atomización territorial).

### I. TÉCNICAS DE COOPERACIÓN, COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN

La premisa de partida es la de definir las llamadas relaciones intergubernamentales: colaboración, cooperación y las relaciones de coordinación.

14. Diputado. Portavoz adjunto comisión constitucional en el Congreso de los Diputados. Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid



• **Colaboración**

Principio general en las relaciones de las Administraciones Públicas. Integra las nociones de lealtad institucional, auxilio mutuo, recíproco apoyo, respeto al interés del conjunto y de los demás gobiernos.

• **Cooperación**

Supone un mayor nivel de compromiso que la colaboración. Es el conjunto de formas o pautas de relación entre poderes que, partiendo del respeto a la Autonomía de cada parte, permite, mediante procedimientos acordados, el entendimiento entre todos ellos. Modo para el ejercicio de las competencias propias mediante métodos flexibles y adecuados que aumenten la eficacia y disminuyan la conflictividad.

• **Coordinación**

Forma concreta del ejercicio de las propias competencias cuando se produce una intersección con las del Estado u otra Comunidad Autónoma por razones territoriales. Siempre es una competencia expresa nunca implícita. Reconocimiento constitucional, artículo 103, con carácter general para la actuación de todas las Administraciones Públicas; y artículos 149.1.13<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup> y 156.1., respecto de las Comunidades Autónomas (COMUNIDADES AUTÓNOMAS). Aunque tiene reconocimiento constitucional no necesitaría de él para justificarse, es una regla de funcionamiento del Estado compuesto que debe presidir las relaciones entre la institución que representa "al todo", el Estado y los que representan "las partes", las COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El Tribunal Constitucional ha dicho que la coordinación supone la preeminencia del ente coordinador sobre los entes coordinados, sin que ello pueda suponer limitar competencias de las Comunidades Autónomas.

## **Instrumentos para la cooperación y colaboración**

Los instrumentos que existen para la cooperación y la colaboración se enmarcan en la Ley 12/1983, pero la mayoría de los contenidos en la legislación del 26 de noviembre, que definen:

- **Principios generales** en que deben basarse las relaciones entre las Administraciones Públicas (principio de lealtad institucional, constitucional), que se concreta en: por ejemplo, el deber general de información o asistencia.
- **Instrumentos concretos de cooperación:** La Administración General del Estado y la Administraciones de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito sectorial o general:

### **a) Conferencias Sectoriales**

Son órganos de composición multilateral y con un ámbito sectorial, con las siguientes características:

- Se crean mediante acuerdo que regula su régimen de funcionamiento y organización.
- La conforman los responsables ejecutivos de las Comunidades Autónomas y el Ministerio correspondiente.
- Se convocan por el Ministro del área.
- En la actualidad existen 32 conferencias aunque sólo 25 han desarrollado actividad en los últimos años.
- En el período de 2004-2007 se han creado nuevas conferencias sectoriales por razones estratégicas; por ejemplo, en la administración local, ciencia y tecnología, comunicaciones y sociedad de la información.

## 1. Conferencia de Presidentes

Su celebración es el resultado de una decisión política del Presidente del Gobierno. No existe una regulación formal de organización y funcionamiento. Se han celebrado tres conferencias de presidentes a lo largo de los últimos cinco años:

- Conferencia de 28 de octubre de 2004. Institucionalización de las conferencias. Desarrollo de la participación de las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios europeos. Análisis de la financiación de la asistencia sanitaria.
- Conferencia de 10 de septiembre de 2005. Acuerdo Estado-Comunidades sobre financiación sanitaria. Aportación del Gobierno de 3.042, 4 millones de euros para 2006 y 3.142, 4 millones de euros para 2007.
- Conferencia de 11 de enero de 2007. Adopción de un documento conjunto de investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I + D + i). Acuerdos para la creación de conferencias sectoriales del agua y de inmigración. Grupo de trabajo para elaborar un reglamento de la conferencia de presidentes.

## 2. Otros órganos de cooperación multilateral

Además de las conferencias sectoriales existen otros órganos de cooperación regulados en leyes sectoriales entre los que se pueden nombrar al Consejo de Política Fiscal y Financiera; Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 69 y siguientes de la Ley 16/2003, Sistema Sanitario; Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (art. 6 de la Ley dependencia); y, la Conferencia General de Política Universitaria.

## 3. Comisiones Bilaterales

Las Comisiones bilaterales son órganos de composición bilateral y ámbito general, dependen del acuerdo entre las administraciones interesadas que determinan el objeto y su funcionamiento. Existen algunas previstas en las leyes: Juntas de Seguridad que coordinan la actividad de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías autonómicas; la Comisión Mixta para la determinación de cupo económico que el País Vasco debe aportar al Estado.

Se puede ver que los Estatutos de Autonomía de nueva generación 2006-2007 regulan de forma más extensa la cooperación bilateral, como en los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León.

Por último, es importante comprender que las nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación son paritarias, están presididas por el titular del Ministerio de Administraciones Públicas y un consejero de la Comunidad Autónoma correspondiente. Presidencia rotatoria. Acuerdos por consenso. Pueden crear sus sub-comisiones o grupos de trabajo.

#### **4. Organizaciones comunes de cooperación**

Dotadas de personalidad jurídica bajo la forma de fundación, sociedad mercantil, se crean por convenio.

#### **5. Planificación o programación conjunta**

La iniciativa para su elaboración corresponde a la Conferencia Sectorial correspondiente, contiene los objetivos, actuaciones, aportaciones, compromisos, duración, mecanismos de seguimiento, se publica oficialmente, y tiene eficacia jurídica vinculante para la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

#### **6. Procedimientos participados**

Desde el propio art. 131.2 Constitución Española en la elaboración de leyes de planificación y sobre todo en materia urbanística, deslinde de costas art.12.2 Ley Costas.

#### **Convenios de Colaboración**

Se encuentran regulados en los Art. 6 y 8. Es el instrumento más utilizado y regulado de nuestro sistema autonómico de cooperación. Se pueden clasificar por razón de su contenido o de los participantes:

- **Por razón de su contenido:** Protocolos Generales, Convenios de Colaboración propiamente dichos y Convenios de Conferencia Sectorial
- **Por razón de participantes:** Convenios verticales (los más frecuentes, unos 500 al año) y Convenios horizontales (poco frecuentes puesto que tienen el límite del art. 145 CE).
  - En cuanto a su elaboración se establece que se han de comunicar al Senado y publicarse oficialmente.
  - Aunque formalmente son instrumentos de cooperación bilateral, en la práctica, una parte muy importante de ellos son convenios de suscripción generalizada.
  - En los últimos años han alcanzado una gran estabilidad y continuidad, prorrogándose anualmente. Hasta el 2007, el número total es de 4.600.

- La mayoría de los convenios contienen un compromiso financiero a cargo del Estado, en el período 2004-2007 se han transferido 20.000 millones de euros para financiar dichos convenios.

## Instrumentos para la coordinación

La coordinación puede tener un doble significado:

1. **Coordinación como competencia del Estado**, arts. 149.1.13<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup> CE SSTC 32/83, 42/83, 76/83 es una competencia estatal que sin embargo, presume la existencia de competencias autonómicas en la materia y consiste en cierto poder de dirección sobre la actuación de las COMUNIDADES AUTÓNOMAS que sin embargo no puede suponer el vaciamiento competencial de éstas. Esta Coordinación como competencia del Estado, supone:
  - Directrices. No son órdenes jerárquicas, más bien pautas de actuación. Aparecen en el ámbito económico. Existen en el Derecho Comunitario art. 249 TCE –dentro del llamado *soft law*.
  - Planes que tienen carácter general e incorporan diagnóstico de la situación, pronóstico de evolución, cuadro de prioridades y objetivos, programa sistemático de acción.
  - Consejos previstos en las leyes, como órganos de participación y coordinación interadministrativa: Consejo General de Ciencia y Tecnología Ley 13/86 de Ciencia.
2. **Coordinación del Estado cuando las COMUNIDADES AUTÓNOMAS ejecutan sus normas**. Pretende evitar que se puedan producir disfuncionalidades o desigualdades en la ejecución de la normativa del Estado, éste se reserva determinadas facultades:
  - Delegado de Gobierno que tiene la facultad de salvaguardar la correcta aplicación de la normativa del Estado art. 23.6 LOFAGE, la posibilidad de ejecutar él mismo su legislación cuando la ejecución tiene carácter supraterritorial.
  - La potestad de vigilancia y control de mera legalidad, con la posible adopción de medidas en caso de que el control resulte insatisfactorio – y cuyo más radical ejemplo serán las vías de los arts. 150.3 leyes armonización y 155 CE.
  - A veces la legislación básica incluye también aspectos ejecutivos.

## El Senado como Cámara de representación y participación territorial

Otra de las instancias que puede desarrollar el nexo entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el Senado. En la práctica no se ha dado de esa forma, se podría afirmar que es un aspecto fallido en el proceso autonómico español.

Por tanto, una de las conclusiones que se sacan al analizar los instrumentos de colaboración y coordinación es que estamos ante múltiples instrumentos no siempre correctamente empleados, lo que se requiere es una vía institucional para su articulación y sistematización.

Hasta hoy se han desarrollado poco las previsiones del Senado art. 69 CE cómo Cámara de representación territorial (Designación de miembros y funciones senatoriales). La Comisión General para las Comunidades Autónomas introducida con la modificación RS 11 enero 1994 no ha dado los frutos pretendidos. El Senado requiere una reforma total. Poco probable mientras no se complete el Estado de las Autonomías. Debe actuar como institución de cierre del sistema autonómico (Hay demasiadas convenciones constitucionales: Debate Estado Autonomías, Conferencia Presidentes, de poca utilidad.)

## II. TÉCNICAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS O ESTAS ÚLTIMAS ENTRE SÍ

**Premisa:** Las discrepancias respecto de la distribución de competencias entre instancias centrales y territoriales son inevitables en un Estado compuesto. En España la conflictividad ha sido un elemento definidor del Estado de las Autonomías. El conflicto ha sido superior a otros Estados descentralizados (Alemania, Italia).

### Instrumentos de control. Artículos 153 y 154 Constitución Española

Pensando en la minimización o prevención de los conflictos el artículo 153 de la CE establece cuatro técnicas de fiscalización previstas en la Resolución Jurisdiccional:

1. Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
2. Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del art. 150.
3. Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias
4. Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Además, el artículo 154 establece que un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de las Comunidades Autónomas y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

### Instrumento de resolución de conflictos

El derecho supletorio puede resolver conflictos o la previsión del Art. 155 que establece los mecanismos debidos. Se puede ver:

#### A) Resolución jurisdiccional

1. Vía jurisdicción ordinaria. La actuación de todas las administraciones públicas aparece sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa

(art. 106. CE y 153. C) para control de legalidad de las normas autonómicas y su reglamentos).

2. **Vía jurisdicción constitucional.** Recurso de inconstitucionalidad (art. 162. a) Constitución Española y 32.2 LOTC) y Conflictos de competencias. En el Recurso de inconstitucionalidad para que el Estado o las Comunidades Autónomas impugnen normas legales la peculiaridad está en que la legitimación activa del Estado es ante todo tipo de leyes y la legitimación de las Comunidades Autónomas ante leyes que puedan afectar a su ámbito de Autonomía (32.2 LOTC). La reforma de LOTC de 2000, introduce la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y las respectivas COMUNIDADES AUTÓNOMAS, como instrumento de concertación previo al recurso ante el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, los conflictos de competencias pueden ser positivos o negativos. Son procedimientos con dos fases: una de carácter administrativo y que pretende mediante el requerimiento solventar el conflicto; y otra posterior de carácter jurisdiccional. Las COMUNIDADES AUTÓNOMAS requieren de la autocomposición para recurrir judicialmente, el Estado no.

## B) Resolución política

Las cláusulas de “cierre del 149.3 CE: “supletoriedad” y “prevalencia” del derecho estatal en caso de conflicto:

1. El derecho estatal será, en todo caso, **supletorio** del derecho de las COMUNIDADES AUTÓNOMAS. Se explica por razones de cohesión interna y seguridad jurídica del ordenamiento. Se aplica en el ámbito de la legislación autonómica hasta que esa se dicte o para suplir las lagunas del ordenamiento de la Comunidad. Sin embargo, no es un título universal de competencia del Estado. El artículo 150.3 de la Constitución Española, reconoce al Estado el derecho a dictar leyes de armonización de la legislación de las Comunidades, cuando así lo exija el interés general.
2. La **prevalencia** del derecho estatal sólo opera en caso de conflicto y en todo lo que no esté atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (por ejemplo competencias del Estado para proteger el cauce de los ríos vs competencia de las comunidades sobre la ordenación del territorio).

El artículo 155 de la Constitución Española establece un procedimiento para resolver las diferencias entre el Estado y las comunidades cuando se vea afectado el interés general de España por incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, a través de los años se ha ido articulando instancias para la cooperación y colaboración pero todavía queda mucho por hacer en España. Lo importante es comprender que estas instancias no son limitantes a la descentralización, sino que la tendencia en todo caso, es hacia la búsqueda del equilibrio entre la Unidad del Estado y el principio gestor de la Autonomía.

## COMENTARIOS

*Dra. Virginia Kolle Cueto*

La exposición de la experiencia española es muy valiosa y puede servir para comparar algunos niveles y elementos con el proceso autonómico en Bolivia, pero tomando en cuenta la realidad y el contexto del país, así como la configuración del nuevo Estado promovido por la Constitución. En este sentido, se puede tomar referentes importantes por ejemplo, en torno a las Autonomías departamentales, tema en el cual España tiene vasta experiencia; pero en los otros niveles, Bolivia tendrá que afrontar de manera creativa este reto.

En torno a la Organización Territorial del poder, vital para un Estado autonómico, es importante tomar los parámetros de la experiencia del país hermano, pero hay que relativizar su valor de análisis comparado puesto que Bolivia responde a procesos históricos, sociales, políticos y económicos muy diferentes. El otorgar los matices del contexto es vital para centrar la discusión y aporte Español. Sin embargo, se pueden encontrar elementos comunes de la experiencia española con el proceso autonómico del país.

En España y Bolivia existe la coincidencia que ambos Estados, al momento de decidir por el modelo autonómico, se encontraban en un proceso de refundación, si bien con diversas realidades, en el fondo estaban encarando la conformación de un nuevo Estado.

Aranda comentaba que la decisión boliviana de optar por un Estado descentralizado con Autonomías responde a la necesidad de dar solución a la problemática política generada en algunas regiones del país (la llamada "media Luna"), quienes estaban solicitando Autonomía administrativa y política. En cuanto a esas reivindicaciones nacionalistas en España todavía no se ha logrado dar respuesta a todos los pedidos que se hicieron en su momento. No se sabe si en Bolivia pasará lo mismo. La solución pasa por una madurez política y una institucionalidad sólida, que; en el caso de Bolivia, puede ser debilitada por la normativa de la revocatoria de mandato. Existen figuras positivas en la experiencia boliviana, pero existen otras que pueden ocasionar conflicto y que tal vez se tengan que revisar en la Constitución.

La segunda circunstancia de coincidencia entre las experiencias boliviana y española es la importancia que se le otorga al tema territorial. Tanto en España como en Bolivia el debate sobre la organización territorial del Estado ha protagonizado gran parte del debate político constituyente con propuestas variadas y a veces encontradas; en el caso Boliviano durante el 2006 y 2007.

Ahora bien, pasando a los instrumentos que van a servir para implementar las Autonomías para tener un eficaz funcionamiento dentro de un Estado Autonómico; es como ha mencionado Aranda, un aspecto de vital importancia. Es fácil predecir que los conflictos serán sobre el tema de financiación de los entes

autónomos y la articulación de las relaciones entre el Estado y las Autonomías y; además el tema de la distribución competencial para paliar estos conflictos.

En cuanto a los instrumentos autonómicos, hay algunas naciones indígenas que ya están trabajando en ello, como en el caso de Pampa Aullagas, Huacaya y Tarabuco en Chuquisaca, que ya han elegido sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres e inclusive tienen redactado sus proyectos.

La riqueza de la Constitución Política boliviana, es que se basa en la noción de lo plurinacional porque ese criterio será la brújula que guíe el proceso autonómico. Por ello, el camino será más complejo y al Tribunal Constitucional le espera un arduo trabajo de compatibilización de criterios. Tanto en el control previo como en el posterior porque se reconoce en la Constitución recursos de inconstitucionalidad sobreviniente. En los conflictos de competencia también se tendrá que escuchar los criterios de esta institución. En 30 años de experiencia autonómica en España, se ve que este ente legislador ha sido quien ha ido abriendo camino al proceso autonómico, en el caso del país, el tema será mucho más complejo.

Con referencia a la coordinación, cooperación y colaboración entre el Estado y los entes autonómicos del país, en la Constitución Política boliviana no se menciona ningún órgano para esta tarea, como en el caso español. Se establece un Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización como ente para la coordinación. Es una instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y los entes autónomos, presidido por el Vicepresidente. Es dependiente del órgano ejecutivo. Como vicepresidente está el ministro de Autonomías.

El presidente del Estado puede reunirse bilateralmente con los gobernadores de las entidades territoriales y se puede llegar a acuerdos que se presentan al Consejo Nacional. Los acuerdos adoptados por los miembros del Consejo deben ser adoptados por consenso y suscritos a través de un convenio intergubernativo, suscrito entre todas las partes.

Crea las comisiones y consejos sectoriales, mismos que son conformados por el Consejo nacional de Autonomías, estas comisiones tienen la labor de coordinar las tareas complementarias y también celebran convenios intergubernativos. Estos convenios tienen que ser ratificados por los órganos deliberativos. En el caso de los territorios indígena originario campesino (cuya designación como tal, requiere de un proceso administrativo establecido por ley), se tienen Consejos de Coordinación para que coordinen con los municipios están conformados por el servicio estatal de Autonomías y Descentralización que es diferente al Consejo que cumple dos funciones.

Por otra parte, el servicio estatal de Autonomías cumple doble función; por una parte está encargado de la designación de funciones; y, por otro lado tiene la función de conciliación cuando existan problemas de límites y competencias entre el gobierno y los entes autónomos o de ellos entre sí. Si no se logra una



solución por esta vía, recién se acude al Consejo Nacional. De esta forma se tiene conformada los órganos que llevaran a cabo el proceso autonómico.

Un aspecto muy importante en Bolivia es el tema de participación ciudadana y control social. En cuanto a la participación se intenta que exista una participación activa de ciudadanas/os a través de instancias directas como los cabildos. En cuanto al control social, dentro de las entidades autónomas, tiene las mismas potestades definidas en la Constitución Política del Estado, para solicitar por ejemplo, la revocatoria del mandato.

En relación al tema central de la mesa, la organización territorial, se reitera que es un proceso complicado dados los distintos niveles de Autonomías estipuladas en la Constitución boliviana: la departamental, municipal, regional e indígena. Puede darse casos en que un territorio o municipios abarquen varios pueblos originarios campesinos, o varios ayllus, o que un ayllu comprenda varios municipios. Entonces cuando no coincidan los límites territoriales, la solución y las instancias de coordinación serán muy complejos. En todo caso quienes tienen mayor facultad serán las comunidades originarias campesinas.

En conclusión, se puede afirmar que existen criterios compatibles con la experiencia española pero que, sin embargo, se ha podido evidenciar a través de las diferentes participaciones la complejidad del proceso autonómico boliviano, pero como también se ha mencionado, se hace Autonomía al andar.

**Exposición:****Autonomías, ciudades, modos de vida y territorialidades:****REFLEXIONES DESDE LA METRÓPOLI  
LA PAZ - EL ALTO<sup>15</sup>***Luis Antonio Rodríguez<sup>16</sup>*

El tránsito de un Estado concentrado a un Estado Autónomo plantea una gran complejidad frente a la articulación de estas Autonomías con el desarrollo urbano. Por ello, se parte de la reflexión de los profundos cambios ocurridos en el último medio siglo en el país. Lo más visible es que a partir de la década de los 50 al 2001, la población urbana se ha incrementado de un 26% a un 62%.

En este periodo de tiempo, el país atravesó diversos periodos que van desde un capitalismo de Estado hasta la experiencia fallida de un neoliberalismo. Los cambios ocurridos han sido visibles en la conformación y distribución territorial. De un país rural se ha pasado a un país urbano. Esta ocupación territorial ha tenido sus repercusiones en los ámbitos social, político, cultural, político, por citar unos cuantos.

Sin embargo, no siempre estas poblaciones han sido acompañadas de ampliación del aparato productivo urbano y de una industrialización que en principio se perseguía, pero terminó en una pequeña producción familiar y posteriormente, con el aumento de la economía informal.

En términos de proyecciones, según la CEPAL, se observa que la tendencia no cambiará. Para el 2025 la población urbana llegará al 71%, frente a 28% de la población rural.

Producto de ello, esta población rural se fue a poblar las periferias urbanas de difícil acceso provocando una pluralidad muy grande, que en épocas coloniales no existía. Ciudades como La Paz, nacen con una población predominante de mestizos y españoles, muy separada de las áreas rurales de población indígena, pero ante esta avalancha, se opera un proceso de transformación que el Estado invisibiliza en su agenda de políticas públicas.

En términos culturales, las ciudades también han modificado sus expresiones, existiendo en la actualidad una efervescencia por la representación indígena, su simbología, sus actividades, tales como la fiesta del Gran Poder. Es visible, entonces, una reconfiguración no sólo del espacio urbano, sino también en el aspecto socio político y cultural.

15. Esta participación ha sido extraída de los fragmentos de grabación en video.

16. Candidato a Doctor. La Paz.

## El modelo autonómico en Bolivia: una mirada larga

En una rápida lectura al proceso autonómico en Bolivia, se pueden visualizar:

- A. Gobierno, "Estado", organización y ocupación espacial pre colonial en el que se desarrollan dos modelos:
  - a. En tierras altas, ocupación discontinua del territorio: complementariedad y control vertical de recursos, con núcleos mono culturales y con periferias pluri culturales. Esta ocupación territorial es muy compleja.
  - b. En tierras bajas, también discontinuo pero con manejo del bosque y control horizontal del territorio, con tendencia pluricultural.
  
- B. El orden colonial y la desestructuración de las unidades sociopolíticas existentes (indígenas y originarias). Las dimensiones de la desestructuración se han dado en los siguientes ámbitos:
  - a. Territorial.
  - b. Política, organizativa y de autogobierno.
  - c. Social.
  - d. Cultural
  - e. Económica.

Las consecuencias de esta desestructuración fue un arbitrario manejo del territorio con las consecuencias que vemos en la actualidad. La solución colonial: pactos de reciprocidad asimétrica.

### El proceso del Estado nacional

Con el advenimiento de la República, el país solo logró reconstituir la continuidad del orden colonial. Este proceso fue un pacto de reciprocidades con tributo indigenal que, en ese momento, fue el soporte fundamental del Estado.

Como consecuencia, se tiene un Estado Nacional débil y con Continuidad de la organización arbitraria del territorio: organización del territorio en departamentos, provincias, secciones de provincia (municipios) y cantones. No se reconoció la estructura vertical de tierras altas y la horizontal de tierras bajas. En este contexto, se encuentran además los proyectos de modernización fallidos, desde Bolívar, la revolución liberal, la revolución de 1952, el modelo de capitalismo de Estado; y, finalmente, la instauración del modelo neoliberal.

En este contexto, en el largo plazo, se puede visualizar que el movimiento por las Autonomías no es reciente. Las demandas de autogobierno con profundas movilizaciones datan de los periodos colonial, republicano y los movimientos contemporáneos. También se dio desde las regiones. Santa Cruz es la región más importante en esta reivindicación. Un ejemplo de ello fue la llamada "Revolución Igualitaria" de Andrés Ibáñez.

Se puede resumir tres grandes momentos para la lucha autonómica en Bolivia:

- a) Movimientos indígenas en la época colonial.
- b) Luchas desde las regiones contra el centralismo no solo desde la sede de gobierno, sino desde el eje troncal del país: la Paz, Cochabamba, Santa Cruz, que imprimen una mentalidad dominante sobre las otras regiones excluyendo al norte y el sur del país.
- c) La Asamblea Constituyente y la concertación para transformar un Estado centralista en un Estado Autonómico.
- d) Ordenamiento territorial.

Para la construcción de las Autonomías en el país es necesario tomar en cuenta los procesos contemporáneos relativos al ordenamiento territorial. En este sentido se perciben que existen planes orientados a la vocación territorial, es decir, los vinculados al proceso económico y su uso de acuerdo a las potencialidades que tiene, tal es el caso de Santa Cruz.

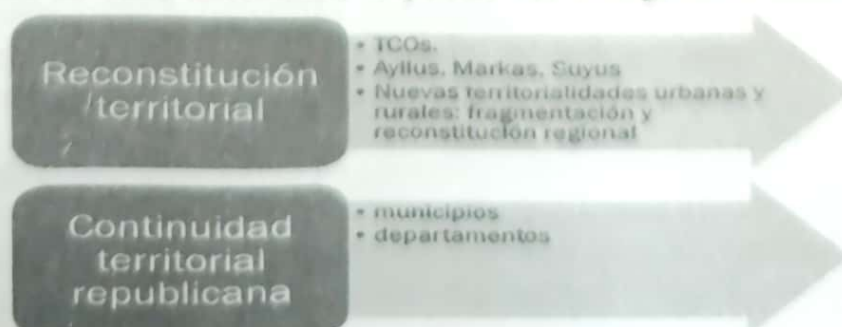
También se puede ver los planes departamentales y municipales de ordenamiento territorial. Estos tienen una lógica más integral, no solo toma en cuenta el tema territorial, sino también el poblacional. Por su parte, los procesos de municipalización y participación popular han generado desarrollo económico, territorialización de unidades socioculturales repartidas en distritos, mancomunidad de distritos y el establecimiento de límites. Esto a su vez ha establecido una creciente conflictividad permanente entre la lógica del Estado nacional y la dinámica de los pueblos.

Sin el establecimiento de las Autonomías en el país ya existían los problemas de orden territorial principalmente porque en la mayoría de los casos, los límites han sido impuestos de manera arbitraria separando comunidades y naciones indígenas.

Con el proceso de descentralización se ha reactivado los poderes regionales, lo que ha conllevado a la planificación del desarrollo a través del desarrollo de planes de desarrollo PDM PDD, planes de ordenamiento territorial y planes Estratégicos Institucionales (PEI). Sin embargo, todos estos procesos no han estado coordinados y se espera puedan ser corregidos desde las Autonomías.

## Tendencias autonomistas

Desde el punto de vista territorial, se puede ver dos grandes tendencias:



Se considera que puede darse una relación armónica entre estas dos tendencias, tomando en cuenta que más del 50% de las TCOs están dentro de los límites de los municipios. Este va a ser un punto de intenso análisis porque los grupos mayoritarios tendrán que decidir si se está dispuesto a transformar el Estado o solamente a darle un "maquillaje".

Si la reflexión parte desde la conformación del territorio desde los *ayllus* o las *markas*, también se encuentran problemas porque, al igual que las TCOs, atraviesan municipios, departamentos e inclusive países, por ejemplo el caso de los guaraníes que están en tres departamentos de Bolivia y en otros países de la región.

En virtud a lo anterior, en el periodo contemporáneo los municipios han ido fragmentándose de manera natural, tal es el caso de la ciudad de El Alto en La Paz o el Plan 3000 en Santa Cruz. Concluimos, por ello, que el tema del manejo territorial es muy complejo en la actualidad porque se han ido configurando nuevas lógicas de manejo y ordenamiento. En algunos casos con tendencias aglutinadoras, en otros, de fragmentación.

Entonces, si el ordenamiento territorial ha sido impuesto, llámese provincias, cantones, municipios, departamentos, la pregunta es ¿de qué manera se debe operar en el tema territorial en un Estado Autónomico?

Se encuentran dos tendencias para responder esta interrogante. Por un lado, una vertiente radical que plantea la reconstitución total del territorio. Por otro, la tendencia que prevalece, es la más conservadora que ve al nuevo Estado con algunos cambios no estructurales.

Hay que tomar en cuenta que las dinámicas dinamizadoras de las Autonomías son esencialmente la local, indígena, departamental y la regional. ¿Cómo se puede compatibilizar estas lógicas diferentes? Ese será el gran ejercicio y tarea del Estado Autónomico.

Habrà que ver cuál de estas dinámicas prevalece. Por el momento, en el país se tiene la experiencia municipal, con sus defectos y virtudes, nos lanza una plataforma importante de reflexión y análisis.

## **Alcances de las autonomías**

Los Art. 269 y 272 de la Nueva Constitución estipulan el tema territorial en relación a las Autonomías.

### *Artículo 269*

- I. *Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.*
- III. *Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.*

**Artículo 272.**

*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.*

## **Territorialidad: relación ente municipios y Tierras Comunitarias de Origen TCOs**

Tal como se adelantó, se puede observar que de 300 TCOs, 164 están dentro de algún municipio (ver cuadro siguiente). Lo anterior, nos lleva a analizar la relación que tienen ambas lógicas espaciales. El análisis se enriquece desde dos vertientes: el de la segregación y fragmentación.

<b>NÚMERO DE MUNICIPIOS</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>%</b>
Un Municipio	164	52,7%
Dos Municipios	61	19,6%
Tres Municipios	35	11,2%
Cuatro Municipios	24	7,7
Cinco Municipios	14	4,5
Seis Municipios	10	3,2
Nueve Municipios	1	0,3
Once Municipios	1	0,3
Diecisiete Municipios	1	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>311</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia del expositor

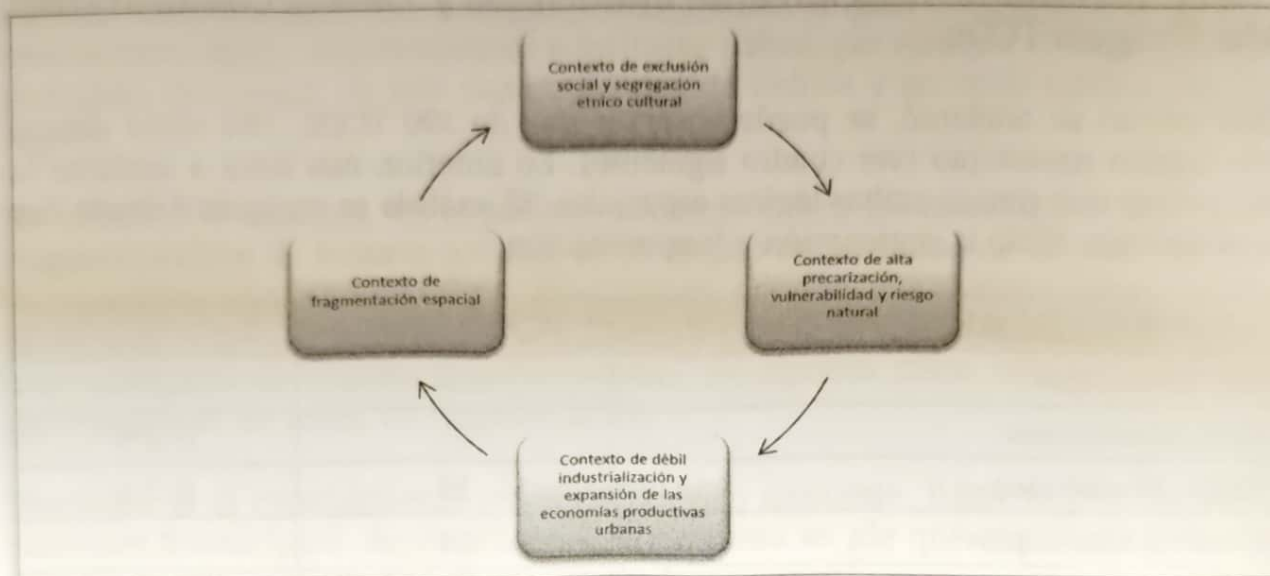
En este contexto, se observa que en el manejo territorial es visible una alta exclusión en los servicios básicos. En la mancha urbana, el servicio de agua potable, electricidad y saneamiento básico se concentran en los sectores centro urbanos, siendo las áreas con alta exclusión las periferias.

En el ámbito educativo también se notan las diferencias territoriales en cuanto que, los niveles de escolarización son elevados en los centros urbanos, mientras que en las periferias los porcentajes bajan drásticamente. A nivel de educación terciaria superior, el fenómeno es altamente preocupante porque la brecha es mucho mayor. Una simple comparación de la realidad de El Alto con la ciudad de la Paz nos muestra realidades muy diferenciadas en todos los ámbitos.

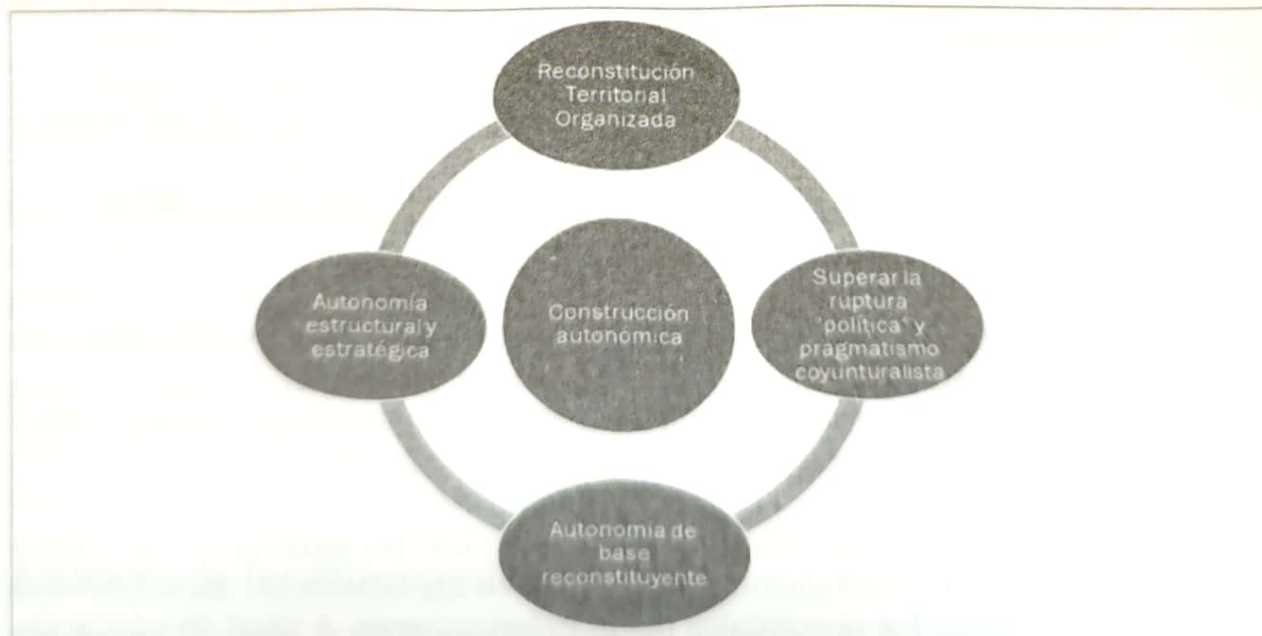
## **Opciones autonómicas**

A momento de construir un país autonómico, se encuentran caminos diversos, decisiones entre opciones. Frente a una Autonomía restringida en términos nor-

mativos y financieros, se plantea una Autonomía integral donde se establezca una democratización del poder y los recursos y donde se logre una reconstitución territorial integral, tomando en cuenta los actores, tanto de las dinámicas estatales como las sociales. En este sentido se abre la disyuntiva entre una Autonomía de confrontación, se pregona más bien una Autonomía estratégica que tenga incidencia y esté sobre la complementariedad. Así, se puede resumir cuatro tendencias que deberán ser superadas:



En todo caso, en relación al ordenamiento territorial se plantea:



De esta forma, y concluyendo, se puede afirmar que el tema territorial es crucial no sólo en términos espaciales, sino también visto desde su relación con la población y toda la problemática social, política, económica y cultural que conlleva. Por ello, se afirma que una Bolivia autonómica deberá estar asentada en los pilares de las nociones de lo *plurinacional* y lo *comunitario*. Con lo anterior podremos llegar a conformar un país plural en todas las dimensiones, un país con amplia voluntad democrática, participativa e inclusiva.

**Debate entre los participantes:**

## **LOS PROBLEMAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA EN CHUQUISACA**

*Cnel. Luis Pareja*<sup>17</sup>

El tema de Ordenamiento Territorial (OT) es un aspecto de vital importancia cuando se está en proceso de construcción de las Autonomías en todos sus niveles. En Bolivia el OT ha sido tratado por primera vez en la Ley N° 1339 de Medio Ambiente aprobada en 1992.

A menudo se confunde esta expresión con Organización Territorial, que si bien tienen la misma sigla (OT), aluden a instancias diferentes. El Ordenamiento Territorial tiene que ver con el uso y la ocupación del territorio, en cambio la Organización Territorial con las unidades político-administrativas.

Como parte de la gestión ambiental, el Ordenamiento Territorial está ligado a los problemas de optimización del uso de los recursos, a la previsión de impactos ambientales y a la resiliencia<sup>18</sup> del ecosistema.

Por lo anterior, el OT tiene como objetivo el de generar condiciones territoriales para el Desarrollo Sostenible, lo que a su vez implica el manejo del USO y la OCUPACIÓN territorial. Por tanto, la organización del territorio en tanto unidades político administrativas, deben ser resueltas en función de la capacidad biofísica, socio económica, pero también tomando en cuenta los aspectos culturales y político institucionales, aspectos centrales en la toma de decisión de las Autonomías.

### **OBJETIVOS DE LA OT**

En la perspectiva arriba mencionada, la OT tiene los siguientes objetivos:

- Organizar y articular el territorio en función de sus potencialidades y limitantes y sus características.
- Establecer políticas territoriales que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.
- Fortalecer espacios desarticulados y/o semi articulados, y consolidar espacios regionalizados.

17. Representante del Instituto Geográfico Militar.

18. El Término de *resiliencia* está relacionado a la capacidad de los ecosistemas de absorber perturbaciones, sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad. Esto implica que si existiera una disfuncionalidad ese ecosistema podrá regresar a su estado original. En ese sentido, se observa que comunidades complejas suelen poseer resiliencias mayores ya que existen una mayor cantidad de mecanismos autoreguladores. (Nota de la editora)



- Establecer normas de uso y ocupación de territorio.
- Identificar aéreas de fragilidad, riesgo y vulnerabilidad.

### Plan de ordenamiento territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial se rige en dos instancias: el **Uso del Suelo** y el Plan de Ocupación del Territorio. El plan de uso de suelo tiene un carácter normativo y tiene como objeto determinar los usos de los suelos en función a sus limitantes y potencialidades. En cambio, el Plan de Ocupación del Territorio tiene por función el de promover y dinamizar la estructuración del territorio de manera funcional de centros, flujos de comunicación, etc.; así como la jerarquización de los asentamientos humanos con el propósito de generar el proceso de regionalización.

En Bolivia se ha logrado notables avances en la Ocupación Territorial. El plan de Ordenamiento Territorial ha sido completado en los departamentos de Tarija y Beni. Pando, Chuquisaca, Potosí y La Paz ya tienen sus planes aprobados. En parte, los departamentos de Santa Cruz y Potosí. En proceso de elaboración, Cochabamba.

### Plan de Ordenamiento Territorial en Chuquisaca

Chuquisaca se encuentra en proceso de Ordenamiento Territorial de acuerdo al siguiente detalle:

Plan de Ordenamiento Territorial PLOT COMPLETO	Plan de Uso del Suelo PLUS APROBADO	PLOT (EN APROBACIÓN)
Sucre	Monteagudo	Camargo
Yotala	Huacareta	San Lucas
	Camargo	Culpina
	Las Carreras	Monteagudo
	Villa Abecia	Huacareta
	Culpina	
	Incahuasi	
San Lucas		

Se ha realizado este pantallazo, aunque muy general para aportar de alguna manera al tema de la construcción del nuevo modelo de Estado. Con lo anterior se podrá esbozar de mejor manera la cuestión de Ordenamiento Territorial dados los niveles de Autonomías estipulados en la CPE.

## Comentarios finales de Kathia Zamora

Las reflexiones originadas en la exposición y el debate sobre la temática de Organización territorial autonómica, han dado lugar no solo a la comprensión de este campo conceptual, sino que ha permitido realizar una comparación de la experiencia española con la boliviana, aún incipiente en el tema autonómico. En primer término, se ha evidenciado que España difiere en gran medida con Bolivia en términos territoriales y poblacionales.

En España a partir de 1978 la distribución del poder respondía al modelo centralizado francés, al igual que en la Constitución Boliviana. En Bolivia, a partir de 1990 se inician las demandas por una descentralización a partir de las movilizaciones sociales. De esta forma, se ha ido generando espacios hacia la Autonomía desde la Ley de Participación Popular, la Ley de descentralización de las Municipalidades, que si bien su alcance era meramente administrativo, han sentado las bases para los movimientos posteriores que han dado lugar al nuevo modelo de Estado.

Dadas algunas de las similitudes de partida, en Bolivia se prevé que el proceso autonómico tendrá que enfrentar problemas diversos al caso español. En primer término por la conformación de los poderes establecidos en los cuatro niveles autonómicos y el poder central. Y, probablemente, más grave que ello, es la correlación de fuerzas desfavorable a un posible concurso, con una oposición muy fuerte en los departamentos denominados de "la media luna". En cambio en España, de las 17 Comunidades Autónomas (COMUNIDADES AUTÓNOMAS), 16 responden a la visión del oficialismo y no existen los cuatro niveles de Autonomía del caso boliviano.

Por otra parte, la Asamblea española es Unicameral. En Bolivia la elección de autoridades locales departamentales se deja a la voluntad de los Estatutos Autonómicos. Por ejemplo, en la Ley Transitoria se dispone que en Santa Cruz se elijan 28 asambleístas, 15 representantes de provincias, 5 de las comunidades indígenas y los restantes de las circunscripciones territoriales.

En cuanto al tiempo del mandato, en España se establecen 4 años, en Bolivia 5. De esto llama la atención que en España el presidente tiene la posibilidad de disolver la Asamblea de manera anticipada. En la CPE de Bolivia no existe esta figura, algo muy cercano podría ser el mandato de revocatoria, pero esto solo se da por mandato del pueblo, no del presidente.

Un tema interesante de comparación es el aspecto mediático. En España la televisión pública es manejada por cada Comunidad Autónoma, en cambio en Bolivia los medios estatales son manejados desde el Estado y no se otorga espacio a la oposición, al menos no en la proporción debida. Por ejemplo, en el caso de la normativa colombiana, el 50% del espacio mediático estatal le corresponde por ley a la oposición.

En términos de competencias, como ya se mencionó, en Bolivia existen cuatro niveles de Autonomías que rigen en Bolivia, lo que no sucede en España. El otro aspecto relativo al tema es que las competencias estipuladas en el país no son de régimen abierto, están estipuladas en la Constitución y las que no estuvieren contempladas, serán fijadas por el Estado.

### **Riesgos y potencialidades del Nuevo Modelo de Estado Boliviano**

Lo anterior puede ocasionar problemas con la propia visión de desarrollo en cada uno de los niveles. Lo ideal es que exista una relación entre la visión departamental con la nacional. Cuando un municipio se aísla puede darse una dificultad en la gestión, lo mismo puede suceder con las Autonomías indígenas y los proyectos se pueden inviabilizar, por ello se propone un componente esencial: la concientización de la población en su conjunto, de las autoridades, de los pueblos indígenas.

A esto se suma la importancia de la gestión social tema que va ligado a la participación de la población, por ello, es tan importante el manejo de la información/comunicación/debate y reflexión en todos los niveles. Antes, sólo la élite gubernamental tomaba las decisiones de manera vertical, ahora con la participación popular se ha dado un paso cualitativo muy importante. En un proceso autonómico estas políticas de participación deben tener mayor fuerza, no solamente en la participación en la gestión de proyectos, sino también en el control social a los mismos.

Otro aspecto importante que se presenta en las capitales de departamentos, es la tendencia a la centralización en la toma de decisiones, lo que puede ocasionar una concentración en los servicios, trámites, etc. Por ello, es también un riesgo potencial que el nuevo modelo de Estado refleje en pequeña escala el centralismo histórico.

Otro peligro que se avizora es la posible vulnerabilidad del gobierno hacia el modelo autonómico, tomando en cuenta la experiencia con la descentralización municipal cuya función dependía de los recursos que se asignan a cada departamento desde el Estado. Entonces, parecería que se trabajará desde esta misma perspectiva y podrá desembocar en el mismo proceso de un Estado centralista con algún maquillaje y el rótulo de "Autonomía". La pregunta que cabe responderse es ¿va a existir sincronización entre el Estado con las distintas Autonomías?, ¿Cómo se puede lograr un proceso en el cual prevalezca la visión de unidad pero a su vez de libre determinación?.

Por ello, se llega a la conclusión que la famosa frase "Se hace Autonomía al andar..." no debe significar que se evite la mirada hacia atrás, hacia ese pasado que da las pautas de los errores que se deben evitar, tomando en cuenta que el modelo de Estado autonómico no es una opción producto de una mente brillante, de una oligarquía o, de algún interés político partidario.

En Bolivia, diversos grupos coincidieron en que un Estado centralista ya no es posible con la nueva coyuntura, que ha sido un problema histórico y que no permitió una visión equilibrada entre todas las regiones. Entonces, frente a esta realidad se empezaron a plantear dos alternativas, por un lado; el federalismo, por otro las Autonomías. El país asumió la segunda opción y es el proceso que se debe emprender.

En el aspecto territorial que se ha debatido en esta mesa, se ha considerado necesario realizar un diagnóstico para conocer las potencialidades de las distintas regiones y comunidades. Esta propuesta era pertinente en la Asamblea Constituyente porque el modelo de Autonomías y las competencias que se han establecido en la Carta magna no reflejan la realidad del país. Se otorga al país una pluralidad de entes autonómicos sin considerar que algunos no pueden llevar adelante algunas competencias.

Ejemplo de lo anterior es el análisis de las masivas migraciones campo-ciudad. Si esta tendencia continúa, las comunidades indígenas tenderán a desaparecer o a hacerse cada vez menores, ¿cuál sería el camino para las Autonomías indígenas?

## Conclusiones

En primera instancia, se debe rescatar la idea que la Autonomía es una propuesta para solucionar lo cotidiano, y a su vez, relacionada a la idea de autogobierno, en el entendido que cada región asume y resuelve su problemática. En este nuevo modelo de Estado son notables muchas fracturas. En el caso de Chuquisaca, la fractura campo/ciudad no se ha podido superar y se contrapone al criterio de uniformización del gobierno. Esta visión impide que las minorías se expresen en la construcción democrática del proceso autonómico.

En esta perspectiva, y tal como se ha analizado en esta mesa, la democracia no sólo es un tema eleccionario; sino que a partir de la construcción del nuevo Estado, la democracia pasa de lo meramente representativo a lo participativo. Así, la voz ciudadana se empieza a rearticular y a escuchar y la población se va convirtiendo en gestora de su propio camino.

La democracia en el país, va tomando diversos matices. Por un lado, la gubernamental/parlamentaria y; por otro, la lucha diaria de la ciudadanía por generar nuevos espacios de poder. Este tema se torna más complejo porque pone en tela de juicio la institucionalidad. Por ello cuando se habla de autonomía es necesario hacerlo desde los dos ámbitos propuestos en las diversas participaciones: integrador y normativo. Uno no puede darse sin el otro, son aspectos complementarios.

Por ello cuando se habla de autonomía se habla de democracia, donde se reconoce la identidad, el desarrollo de las regiones, el equilibrio social, problemas campo/ciudad, la cultura. Entonces, para finalizar podemos afirmar como se dijo al inicio del debate, Autonomía se hace al andar, aprendiendo del pasado, visualizando el futuro en una construcción colectiva de saberes, donde todos y todas somos parte representativa y participativa del proceso.

## ➤ **Mesa 6**

### **Propuestas Políticas para el Desarrollo de Chuquisaca**



## BALANCE DE LAS DISCURSIVIDADES POLÍTICAS DE CHUQUISACA



*Fernando Mayorga<sup>1</sup>*

La Mesa Política fue organizada para generar un espacio de intercambio y debate entre los/as candidatos/as al Gobierno Municipal de Sucre y al Gobierno Departamental de Chuquisaca respecto al proceso de implementación de las autonomías. Asistieron 3 de 5 candidatos a la Alcaldía, y 3 de 4 candidatos a la Gobernación, algunos estuvieron acompañados de candidatos a concejales municipales y asambleístas departamentales. Las organizaciones políticas que no participaron fueron Falange F2-7 y el Movimiento Al Socialismo, MAS.

El candidato a gobernador por parte de F-27, Horacio Poppe, estaba presente en la testera pero se retiró arguyendo que no se respetó el orden de exposición, pese a que las reglas del evento fueron planteadas con anticipación y claridad. Esteban Urquizo del MAS no se presentó porque su partido determinó que los candidatos oficialistas no asistieran a eventos de debate. En el caso de la Alcaldía, aparte de la candidata del MAS, Ana María Quinteros, no asistió Fernando Rodríguez, de Primero Sucre.

1. Sociólogo y Cientista Político. Docente de pre y posgrado en la Carrera de Sociología Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Cochabamba, Bolivia. Director General titular Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS). Consultor a nivel nacional e internacional, miembro del Consejo Nacional Pre-Constituyente y Pre-Autonómico y del Directorio de la Fundación PIEB, La Paz.

El Rector, Ing. Iván Arciénega Collazos, inauguró el evento demandando respeto al pluralismo y al Estado de Derecho. Estos elementos discursivos son aspectos centrales de la coyuntura política nacional en una fase post-constituyente caracterizada por el predominio del MAS, partido de gobierno y principal fuerza político-electoral que tiene el control de las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

La composición del Órgano Legislativo bajo predominio oficialista pone en tapete de discusión la tensión entre hegemonía y pluralismo. La hegemonía debe entenderse como la capacidad de un proyecto político para articular la diversidad de intereses, discursos y demandas y no como el mero dominio de una fuerza partidista, que es el uso convencional de este término. Para fines de este análisis entendemos la hegemonía como el poder de un “presidencialismo de mayoría” que se refuerza porque el parlamento se subordina a las decisiones gubernamentales y no existen fuerzas de oposición que, de manera separada o como coalición, tengan capacidad de veto para generar condiciones proclives a la concertación entre oficialismo y oposición(es). El pluralismo aparece, pues, como condición del juego democrático entre oficialismo y oposición, entre mayoría y minoría(s), y se manifiesta en la composición del sistema de partidos.

En esas condiciones, la invocación al pluralismo resulta fundamental como mensaje democrático en un proceso electoral destinado a definir la composición de los gobiernos departamentales y municipales, tanto en el nivel ejecutivo (relaciones verticales entre gobierno central y gobiernos subnacionales, cuya composición será variada en términos de presencia de diversas organizaciones políticas) como en el nivel legislativo (relaciones horizontales entre el ejecutivo departamental o municipal y las asambleas o concejos cuya composición será más heterogénea que en la Asamblea Legislativa Plurinacional). El pluralismo político, entonces, como un objetivo y una condición de la calidad de la democracia que se dilucidó en las elecciones de abril de 2010.

La invocación del Estado de Derecho es otro elemento que forma parte de la discursividad política en la actualidad y se refiere al respeto a la norma constitucional y a las instituciones, tomando en cuenta que el país está en una fase post-constituyente de implementación de los cambios en la trama del Estado y en las relaciones entre las instituciones estatales y la sociedad civil. Esta interpelación adquiere importancia particular en el contexto sucrense que se caracteriza por la autoidentificación como sede del Poder Judicial, no solamente en términos materiales, sino en términos simbólicos, esto es como elemento de institucionalidad democrática.

Para tener un panorama del escenario político regional que permita evaluar las intervenciones en la Mesa Política esbozamos un cuadro de las propuestas presentadas por las diferentes fuerzas políticas.

### Agrupaciones políticas, candidatos y propuestas para la Alcaldía de Sucre

PERSONERÍA JURÍDICA	SIGLA	NOMBRE	PROPUESTA
Movimiento Al socialismo	MAS	Ana María Quinteros Díaz	Desconcentrar la atención municipal en cada distrito, equipándola con nuevas infraestructuras, módulos policiales y centros médicos. Dotar de servicios básicos a todos los barrios. Mejorar la seguridad ciudadana y convertir a Sucre en semillero nacional de deportistas. Recuperar las acciones de FANCESA.
Nueva Alternativa Ciudadana	NAC	Edgar Franz Arraya Santa Cruz	Su propuesta tiene cuatro ejes: 1) oportunidad, referida al aspecto económico; 2) equidad, concerniente al aspecto social; 3) institucionalidad, mediante la cual se buscará coordinación de las instituciones con el Gobierno Municipal, prefectural y nacional; 4) seguridad ciudadana. Se sugieren propuestas transversales como la creación del Consejo de la Juventud, la declaración de Sucre como ciudad de campeones, el programa de vestimenta escolar para primaria y el énfasis en salud y educación.
Pacto de Integración Social	PAIS	Luis Jaime Barrón Póveda	Desburocratización del municipio, desconcentración municipal y rendición pública de cuentas. Promover y fortalecer la producción agropecuaria a través de la transferencia de tecnología. Aplicar con eficiencia el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, además de electrificación urbana y rural. Fortalecer la seguridad ciudadana y el mejoramiento de servicios de salud y educación.
Primero Sucre	PS	Fernando Rodríguez Calvo	Ofrece un teleférico, un viaducto, estacionamientos subterráneos y vivienda digna para los sucrenses.
Frente Para La Victoria	FPV	Moisés Torres Ramírez	Declinó su candidatura.

Fuente: elaboración propia con base en datos Corte Nacional Electoral [http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/Municipales2010/proceso/candidatos/IC11\\_01022010.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/Municipales2010/proceso/candidatos/IC11_01022010.pdf) y noticias de <http://www.correodelsur.com/>



## Agrupaciones políticas, candidatos y propuestas para la Gobernación de Chuquisaca

PERSONERÍA JURÍDICA	SIGLA	NOMBRE	PROPUESTA
Chuquisaca Somos Todos	C.S.T.	Jhon Clive Cava Chávez	Diez puntos realizables en cinco años de gestión, entre ellos los ejes de Hidrocarburos, Autonomías Departamentales, Desarrollo Productivo, Económico, Social, Descentralización, Nuevas Infraestructuras, Proyectos concurrentes, Generación de Empleo, Género-Juventud.
Falange F-27	F-27	Horacio Poppe Inch	“La Falange no representa ni a la izquierda ni a la derecha, representamos a la parte de la sociedad que todavía mantiene los valores occidentales y cristianos”. Pretende mostrar una disidencia con “sentido de patria”.
Movimiento Al Socialismo	MAS	Esteban Urquiza Cuellar	Construcción autonómica, potenciamiento productivo, salto tecnológico y vida digna. Elaborar el Estatuto Autonómico para generar leyes departamentales. Crear órganos de control para evitar la corrupción. Manejo integral de los recursos naturales, agua para la vida, soberanía alimentaria y desarrollo de la economía plural. Desarrollo industrial y tecnológico, Chuquisaca turística, recursos para el pueblo, revolución vial aeroportuaria y comunicación satelital. Introducir la educación digital, hacer de Sucre la capital de la educación superior y el semillero del deporte boliviano. Recuperar las acciones de FANCESA e invertir en infraestructura para diversificar el empleo.
Movimiento Sin Miedo	MSM	Bernabé Paredes Barja	Solicitar al Gobierno que cumpla con la construcción del aeropuerto de Alcantarí, establecer a Sucre como sede del Poder Electoral y que las principales sesiones de la Asamblea Legislativa sean en la Capital.
Libertad y Democracia Renovadora	LIDER	Hernando Aguilar Martínez	Candidatura con el respaldo de Savina Cuéllar. Se anunció una posible división y que el 90% de los miembros apoyarían la candidatura de Jhon Cava (CST).

Fuente: elaboración propia con base en datos Corte Nacional Electoral [http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/Municipales2010/proceso/candidatos/LC11\\_01022010.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/Municipales2010/proceso/candidatos/LC11_01022010.pdf) y noticias de <http://www.correodelsur.com/>

Finalmente, es preciso recordar algunas características del proceso político regional en vínculo con el contexto nacional durante la primera gestión gubernamental del MAS, particularmente en el desarrollo del proceso constituyente. En torno a la demanda de la capitalidad plena se produjo la conformación del Comité Interinstitucional, una coalición de actores sociales y políticos locales

que asumió posturas opositoras y se alineó en la denominada “media luna” que congregaba a prefectos opositores y a comités cívicos de varias regiones. El Comité Interinstitucional promovió la candidatura de Savina Cuéllar a la prefectura y su victoria amplió esta coalición opositora que tuvo vigencia hasta la realización del referéndum revocatorio que ratificó al presidente de la República y alejó de su cargo a dos prefectos opositores (La Paz y Cochabamba) y la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado mediante referéndum.

El debilitamiento de la “media luna” se tradujo, localmente, en un debilitamiento del Comité Interinstitucional que se expresó en la dificultad para articular un frente único debido al alejamiento de Savina Cuéllar y en la desarticulación de la coalición municipal que respaldaba a Aydé Nava que terminó con la elección de un alcalde interino cercano al MAS.

En los años de su protagonismo, el Comité Interinstitucional organizó su discurso y su práctica en torno a los clivajes regional y étnico. En relación al clivaje regional se alineó con la oposición en la pugna entre el MAS y la “media luna” que se tradujo en la antinomia centralismo versus autonomía departamental, adoptando el modelo cruceño como referente de acción y sobre esa postura actuó en la pugna política durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente.

Posteriormente, ante el cambio de posición oficialista respecto al tema, como el resto de los grupos opositores no elaboró una nueva estrategia y la bandera autonomista dejó de ser el referente de su accionar. En relación al clivaje étnico intentó adaptarse a la centralidad que fue adquiriendo la interpelación indígena con la promoción de la candidatura prefectural de Savina Cuéllar, aunque su apoyo electoral se concentró en Sucre, logrando una importante victoria política que, luego, se ensombreció por los acontecimientos de discriminación contra campesinos afines al MAS acaecidos en Sucre en mayo de 2009 y con las derrotas electorales de 2009. En la actualidad, dos miembros destacados del Comité Interinstitucional son candidatos a la Alcaldía y a la Gobernación departamental<sup>2</sup>. Sobre la base de estos antecedentes, analizamos los discursos vertidos durante la realización de la Mesa Política. En general, es posible ordenar los discursos de los candidatos en dos niveles de relación entre los elementos vinculados a la Autonomía. Por un lado, la relación entre el departamento y el gobierno central y en segundo lugar, las relaciones entre los diversos niveles de autonomía en el departamento. Un tema complementario estuvo referido a las relaciones entre

2. La agrupación Pacto de Integración Social (PAIS) consolidó su victoria en el Municipio de Sucre con 57.854 votos que equivalen al 47.19% del total sobre su inmediato rival, el Movimiento Al Socialismo (MAS) que sumó 38.387 votos, es decir, 31.31%. (Datos de la CNE). Barrón fue suspendido de su cargo en una sesión del Concejo realizada el 17 de junio. Fue enviado al Penal de San Roque de Sucre, 16 de noviembre. Según información periodística: “Jaime Barrón se encuentra desde anoche en el Penal de San Roque, el ex alcalde de Sucre fue recibido por el ex presidente del Consejo Municipal, Fidel Herrera con quien también formó parte del Comité Interinstitucional entre 2007 y 2008, y que también está recluido con detención preventiva en este recinto penitenciario. Jaime Barrón, ex rector de la Universidad San Francisco Xavier y ex alcalde de Sucre fue enviado de manera preventiva a la cárcel de San Roque acusado por el caso de humillación a campesinos el 24 de mayo de 2008” <http://www.fmbolivia.net/noticia18376-jaime-barrn-es-el-reo-187-fidel-herrera-fue-quien-lo-recibi-en-san-roque.html>. Fue liberado el de diciembre de 2010. Nota de la editora

órganos ejecutivo y legislativo en el gobierno municipal y el gobierno departamental como expresión de condiciones de gobernabilidad democrática que fue auscultada a partir de una pregunta:

*¿Cómo concibe las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo considerando que es muy probable que el alcalde/gobernador electo no tendrá mayoría de concejales/asambleístas de su fórmula en el consejo municipal/asamblea departamental?*

Analizamos desde esta perspectiva cada una de las candidaturas y, luego, realizamos un balance de la discursividad política en Chuquisaca para resaltar las recurrencias y novedades tanto programáticas como simbólicas. Reiteramos los tres criterios para ordenar los discursos:

1. Concepción de autonomía en su relación con el gobierno central.
2. Relación entre autonomía departamental, municipal e indígena.
3. Relación entre ejecutivo y legislativo para la gobernabilidad democrática.

## CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE SUCRE

*Moisés Torres, Frente para la Victoria, FPV*

El discurso de FPV se centra en una crítica al centralismo y considera que el fracaso del centralismo provoque el surgimiento de la demanda de autonomía. El régimen de autonomía es concebido como un modelo heterogéneo que permitirá resolver las demandas departamentales, bajo el criterio de "unidad como respeto a la diversidad" puesto que el gobierno central no puede imponer criterios a ningún departamento. La visión sobre autonomías enfatiza en los aspectos económicos y considera que la definición de competencias no puede ser definida por el gobierno central pese a que reconoce que entre las competencias centrales se encuentra la administración de recursos naturales. Este énfasis en los aspectos económicos se manifiesta también en la evaluación de la autonomía municipal que es juzgada negativamente porque no se produjo una transferencia de responsabilidades a las alcaldías, ni a las prefecturas (corporaciones) en el pasado. *La incidencia en el centralismo y en los errores del pasado no están acompañados de una propuesta integral que dé cuenta del modelo heterogéneo de autonomías formulado por el candidato que, obviamente, implica otros aspectos que exceden lo económico.*

La idea de "unidad como respeto a la diversidad" es extendida al ámbito departamental bajo el criterio de que la autonomía departamental integre los intereses departamentales, entendidos como los intereses generales, y los de las comunidades originarias, concebidos como intereses específicos. *No se delinean las características del modelo heterogéneo de autonomías que el candidato mencionó en su intervención, aunque es una idea interesante que se puede vincular al debate actual sobre hegemonía y pluralismo. Persiste una idea de división entre campo y ciudad, entre lo rural y lo urbano, que pretende ser resuelta con*

*el diseño de la autonomía departamental, no obstante la ausencia de un diseño institucional sobresale la interpelación por la unidad (integración) a partir de la diversidad (regional, respecto al Estado, y étnica, respecto a la sociedad chuquisaqueña).*

Sobre la relación entre democracia y gobernabilidad en la fase post electoral no hubo respuesta del candidato que hizo abandono del foro, sin embargo, al referirse a la campaña mencionó que las diferencias son efímeras y enfatizó en el respeto al adversario.

### **Jaime Luis Barrón, Pacto de Integración Social, PAIS**

El candidato resalta un protagonismo personal para darle mayor verosimilitud a su discurso, señalando que "habla un autonomista de convicción" que impulsó la Ley de Descentralización y la Ley de Participación Popular cuando los gobiernos neoliberales de los años 90 no creían en ellas. Esta mención sirve de base para una impugnación al MAS que habría actuado igual respecto a las autonomías departamentales, es decir, sin convicción. Para darle mayor verosimilitud a su discurso maneja cifras sobre distribución per cápita de recursos de coparticipación dirigiendo su crítica al costo social de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización. Esgrime similar argumento referido a la distribución de recursos para cuestionar la propuesta actual de autonomías.

*El resultado es un reclamo para disponer de un uso propio de los recursos departamentales, que deben ser definidos por Chuquisaca, ni por los intereses de La Paz, ni de "los aymaras". Este último término es un argumento retórico para reforzar la crítica al centralismo ("paceño", en alusión a la disputa por la capitalidad) con un cuestionamiento al indigenismo (del MAS) como proyecto hegemónico. El uso de datos y cifras muestra una estrategia persuasiva que resulta interesante tomando en cuenta el grado de ideologización que acompañó la polarización política en el espacio nacional y en el ámbito regional. Sin embargo, la mención a "los aymaras" es una muestra de la persistencia de un enfoque reduccionista seguramente utilizado para reforzar los lazos con sus seguidores más que para ampliar su radio de interpelación.*

Critica la nueva Constitución Política del Estado que reconoce cuatro niveles de autonomías y resalta que existen riesgos de contradicción entre autonomía departamentales e indígenas. La respuesta debe definirse en los propios estatutos y la coordinación entre autonomía departamental e indígena debe incluir la adecuación entre los estatutos autonómicos y la carta orgánica municipal además, esta adecuación debe darse respecto a la Constitución. Respecto a la carta orgánica plantea que su aprobación debe darse por consenso en el municipio y la ley marco de autonomías debe aprobarse por consenso entre todas las regiones.

La aprobación de la Carta Orgánica Municipal debe ser participativa, con referéndum y en concordancia a la Constitución Política del Estado. La mención

la necesidad de articular de manera coherente los diversos niveles de autonomía denota una mirada integral de la gestión municipal que debe adaptarse a las nuevas condiciones institucionales. La adecuación a la nueva Constitución es un componente importante del discurso de este candidato porque implica desechar las posiciones de rechazo e impugnación a la Constitución que caracterizaron su accionar en el seno del Comité Interinstitucional. Si la mención al peligro de una "hegemonía aymara" es una señal a su electorado más fiel, el reconocimiento de la nueva institucionalidad estatal es una apertura que le permite recorrer su posición hacia el centro del escenario electoral para ampliar su convocatoria.

El candidato considera que los riesgos de ingobernabilidad no son graves porque el alcalde no depende del consejo municipal y su remoción solo puede darse mediante referéndum revocatorio. Por tanto, el peso del ejecutivo y legislativo es distinto, y deben "conjuncionar" *esfuerzos en la elaboración de un plan estratégico. A nuestro juicio, se minimizan los riesgos de conflicto de poderes entre el alcalde y el consejo municipal puesto que una convocatoria a referéndum es resultado, precisamente, de una pugna entre ejecutivo y órgano deliberante, de la ausencia de conjunción de esfuerzos en la gestión.*

#### **Edgar Franz Araya, Nueva Alternativa Ciudadana NAC**

El candidato inició su intervención alabando la presencia de todos los candidatos como ejemplo de imparcialidad y participación, de superación de las barreras sociales. Este discurso es reforzado con la participación de un candidato a concejal que habló en quechua provocando un impacto simbólico en la audiencia como demostración fáctica de "superación de las barreras sociales".

*Es la única intervención elaborada con recursos persuasivos, aquellos que proporcionan verosimilitud al discurso acompañando las palabras con gestos o signos, en este caos el idioma. Respecto a la autonomía, Araya considera que su verdadero rostro es la potestad de normar, fiscalizar y ejecutar y, advierte que "no vamos a permitir" que dependa de los dos tercios del oficialismo en la Asamblea Legislativa Plurinacional, en alusión a la aprobación de la Ley Marco como instrumento del centralismo.*

*Consideramos que es importante resaltar el tipo de intervención de esta candidatura porque la apelación a la superación de barreras sociales tiene que ver con demandas, no solamente de inclusión, sino de interculturalidad como respuesta a las lógicas maniqueas y excluyentes que inciden en la división entre campo y ciudad, entre indígenas y ciudadanos. Es una modalidad de respuesta al proceso de transición que adquiere particular relevancia en el contexto sucrense.*

Su discurso se centra en la autonomía municipal. "Sucre postergada" es la consigna de su intervención y campaña, y lo sustenta con datos del Índice de Desarrollo Humano que muestran que Sucre ocupa el lugar 20. En relación a lo institucional plantea una coordinación con los niveles de gobierno departamental y

nacional. Plantea que la Carta Orgánica debe ser elaborada participativamente, en una gran asamblea, porque "el protagonista es el ciudadano".

La Carta Orgánica debe establecer las bases para la "recuperación" de las acciones de Fancesa en manos de Samuel Doria Medina para el gobierno municipal. *La participación es concebida en su faz más radical, "una gran asamblea", que ni siquiera está contemplada en las modalidades de democracia comunitaria que reconoce la CPE puesto que las decisiones de la asamblea comunitaria y el cabildo no tienen carácter vinculante. La mención al caso Fancesa denota la adaptación a la política de nacionalización del MAS aunque bajo el reclamo de "recuperación" de acciones en manos privadas también estaba vertiendo una crítica a uno de sus rivales.*

Frente a los riesgos de conflicto de poderes su propuesta enfatiza en la participación vecinal en la elaboración de la Carta Orgánica, para definir las atribuciones de los concejales y el alcalde, *en suma, no responde a la pregunta.*

## CANDIDATOS A LA GOBERNACIÓN

***Hernando Aguilar Martínez, Libertad y Democracia Renovadora, LIDER***

Esboza una mirada positiva sobre la autonomía que es definida como la única alternativa para el desarrollo departamental a partir de la definición del perfil productivo de la región que es comparado con Tarija, por el tema de hidrocarburos. La autonomía tiene que ser progresiva, participativa e inclusiva; también tiene que ser autosostenible. Sin embargo, su propuesta está sustentada en el criterio de que Chuquisaca está siendo castigada por el gobierno central por razones políticas. Critica el centralismo de la Paz y lamenta la ausencia del candidato del MAS para preguntarle si plantean una autonomía sumisa al gobierno central. *Existe una aparente contradicción entre la postulación de autosostenibilidad de la autonomía departamental y el cuestionamiento al accionar del gobierno central, cuyas decisiones parecen ser decisivas para el proceso autonómico.*

Se refiere a la polarización campo-ciudad, y habla de "liberar" a los "hermanos" campesinos de la dictadura sindical que les impide actuar como hombres libres. A su juicio, los "hermanos del campo piensan bien", *pero no les dejan actuar. No menciona la realidad institucional de las autonomías, sino se refiere a los actores sociales del departamento con una visión discriminadora que reitera las miradas paternalistas de antaño.*

Respecto a la gobernabilidad democrática, el candidato considera que después de las elecciones habrá necesidad de concertación, aunque será necesario buscar las vías de su realización. A su juicio, tiene que "primar la cordura" para que el ejecutivo y el legislativo concierten. *Este discurso no toma en cuenta ni el contexto ni las reglas de la gestión política simplemente invoca la voluntad o la racionalidad de los actores como decisiones personales.*

**Bernabé Paredes, Movimiento Sin Miedo, MSM**

Critica al candidato del MAS por su subordinación a su jefe, al presidente Evo Morales, y señala que la primera autonomía es mental. Cuestiona el centralismo y el dirigismo desde el gobierno. Su crítica se extiende a la oposición puesto que habla desde una postura de cercanía partidista al proyecto del MAS y señala que los *antievistas* de ayer, hoy son *promasistas*, según su interpretación, por el miedo a la persecución política. El proceso de cambio (que incluye las autonomías) es necesario pero no puede ser propiedad de un actor, sino de todos los bolivianos. *No se refirió a las relaciones entre los diversos niveles de autonomía, porque su intervención estuvo centrada en propuestas de concertación política.*

Respecto a los riesgos de ingobernabilidad fue genérico al manifestar que para consensuar hay que dejar posiciones extremistas de izquierda y derecha. Así como que es necesario sacarse la camiseta del partido. Esta apelación a optar por posiciones moderadas y no asumir posiciones dogmáticas se refuerza con la invocación del nombre de su organización política: "No hay que tener miedo a disentir, a ser oposición... la democracia necesita disensos". *En el discurso del MSM prima la necesidad de acuerdos y convergencias, sin embargo, se trata de apelaciones a la racionalidad y a la voluntad de los actores políticos y no es resultado de un balance de las condiciones político institucional.*

**John Cava Chávez, Chuquisaca Somos Todos, C.S.T.**

El candidato empieza con una afirmación tajante: "siempre hemos sido autonomistas", para marcar diferencia con "los masistas, que son concentradores, centralistas y caudillistas". Por eso, en alusión a la ausencia del candidato oficialista en el debate, señala que "el MAS no está aquí, porque no tiene cara". Se define, usando el plural, como la garantía de la defensa de los intereses de Chuquisaca y la garantía de la aplicación de las autonomías. Define que la autonomía es un mandato popular y fue impulsada con firmas de la ciudadanía para ser sometida a referendo. En relación a los lazos con el gobierno central se plantea, defensivamente, "luchar contra la confiscación de recursos" y, también, buscar una "política internacional para conseguir recursos".

La producción de hidrocarburos no debe dejarse sin explotación de las fuentes y para eso es necesaria una política departamental; sobre esa base se debe propiciar la producción para la exportación... no solo de empresas privadas sino del gobierno departamental. *El discurso de CST sigue reflejando las pugnas entre el Comité Interinstitucional y el oficialismo y se manifiesta en una concepción de autonomía, por una parte, reactiva (porque sigue dependiendo de las decisiones del gobierno central que supuestamente quiere "confiscar" los recursos departamentales), y por otra parte, ajena o rival del gobierno central (porque propone una "política internacional"), es decir, el proceso autonómico no es concebido sino como un campo de disputa donde contrastan visiones opuestas y no se vislumbran elementos que propicien la concertación entre actores o la colaboración entre órganos del Estado. Resalta el reconocimiento del gobierno departamental como*

actor en el desarrollo económico, en una línea afín a la visión del gobierno central, denotando la fuerza que tiene el intervencionismo estatal y el debilitamiento de las apelaciones al libre mercado, inclusive en fuerzas contrarias al MAS.

Existe respeto por todas las modalidades de autonomía, incluidas "nuestras autonomías indígenas". Resalta la importancia de los tres municipios indígenas aprobados mediante referéndum y plantea la necesidad de colaborar con las autonomías indígenas. El Estatuto Departamental, en esa vena, debe aprobarse por consenso articulando todas las propuestas, entre ellas la propuesta de federación de campesinos. También reconoce, siendo la única propuesta que las menciona, las demandas de autonomía regional y promete apuntalar esos procesos bajo una idea de ampliación de la democracia participativa ("que la gente tenga voz, no solo voto"). En los objetivos de su propuesta autonómica considera que las provincias tienen que ser las más beneficiadas estableciendo equilibrios entre la capital y los 29 municipios.

Es una consigna de "unidad departamental" con un diseño de autonomía que concilie las provincias y la capital a través de la democracia participativa y control social desde la Asamblea Departamental. *El eje que organiza el discurso del candidato es la integración campo/ciudad, como respuesta a la división que vive la sociedad chuquisaqueña, una división asentada en el clivaje étnico. A diferencia de la visión sobre la relación con el gobierno central, que está marcada por la exclusión respecto a lo indígena; en la mirada sobre la autonomía departamental se reconoce la importancia de las demandas campesinas e indígenas, aunque con cierta dosis de paternalismo cuando se mencionan "nuestras" autonomías indígenas. La orientación del discurso hacia la integración departamental mediante la concertación entre provincias y capital se refuerza con las apelaciones a la democracia participativa, afín al discurso masista y promovido por los indígenas. En tal sentido, se percibe la existencia de interdiscursividad, en la medida que las demandas indígenas ("el otro" para el Comité Interinstitucional) son articuladas a una propuesta autonomista que se articuló como respuesta a la tendencia indígenista del proyecto oficialista de reforma constitucional.*

Respecto a las relaciones entre gobernador y asamblea departamental y los riesgos de ingobernabilidad democrática, la postura del candidato se limita a reafirmar el papel de los asambleístas haciendo énfasis en su representatividad territorial y poblacional como vía para la integración departamental. Por eso señala que los asambleístas serán los "puentes para la articulación de los intereses de las regiones, municipios rurales e indígenas". *La preocupación por la integración social cruza el discurso de CST inclusive en relación al funcionamiento del sistema político puesto que se privilegia la calidad de la representación más que la eficacia decisional de los órganos de gobierno.*

## **Balance General**

La visión política en Chuquisaca, y en el conjunto del país, estuvo y está influenciada por dos temas que cruzan el espacio de discursividad política:



regional y lo étnico. En el primer caso su manifestación es la tensión entre autonomía departamental y centralismo que adquiere otro significado porque la elección del 4 de abril de 2010 es un paso importante para su implementación en todos los departamentos del país y el tratamiento de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización será el proceso decisivo. En el segundo caso, la diversidad étnica como elemento de diferenciación y conflicto social, en esta coyuntura, adquiere otra connotación puesto que las demandas del movimiento campesino-indígena se han materializado en el reconocimiento constitucional de las autonomías indígenas y de representantes indígenas elegidos por normas propias en el marco de la democracia comunitaria. En esa medida, se abre un escenario departamental de debate respecto a la articulación equilibrada de las autonomías indígenas y municipales en la definición de los Estatutos Autonómicos Departamentales.

La ausencia de los candidatos del MAS influyó en el tenor y el destino de los discursos, la mayoría de los cuales adoptaron una posición crítica al oficialismo por su ausencia en el Foro sin ahondar en cuestionamientos al proyecto político del MAS ni proponer visiones alternativas de carácter global. En esa medida, el contexto estaba marcado por el predominio de posiciones y voces opositoras al MAS y sus expresiones locales, sin embargo, se perciben desplazamientos discursivos en relación a los clivajes regional y étnico.

En relación al tema autonómico existe una disputa respecto al protagonismo del departamento o del gobierno central en torno a su promoción, poniendo en juego su legitimidad y, también la viabilidad de su aplicación, no obstante, existen coincidencias en la aceptación de las normas contenidas en la Constitución Política del Estado pese a que los participantes consideran que existe una impostura del MAS con relación al tema.

Es decir, la demanda es justa, el proceso es irreversible y el objetivo es plasmar una autonomía departamental que no esté subordinada, ni política ni económicamente, al gobierno central. Este temor es recurrente porque la mayoría de los candidatos reitera la crítica al centralismo –en algunos casos, no solo el tradicional regional/paceño, sino ahora el indígena aymara– más como un recurso retórico (asociado a la demanda de capitalidad plena) que como un rechazo al proceso autonómico delineado en la CPE. Empero, a pesar que la norma constitucional esboza un diseño general de régimen autonómico que debe ser delineado en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización – y eso implica la apertura de un escenario de diálogo y deliberación para el diseño de las autonomías–, los candidatos no plantean alguna iniciativa al respecto. El discurso político sobre las autonomías sigue reiterando los temores ante el centralismo no obstante se las reivindica como un instrumento de desarrollo departamental.

Los matices en la aplicación de la autonomía departamental tienen que ver con el grado de vinculación o distanciamiento con el gobierno central pero los principios son compartidos por todos los candidatos y son valorados positivamente, al margen de su futura concreción. Es evidente la importancia que se concede a

los aspectos económicos del desarrollo y se presta poca atención a los aspectos institucionales de la autonomía departamental, un tema que será necesariamente abordado en el momento de la redacción de los estatutos.

El régimen autonómico en el departamento se percibe la existencia generalizada de un reconocimiento de las autonomías indígenas, aunque más como aceptación de la necesidad de resolver las fracturas sociales y las demandas campesinas que como parte de un modelo de desarrollo. Sigue primando una visión centralista en términos departamentales porque se concibe de manera paternalista la relación entre la capital y las comunidades campesinas.

Con todo, la apertura a las autonomías indígenas y a las autonomías regionales, además, la necesidad de contemplar las propuestas de las organizaciones sindicales campesinas en la elaboración de los Estatutos Autonómicos denotan una nueva sensibilidad y una discursividad política más amplia respecto a lo étnico, puesto que la inclusión es un punto de partida y no una proposición a futuro. La fuerza de la interpelación indígena tuvo una manifestación simbólica digna de destacarse: un candidato a concejal por Nueva Alternativa Ciudadana realizó su intervención en quechua y provocó la adhesión espontánea del auditorio. Un espacio y un rito antes excluyentes respecto a la presencia de componentes indígenas que, en esta oportunidad, dejaron de ser tales, con el aditamento de que el candidato no era un representante del MAS.

En suma, existe una apertura discursiva a la articulación de las identidades y demandas indígenas aunque ésta se limita al reconocimiento de las autonomías indígenas y no toma en cuenta el diseño global del modelo autonómico. Asimismo, la demanda autonómica ya no cumple el papel de elemento de disyunción con el gobierno, sino que aparece como oportunidad para replantear las relaciones con el Estado y para impulsar la integración social entre los actores departamentales.

Las consideraciones respecto al mecanismo de aprobación del Estatuto Autonómico, así como de la Carta Orgánica Municipal, están matizadas de ímpetus de democracia participativa. Ya sea invocando el consenso entre actores políticos y/o actores sociales (lo que presupone deliberación hacia la concertación) o bien mediante consulta popular (en asamblea o en las urnas) se trata de una apelación a la amplia participación ciudadana como criterio de legitimidad, un elemento que es compartido por todos los actores políticos.

Finalmente, no existe un cálculo acerca de los efectos políticos de las reglas electorales que establecen listas separadas para la elección de autoridades ejecutivas y legislativas. Este vacío es sugerente porque tiene que ver con la estabilidad política y existen condiciones previas del proceso político local que son problemáticas. Estas condiciones se caracterizaron por la polarización entre oficialismo y oposición, por la división y conflictividad entre campo y ciudad entre campesinos-indígenas y ciudadanos, y pueden ser mitigadas o sustituidas por el accionar de la Asamblea Departamental, pero también pueden agravarse si no se imponen pautas de concertación en su seno.

# Documento de sistematización de las propuestas políticas de Chuquisaca

*José Carlos Campero Núñez del Prado*<sup>3</sup>

Con los resultados del seis de diciembre de 2009, Chuquisaca entra al régimen autonómico departamental establecido en la nueva Constitución Política del Estado, debiendo definirse cuanto antes las bases que guiarán el accionar del futuro gobierno autónomo. En esa misma línea, el 4 de abril se realizarán las elecciones generales que determinan la elección de las autoridades nacionales, departamentales, regionales y locales que inaugurarán la etapa autonómica de Bolivia.

El objetivo del presente documento es elaborar una sistematización de las propuestas orales y escritas de candidatos a la gobernación del departamento, de los candidatos a asambleístas, de los candidatos a alcaldes para la ciudad de Sucre y de los concejales, en relación a las propuestas de autonomías departamentales y autonomías municipales, para las elecciones del 4 de abril de 2010.

La mesa Política fue un espacio público de exposición de propuestas, planes y programas políticos de los diferentes candidatos, con limitaciones de tiempo, con transmisión en vivo y directo por el canal universitario y que contaba con la participación de seguidores y adeptos de cada candidato; se evidenció que las presentaciones tenían un objetivo político discursivo más que de orientación programática. La presentación de Fernando Mayorga, se refiere más a las posiciones políticas<sup>4</sup>, en el presente documento se rescatan de forma complementaria, las propuestas programáticas que cada uno de los partidos o agrupaciones políticas presentaron a la Corte Departamental Electoral.

Para abordar todas estas temáticas el documento ha sido estructurado en cuatro grandes secciones. La segunda sección presenta un diagnóstico de la situación actual, potencialidades y perspectivas económicas del departamento. La tercera sección plantea los ejes de intervención gubernamental en materia de promoción del desarrollo económico, tomando en cuenta enfoques teóricos innovadores en este campo. Por último, la cuarta sección cierra con algunos comentarios finales que surgen como consecuencia de todo el proceso de debate efectuado.

3. Doctorando en Ciencias Políticas y Sociología con mención en Gobierno y Administración Pública en la Universidad Complutense de Madrid y Fundación José Ortega y Gasset Madrid, España. Maestría en gestión pública, de la Universidad Católica Boliviana/Harvard Institute for International Development (HIID)/USAID La Paz, Bolivia. Presidente - Socio Beta Gama Consultores S.A. Director Ejecutivo Fundación Federico Demmer. Director del Componente de Descentralización y Desarrollo Regional USAID/Chemonics. Secretario Técnico del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES).

4. Ver el documento precedente.

## 1. Partidos y organizaciones políticas participantes

### Elección departamental

ORGANIZACIÓN SOCIAL	CANDIDATO
Chuquisaca Somos Todos (CST)	John Cava Chávez
LIDER	Hernando Aguilar Martínez
Falange (F-19)	Horacio Poppe Inch
Movimiento Sin Miedo	Bernabé Paredes Barja
MAS - ISPS	Esteban Urquizo Cuellar

### Elección Municipal

Los partidos Políticos y Agrupaciones ciudadanas; así como los candidatos que se presentaron y registraron ante la corte Departamental para participar de las elecciones a Alcalde del 4 de abril son:

ORGANIZACIÓN SOCIAL	CANDIDATO
PAÍS	Jaime Barrón Póveda
Primero Sucre (PS)	Fernando Rodríguez Calvo
Nueva Alternativa Ciudadana (NA-C)	Edgar Arraya Santa Cruz
FPV	Moisés Torres Ramírez
MAS - ISPS	Ana María Quinteros Díaz

Sin embargo, debe mencionarse que no todo los candidatos asistieron a la convocatoria de la Universidad para participar de la mesa Política. Los candidatos ausentes fueron:

Esteban Urquizo Cuellar - MAS - ISPS  
 Ana María Quinteros Díaz - MAS - ISPS  
 Fernando Rodríguez Calvo (PS)

## 2. Sistematización de ejes temáticos

Para el análisis de cada propuesta y su ordenamiento se determinaron los siguientes ejes temáticos:

### Propuestas departamentales

La matriz de Sistematización Departamental contiene los siguientes acápites: partir de los cuales se ordenó la información contenida en las diferentes políticas para las elecciones de Gobernador:

- a. Agrupación Ciudadana o Partido Político
- b. Candidato a Gobernador
- c. Asistencia al Foro Debate (Mesa Política)
- d. Presentación de propuesta política
- e. Mensaje de campaña

Asimismo, se utilizaron los siguientes ejes temáticos clásicos para ordenar las propuestas electorales:

- a. Eje 1: Desarrollo económico y Productivo
- b. Eje 2: Desarrollo Social
- c. Eje 3: Infraestructura
- d. Eje 4: Medio Ambiente
- e. Eje 5: Político Institucional
- f. Eje 6: Seguridad
- g. Eje 7: Estatuto Autonómico Departamental<sup>5</sup>

### Propuestas Municipales

La matriz de Sistematización Municipal contiene los siguientes acápite a partir de los cuales se ordenó la información contenida en las diferentes propuestas políticas para las elecciones de Alcalde de Sucre:

- i. Agrupación Ciudadana o Partido Político
- ii. Candidato a Alcalde
- iii. Asistencia al Foro Debate (Mesa Política)
- iv. Presentación de propuesta política
- v. Mensaje de campaña
- vi. Análisis de la situación actual de la ciudad de Sucre

Asimismo, se utilizaron los siguientes ejes temáticos clásicos para ordenar las propuestas electorales:

- a. Eje 1: Desarrollo económico y Productivo
- b. Eje 2: Desarrollo Social
- c. Eje 3: Infraestructura
- d. Eje 4: Cultura
- e. Eje 5: Medio Ambiente
- f. Eje 6: Seguridad
- g. Eje 7: Carta Orgánica Municipal<sup>6</sup>

### 3. Análisis de las propuestas

Para el análisis de las propuestas departamentales como municipales se identificaron los siguientes ámbitos ordenadores del mismo:

5. El Estatuto Autonómico Departamental es el instrumento a través del cual los candidatos plantearon sus visiones sobre el proceso autonómico departamental.
6. La Carta Orgánica Municipal es el instrumento a través del cual los candidatos plantearon sus visiones sobre el proceso autonómico local.

- a. Propuesta autonómica
- b. Factores homogéneos y heterogéneos
- c. Factibilidad de implementación
- d. Cuestionarios planteados por la Mesa Política.

## Propuestas autonómicas

### Gobernación

- Discursivamente, en el caso de los gobernadores, se identifica al Estatuto Autonómico Departamental (EAD) como el instrumento a partir del cual Chuquisaca debe delinear y aplicar su autonomía; sin embargo, la única propuesta que menciona explícitamente algo sobre el Estatuto y su función es la Falange; el resto de posiciones fueron explicitadas de forma oral durante el Foro Debate realizado a partir de la Mesa Política.
- Asimismo, la función otorgada al EAD se encuentra referida a dos temáticas en particular, la primera menciona la construcción institucional participativa del modelo autonómico para Chuquisaca, mismo que debe reconocer e incorporar los distintos niveles de autonomía recogidos en la CPE; y la segunda, dar solución a las tensiones político-sociales de los principales clivajes departamentales (p.e. Campesinismo; centralismo-descentralización; autoritarismo-democracia).
- Los planteamientos desarrollados para el resto de ejes temáticos no incorporan una transversalización con visión de gestión autonómica; simplemente reproduce las propuestas desde una óptica clásica prefectural.
- Desde el eje político e institucional, la propuesta central se basa en desconectar y/o descentralizar la gestión con el objetivo de elevar los niveles de efectividad de la planificación, ejecución y monitoreo. Sin embargo, sobre la base de los estudios desarrollados por varios autores en los últimos cuatro años, estas dos prácticas podrían haber sido implementadas<sup>7</sup> en ausencia de un marco autonómico.<sup>8,9</sup>
- Tampoco existe en ninguna de las propuestas una referida a la construcción institucional autonómica para las organizaciones guberna-

7. N.A. Se utiliza este americanismo y no la palabra castellana ejecutar, puesto que no se refiere a una acción que denote mecánica o automatismo en la acción; más bien, incorpora nociones de gestiones operativa, política y estratégica para llevar a cabo eficazmente los procesos de desconcentración o descentralización de la gestión departamental.

8. Ver Barrios X., Franz (Editor). 2008. *Procesos de Desconcentración Prefectural en Bolivia: Teoría y Práctica de la Desconcentración, del Ordenamiento Espacial y de la Cuestión Regional*. FORODAC. La Paz, Bolivia. Czniewicz K., Nicole. 2005. *Desconcentración territorial de los Sectores Agropecuario, Salud, Educación, Saneamiento Básico, Medio Ambiente, Caminos y Poder Judicial*. FAM BOLIVIA, Ministerios Sin cartera de Participación Popular, Embajada de España en Bolivia y Agencia de Cooperación Internacional. La Paz, Bolivia. Barrios X., Franz (Coord.); Villarroel Sergio; Saric, Drina. 2006. *Profundizando la descentralización: Competencias Prefecturales*. FAM Bolivia, Ministerio Sin cartera de Participación Popular, Embajada de España en Bolivia y Agencia Española de Cooperación Internacional, La Paz, Bolivia.

9. Debe mencionarse también que la Prefectura del Departamento de Chuquisaca cuenta con los estudios desarrollados para implementar un proceso de desconcentración de la gestión departamental desde varias ópticas que suponen la territorial, funcional o gerencias temáticas. Para un análisis a profundidad, ver (libro de desconcentración).

mentales de Chuquisaca. El discurso se encuentra vacío y reactivo a los planteamientos del gobierno central. Es decir, se utiliza como una entelequia de defensa de los intereses regionales y no como una oportunidad para el desarrollo institucional departamental. Debe considerarse este vacío como una debilidad estratégica en una coyuntura en la cual se está debatiendo y socializando la Ley Marco de Autonomías, en la cual todo parece indicar que los candidatos del departamento no tienen nada que aportar.

- Las referencias a los marcos de cooperación y coordinación interinstitucionales que deben existir en un marco de descentralización de tipo autonómico se encuentran también ausentes; saliendo a relucir, únicamente como problemática necesaria de enfrentar a partir de los expectables conflictos que surgirán de la ausencia de mayorías absolutas en el ente legislativo departamental.
- Es constante la apelación al gobierno central como actor fundamental para viabilizar el proceso autonómico, criticando sus orientaciones centralistas y al mismo tiempo aceptando su necesario rol de transición al proceso autonómico, en especial en cuanto a la dependencia fiscal de los departamentos respecto de las transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN).
- En la mayor parte de propuestas resalta la amplia participación de la ciudadanía como factor de legitimidad de la gestión autonómica departamental; así como, la asimilación de instituciones incorporadas por el gobierno central (MAS) referidas al control social<sup>10</sup>.

## Municipio

- Desde la lógica municipal, el instrumento central del proceso autonómico es la Carta Orgánica Municipal que debe ser formulada sobre la base de la participación de todos los ciudadanos y organizaciones sociales. Se constituye en el marco de referencia de diseño competencial y de identificación de las fuentes de su financiamiento, aunque no se tenga claridad sobre ninguna de ambas.
- Desde el eje político e institucional, de igual forma que el ámbito departamental, la propuesta central se basa en desconcentrar y/o descentralizar la gestión de barrios y distritos municipales con el objetivo de elevar los niveles de efectividad de la planificación, ejecución y monitoreo. Sin embargo, este tipo de reformas de gestión ya eran posibles de ser realizadas antes, tal y como demuestra la experiencia del Gobierno Municipal de La Paz.
- No existe mención alguna a la necesidad de establecer escenarios o instrumentos de coordinación con otros niveles de gobierno para la aplicación integral del proceso autonómico.

10. Si bien el control social no es un proceso institucional nuevo, fue incorporado legalmente como atribución de los consejos de Vigilancia, por la Ley de Participación Popular, pretende detentar, desde la visión oficialista, de una nueva lógica de interpelación, intromisión y participación en la toma de decisiones.

### 3.1. Factores homogéneos y heterogéneos

#### 3.1.1. Factores homogéneos

##### 3.1.1.1. Gobernación

- El común denominador de las diversas propuestas es que están relacionadas, son similares o derivadas del Plan de Desarrollo Departamental (PDDES), con algunas particularidades añadidas dependiendo el grado de innovación de cada frente político. Sin embargo, todas las propuestas adolecen de haber sido formuladas sobre la base de los espejismos de la existencia de recursos (humanos, organizacionales y financieros), coordinación institucional y subordinación a la toma de decisiones.
- El otro factor común tiene que ver con la oferta programática en el eje social, basada principalmente en: i) subsidios y ii) mejora de la calidad de la oferta de servicios y su infraestructura de apoyo. Una vez más resalta la lógica demagógica de la “lista de navidad” sin sustento en los factores necesarios para cumplir con las promesas electorales.
- Resalta que la base del desarrollo económico del departamento se encuentra basado, en todas las propuestas, en el fomento y apoyo al desarrollo productivo departamental tanto agropecuario (rural) como industrial (urbano) privado; en contraposición, a la lógica del gobierno central de mayor participación estatal en la economía y mayor concentración en la explotación de recursos naturales.
- La incorporación o mención de “lo indígena” en todas las propuestas ilustra la influencia del discurso oficialista del (MAS) y el efecto del incremento en el clivaje campo-ciudad<sup>11</sup>.

##### 3.1.1.2. Municipio

- La base para las propuestas programáticas de todos los frentes políticos en competencia, se encuentra en los pasados planes de desarrollo municipal y en las demandas históricas contemporáneas de la ciudad de Sucre.
- Resalta también que la base del desarrollo económico del municipio se encuentren en el fomento y desarrollo del sector micro empresarial, para el cual se generarán todos los incentivos y subsidios financieros (crédito) y no financieros (asistencia técnica, capacitación y sistemas de información, entre otros).
- Al igual que en el caso de la gobernación, se impone la “lista de navidad” sin sustento en los factores necesarios para cumplir con las promesas electorales.
- Resalta en lo social una insistente identificación del municipio de Sucre como una ciudad deportiva en la cual se debe potenciar tanto la infraestructura, como los recursos vinculados al deporte.
- En el caso de la infraestructura, los proyectos son llamativamente similares, como respondiendo a una fuente de inspiración común; por ejemplo:

11. Para una mayor profundidad en el análisis discursivo referente a la temática indígena, ver el documento precedente de Fernando Mayorga también elaborado para la Mesa Política.



i) parque del "Divortium Aquarium"; ii) conclusión del aeropuerto de Alcantarí; iii) construcción del teleférico; o iv) cableado subterráneo en el centro Histórico de la Ciudad.

### 3.1.2. Factores heterogéneos en las propuestas para la Gobernación

Diferencias con la orientación programática y filosófica de la Falange, cuya propuesta se sustenta principalmente en la defensa de ciertos principios y valores, más que al desarrollo de una oferta programática específica.

La orientación del Frente para la Victoria (FPV), se basa en generales lineamientos de acción, más que en una oferta de tipo específica como en el resto de los frentes políticos.

### Factibilidad de implementación

La importancia de este acápite se encuentra relacionada a una simple estructural relación entre los resultados de la gestión y las expectativas de la población como factores determinantes del éxito o fracaso de la gestión departamental o municipal. Es decir:

$$EG = (RG/EP)$$

Donde:

EG = Éxito de la Gestión

RG = Resultado de la Gestión

EP = Expectativa de la Población

Consecuentemente, no importa cuán efectivos hayan sido los resultados de la Gestión si es que se ha generado, a través del proceso electoral, una sobredimensionada Expectativa de la Población. Mientras mayor sea el denominador (EP), independientemente de lo importante del numerador (RG), el resultado (EG) siempre tenderá a ser pequeño.

En este sentido, todas las propuestas analizadas adolecen de los siguientes problemas estructurales para su concreción y logro de una exitosa gestión:

- No existe una lógica integral de intervención ni una base de reflexión sobre la inversión en recursos de todo tipo (en especial tiempo y dinero) que supondrá iniciar acciones al momento de asumir el día a día de la gestión departamental - municipal. Se percibe desde la suficiencia de las propuestas el inocente supuesto de que todo estará listo para cuando el candidato ganador entre a sus oficinas e inicie su gestión; cuando en realidad, lo más probable es que sea todo lo contrario.
- La gestión estratégica se encuentra guiada por las orientaciones de cada propuesta y por la visión de cada candidato; sin embargo, estas son demasiado amplias, difusas y carentes de priorización, como si los recursos de tiempo y financieros fueren infinitos.

- La gestión organizacional se asume como poco complicada y manejable, casi como desde una óptica "weberiana"<sup>12</sup>, aún cuando, la descentralización y/o desconcentración se propone como fundamento de la efectividad de la gestión, incrementando *per se* la complejidad del proceso de políticas públicas y la necesidad de ampliar el proceso de gestión política y los escenarios de diálogo y concertación.
- La gestión política es casi común denominador ausente en todas las propuestas. Se percibe como si un nivel de gobierno no tuviera que relacionarse por ningún motivo con otro para el desempeño de sus funciones; consecuentemente, no se proponen cursos de acción para el diálogo, concertación y coordinación intergubernamentales.

Específicamente:

- En el tema financiero, los candidatos desconocen el nivel de compromisos financieros plurianuales actuales de la Gobernación y la Alcaldía, y los recursos remanentes para nuevos proyectos o actividades, desconocen el costeo de la oferta electoral y; por tanto, desconocen cuánto de lo ofertado realmente se puede financiar con los recursos existentes; desconocen la estructura de fuentes de financiamiento de la Gobernación, las restricciones de su uso y la estacionalidad de su liquidez; finalmente, asumen la existencia de recursos de cooperación internacional para apoyar su gestión, casi considerando los mismos de "libre disponibilidad".
- En el tema institucional, los candidatos proponen acciones asumiendo indistintamente competencias nacionales, departamentales y locales; y asumen la existencia de instancias de coordinación intergubernamental y voluntad política concurrente de los distintos niveles de gobierno.

## Cuestionamientos planteados por la Mesa Política

Durante la realización de la Mesa Política, los consultores invitados realizaron cada uno una pregunta a los candidatos a gobernador y alcalde. El análisis de las respuestas se encuentra a continuación:

### Gobernabilidad

Puede apreciarse que no se han realizado los cálculos políticos que supone la elección separada del ejecutivo y legislativo en los casos de la gobernación y la Alcaldía, y los potenciales problemas de gobernabilidad que esto puede generar.

12. De acuerdo a Weber, la burocracia es un sistema de gobierno o control legal (en el sentido de estar sometido a reglas explícitas y generales). Es impersonal (es decir, la autoridad va a quien tiene la capacidad de ejecutar ciertas funciones, determinado por criterios establecidos en relación al desempeño de la tarea y no en base a personas determinadas ya sea por tradición o carisma), eficiente, eficaz y perdurable (en la medida que distribuye y coloca funciones y poderes a los niveles adecuados de manera racional) y tiende a disminuir las desigualdades sociales (en la medida que por un lado distribuye autoridad y por el otro, acceso a esa autoridad y sus posibles privilegios no se transmiten de generación en generación). WEVER, Max. 1993. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, Madrid, España.

Se nota en los candidatos el “inocente” deseo de que los intereses del departamento de Chuquisaca o la ciudad de Sucre deben primar por sobre los intereses partidarios, grupales o personales, sin embargo, lo más probable es que los clivajes oficialismo-oposición, centralismo-descentralización, campo-ciudad; entre otros, determinen las pugnas políticas en torno a los legislativos departamental y municipal, con el consiguiente impacto (positivo/negativo) sobre los ejecutivos y la ejecución de sus políticas públicas.

### **Ejes discursivos**

*“Debe primar la cordura y el razonamiento”*

*“Debe haber diálogo con el gobierno central”*

*“Debe haber una nueva mentalidad para gobernar Chuquisaca y por tanto desaparecer las posiciones opuestas y lograr la unidad del departamento”*

*“Todos quienes compiten, creemos, vienen con objetivos comunes”*

*“Se deben desterrar actitudes y posiciones extremistas”*

*“No hay interés de confrontación y se tenderán puentes para posibilitar relaciones positivas, de lo contrario habrá un desenlace negativo de ingobernabilidad en la gestión del Gobierno Municipal de Sucre”*

*“Referéndum revocatorio para determinar si el legislativo interfiere o no”*

*“Definir un plan estratégico entre ambos poderes para orientar los intereses y viabilizar al ejecutivo”.*

### **Fuentes de Financiamiento**

El aspecto de financiamiento es donde mayor debilidad se percibe de los candidatos, tanto de la gobernación de Chuquisaca como del gobierno municipal de Sucre, tanto por el desconocimiento técnico del tema y de los lineamientos constitucionales respecto al financiamiento de las autonomías en el país. Consecuentemente, se plantean propuestas reñidas con el ordenamiento legal, que dependen de otros niveles de gobierno o que suponen mayor erogación de recursos para su obtención.

Es decir, los candidatos desconocen las fuentes de donde obtendrán los recursos para financiar los planes, programas y políticas de sus gestiones de gobierno; pero más complicado aún, desconocen qué fuentes son de su dominio y cuáles son de dominio del gobierno nacional, departamental o municipal.

Al final del día, la situación actual de las prefecturas de departamento es que dependen en más del 90% de las transferencias del Tesoro General de la Nación, aspecto que da muy poco margen de flexibilidad para la toma de decisiones “autónomas”. Por su parte, las alcaldías dependen mayormente de las transfe-

rencias por coparticipación y realizan muy poco esfuerzo para la generación de recursos propios, de forma tal de ampliar su liquidez para liberar recursos a los planes, proyectos y políticas públicas incorporadas en sus ofertas electorales<sup>13</sup>.

### *Ejes discursivos*

*"Impuestos nacionales, departamentales y cooperación externa".*

*"Cooperación Internacional y exportación de Hidrocarburos".*

*"Se debe dar políticas desde el gobierno central para que Chuquisaca se desarrolle, como una amnistía de 5 años para inversiones privadas de Sucre".*

*"Recursos nuevos vía endeudamiento".*

*"Atraer inversión privada para fomentar el desarrollo, incrementar los años de gracia impositiva a empresas".*

*"Recuperar FANCESA".*

## **Proyectos de Desarrollo**

Obligados los candidatos a priorizar tres proyectos que incidan directamente en el desarrollo del Departamento o de la Alcaldía de Sucre, las respuestas una vez más fueron muy vagas y de carácter general. Reforzando la noción de una formulación de propuestas electorales de tipo "lista de navidad" con una orientación más centrada en captar la mayor cantidad de votos, que de proponer una visión de desarrollo departamental o local.

## **Proyectos Priorizados**

*"Desarrollo humano productivo y sostenible para lograr calidad de vida en Sucre".*

*"Beneficios para las mujeres y niños".*

*"Política de fortalecimiento de la gobernación".*

*"Capacitación, fomento a la asociatividad, mejorando la productividad y aperturando mercados".*

*"Educación privilegiada para todos".*

13. Debe mencionarse que en reiteradas oportunidades los Ministros de Finanzas y Autonomías han mencionado que no se modificará la lógica actual de distribución fiscal intergubernamental, y que las autonomías deben reorganizarse y funcionar con lo que tienen.

#### 4. Balance Final

Desde el acápite autonómico, los planteamientos desarrollados no incorporan una transversalización con visión de gestión autonómica; y más bien, reproducen las propuestas desde una óptica clásica prefectural. En el ámbito político institucional todas las propuestas se centran en la formulación del Estatuto Autonómico Departamental o la Carta Orgánica Municipal y como novedad la desconcentración o descentralización de la gestión en el territorio.

Desde la orientación del gobierno central sobre la temática autonómica tampoco parece haber claridad, y más bien se percibe que no existe un real interés para profundizar la descentralización vía autonomías, al menos en un corto plazo<sup>14</sup>.

Casi la totalidad de las propuestas presentadas son similares, no cuenta con factores diferenciados de tipo estructural y resalta en todos ellos un tronco común originado en los PDDEs o PDMs formulados en el pasado. Llama la atención el que la mayoría de las propuestas hayan incorporado la visión oficialista de los subsidios como orientación para todas sus propuestas. Finalmente, debe reconocerse que, al menos en papel, existe un común acuerdo de que tanto el departamento, como en la ciudad de Sucre se desarrollarán a partir de los sectores productivos (primario, secundario y terciario); sin embargo, esta característica no es coherente con la visión del subsidio como mecanismo para fomentar estos sectores.

Sólo dudas quedan del análisis de factibilidad de implementación o cumplimiento real de las ofertas electorales, tanto por la amplitud y diversidad de la oferta, como por el desconocimiento de las herramientas (financiamiento, recursos humanos, estructura organizacional, modo de gestión, entre otros) con las cuales deben llevar a cabo sus planes, proyectos y políticas públicas y cumplir con lo ofertado.

Las últimas tres conclusiones fueron ratificadas, a partir de la vaguedad de las respuestas de los candidatos a las interrogantes realizadas por los consultores, que tenían el claro objetivo de validar coherencia y fortaleza de las exposiciones orales y los programas de gobierno presentados por los ellos.

Finalmente, debe mencionarse que el presente análisis se percibe incompleto por la inasistencia de las fórmulas oficialistas (MAS - IPSP) y la no presentación de propuestas de gobierno, tanto para la gobernación como el Gobierno Municipal de Sucre. Este vacío impidió contrastar las posiciones de los frentes de oposición participantes de la Mesa Política, con la visión oficialista sobre las características y velocidad del proceso autonómico.

---

14. Ver diferentes análisis sobre el Anteproyecto de Ley Transitoria de Autonomías presentado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

## MATRIZ DE PROGRAMAS DEPARTAMENTALES<sup>15</sup>

Agrupación ciudadana o partido político	CHUIQUISACA SOMOS TODOS (ALIANZA)	LIDER	FALANGE	MOVIMIENTO SIN MIEDO
Candidato	Jhon Cava	Hernando Aguilar	Horacio Poppe	Bernabé Paredes
Foro Debate	Asistió	Asistió	Asistió	Asistió
Programa de Gobierno	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
Mensaje de campaña	"Chuquisaca Somos Todos"	"Libertad y democracia renovadora"	"Para moralizar la política VOTA POR FALANGE"	"Vota sin Miedo por una Nueva Chuquisaca"
Desarrollo Económico Productivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de desarrollo Productivo con Inclusión Económica, que active complejos productivos en cada una de las cuatro regiones.</li> <li>Plan de Seguridad Alimentaria, con soberanía en función a las vocaciones y potencialidades de cada región.</li> <li>Infraestructura básica necesaria para el desarrollo productivo (caminos, silos, aeropuerto, riego, electrificación y mercados).</li> <li>Desarrollo de la productividad agroecológica, agroforestal, agropecuaria y agroindustrial.</li> <li>Fomento al desarrollo empresarial MIPYMES y la gran empresa.</li> <li>Fomento al desarrollo turístico urbano y rural.</li> <li>Constitución de un Fondo Financiero para el desarrollo departamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de cadenas productivas agroalimentarias con orientación a mercados interno y externo.</li> <li>Promoción e implementación de ferias deportivas.</li> <li>Facilitar el acceso a mercados.</li> <li>Impulsar procesos de formación, capacitación y asistencia técnica para pequeños y medianos productores rurales.</li> <li>Reactivación y fortalecimiento de centros de investigación científica y transferencia tecnológica para apoyo de productores agropecuarios.</li> <li>Consolidar y crear nueva infraestructura de apoyo al sector productivo (riego, acopio y transformación).</li> <li>Orientar la inversión pública y privada hacia las cadenas productivas departamentales.</li> <li>Consolidar la tenencia de la tierra de productores campesinos y fomentar la adecuada gestión de los suelos, recursos hídricos y forestales.</li> <li>Desarrollar servicios de certificación y fiscalización de la calidad de semillas; así como mejorar la gestión del Sistema Local de Abastecimiento (SLAS).</li> <li>Fomentar la ganadería y asistencia técnica especializada.</li> <li>Lograr la soberanía alimentaria en el departamento.</li> <li>Departamento productor como potencialidad para impulsar el desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema económico departamental asociativo.</li> <li>Propiedad de medios de producción entregada a productores estructurados en Asociaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poner agrónomos veterinarios a disposición de la totalidad de municipios del departamento.</li> <li>Otorgar crédito rural sin garantía hipotecaria a pequeños productores campesinos e indígenas.</li> <li>Otorgar apoyo financiero a proyectos productivos.</li> <li>Proyectos de captación de agua para riego.</li> <li>Recuperar FANCESA.</li> <li>Apoyar y fomentar los microempresarios.</li> <li>Fomentar y promover la artesanía urbana y rural.</li> <li>Fomentar y promover el turismo a través de la habilitación de la ferrocarril Tarabuco y la organización de las rutas lugares paisajísticos los atractivos turísticos departamentales.</li> <li>Impulso a la explotación Minera.</li> <li>Desarrollo de las provincias y vertebración caminera.</li> </ul>

15. Realizado sobre la base de la información contenida en los programas políticos y de gobierno entregados a la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca No se incorpora la propuesta del MAS IPSP por no haber sido presentada ni haber participado en el Foro Debate.



<p><b>MEDIO AMBIENTE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación del PDDS y PLOT de Chuquisaca, priorizando las acciones de la gobernación hacia el potenciamiento de ciudades intermedias y centros poblados mayores en las cuatro regiones.</li> <li>• Gestión ambiental que garantice la protección y conservación de los RRNN para futuras generaciones, con protección plena del medio ambiente.</li> <li>• Mejora de las capacidades de prevención y atención con prontitud en los desastres naturales y la gestión de riesgos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solución gradual de los problemas ambientales del departamento.</li> <li>• Creación de mecanismos de participación para la identificación de problemáticas ambientales y la formulación de soluciones.</li> <li>• Promover la utilización de tecnología adecuada a la realidad del departamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de un Plan Medio Ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos de captación de agua para el consumo humano.</li> <li>• Programas de reforestación y control de suelos.</li> <li>• Manejo integral de recursos forestales.</li> </ul>
<p><b>POLÍTICO E INSTITUCIONAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de la nueva Gobernación, bajo una modalidad desconcentrada, moderna y eficiente, con un cambio real y visión estratégica.</li> <li>• Fomento a los procesos de articulación concurrentes y complementarios de los actores del desarrollo departamental que contribuyan a la construcción de una Chuquisaca sostenible.</li> <li>• Implementación del proceso autonómico en los cuatro niveles territoriales con sus respectivas competencias, priorizando las capacidades institucionales y financieras para la gestión de las inversiones y la concurrencia de acciones.</li> <li>• Chuquisaca como eje articulador del sur del país.</li> <li>• Chuquisaca como garante de la unidad y síntesis de la integración oriente-occidente.</li> <li>• Modelo de gestión Autónoma con participación Popular.</li> <li>• Promoción del Control Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar unidades desconcentradas y descentralizadas para la gestión departamental de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación.</li> <li>• Promover la conservación y recuperación de las culturas indígenas y originarias.</li> <li>• Impulsar la consolidación de TCOs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolición de la propiedad comunitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la democracia.</li> <li>• Fomentar la unidad de los chuquisaqueños.</li> <li>• Traslado de los poderes del Estado a Sucre.</li> <li>• Descentralizar la administración departamental.</li> <li>• Poder económico y Político a las regiones del Chaco, Cintis, Centro y Norte.</li> </ul>
<p><b>SEGURIDAD</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir a mejorar efectivamente la seguridad ciudadana, a objeto de reducir los grados de inseguridad en las ciudades, pueblos y comunidades (construcción y equipamiento de módulos policiales).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de la Brigada de Seguridad departamental.</li> <li>• Campaña departamental contra el uso ilegal de estupefacientes y el alcoholismo.</li> </ul>	

<p>ESTATUTO AUTONÓMICO DEPARTAMENTAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajar el Estatuto Autonómico, a través de una Secretaría de Autonomía que recoja las propuestas de todas las organizaciones de base.</li> <li>• Gobernación respetará las cartas Orgánicas de los gobiernos Municipales indígenas y no indígenas.</li> <li>• Gobernación respetará la demanda por autonomías regionales.</li> <li>• La autonomía debe beneficiar a las provincias y a la ciudad de Sucre.</li> <li>• Las instancias de planificación y gestión deben estar en las provincias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la redacción de los estatutos departamentales, pues existe polarización campo - ciudad.</li> <li>• Liberar a los campesinos de la dictadura sindical que les impide decidir libremente.</li> <li>• Autonomía progresiva, participativa, inclusiva, auto sostenible, generadora de empleos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación del Estatuto Autonómico Departamental como instrumento de freno a los abusos de la Nueva CPE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía debe bajar del discurso a la acción. Proyectos y planes deben ser también autónomos.</li> </ul>
--	--	---	---	--

NOTA: El contenido del texto en negrillas corresponde a la exposición oral de los candidatos en el Foro Debate.

## MATRIZ DE PROGRAMAS MUNICIPALES<sup>16</sup>

AGRUPACIÓN CIUDADANA O PARTIDO POLÍTICO	PRIMERO SUCRE	NUEVA ALTERNATIVA CIUDADANA	PACTO DE INTEGRACIÓN SOCIAL (PAÍS)	FRENTE PARA LA VICTORIA (FPV)
Candidato a Alcalde	Fernando Rodríguez	Edgar Arraya	Jaime Barrón	Moisés Torres
Foro Debate	No Asistió	Asistió	Asistió	Asistió
Programa de Gobierno	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
Mensaje de campaña	"Sucre ciudad de oportunidades. Ciudad de la libertad" "Todo con la gente"	"Porque queremos hacer de Sucre: un municipio creador de oportunidades, para que hombres mujeres, niños y adultos, que viven en el campo y la ciudad, tengan mejores condiciones de vida, con empleo, con servicios sociales de calidad y con calidez"		
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CIUDAD DE SUCRE	CUENTA	CUENTA	NO CUENTA	

16. Realizado sobre la base de la información contenida en los programas políticos y de gobierno entregados a la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca. No se incorpora la propuesta del MAS - IPSP por no haber sido presentada ni haber participado en el Foro Debate.



<p><b>DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Fondo Rotativo con 5 millones de bolivianos para préstamos en moneda nacional, sin intereses y a largo plazo para fomentar la vivienda.</li> <li>• Creación de 10 mil nuevas fuentes de trabajo directo e indirecto.</li> <li>• Creación de la Unidad Municipal de Capacitación laboral.</li> <li>• 1 millón de bolivianos anuales destinados a capacitación, información de mercados, publicidad, elaboración de proyectos a diseño final y colocación de los productos en los mercados nacionales e internacionales.</li> <li>• Construcción de un asentamiento industrial en la zona de Lajastambo.</li> <li>• Construcción de la Agencia de Desarrollo Económico Local (DEL).</li> <li>• Implementación del programa de capacitación y de incubadoras para consolidar las iniciativas económicas.</li> <li>• Construcción Campo Ferial.</li> <li>• Proyecto de mejoramiento de los servicios de alimentación, hospedaje y transporte para el turismo.</li> <li>• Creación de la Escuela Gastronómica.</li> <li>• Construcción de la Gran Maqueta de la Ciudad y el Acuario Nacional.</li> <li>• Construcción de Hoteles Comunitarios.</li> <li>• Apoyo al desarrollo económico a través de i) Construcción de hornos comunitarios destinados a la fabricación de cerámica industrial y artística; ii) conformación de empresas eco turísticas comunitarias; iii) programas de formación técnica especializada para el desarrollo agropecuario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción del D-7 para la inversión privada en espacios de recreación.</li> <li>• Promoción para la creación de microempresas turísticas y fortalecimiento de las existentes.</li> <li>• Gestión para el estudio e implementación de la Zona Franca Industrial y Comercial.</li> <li>• Apoyo a la consolidación de la Feria de Ciencia y Tecnología en Sucre.</li> <li>• Implementación de sistemas de información de mercados para la comercialización de productos locales.</li> <li>• Fortalecimiento del Programa de Capacitación Técnica laboral para Jóvenes.</li> <li>• Fomento a la creación de microempresas Agropecuarias Competitivas.</li> <li>• Apoyo a la creación de un Centro de Innovación y transferencia Tecnológica Agrícola para los distritos rurales de Sucre.</li> <li>• Apoyo a la creación de un Centro de innovación y transferencia Tecnológica pecuaria para los distritos rurales de Sucre.</li> <li>• Implementación de un Programa de Capacitación y Asistencia Técnica en Producción Agrícola y Pecuaria Competitiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de programas de Capacitación y Asistencia Técnica al productor agropecuario.</li> <li>• Sistemas de Información de mercados.</li> <li>• Organización de Ferias para la promoción de productos locales.</li> <li>• Promoción nacional e internacional de productos locales.</li> <li>• Implementación del Programa de Cualificación de Recursos Humanos para el Turismo.</li> <li>• Implementación del Plan de Promoción Turística.</li> <li>• Implementación de Programas de Concientización Ciudadana en Turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía Social de Mercado como base para la construcción de una economía endógena nacionalista.</li> <li>• Implementación del Programa de Desarrollo Nacional Agropecuario.</li> <li>• Industrialización de los recursos naturales y no renovables.</li> </ul>
---	---	--	---	--

<p><b>DESARROLLO SOCIAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hospitales especializados en Pediatría, cardiología, Trauma y Choque y Oncología como servicios de referencia en Salud para el Sur del país.</li> <li>• Modernización de la infraestructura y equipamiento de la red de servicios de salud</li> <li>• Construcción de 5 infraestructuras equipadas y con personal calificado para el trabajo de los servicios sociales.</li> <li>• Centro de Rehabilitación especializado para niños/as.</li> <li>• Centro de acogida para mujeres que sufren violencia intrafamiliar.</li> <li>• Programa de formación de liderazgo femenino en áreas urbana y rural.</li> <li>• Fortalecimiento técnico y económico del Programa de Asuntos Étnicos, Género y Generacional.</li> <li>• Gratuidad en los trámites de aprobación de línea y nivel y de planos de construcción.</li> <li>• Amnistía general para la regularización gratuita de construcciones clandestinas.</li> <li>• Programa de regularización del derecho propietario.</li> <li>• Creación de la Dirección Municipal de la Juventud.</li> <li>• Creación de la tarifa estudiantil solidaria, agua, luz e Internet</li> <li>• Servicio barrial de Internet gratuito (Telecentros).</li> <li>• Creación de una biblioteca virtual y 100 computadoras por biblioteca para su acceso.</li> <li>• Programa de Seguro de Salud estudiantil gratuito y del Servicio Gratuito Odontológico y Oftalmológico.</li> <li>• Instalación de calefones a gas natural y GLP en los establecimientos educativos.</li> <li>• Nueva Infraestructura educativa en zonas de crecimiento y expansión.</li> <li>• Plan educativo y productivo.</li> <li>• Dotación gratuita de material escolar básico al inicio de la gestión escolar.</li> <li>• Desayuno escolar en todos los establecimientos públicos del área rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la red de salud interinstitucional.</li> <li>• Programa de Promoción de la Salud Comunitaria.</li> <li>• Fortalecimiento del Primer Nivel de Salud.</li> <li>• Construcción de Policlínicos Distritales.</li> <li>• Promoción del Programa "Desnutrición Cero"</li> <li>• Equipamiento Médico especializado para Hospitales.</li> <li>• Implementación de Programas de Seguridad Alimentaria.</li> <li>• Plan de saneamiento y Dotación de Servicios Básicos.</li> <li>• Atención a la tercera edad y a niños con discapacidad.</li> <li>• Diseño e implementación de un estudio para la desconcentración educativa.</li> <li>• Construcción de Unidades Educativas modernas en áreas de expansión de la ciudad.</li> <li>• Promoción para el mejoramiento de la enseñanza educativa formal y alternativa.</li> <li>• Programa de equipamiento informático en unidades educativas.</li> <li>• Ampliación de la cobertura y mejoramiento del Programa de Alimentación Complementaria.</li> <li>• Dotación de uniformes escolares, zapatos a niños /as de 1ro. A 5to. De primaria.</li> <li>• Apoyo al diseño e implementación del Programa "Municipio de Campeones Deportivos"</li> <li>• Implementación del Programa de Capacitación de los Recursos Humanos para el Deporte.</li> <li>• Promoción del Censo de Deportistas.</li> <li>• Gestión para la construcción y equipamiento de la Clínica del Deporte.</li> <li>• Diseño e implementación de un Plan Municipal de Vivienda Integral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del Programa de Incentivos para la permanencia estudiantil.</li> <li>• Proyecto de Mejoramiento de la dieta del Programa de Alimentación Complementaria.</li> <li>• Implementación de Programas de educación alternativa - técnico-productiva.</li> <li>• Implementación del Programa de comedores e internados escolares.</li> <li>• Implementación del transporte escolar.</li> <li>• Creación de centros de informática en las unidades educativas y promoción de una alfabetización informática.</li> <li>• Programa de mejoramiento de la calidad de Atención en salud.</li> <li>• Reorganización del Primer Nivel de salud.</li> <li>• Implementación de Programas de Información y Comunicación en Salud.</li> <li>• Implementación Programa Municipio y familia.</li> <li>• Implementación de Unidades Operativas Específicas para Riesgos y Emergencias.</li> <li>• Implementación de programas de Seguridad Alimentaria (Higiene y nutrición).</li> <li>• Programa de Vigilancia vecinal para la seguridad alimentaria.</li> <li>• Centro de Alto Rendimiento Deportivo.</li> <li>• Reingeniería de la Organización Deportiva Municipal.</li> <li>• Elaboración del catastro Deportivo Municipal.</li> <li>• Programas de cualificación de Recursos Humanos del Deporte.</li> <li>• Fortalecimiento de Escuelas Municipales Deportivas.</li> <li>• Implementación Programa de Especialización Deportiva.</li> <li>• Gestión para la Promoción de Becas de estudio Deportivas.</li> <li>• Programa de Alimentación Suplementaria.</li> </ul>
---------------------------------	--	---	---

<p><b>INFRAESTRUCTURA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de 4 millones de metros cuadrados de pavimento rígido o flexible.</li> <li>• Construcción de la Doble Vía al Aeropuerto.</li> <li>• Construcción de 10 mil nuevas conexiones de agua potable y alcantarillado.</li> <li>• Conclusión del embovedado del Río Quirpinchaca.</li> <li>• Entrega de material de construcción para promover 2 mil nuevas viviendas.</li> <li>• Cableado subterráneo del centro Histórico de la ciudad.</li> <li>• Cambio de las aceras del Centro Histórico.</li> <li>• Preservación y restauración de los bienes patrimoniales.</li> <li>• Construcción de dos Terminales Provinciales y dos Terminales Nacionales de Buses.</li> <li>• Construcción de parqueos subterráneos.</li> <li>• Conclusión plena del aeropuerto de Alcantarí en Yamparáez.</li> <li>• Conclusión del proyecto de Agua Punilla y Sasanta.</li> <li>• Construcción del teleférico entre los cerros Sicasica y Churuquilla.</li> <li>• Conclusión plena del centro de Convenciones en la Florida y la Glorieta.</li> <li>• Construcción del Centro de Alto Rendimiento Deportivo Nacional.</li> <li>• Construcción del Parque del "Divortium Aquarium".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pavimento de vías en el Centro Histórico.</li> <li>• Construcción del Parque "Divortium Aquarium".</li> <li>• Construcción del teleférico, galerías comerciales, restaurant mirador en los cerros de Sicasica y Churuquilla.</li> <li>• Implementación del parque Industrial Lajastambo.</li> <li>• Construcción del Campo Ferial Artesanal.</li> <li>• Construcción Nueva Avenida de Circunvalación.</li> <li>• Construcción Megaparque Urbano "Barrio Judicial - El Tejar".</li> <li>• Construcción de parqueos Subterráneos.</li> <li>• Construcción del Túnel Parque Bolívar y Rehabilitación revalorización y ampliación.</li> <li>• Construcción de la Terminal de Buses.</li> <li>• Construcción de Puentes vehiculares y peatonales Av. J. y G. Mendoza.</li> <li>• Construcción Supermercado en el actual Mercado Negro.</li> <li>• Programa Apoyo a la aprobación de Urbanizaciones y consolidación del derecho propietario de las viviendas.</li> <li>• Programa de saneamiento de las viviendas.</li> <li>• Conservación y revitalización de los inmuebles patrimoniales.</li> <li>• Gestión para la adquisición de predios municipales para la construcción de viviendas sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción Nuevo Edificio Municipal.</li> <li>• Sedes sociales distritales</li> <li>• Salón de la Transparencia.</li> <li>• Construcción de Mercados de comercialización de Productos Agropecuarios.</li> <li>• Infraestructura Vial de Apoyo a la Comercialización.</li> <li>• Equipamiento de mercados.</li> <li>• Gestión para la construcción del Aeropuerto Alcantarí.</li> <li>• Mejoramiento de la Conectividad Vial Interdepartamental hacia Sucre.</li> <li>• Dotación de servicios básicos para la producción.</li> <li>• Desarrollo de infraestructura vial de apoyo a la producción y comercialización.</li> <li>• Cableado Subterráneo en el Centro Histórico de la Ciudad.</li> <li>• Centros de Referencia Distrital que facilite la desconcentración urbana.</li> <li>• Construcción Segundo Anillo de la Ciudad.</li> <li>• Construcción nueva Terminal de Buses.</li> <li>• Señalización horizontal y vertical moderna.</li> <li>• Semáforos inteligentes.</li> <li>• Construcción de Parqueos Subterráneos.</li> <li>• Desconcentración de la infraestructura educativa, hacia las áreas de expansión urbana.</li> <li>• Refuncionalización de la infraestructura educativa del centro de la ciudad.</li> <li>• Modernizar la infraestructura educativa.</li> <li>• Construcción Centro Oncológico y de Investigación.</li> <li>• Hospitales y centros de Salud equipados.</li> <li>• Creación del Centro de Ambulancia.</li> <li>• Proyecto Sasanta.</li> <li>• Construcción de embovedados.</li> <li>• Mantenimiento de la infraestructura deportiva.</li> <li>• Clínica Municipal del Deporte.</li> <li>• Equipamiento Deportivo Distrital.</li> </ul>	
<p><b>CULTURA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio millón de dólares por año para el financiamiento y ejecución de actividades culturales permanentes.</li> <li>• Funcionamiento ininterrumpido de la Fundación Pachamama.</li> <li>• Construcción de la Escuela Municipal de Bellas Artes y fortalecimiento de la escuela Municipal de Música.</li> <li>• Entrega en concesión al sector privado de la infraestructura de cultura para su desarrollo y mantenimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de las manifestaciones culturales.</li> </ul>		

<p>MEDIO AMBIENTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación del Plan de Acción Ambiental Municipal.</li> <li>• Adquisición de 10 carros basureros nuevos.</li> <li>• Universalización del servicio de recojo de basura.</li> <li>• Congelamiento de las tarifas pro el recojo de la basura.</li> <li>• Control de las actividades económicas que generen contaminación al medio ambiente.</li> <li>• Ejecución de parques botánicos temáticos.</li> <li>• Ejecución de los planes de ordenamiento territorial del Municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Integral de Manejo de Cuencas: Río Chico, Arabate, Potolo y Microcuenca Punilla.</li> <li>• Forestación de los cerros Sicasica y Churuquilla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de microempresas para el mantenimiento de áreas verdes.</li> <li>• Plan de educación ambiental.</li> <li>• Manejo Integral de Cuencas y Torrentas.</li> <li>• Forestación urbana y rural.</li> <li>• Nuevas áreas verdes en zonas de expansión de la ciudad.</li> <li>• Equipamiento para el monitoreo de la contaminación.</li> <li>• <b>Formulación de la Ley de Uso y Ocupación del Territorio.</b></li> </ul>
<p>SEGURIDAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del proyecto de seguridad ciudadana "Familia Segura".</li> <li>• Ordenamiento del Tráfico vehicular.</li> <li>• Ampliación del servicio de transporte vehicular a toda la ciudad.</li> <li>• Inversión masiva en iluminación pública.</li> <li>• Instalación de cámaras de seguridad en zonas de mayor riesgo y de mayor concentración poblacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la participación institucional y ciudadana en temas de seguridad.</li> <li>• Dotación y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento policial.</li> <li>• Fortalecimiento de Defensorías Municipales y Servicios Legales.</li> <li>• Diseño y cumplimiento de normativas municipales sobre seguridad ciudadana.</li> <li>• Proyectos de señalización y semaforización de la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de Programas de Vigilancia Ciudadana.</li> <li>• Implementación de Servicios de Comunicación para la seguridad ciudadana.</li> <li>• Implementación de Programas de Educación y Capacitación familiar en temas de Seguridad Ciudadana.</li> <li>• Fortalecimiento de Defensorías y Servicio Legal Integral.</li> <li>• Reorganización del tráfico Vehicular.</li> <li>• Establecimiento de paradas del transporte público.</li> <li>• Capacitación en educación vial.</li> <li>• Construcción de estaciones policiales en los distritos urbanos.</li> <li>• Implementación de Red de Tele vigilancia en zonas de riesgo.</li> <li>• Equipamiento policial.</li> <li>• <b>Formulación de la Ley Municipal de Seguridad Ciudadana.</b></li> </ul>

<p><b>POLÍTICO E INSTITUCIONAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva ética institucional, con pleno respeto a los derechos ciudadanos, con transparencia y honestidad, eliminando las prácticas de abuso de poder, realizando una permanente rendición pública de cuentas.</li> <li>• Nuevo modelo de gestión de servicios basado en la eficiencia y la tecnología, ventanillas únicas, simplificación de procedimientos administrativos, consulta de trámites vía Web, plataformas de atención al público, servicios especiales para discapacitados, actualización de los manuales de procedimientos municipales, reestructuración organizacional, reducción del gasto corriente, contrataciones transparentes con control social.</li> <li>• Consolidación mediante Ley de la cualidad Distrito capital de Bolivia para obtener recursos extraordinarios que permitan la ejecución de obras de impacto.</li> <li>• Diseño y aplicación del Plan de Sostenibilidad Financiera y el Plan de Cuentas Transparentes.</li> <li>• Suscripción de acuerdos políticos, económicos e institucionales destinados a ejecutar agendas de trabajo de responsabilidad compartida para lograr la unidad de Sucre.</li> <li>• Creación de la Unidad Municipal de Defensa de los Usuarios y Consumidores.</li> <li>• Prohibición del incremento de tarifas de servicios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento integral de la Institución Municipal.</li> <li>• Diseño e implementación de un Plan de desarrollo Financiero Sostenible.</li> <li>• Promoción de una Gestión Municipal Desconcentrada</li> <li>• Conformación y funcionamiento de la Red Institucional, para la ejecución y seguimiento del PEDM.</li> <li>• Institucionalizar la Gestión por Resultados y rendición participativa de Cuentas.</li> <li>• Diseño e Implementación de un Plan de Capacitación y Formación para líderes vecinales.</li> <li>• Elaboración y aplicación de reglamentos preferentes de servicios básicos para instalaciones empresariales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento a la regularización del Derecho Propietario.</li> <li>• Fortalecimiento Municipal para la Administración Territorial.</li> <li>• Servicios Técnicos Informáticos.</li> <li>• Plan de Capacitación en gestión Pública</li> <li>• Sistema de Información y Comunicación sobre procesos de gestión municipal (contrataciones, situación de proyectos, uso de recursos).</li> <li>• Sistema de Información y Comunicación.</li> <li>• Organización del sistema institucional de redes.</li> </ul>	
<p><b>CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de la Carta Orgánica Municipal en tres meses con plena participación ciudadana.</li> <li>• Descentralización del poder municipal hacia los barrios y distritos municipales (poder ciudadano pleno).</li> <li>• Elección de subalcaldes por voto popular.</li> <li>• Creación de la Unidad Mixta de Control Cívico del manejo del Presupuesto, compuesto por funcionarios municipales y representantes de la sociedad con el objeto de fiscalizar el gasto realizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de la Carta Orgánica Municipal a través de un proceso verdaderamente participativo, con los mecanismos e instrumentos que permitan lograr que toda la sociedad civil, organizaciones e instituciones del municipio puedan elevar sus propuestas.</li> <li>• La Carta Orgánica municipal deberá contener las bases legales para orientar el proceso de desarrollo, por lo cual se incluirían las normas básicas para la autonomía, el tema impositivo para generar o aumentar ingresos, y políticas integrales de desarrollo para generar mejores niveles de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconcentración de la administración sub nacional.</li> <li>• Profundización de la participación Popular.</li> <li>• Establecimiento de polos de desarrollo.</li> <li>• <b>Elaboración de la Carta Orgánica Municipal a través de la participación plena de los vecinos y actores institucionales, hombres y mujeres, buscando consensos.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe crear derecho positivo para todas las competencias no privativas del gobierno central.</li> <li>• Camino de ida y vuelta en el que el gobierno central debe mantener competencias que no se pueden ejercer desde una incipiente institucionalidad regional: "Como niño que empieza a caminar no puede lanzarse a correr".</li> </ul>

➤ **Mesa 7**  
**AUTONOMÍAS INDÍGENAS**  
**EN CHUQUISACA:**  
**(Tarabuco, Mojocoya, Huacaya)**



Séptima Mesa Académica:

## AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN CHUQUISACA: (Tarabuco, Mojocoya, Huacaya)



### Inauguración

El evento se llevó a cabo en la localidad de Tarabuco con la participación de docentes y estudiantes de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, representantes de las comunidades de Huacaya, Mojocoya y Tarabuco y delegados de la Dirección Departamental de Autonomías.

El acto inaugural contó con la presencia de los comunarios de la provincia de Tarabuco del departamento de Chuquisaca y representantes de las comunidades de Huacaya, Tarabuco y Mojocoya. En el acto de inauguración, tomaron la palabra: Claudio Limachi, (Alcalde del Municipio de Tarabuco) quien agradeció a todos los participantes de este encuentro y remarcó la importancia del debate para los pueblos y las comunidades indígenas y campesinas.

Francisca Flores, (Representante del Ministerio de Autonomías), dio la bienvenida a los participantes y expresó que la instauración de la mesa de debate crea un espacio trascendental en un momento histórico y único para todos los bolivianos y las bolivianas porque la oportunidad de construcción de las autonomías con la participación de los actores.

*“Desde el Ministerio de Autonomías, impulsamos a que estos estatutos, vayan a la consolidación, a su construcción y a su futura implementación de las mismas. Sabemos que estos tres municipios, son municipios con bajos índices de desarrollo humano, en el que hay gran mortalidad materno-infantil, con un nivel de pobreza extrema de un 62 % y baja productividad”*

Expuso además que la construcción de las autonomías coadyuvará al desarrollo de la región y el país. Agradeció la presencia del profesor Andrés Maturano, presidente de la Asamblea de Mojocoya, a Francisco Cerro, presidente de la Asamblea de Tarabuco, y a Adel Caballero de la Asamblea de Huacaya.

*“Este encuentro permitirá entablar, discutir y analizar la posterior construcción e implementación de lo que son nuestras autonomías”.*

Por su parte, Katia Zamora, coordinadora de Proyecto Autonomías para Chuquisaca por parte de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca; dio la bienvenida a todos los participantes. Agradeció la presencia de los representantes de las comunidades, universitarios, periodistas; resaltando la de los líderes comunitarios. Remarcó el sentido de interculturalidad de la mesa indígena. Enfatizó en la idea que todos estos actores ofrecen una gran riqueza cultural y una pluralidad de visiones y que además, se fortalece el diálogo y otorga visiones diferentes por ser parte de procesos históricos heterogéneos.

Expuso finalmente, que el inicio del proceso de Autonomías es difícil y; más aún, si el Estado desde abajo compromete a los líderes de todas las comunidades presentes y a los jóvenes de este nuevo país, que son los actores de nuestros nuevos retos.



## Exposiciones de las representaciones municipales indígenas y comentarios

Documento Base:

# AUTONOMÍA INDÍGENA GUARANÍ: EL CASO DE HUACAYA

José Ledesma<sup>1</sup>

### 1. Antecedentes de la Nación Guaraní

El territorio ancestral de la Nación Guaraní (antes denominada Nación Chiriguana) según el mapa elaborado por los franciscanos en 1794 comprendía mas allá de la totalidad del actual Chaco Boliviano (provincias Cordillera de Santa Cruz, Luis Calvo y Hernando Siles de Chuquisaca y Gran Chaco y O'Connor en Tarija).

Una de las características fundamentales de la Nación Guaraní es su permanente y sistemática resistencia a las diferentes formas de dominación impuestas durante un periodo histórico largo. Previo al periodo colonial, podríamos decir que se encontraba en una etapa de expansión territorial, por un lado, estableciendo estructuras sociales de guerra y adoptando prácticas culturales de los pueblos a cuyo paso asumían el lenguaje tupi guaraní, todo ello como una forma clara de "guaranización". Con pueblos de su misma condición como los Tobas principalmente, se constituyen en principales aliados de combate.

El periodo colonial estuvo marcado por la permanente presión al territorio guaraní por dos centros coloniales, del lado occidental, debido a la presencia española y a la actividad económica en Charcas (Sucre, Potosí), lo que determinó la incursión a tierras calientes aptas para la cría de ganado bovino y el establecimiento de haciendas para el abastecimiento de la misma. Pero inicialmente estas intenciones de colonización fueron frustradas y derrotadas las incursiones españolas que deviene en la declaratoria de guerra en 1574 por el virrey Francisco de Toledo, que hasta la fecha no se firma la paz.

*El territorio guaraní...durante la colonia, básicamente comprende lo que sería Santa Cruz, por un lado, toda la estribación sub - andina incluida, incluso llegando y pasando a norte argentino, y delimitado posteriormente por las misiones, con lo que significaría, por otro lado, todo el sector de Yacuiba.*

El otro centro español que incursionó a territorio guaraní fue desde Asunción quienes consolidan su presencia en el sector norte de territorio guaraní con la

1. Asesor de la Asamblea del Pueblo Guaraní, ideólogo guaraní e impulsor de las Autonomías Indígenas.

fundación de Santa Cruz. Indudablemente esta condición de estar en el centro de ambos polos españoles y consecuentemente imposibilitando su comunicación y frustrando sus intenciones de colonización, hizo que posteriormente cambie la política colonizadora con la presencia de fortines militares, misiones religiosas y presencia de criollos de ambos centros españoles para el establecimiento de haciendas ganaderas principalmente.

*Entonces el pueblo Guaraní en ese momento establece y detecta una intervención en cuanto a su territorio y anuncia una primera intromisión... pero por la capacidad de guerra que se tenía en la región, todos los puestos de avanzada eran destruidos.*

En la República, las políticas de colonización y absorción al nuevo Estado/nación de los pueblos indígenas de tierras bajas fueron aun más duras como lo resume parte de una Resolución de la República de Bolivia del 14 de abril 1871: *“El presidente provisorio de la República, que anhela vivamente la pronta y completa conversión de los infieles que viven en las selvas de nuestro territorio oriental, teniendo presente que la religión es la más poderosa arma para domar la natural ferocidad de los salvajes por medio de la persuasión que convence y de la dulzura de su doctrina que encanta, y reconociendo el indeclinable deber que debe el gobierno de aumentar la población y propender a su ilustración”.*

Esta política, en el fondo, estableció una persistente presión a los guaraní orientada al despojo de sus tierras ancestrales, eliminación de su cultura, lengua; esto originó varios alzamientos, hasta que el 28 de enero de 1892 en Kuruyuki, termina un periodo de resistencia armada y se establece un largo y silencioso periodo. Mientras tanto, la hacienda ganadera esclavista se instituye con mayor fuerza y apoyo de las autoridades regionales de la república, tanto de Santa Cruz, Sucre y Tarija, marcada por la captura de los guaraní y sometidos a condiciones servidumbresales y en algunos lugares persiste hasta la fecha de escribir estas líneas.

A inicios del siglo XX surgen varias opiniones anunciando que la cultura chiriguana indomable está a punto de perecer, sin embargo, durante las décadas del 70 y 80 madura la semilla de resistencia durante años de silencio, hasta que los guaraní portadores de los principios y valores ancestrales en permanente dinamismo, deciden rearticularse en torno a la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) el 7 de febrero de 1987, organización que recupera la concepción ancestral organizativa, fusionada con la contemporánea.

Es a partir de ella en un periodo corto de 22 años a la fecha es que se inicia una etapa de “Reconstitución de la Nación Guaraní” que abarca los ámbitos organizacionales, territoriales, educativos, lengua, cultura, economía, derechos humanos, entre los más importantes.

En la actualidad el pueblo guaraní se encuentra en proceso de reconstitución. Cuenta con 366 tètareta o comunidades, 26 capitanías, 3 Consejos de Capitanes Guaraní Departamentales (Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz) y la Dirección

Nacional de la Asamblea del Pueblo Guaraní que es la máxima organización representativa de los guaraní de Bolivia.

Es importante hacer referencia a la cuestión territorial actual guaraní, ya que ésta permitirá configurar la estrategia de consolidación de las autonomías indígenas guaraní. Por lo que podemos decir que la demanda histórica guaraní presentada en 1996 representaba 10,2 millones de hectáreas de las cuales en la actualidad solamente se ha consolidado 15,5%, que equivale a 1,5 millones de hectáreas de las cuales en su mayoría son espacios que se tenían en ocupación.

*La Autonomía Indígena del Pueblo Guaraní no está pensada en el municipio. Estamos más bien reflexionando acerca de la reconstrucción de nuestra historia a partir de una territorialización, entendida como un proceso de delimitación de descentralización territorial.*

El proceso de saneamiento en el marco de la Ley INRA iniciado en 1996 no ha dado solución a la Reconstitución Territorial de la Nación Guaraní, ya que de manera general muy pocos espacios han sido recuperados a favor de la demanda territorial, sin modificar en esencia la tenencia de la tierra. Los aspectos territoriales importantes son fuente de análisis para nutrir la propuesta de autonomías indígenas en la Asamblea Constituyente y la decisión de conversión del municipio de Huacaya en autonomía indígena que analizaremos posteriormente.

*...para nosotros el Ayllu representa una figura territorial porque tiene límites. En el mundo Guaraní no existen límites territoriales. Los guaraníes nos abocamos a la noción de "Tëta" que en castellano se asume como "comunidad". El Tëta es más que eso; es una alianza en la que conviven clanes familiares...por ello el Tëta no tiene límites territoriales, ese es un primer elemento en el debate*

## 2. El proceso constituyente en la Nación Guaraní

Para encauzar la solución a la problemática guaraní no solamente bastaba invertir recursos económicos para implementar diferentes enfoques de desarrollo y emprender una salida de la "pobreza" y situación servidumbral que se encuentra la Nación Guaraní, sino que hacía falta una modificación sustancial al Estado boliviano en sí mismo y para ello pasaba por fundar una nueva Bolivia.

Por lo que la Asamblea del Pueblo Guaraní es partícipe de la marcha indígena de tierras bajas del 2002 cuyo propósito es pedir a la decadente clase política, una Asamblea Constituyente para dar una verdadera salida a la crisis multidimensional en Bolivia. Previo a este hecho en 1993 había presentado una Ley Indígena en la que claramente se desarrolla la Autonomía Indígena. También se tenía todo una década desde la marcha del 90 "por la tierra, territorio y dignidad" que ha agendado la cuestión indígena en todas sus dimensiones.

El cúmulo de reivindicaciones en diferentes momentos tanto a nivel nacional como interno, permite al pueblo guaraní ingresar con mayor claridad y reflexión a la Asamblea Constituyente en Bolivia.

### 3. Propuesta de la APG a la Asamblea Constituyente

Fruto de los permanentes espacios de debate y reflexión histórica hace que la Nación Guaraní, garantice su participación en la Asamblea Constituyente primero con representantes guaraní al interior de la misma y segundo con propuestas. Las mismas que de acuerdo a cómo se fue configurando el debate y la posición de las bancadas, se fueron centrando principalmente en:

- Fundar un Estado Plurinacional.
- Insertar un elemento que rompa con las estructuras de poder que se estaban rearticulando en torno a los departamentos.
- Insertar la autonomía indígena y espacios urbanos autónomos.
- Definir los Derechos de propiedad individual y colectiva.
- Control sobre los Recursos Naturales. (APG, mayo 2006).

Entre los más importantes, que fueron respaldados orgánicamente durante todo el periodo de la Asamblea Constituyente giraron en establecer las bases para un Estado Plurinacional y la Autonomía Indígena.

Con estos elementos claros e insertos en la Constitución Política del Estado, el rol organizativo a través de la Agenda de la APG de los siguientes periodos fue y será la construcción propositiva desde la organización guaraní del Estado Plurinacional.

*Luego de analizado el tema territorial, es importante entrar a la construcción del poder, basado en la idea del *Iyambae* que significa sin dueño. Por ello el *Iyambae* es lo esencial de la Autonomía Indígena Guaraní. Se asume el *Iyambae* bajo dos concepciones: Una vertiente desde la versión religiosa guaraní (no la católica), ya que en el mundo guaraní inicialmente no hay un Dios supremo que manda...nosotros concebimos el "Iya" como un protector que define el camino de vida de todos los animales. En esa acepción religiosa, el guaraní dice que no tienen un "Iya" como los animales; sino que decide su propio destino.*

*La segunda concepción está ligada al concepto del poder pero en sentido del equilibrio, no está marcado por el dinero ni por la presión hacia los semejantes. El poder, en esta visión está ligado al respeto, a la diferencia entre el bien y el mal para la comunidad y la familia. Por ello el *Iyambae* es la libre determinación pero en bien de los otros.*

### 4. El mandato de Isipotindi

La Ley N° 4021 del 14 de abril de 2009 en su disposición tercera abre la posibilidad a los Pueblos y Naciones indígena originario campesinas de realizar mediante referendo la conversión de un municipio en autonomía indígena. Esta

posibilidad es debatida sustancialmente al interior de la organización hasta llegar a la Asamblea Nacional en Isipotindi en junio de 2009, donde se van superando algunos elementos que darán paso a las decisiones para la conversión de las AIOC en curso (Huacaya y Charagua).

Inicialmente se conforma un equipo político y técnico para analizar las posibilidades de conversión, para ello se hacen varios análisis entre los más importantes el poblacional, territorial y la fortaleza organizativa, ya que se considera que el sujeto auto determinado es el que le dará la esencia a la AIOC bajo cualquier base territorial de conversión. Por lo que se priorizan para el caso de Santa Cruz los municipios de Gutiérrez, Charagua, Lagunillas y Cabezas, en Chuquisaca el priorizado es Huacaya por la superioridad de población indígena en estos municipios.

Entrando al proceso de consulta y análisis al interior de cada una de las capitánías en estos municipios, se ha ido viendo un sin número de vacíos y dudas al respecto, pero los elementos que se superaron para dar el paso en la Asamblea Nacional en Isipotindi que se avecinaba fueron los siguientes: ¿Cuáles van a ser las bases territoriales con las que ingresaremos a las AIOC?, por un lado existía la posición de que la base sea la de TCO y no la municipal, ya que consideraban que existía cualidades superiores a ésta por sobre el municipio, principalmente en el acceso a los recursos naturales y la participación de los no indígenas.

Por un lado si optábamos por la vía de la TCO se establecía que todavía ninguna TCO ha logrado el saneamiento completo de la misma, segundo que la autonomía indígena no sólo debería circunscribirse a nivel de una sola capitanía que representa la demanda de TCO, sino que deberá garantizar la Reconstitución de la Nación Guaraní, ya que toda ella es una gran familia, si bien tiene particularidades, pero la lucha por el poder y sentar las bases económicas en nuestro territorio debe ser conjunta y que la aspiración es conformar una región indígena en cada uno de los departamentos y no fragmentarnos en pequeños espacios territoriales que no ayudarán al impulso económico futuro.

*Un elemento que no se ha tomado en cuenta en la CPE ni en la Asamblea Constituyente, es el tema de la re-territorialización... entendida desde la visión de problema y rivalidad porque el control de la riqueza se concentra en unos cuantos pocos, a partir de las jurisdicciones existentes en Bolivia. Para derrotar estas jurisdicciones, debemos reconstruir nuevos espacios territoriales y construir escenarios que nos permitan acceder al poder a partir de la Autonomía Indígena.*

Estos elementos permitieron establecer que la base territorial no era la discusión de fondo en la autonomía indígena, sino para qué queremos la autonomía indígena, cómo la estructuraremos, ya que el sujeto autodeterminado es el pueblo guaraní en sus diferentes niveles y será quien en última instancia le dará el verdadero alcance y aplicación de la Autonomía Indígena Guaraní.

Referente al tema de la participación de los no guaraní, se estableció que la AIOC no es químicamente pura para solo los indígenas, sino que históricamente el pueblo guaraní ha interactuado con pueblos y naciones indígenas vecinas antes de la colonia como son los Toba, Wennhayek, Chané, etc y posteriormente, con la incursión *Karai* (blancos no guaraní).

Superada la posición de algunos de que la AIOC es solo para los indígenas, se abre el escenario para la toma de decisiones y el ingreso de algunos municipios a nivel del Pueblo Guaraní al referendo el 6 de diciembre de 2009. Con esta base, entramos a la Asamblea Nacional de Isipotindi el 6 y 7 de junio de 2009, la misma que da el mandato siguiente:

- Participación en las elecciones nacionales y municipales.
- Participación en circunscripción especial/ uninominal.
- Lineamientos para la creación del instrumento político guaraní (Ara - Bolivia Tierra sin Mal).
- Participar en el referéndum municipal para conversión en autonomía indígena en los municipios de Gutiérrez, Charagua, y lagunillas en Santa Cruz y Huacaya en Chuquisaca.
- Y, finalmente las autonomías indígenas se deben encarar en bloque y unidos como el caso de tierra.

Este mandato permitió aplicar el procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 231 del 2 de agosto de 2009. Por las características ampliamente analizadas y cuestionadas del D.S. en el artículo de Milton Chacay (Convirtiendo Municipios en Autonomías Indígenas: el caso de la Nación Guaraní. Rev. Urúpe Año 2 No. 4, 2009) donde los aspectos más importantes son: el poco tiempo que se tenía para cumplir los requisitos, la iniciativa popular no ha sido vinculante al Concejo Municipal, por lo que estas instancias lograron trabar las Resoluciones Municipales para el efecto.

Quedando fuera del proceso los municipios de Gutiérrez y Lagunillas y que en estas últimas elecciones mostraron su madurez política ganando contundentemente las elecciones municipales cuyos candidatos fueron puestos por la organización guaraní. Y solamente se habilitaron para el referéndum de diciembre los municipios de Huacaya y Charagua en los que existían controversias internas sobre el momento de la conversión, la rearticulación de la derecha para impedir la conversión, etc.

Eso lo demuestran los resultados electorales, en Huacaya gana el SI con el 53,66% respecto a un 46,34% del NO. En Charagua el SI gana con el 55,66% y el No con el 44,34%. Si bien la diferencia no es muy amplia, pero es un apoyo a la Autonomía Indígena al fin.

## 5. La Autonomía Indígena Originaria Campesina en la Constitución

Fruto de diferentes vertientes principalmente desde los Pueblos Indígenas (Tierras Bajas) y Originarios (Tierras Altas) se consolida la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC), uniendo de esta forma las tres vertientes que durante este último periodo han impulsado y fundamentado el llamado "proceso de cambio".

Sin embargo, esta AIOC según la Constitución "consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación" (Art. 289), esto ha permitido que los Pueblos y Naciones Indígena Originario Campesinos sean parte de la estructura del Estado Plurinacional a través de sus instituciones propias y sobre la base de su territorio ancestral.

Para poder acceder a la AIOC las bases territoriales son el Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), el límite municipal y la Región Indígena Originario Campesina. Sobre las cuales se establecerá una entidad territorial autónoma que formará parte de la organización territorial con igual rango constitucional o jerarquía respecto a los otros tipos de autonomía (Art. 276).

Un aspecto central que establece la CPE es: que la AIOC puede constituirse solamente por la libre determinación de un pueblo indígena originario o campesino que habita un territorio y que éste sea su territorio ancestral. Esto significa, que los campesinos de origen andino que habitan en el Chaco, no pueden acceder a la AIOC o mejor aún no pueden convertir un municipio en AIOC, porque el territorio chaqueño no es su territorio ancestral, constitucionalmente es potestad de las naciones indígenas del Chaco en nuestro caso el Guaraní, Wennhayek y Tapiete, pero también es importante mencionar que estos campesinos pueden ser parte de la AIOC donde su participación será respetada por estas naciones indígenas, al igual que respetarán los derechos individuales de los no guaraní que formarán parte de las AIOC por constituirse, como es el caso de sus derechos individuales, por ejemplo sobre sus tierras, ya que la AIOC no tiene competencia sobre el régimen agrario.

Esto reafirma el carácter de autogobierno, si bien en la Constituyente los pueblos indígenas habían demandado decidir sobre el régimen agrario en sus entidades territoriales autónomas, no fue posible, ya que esta se mantuvo como potestad del Estado Central. La otra característica que realza la CPE es que el autogobierno será de acuerdo a normas propias (Art. 290), es decir, abre la posibilidad de aplicar la democracia comunitaria reafirmando los derechos políticos reconocido en el Art. 26. Sin duda esto nos permite dar un giro a la actual forma de participación política practicada en nuestro país.

Sin embargo, en la práctica como mencionamos en el presente documento, existe mucha tendencia a realizar una copia de la forma de gobierno local existente. Pues será un reto de las naciones indígenas autodeterminadas aplicar lo que pregonan.

Para poder efectivizar el funcionamiento de estas AIOC, la CPE establece competencias para cada una de las autonomías. Para el caso de las AIOC, además de las del municipio establece otras más que principalmente apuntan a la forma de planificación y la aplicación de sus formas propias de desarrollo, de acuerdo a su propia visión y aplicando la organización económica del Estado Art. 306, 307, 336 que reconoce la economía comunitaria como otra alternativa dentro la economía plural.

Las AIOC son instancias fundamentales para implementar la economía comunitaria en esencia y a partir de ella, abrir nuevas perspectivas económicas de lo plurinacional. Dejando de lado la posibilidad de ser simplemente administradoras de la pobreza. A partir de esto podemos dar un giro sustancial a los actuales municipios, y constituirnos en los propios motores de nuestro “desarrollo” a través de nuevas formas de “participación económica” en nuestros territorios.

Sin embargo existen algunos temores al interior de las organizaciones indígenas, referida a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, ya que ella es la que normará la AIOC y existe la tendencia que las competencias sean desarrolladas de manera vertical, sin pensar en la igualdad de jerarquía y traducir competencias que no superan a los del municipio y nuevamente caer en el simple folklorismo con el que siempre nos han visto.

El denominativo de la AIOC es un aspecto importante que también va ligado a la definición de Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), que ha levantado susceptibilidades al interior de nuestras organizaciones, ya que la palabra campesino, ha generado un comentario mal direccionado sobre posibles derechos de estos últimos sobre la autonomía y los territorios indígenas.

*...la autonomía indígena no es el fin último, sino un paso más, un instrumento para llegar a nuestra autodeterminación, porque la CPE ve a la autodeterminación como autonomía. Y para nosotros no es así, la autonomía es reconstituir nuestro territorio ancestral, es aceptar lo guaraní y lo no guaraní. Y el fin último para ese guaraní es “la tierra sin mal”, que es algo así como un paradigma, ese algo soñado que ha permitido transitar históricamente al pueblo guaraní y mantener su Ñandereko.*

Para ello es importante analizar la CPE en su artículo 296 que dice:

*“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”.*

Lo que conlleva, a establecer en el Estatuto una reafirmación de su identidad, en el caso de lo guaraní se ha desechado la palabra campesino y originario para adoptar solamente indígena guaraní, centrando claramente su identidad, sin



embargo este denominativo no afecta la esencia de la AIOC establecida en la constitución, es decir, su base territorial, autogobierno y derecho de los karai, campesino, a ser parte de la Entidad Territorial Autónoma.

Esto mencionamos, ya que el último periodo hay una tendencia del movimiento campesino y de algunos sectores del partido de gobierno de juzgar a los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas como "terratenedores" por la "supuesta extensa cantidad de tierra demanda", cuando en el altiplano se vive el "surcofundio". Al respecto podemos mencionar lo siguiente, la AIOC como una de sus competencias exclusivas es la "Planificación y gestión de la ocupación territorial" (Art. 304) que da la potestad a la AIOC de aceptar o no la incursión de otras poblaciones a su territorio, lo que resguarda cualquier posibilidad de asentamientos por decisión unilateral o del Estado central.

Por otro lado, muchos sectores no han logrado entender que los territorios indígenas en el Chaco, Oriente y Amazonía, son insuficientes para garantizar la sobrevivencia de nuestras Naciones Indígenas y no precisamente enmarcarlos como "pequeños grupos", ya que los pueblos indígenas son portadores de cultura, lengua, principios y valores, territorio y la CPE nos ampara en todas las dimensiones, así como la legislación internacional. También es importante mencionar que no toda la extensión territorial que se posee actualmente es aprovechable desde el punto de vista comercial o de trabajo.

En el caso de la Amazonía, un 80% aproximadamente, del territorio se inunda en época de lluvias por eso los pueblos indígenas han desarrollado tecnologías hidráulicas para superar las adversidades naturales, habitando en pequeñas islas, ya que estas son las únicas que se resguardan en periodos lluviosos.

En el caso del Chaco no toda la tierra es apta para la agricultura, si bien no se inunda, durante varios meses como en el caso anterior, las posibilidades de hacer agricultura extensiva son difíciles, ya que las condiciones climáticas de calor extremo y sequía prolongada hace que los espacios utilizables sean pequeños, la fisiografía del paisaje también muestra montañas muy escarpadas, con inclinaciones superiores al 45% donde no se puede cultivar nada, no existe potencial forestal, por lo que la extensión superficial del territorio está ligado a brindar las diversas posibilidades de subsistencia ligado al acceso a los recursos naturales como las fuentes de agua, tierra apta, micro ecosistemas habitables, concepción del territorio, etc., que van desde lo cultural hasta los biológico.

Dicho esto, la AIOC no pretende "conservar latifundios", sino, como dice la Constitución: dotar de verdaderos autogobiernos en espacios territoriales ancestrales y no fruto del "capricho de acaparar tierras" como mal intencionadamente lo ven.

Un ejemplo de lo anterior, es el derecho de participación política, existe una falta de representación guaraní a través de la circunscripción especial en la Asamblea Plurinacional como pueblo indígena minoritario del Departamento de Chuquisaca.

La CPE en el Art. 146 numeral VII menciona:

*"Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se registrarán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales.*

*Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional".*

Aspecto que no se ha cumplido, en la Ley Transitoria Electoral se ha negociado políticamente este escaño, fruto de la correlación de fuerzas electorales y cálculos políticos, se ha negado el nacional para incrementar uno más a nivel departamental.

El artículo en la CPE supone su cumplimiento, por lo que en la Ley del Régimen Electoral deberán restituir el escaño guaraní, ya que es minoría en el departamento chuquisaqueño, pero nuevamente la tendencia en el borrador de la Ley es legitimar los acuerdos políticos transitorios y postergar el cumplimiento de la CPE con diversos argumentos como el que se dice que el nuevo censo redefinirá la asignación de escaños.

Esto nos puede hacer pensar que por un lado el Estado Plurinacional se está refundando sobre la base de la exclusión a los Pueblos Indígenas por algunos indígenas o campesinos en función de gobierno, otro aspecto es que los derechos indígenas son todavía sujetos de negociación y solamente es un discurso lo indígena, también hemos observado que han salido a relucir discrepancias entre el movimiento indígena y campesino durante este último periodo, fundado por unos en el ejercicio del poder a través del Estado y otros de la aplicación de sus modos de vida propios en sus territorios y portadores de procesos civilizatorios diversos y contestatarios al capitalismo y neoliberalismo, pero desconocidos por una gran mayoría boliviana.

Por un lado, el control del poder político es disputado palmo a palmo entre el oficialismo y oposición en las diferentes entidades territoriales. Y por otro, la CPE establece que en las AIOC el control del poder será de acuerdo a sus normas que cada pueblo indígena así lo establezca, al igual que en las circunscripciones especiales indígenas a nivel del departamento y no aplicadas a nivel nacional. Esto significa la "despartidización" a nivel de los territorios indígenas contraria a la política hegemónica de los partidos políticos a tener presencia en todos los niveles.

Este será un elemento por el cual propios y extraños no miran con buenos ojos la posibilidad de que los pueblos indígenas originarios se constituyan en AIOC haciendo uso de su derecho a la libre determinación, ya que dichas unidades territoriales no figurarán en los mapas de poder de los partidos políticos y salen de su control. Sin embargo las organizaciones indígenas como es el caso de la APG están encarando la cuestión política como fundamental en la construcción

del poder y la participación política para establecer los alcances de la democracia comunitaria, desde lo local hasta lo nacional.

## 6. La autonomía indígena en Huacaya

Con estos antecedentes, es que ahora se está pensando y dando los pasos siguientes para la construcción de la Autonomía Indígena Guaraní de Huacaya, como lo establece el mandato de la Asamblea Nacional del Pueblo Guaraní: es de interés de toda la Nación Guaraní.

Para construir la Autonomía Indígena en Huacaya es importante tener referentes conceptuales, para ello recogemos el propuesto por la APG que dice: "La autonomía indígena es la condición y el principio de libertad de nuestro pueblo que impregna el ser individual y social como categoría fundamental de anti dominación y autodeterminación, basado en principios fundamentales y generadores que son los motores de la unidad y articulación social y económica al interior de nuestro pueblo y con el conjunto de la sociedad. Enmarcado en la búsqueda incesante de la construcción de una sociedad perfecta (tierra sin mal) o de la vida plena (*Teko kavi*) bajo formas propias de representación, administración y propiedad de nuestro territorio extenso". (APG, Ore Ñemongeta: Propuesta hacia la Asamblea Constituyente, 2006).

Si bien la CPE también establece un concepto que resalta el autogobierno principalmente. Consideramos que la construcción de la AI Guaraní pasa por un proyecto político que es la "Reconstitución de la Nación Guaraní" y esta autonomía debe darse en el ámbito histórico y político propio del proceso guaraní, que le hace particular al resto de las autonomías indígenas.

*...el proceso de Reconstitución Guaraní es un escenario de debate corto, de aceptar ser parte del Estado. Por eso estamos planteando la Reconstitución de la nación guaraní y desplegar otros elementos. Hablamos de la guaranización. En el momento que decidimos entrar en la Autonomía Indígena, significa aceptar al no guaraní.*

Para ello es importante resaltar en el concepto de la APG que la AI surge como una condición de antidominación que se articula al ser "Iyambae" dentro de los principios guaraní y a lo largo del periodo histórico de resistencia.

En esta perspectiva, la AI no es aquella que absorberá por inercia al seno del Estado a un colectivo antes excluido, sino que éste, se convierte en constructor del Estado Plurinacional a través de sus instituciones históricamente practicadas: sus sistemas de relaciones sociales y políticas, sus principios y valores de pueblo o nación indígena, que dan un enfoque diferente e imaginativo a la construcción del poder al interior de estas entidades territoriales reconocidas por la CPE.

Por otro lado, el sujeto autodeterminado será el que vaya modelando estas autonomías y no precisamente las Leyes que vayan emanando del gobierno central.

Pero también es fundamental en el concepto de la APG que la autonomía indígena es una vía, no el fin en sí mismo para la reconstitución territorial, si bien no se ha solucionado la tenencia de la tierra y consideramos que al paso que va será en varios años más, en un mediano plazo nos puede permitir tener el control político de espacios territoriales ancestrales y en manos de terceros, por lo que la delimitación de las jurisdicciones territoriales en espacios no municipales y en municipales donde sobrepasan las capitanías son un elemento fundamental para viabilizar las autonomías principalmente en Chuquisaca, ya que la de Huacaya es parte de la pieza en el *continuum* territorial ancestral guaraní que no está limitada por divisiones territoriales político administrativas.

El control del poder en territorio guaraní por los guaraní es también fundamental, ya que desde el inicio de la República, pasando por la Participación Popular y por las reglas de juego establecidas en el sistema político heredado, se hace prácticamente imposible llegar a la toma del poder pleno en los municipios. La clase política local, constantemente va renovando sus lazos de dependencia política en torno al municipio. Por lo que la autonomía de manera clara pretende cortar esta forma de dominación, sin excluir a los pocos que siempre han dominado, contagiándoles ahora una nueva forma de hacer política.

También se quiere establecer las bases de un nuevo enfoque económico que permita mínimamente sacar de la dependencia económica en que se han subsumido las familias y comunidades guaraní. Este enfoque pretende aplicar la CPE en su régimen económico y la competencia que tiene la AIOC en la que reconoce estas formas de economía excluidas y aplastadas por el mercantilismo dominante, pero que se siguen practicando en la actualidad (economías alternativas).

En este sentido, se quiere recuperar el poder económico-productivo del territorio guaraní que en estos años ha sido perforado y excluido de las políticas estatales y poner en práctica las formas económicas propias de las Naciones Indígenas en esencia anticapitalistas como alternativas propias para el beneficio integral de nuestros pueblos.

La aplicación de la estructura básica de los principios que hacen a la construcción del poder y del relacionamiento entre los habitantes de la AI en Huacaya, tendrá el paraguas establecido por los principios y valores guaraní que perviven hasta nuestros días, dinamizando y garantizando la pervivencia de la Nación Guaraní y esto se articula a la guaranización como estrategia de recuperar, valorar lo nuestro y reafirmar la presencia guaraní en el chaco, expandiendo nuevamente la cultura guaraní base del nuevo Estado Plurinacional.

Estos aspectos nacen del planteamiento guaraní en la Asamblea Constituyente, son los más importantes para pensar la autonomía indígena en territorio guaraní de manera genérica y en construcción de la AI en Huacaya.

## 7. El autogobierno en Huacaya

Para dotarle a la AIOC de un gobierno propio es importante analizar las estructuras político organizativo guaraní y su dinámica interna. Ya que durante el debate hay una tendencia de realizar una copia de lo establecido en los gobiernos municipales, donde las autoridades reciben el denominativo en idioma guaraní.

Pero más bien consideramos que el debate debe inclinarse sobre la base de las instituciones existentes en la actualidad. Algunos consideran que la capitania guaraní debe ser la institución que asuma el gobierno tal cual está estructurada en la actualidad. Pero para poder llegar a una conclusión es importante hacer un análisis más minucioso del funcionamiento de las instituciones actuales.

## 8. Lo tradicional y lo moderno

La entidad básica político organizativa en territorio guaraní (Capitanías de Santa Rosa y Mboikovo del Municipio de Huacaya) es el Tëta, la traducción más cercana es comunidad. Este Tëta tiene una particularidad respecto a otras formas comunitarias de pueblos principalmente de tierras altas: por su predominancia social político, la misma que no establece límites territoriales. La ubicación de su asentamiento responde a varios factores, entre los más importantes el acceso al agua, superficies de tierra productivas, bosque circundante apto para la producción de leña, y en la actualidad la existencia de caminos.

El tëta está conformado por un "grupo" de personas cuyo lazo es el parentesco. En idioma guaraní no existe una referencia de la palabra familia, sino la pertenencia al grupo como pariente, hermano (tëtara), sin embargo para facilitar la comprensión podemos decir que la conforman familias extensas que con su parentesco estructuran espacialmente un asentamiento, donde las casas están cercanas unas de otras, en algunas Tëta conforman un patio central (oka), en otras están distribuidas a lo largo del camino o quebrada. Este grupo extenso de parentesco común dependiendo de su cantidad, por su tamaño geográfico puede establecer un tëtami (hace referencia a algo pequeño o menos numeroso) o tëntaguasu (más grande o más numeroso) por lo que un tëntaguasu puede estar estructurado por diversas familias extensas, cuyo espacio territorial de dominio por consecuencia será mayor que el de un tëtami.

Por ejemplo, la "comunidad" Santa Rosa es un tëntaguasu porque está estructurada por varios grupos familiares extensos (Hinojosa, Arucharí, Peña, Potika, etc) y en la actualidad poseen varios servicios básicos por la cantidad poblacional, como el caso de la luz eléctrica, agua domiciliaria, etc. La comunidad de Kama-tindimi está conformada por solamente una familia extensa, por tanto mucho más pequeña.

Para que el grupo pueda vivir en armonía en un determinado lugar, existen reglas culturales de convivencia que le dan una dimensión social, primero que rigen los principios guaraní entre las personas como son el respeto, recipro-

cidad, solidaridad, armonía entre ellos. Las condiciones ecológicas deben ser suficientes para la vida del grupo, como mencionamos antes, provisión de agua, contar con espacios aptos para la actividad productiva, bosque, animales silvestres, etc. En caso de que uno de los factores entre en crisis, puede ser motivo de reubicar el tēta o que una de las familias se salga del mismo para ir a organizar otro o agruparse a uno ya establecido.

Como la dinámica colectiva que hacen que el tēta íntegramente se reubique en otro espacio territorial; consiguientemente, no hay una percepción de propiedad de la tierra y el territorio es percibido como ilimitado ya que el límite lo establece la capacidad de apropiación del territorio de los integrantes del tēta.

En la actualidad, esta característica dinámica del tēta se está modificando gradualmente. Por un lado, los antecedentes históricos nos muestran que las haciendas ganaderas han reducido a los tētareta (comunidades) a pequeños espacios territoriales, limitando de esta manera su característica dinámica. La necesidad de servicios básicos, educativos, salud, hacen que el tēta se establezca de manera permanente, pese a ello muchas familias nucleares continúan itinerando por causas múltiples a otros tēta.

La Capitanía consideramos que es una forma organizativa con fuerte influencia externa e históricamente reciente. La base de las Capitanías es la pertenencia voluntaria de un número ilimitado de tēta a una estructura organizativa intermedia entre lo tradicional del Mburuvicha guasu o capitán grande con el PISSET (Secretarías de Producción, Infraestructura, Salud, Educación, Tierra y Territorio, etc) y otras formas de representación de acuerdo a diferentes alternativas de planificación o complejidad por la cantidad de tētarareta (comunarios).

Por lo tanto, podemos decir que la Capitanía no tiene límites, sino está condicionada a la decisión de los miembros del tēta de pertenecer a una de ellas o no, de manera voluntaria, esta forma de alianza o confederación permiten configurar una Capitanía. Esta pertenencia voluntaria hace que la Capitanía adquiera la cualidad dinámica territorialmente, ya que un periodo puede circunscribir a una determinada cantidad de tētareta y en otro periodo a menos, por lo que puede reducir o aumentar su dimensión territorial.

En el caso de la Capitanía de Santa Rosa las comunidades que antiguamente correspondían a esta alianza o confederación de tēta no solamente estaba circunscrita a los límites político administrativos actuales como es el municipio o el departamento, ya que muchas de las comunidades se encuentran en la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, y son parte actualmente de la demanda de TCO Alto Parapetí, por tanto parte de la mencionada Capitanía.

Consideramos que el establecimiento arbitrario de unidades territoriales como los municipios, provincias, departamentos, han cercenado a la dinámica de asentamientos guaraní y la comprensión y apropiación de su territorio histórico. Con el proceso de saneamiento y la delimitación de demandas de TCO también

han influido en que los miembros del *tëta* y Capitanía establezcan límites a su territorio histórico sin límites. Y en muchos casos reducirlos a pequeños espacios de posesión como es el caso de Ingre, Huacareta, Iguembe, Añimbo por citar algunos muy críticos.

Bajo esta explicación rápida, podemos decir que el Municipio de Huacaya sí bien se ha logrado convertir a la Autonomía Indígena, no quiere decir que sea una entidad territorial perpetua, única y ajena a la continuidad territorial con las capitanías vecinas, más aún que muchos espacios territoriales como es el caso de la TCO Macharetí se encuentran al interior de los límites del Municipio, similar situación pasa con la capitanía de Ivo y Tëtayapi, por lo que la conversión del municipio en autonomía no es el paso final, sino más bien tendremos que integrar espacios territoriales más amplios que aglutinen a todas las capitanías de ambas provincias chaqueñas del departamento de Chuquisaca y en un futuro integrar a los *tëta* que están en jurisdicción del departamento de Santa Cruz.

También es importante mencionar que en el territorio guaraní el municipio es muy reciente y que consideramos desde el pueblo guaraní que los municipios en el marco de la Reconstitución Territorial Guaraní deben modificar sus límites respetando las formas de administración, apropiación y dinámica territorial guaraní. Un dato importante es que en la mayoría de los 16 municipios del Chaco Boliviano donde existe presencia del pueblo Guaraní, los límites municipales no tienen consenso, por tanto están latentes los conflictos de límites.

## 9. ¿Quién tiene el poder en el *tëta*?

El *Tëtaruvicha* o *Mburuvicha* que es la autoridad del *tëta*. Este no asume el "rol coercitivo para mantener el orden del *tëta*, más bien es el depositario de la confianza, el prestigio ganado para garantizar la vida armoniosa entre los miembros del *tëta*. Es el que dialoga, conversa, recoge las ideas hechas palabra y su rol es concretar las demandas del grupo. El grupo no vota para elegirlo, sino más bien los miembros del *tëta* en una Asamblea lo proponen, porque ven en él un depositario de su confianza.

En el momento que esta persona propuesta y depositaria de la palabra del grupo no responde a los intereses del mismo, sus miembros del *tëta* renuevan su confianza en otra persona, si la persona no quiere renunciar a su representación, el grupo retira su obediencia a esta persona, dejando de concurrir a las convocatorias que realice, no participan en fiestas que pueda realizar, hablan y cuestionan su actitud con las personas que él frecuenta, de esta manera la desacreditan, pero no hemos visto que actúen con violencia para deshacerse de esta persona, sino más bien pueden conversar habitualmente con ella, pero quitándole toda autoridad de su representación.

El *Mburuvicha*, generalmente asume una condición de servicio pleno hacia el grupo, por lo que en algunas ocasiones dadas las características del *Mburuvicha*, nombran a una persona que siempre se opone o genera problemas al

interior del *tëta*, rompiendo las reglas comunes que generalmente uno tiene sobre una "autoridad" de un grupo. Esto para poner a prueba en la "práctica" su capacidad, frente a sus palabras y conducta. Esta dinámica es contraria a la idea de "estabilidad de los gobiernos locales" que se manejan, debido a que las formas orgánicas propias responden a la dinámica interna del grupo y no interesa la "gestión" o estabilidad de la representación, sino la armonía del grupo.

Ahora, para la mediación con el Estado y la sociedad circundante a la guaraní (*karai*) es que se van consolidando paulatinamente el liderazgo del *Mburuvicha Guasu* a nivel de las Capitanías o zonas o las alianzas entre *tëta*. Este representa a todos los *tëta*, pero no quiere decir que pueda decidir por ellos.

Aunque los mayores conflictos que se van generando al interior de las Capitanías, es a partir de las decisiones unilaterales que están tendiendo a tomar los Capitanes Zonales, los niveles regionales, departamentales (Consejos de Capitanes), nacional (APG), que en muchos casos contradice a lo que piensa el grupo del *tëta*. Esto consideramos que es a partir de que poco a poco se quiere asumir los roles de las autoridades *Karai* quienes bajo la práctica de la "democracia representativa" son los que definen el destino de las personas de su ámbito de gobierno a partir de ser respaldados por el "voto del pueblo".

Esta diferencia entre "elegir" mediante voto y depositar la confianza del grupo mediante la palabra, es la que va a definir la forma y configuración del gobierno en la Autonomía Indígena Guaraní. En la actualidad se puede ver una especie de tránsito entre lo tradicional y la práctica política de elección actual. Esto en función de la complejidad de la organización o también puede ser que las estructuras organizativas guaraní poco a poco están implementando y asimilando estas prácticas. Por ejemplo, desde hace unas cinco gestiones atrás en la APG se han venido eligiendo mediante voto secreto a los *Mburuvicha* nacionales guaraní, similar caso está pasando a nivel de una gran parte de las Capitanías, pero no así a nivel del *tëta*. Claro está que estas formas organizativas del nivel regional y nacional guaraní son "híbridas" contienen lo tradicional y se funden con lo moderno.

También es importante aclarar entonces que el poder no está depositado en el *Mburuvicha*, sino más bien en el grupo, en el colectivo, en el conjunto de los *tëta*. Esto permite que la práctica de representación vertical de una persona sobre la mayoría se revierta para ser el colectivo, por sobre los que son instrumento de materializar las demandas, sus intereses, sus preocupaciones, el proyecto político. Por lo que se abre el debate en la construcción del autogobierno a nivel del pueblo guaraní y en especial de Huacaya. Ya que como dijimos no se trata de copiar o ponerle poncho al municipio, sino más bien repensar la forma de gobierno rompiendo los esquemas convencionales establecidos. Si solamente consideramos la condición dinámica del *tëta* y la forma como se administra el poder en su interior, motivo de los párrafos anteriores, podemos darnos cuenta cómo se deben configurar las AI en territorio guaraní.



El debate constructivo en el ámbito territorial apunta a no quedarse solamente en el límite que establece el actual municipio, sino más bien romper el mismo y establecer uno que permita adecuarse a la dinámica poblacional guaraní, principalmente ampliando la jurisdicción territorial actual del municipio que permita integrar al resto de los *têtareta* y capitanías vecinas, históricamente emparentadas y recientemente divididas.

Seguramente pensar en la región indígena pueda darnos mejores alternativas a la concepción de manejo territorial guaraní. Referente a la construcción del gobierno indígena, es importante subrayar que el poder debe descansar en el colectivo, también establecer si la capitanía asume la condición del gobierno o se configura uno estableciendo los aspectos antes descritos. La tendencia es construir uno y mantener a la capitanía como un órgano de control social independiente.

Referente a este aspecto hay dos tendencias: una la de suplantarse con nombres guaraní lo establecido en el gobierno municipal, donde exista una autoridad a la cabeza y un consejo. Pero más bien la idea es construir una forma de gobierno propio de la Nación Guaraní, que sea portadora de los elementos centrales que hacen a la dinámica organizativa guaraní y lo no guaraní que se ha ido internalizando poco a poco en el seno organizativo. Para ello se ha iniciado una aplicación de estos conceptos para materializar una instancia estatutaria que responda a lo antes mencionado.

## 10. ¿Quiénes harán los Estatutos?

Para la elaboración de los Estatutos es importante “constituir” una instancia cualificada que concrete las diferentes visiones de los habitantes del municipio, y no “elegir” como convencionalmente se lo realiza, ya que la palabra elección implica la imagen de la actual práctica política en el municipio, por lo que habrá que trabajar en cambiar la conducta política para adoptar algunos elementos actuales de la democracia participativa.

La instancia estatutaria debe ser portadora del legado cultural guaraní, para ello es importante la participación de los *Arakuaiya* o “portadores del conocimiento”, quienes a través de su conocimiento y su práctica pueden garantizar en la construcción de la AI la aplicación de los principios y valores guaraní, pueden garantizar el respeto en la conducción de la instancia estatutaria, evitando cualquier forma de manipulación mal intencionada en querer darle otro carácter a la AI que no sea un engranaje del proyecto político de la Nación Guaraní en el marco de su Reconstitución.

La presencia de las mujeres como portadoras de la cultura y transmisoras activas del *Nande reko* (cosmovisión) es fundamental. Y no considerarlas como cuotas o espacios en esta instancia, sino valorar realmente su rol en la pervivencia y proyección política de la Nación Guaraní. Los *Mburuvichareta* en ejercicio, son los que están viviendo y percibiendo los cambios en el manejo de las

diferentes instancias de gobierno, son los que en la actualidad están guiando el destino de los *têtareta*, han interactuado con el Estado en sus diferentes niveles, es decir conocen como funciona el Estado, sus aportes serán fundamentales para introducir, como decíamos, elementos que sean necesarios de la práctica política actual.

Es importante mencionar que la tendencia de algunas personas en el municipio es que los hacedores del Estatuto sean estas “autoridades”, como una especie de copia de la democracia representativa, espero que no se sobreponga a un criterio más amplio como el que pretendemos explicar.

También es importante la presencia de los jóvenes, para dotarle al Estatuto y por consecuencia a la AI de una percepción de vida optimista de cara al futuro, ya que la historia guaraní marca una fuerte tendencia de opresión del Estado y de los no guaraní (*karai*), generándose una resistencia hacia ellos o una excesiva dependencia de estos, principalmente en lo político.

Esta instancia estatutaria tiene que ser legitimada en un *Ñemboatiguasu* (Asamblea) con la presencia de miembros de los *tëta* de las Capitanías de Santa Rosa y Mboikovo que se encuentran en el Municipio de Huacaya. Por su carácter de constructores de la AI han decidido que se denomine “*Ñee iyapoa*” o “constructores de la palabra” y no Consejo como era la tendencia previa a los meses anteriores. Mencionar que el denominativo de Consejo es muy reciente y adoptado por las instancias organizativas guaraní departamentales, pero que tienen un carácter fundamentalmente representativo y eleccionario.

Los miembros del *Ñee Iyapoa* serán propuestos de acuerdo a sus cualidades y se someterán al consenso de los participantes del *ñemboatiguasu* para su legitimidad, en caso de tener intereses que no anuncian una actitud positiva para el conjunto, seguramente en su presencia le harán los cuestionamientos necesarios, hasta que todos entren en consenso, y si no lo hacen, lo rechazarán o aceptarán con las recomendaciones correspondientes. Esta instancia tiene que facilitar la mayor participación posible de los miembros del *tëta* en la construcción del Estatuto.

Sin embargo, hasta la fecha se cuenta con un procedimiento para la constitución del “*Ñee Iyapoa*”, pero no se ha podido todavía hacerlo efectivo, esperemos que no existan tendencia contrarias, ya que a través de las elecciones municipales las nuevas autoridades influenciarán en su implementación.

## 11. Perspectivas de las Autonomías Indígenas en Huacaya

Como se ha visto en los párrafos anteriores, al marco constitucional se está dotando en esencia de lo guaraní, aplicando el proyecto político lo más amplio posible. Para ello un primer paso es la constitución de la instancia estatutaria, que hasta la fecha no se la está materializando, ya que existe discrepancias de quien lo hace, el nuevo gobierno municipal fruto de su “legitimidad en el voto”,

la organización guaraní está segura que quien tiene que constituir la AI y en este caso la instancia estatutaria es el pueblo indígena demandante de la conversión de Municipio a Autonomía Indígena a través de su representación organizativa, la Capitanía, en este caso en coordinación con el Consejo de Capitanes Guaraní de Chuquisaca (C.C.CH.) y la Dirección Nacional de la APG que han impulsado el proceso.

Una vez constituida esta instancia estatutaria, la Ley Marco de Autonomías establece un contenido mínimo para los estatutos. Pero la dinámica de construcción de los mismos está sujeta a lo establecido en el procedimiento propio de quienes lo realizan. Para ello, como se mencionó, se tiene un procedimiento en el que abre la posibilidad de que la construcción del Estatuto sea lo más abierto, difundido y participativo posible entre todos los habitantes del municipio de Huacaya, si es posible.

Posteriormente; este Estatuto deberá ser aprobado para su funcionamiento. En la modalidad de aprobación se encuentra el debate actualmente. Por un lado el movimiento indígena propone que sea de acuerdo a normas y procedimientos propios y no vía referendo, amparados en los artículos en la democracia comunitaria, derechos indígenas, capítulo sobre autonomías indígenas y el gobierno central según el artículo 275 establecido en el proyecto de LMAD sean vía referendo, para cualquier forma de autonomía.

El debate se dirimirá en la Asamblea Plurinacional. Sea cual fuere el procedimiento debemos esperar que se constituya el Tribunal Constitucional Plurinacional para continuar con la posesión del gobierno indígena en Huacaya.

También es importante mencionar que las actuales autoridades del Gobierno Municipal en Huacaya tienen un carácter provisional o transitorio hasta que se constituya el Gobierno Indígena como resultado del Estatuto.

El Artículo 28 del la Resolución 363/2009 de la Corte Nacional Electoral establece que:

*“En los Municipios que se convirtieron en Autonomía Indígenas Originario Campesinas en los referendos del día 6 de diciembre del año 2009, las autoridades municipales que resulten electas en las elecciones del 4 de abril de 2010 desempeñarán sus funciones de manera provisional, hasta el momento en el que sean reemplazadas por las autoridades instituidas en los respectivos Estatutos vigentes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 289, 290 parágrafo II, 292 y 296 de la Constitución Política del Estado”.*

Por lo que está previsto el cambio de Gobierno Municipal por el indígena cuando se apruebe los Estatutos, los mismos preverán la fecha de constitución del nuevo gobierno. Los recursos económicos con los que se contará serán los actuales del municipio, pero deberán ser incrementados en función a la aplicación de las competencias que mayores al municipio. También será importante traba-

jar con relación a los recursos naturales existentes en territorio guaraní como es el “megacampo Huacaya” en la perspectiva de asignar recursos económicos fruto de esta actividad y en sujeción a la CPE que establece la participación de los pueblos indígenas en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios (Art 30).

*Art. 353: “El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.*

Así como también reafirma el artículo 403 cuando hace mención a los territorios indígenas. Esto permitirá abrir y orientar una nueva política hidrocarburífera orientada a implementar lo mencionado en la CPE con relación a los pueblos indígenas, sus territorios, gobiernos autónomos indígenas y recursos naturales.

## 12. Camino por recorrer

En la Asamblea Constituyente no lograron ingresar la transterritorialidad y la reterritorialización. La transterritorialidad hace referencia a la discontinuidad del territorio guaraní fruto del proceso histórico de usurpación territorial. La problemática territorial guaraní nos tiene que hacer pensar, que el nacimiento de las autonomías indígenas no debe estar supeditada a continuidades territoriales para su funcionamiento, sino ver alternativas que permitan a la larga que ningún teta quede fuera de esta forma de gobierno. Ahora bien, no solamente pasa por apropiarse de los municipios o hacer conversiones vía territorios indígenas como dice la CPE, sino mas bien, que el Estado restituya un territorio continuo que respalde el proyecto político guaraní de reconstitución y establecer alternativas reales para el autogobierno.

La reterritorialización fue cerrada al inicio de la Asamblea Constituyente por el propio partido de gobierno, cuando más bien desde hace muchos años atrás la APG está planteando que una de las causas que hacen a las condiciones de exclusión, pobreza, falta de visión sobre la realidad, es la administración del poder sobre límites que no precisamente dan continuidad a las formas de organización territorial ancestrales existentes, como en el caso guaraní, que fue dividido por la república en tres departamentos, para lo cual hay que redefinir los límites departamentales, provinciales, municipales.

Es en este marco que se plantea la creación del “décimo departamento” en el Chaco Boliviano como alternativa de reconstitución territorial, como respuesta a las élites de poder afincadas en las ciudades capitales de los tres departamentos, como una forma de planificación a la falta de inversión en territorio guaraní para encarar procesos de desarrollo que respondan a la visión de la Nación Guaraní inexistente hasta la fecha tanto del nivel departamental como del nacional. Se habla mucho de lo indígena pero no se está practicando en su real dimensión.

### 13. A manera de conclusiones

La construcción del Estado Plurinacional debe pasar por sentir y pensar a las nuevas formas emergentes de libre determinación. Y no pensar por ellas y que estas se adecúen a las ideas de los partidos políticos que forman parte de la Asamblea Plurinacional. La riqueza del proceso de autodeterminación indígena seguramente sentará las bases de una nueva forma de democracia que nace de lo más profundo de nuestras culturas amasadas con fuertes dosis de imaginación, participación e historia. Si bien antes hemos sido sistemáticamente absorbidos por el Estado/nación, ahora nosotros somos los que debemos conquistar al Estado Plurinacional y darle la forma y la dimensión que realmente necesita para que podamos sentirnos en él como en casa y no siempre a la defensiva.

La autonomía indígena para la Nación Guaraní no pasa por la simple conformación de un gobierno propio, sino pasa por la Reconstitución como Nación Guaraní, por lo que no solamente se circunscribe a un espacio municipal o de TCO, sino a la toma del poder gradual sobre el territorio ancestral guaraní, es decir ser dueños de lo que siempre fueron y no ser inquilinos en su propio territorio.

El sujeto auto determinado; en este caso el guaraní, será el que vaya estableciendo la dimensión práctica que le dará a la Autonomía Indígena que se ha propuesto construir. Indudablemente uno de los debates en marcha no solamente es sobre el poder político, sino también cómo la Nación Guaraní se rearticula económicamente y se va potenciando bajo las formas organizativas productivas propias y que la AI les permita ser el instrumento sobre la que se va fundando la economía comunitaria, pero pensada no solamente para el caso de Huacaya, sino para el conjunto de la Nación Guaraní estén o no en la condición de Autonomías Indígenas.

La Constitución si bien no toma en cuenta toda la problemática guaraní y más bien establece que las AI no pueden sobrepasar los límites departamentales, reafirmando lo cuestionado por la APG, consideramos que se debe ir trabajando internamente en la libre determinación con los que se tiene, la concienciación política y avanzar a paso firme de cara a complementar la CPE en un futuro mediato.

#### Comentarios de los participantes del taller

Las preguntas y comentarios que generaron los asistentes a partir de la exposición de José Ledesma en representación de la APG y los comentarios de Sarela Paz abordaron varios aspectos, entre los que se puede destacar: 1) La manera como se está entendiendo la relación intercultural al interior del proyecto territorial y político de la APG. 2) Las bases económicas y productivas que permitirían la sostenibilidad del proyecto político de la APG. 3) Los límites de la propuesta de restitución territorial guaraní de cara al proceso de construcción del Estado.

## Respuestas a los comentarios:

*José Ledesma*

Se cuestiona si el Estatuto va a permitir crear una nueva hegemonía, porque cada par guaraní tendrá su visión propia, y la idea es que la APG y los Consejos de Capitanes no generen políticas de homogenización guaraní, sin que implique romper la lógica de lo Iyambae, que es ese ser autónomo y soberano de sí mismo.

Mencionó asimismo, otras ideas fuerza para el debate:

- El Pueblo Guaraní forma una institucionalidad que media con el Estado. La gente que ahora está construyendo el aparato del Estado, donde una mayoría todavía no ha deconstruido el Estado Nación, solo que se adorna con la noción de Pueblos Indígenas, pero el accionar es el mismo.
- La Constitución Política plantea que las Autonomías Indígenas se establecen en un espacio territorial, por lo tanto la Autonomía Indígena es en Huacaya, y no en todo el espacio guaraní.
- El límite municipal no coincide con ninguno de los espacios territoriales guaraníes. Entonces ¿cuál sería el límite frente a este tema? Solamente la población del Chaco Tarijeño es similar a la de los Valles Tarijeños, es decir, que está equilibrada la población, casi 50% y 50%. Eso significa que va a ser muy difícil copar espacios territoriales o recuperar el territorio y, por lo tanto, vamos a ir a ensanchar lo más que se pueda y con la mayor voluntad a recuperar nuestro territorio.
- Hablar de Autonomías Indígenas es hacer referencia a tres elementos fundamentales, el poder político, el económico y la reconstitución del territorio.
- Existe un error en cuanto a la confusión que existe en el Pacto de Unidad entre Indígenas, Originarios y Campesinos. Al pueblo guaraní esta idea le provoca grandes problemas debido a que el guaraní no se reconoce como campesino. Este tema es de vital importancia para enfrentar el tema de las autonomías desde una visión integral.

Exposición:

# AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN CHUQUISACA, ÁREA ANDINA

Xavier Albó

La CPE elaborada con tanto sacrificio y forcejeo desde agosto 2006 y vigente desde febrero 2009, es la primera que realmente reconoce a las naciones y pueblos indígenas originarios y los toma en cuenta en sus diversas partes. Para enmarcar en el nuestro tema, primero nos fijaremos en el texto clave de la CPE para, a partir de él, ver el alcance y objetivo final de las autonomías indígenas originarias.

El punto de partida fundamental para ello es el artículo 2 de esta CPE. Por su carácter fundacional y ordenador.

Art. 2. CPE

*"Dada la existencia pre-colonial 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".*

## 1. Naciones y pueblos indígena originario campesinos [NyP IOC]

Este largo concepto, con sólo una 's' plural al final de las tres últimas palabras y sin comas intermedias, se debe tomar como una unidad. En esa forma se repite 69 veces en la CPE y las tres últimas palabras - *indígena originario campesino/a[s]* [IOC] - aparecen también muchas veces más, detrás de términos como pueblo, comunidad, autonomía, jurisdicción, etc.

Cuando aparece de esta forma conjunta, como una unidad de cinco (o tres) palabras complementarias, no tiene mayor sentido pretender diferenciar en qué casos se trata de un "pueblo" y en cuáles de una "nación"; o si se trata de "indígenas", de "originarios" o de "campesinos".

Lo central, entonces, de la expresión [NyP] IOC es su referencia a aquellas naciones y pueblos o grupos humanos que existen desde antes de la existencia del Estado Boliviano e incluso la Colonia, a los que hace referencia el art. 2 de la CPE. Lo común de todos ellos es que, con uno u otro nombre, se sienten y son reconocidos como descendientes de aquellos que ya estaban aquí en estas tierras antes de la llegada de los españoles.

---

2 Doctor en Antropología. Sacerdote español con radicatura definitiva en Bolivia. Escritor y analista de numerosos libros y artículos sobre el tema indígena.

Es precisamente esto último lo que une a todos esos pueblos y naciones, les otorga derechos especiales, que la CPE pone en una lista del art. 30 y que se complementan también con algunos documentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y, sobre todo, la más reciente Declaración de la Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se aprobó apenas dos meses antes de que concluyera nuestra Asamblea Constituyente.

### *Libre determinación, autogobierno y autonomía*

El más amplio de estos tres conceptos es el de *libre determinación* (a veces llamada también *autodeterminación*) utilizado de nuevo en la lista de derechos del art. 30 numeral 4 de la misma CPE. Se podría definir como “el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y estructurarse libremente, sin injerencias externas y de acuerdo con el principio de igualdad<sup>3</sup>”

Para comprender mejor su relación con los otros dos términos, en el contexto de las NyP IOC, es útil recurrir a la Declaración de Naciones Unidas arriba mencionada, que también los utiliza.

Art. 3:

*“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.*

Pero esta libre determinación se puede realizar de muchas maneras, por ejemplo teniendo la soberanía de un Estado independiente (como Bolivia), o de un Estado federal (como los varios que constituyen el Brasil) o con ciertos niveles de *autonomía o autogobierno* dentro de un Estado unitario.

Esto es lo que propone nuestra CPE en su Tercera Parte (art. 289-296 y 303-304) y también la Declaración de Naciones Unidas en su art. 4:

*Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.*

Como puede observarse, aquí *autonomía o autogobierno* se toman prácticamente como sinónimos. Por otra parte, este artículo precisa que esta autonomía o autogobierno es “en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”. Estos asuntos se refieren, como dice ya el art. 2 de nuestra CPE, al pleno desarrollo del derecho “a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”: una síntesis muy apretada de los derechos específicos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campe-

<sup>3</sup> Ver “libre determinación” en la Wikipedia, donde se sintetiza el largo debate, todavía en marcha, dentro de las Naciones Unidas sobre los alcances de este término y el de “pueblos”.



sinos, (NyP IOC) por ser tales y "dada su existencia precolonial", algo ignorado por todas las constituciones anteriores.

Un avance fundamental a nivel local e internacional es que tanto la CPE como la Declaración reconocen ya este derecho como *colectivo* y propio de *pueblos* (algo complementario, no contrario a los derechos individuales de sus miembros). La Declaración reconoce que "los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o *nación* indígena" (art. 9), un término que nuestra CPE reitera una y otra vez en su fórmula consagrada de NyP IOC y que aplica también al conjunto del Estado al caracterizarlo como *plurinacional*, al igual que a sus instituciones clave, como el Tribunal Constitucional o la Asamblea Legislativa.

Los art. 43 y 46 de la Declaración de Naciones marcan sus límites mínimo y máximo. Por un lado, el art. 43 afirma que los derechos reconocidos en ella "constituyen las normas *mínimas* para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo". Y, por otro, el art. 46 precisa que "nada de lo señalado... se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes". Este artículo viene a ser una especie de candado para evitar que esa autodeterminación y autonomía sea una excusa para reclamar también soberanía como un Estado separado, algo que nuestras NyP IOC no plantean en Bolivia, ni en otros países.

## 2. Caminos prácticos hacia la Autonomía IOC

La Tercera Parte de la CPE, dedicada a la "estructura y organización territorial del Estado" se dedica a todos los procesos autonómicos, incluido el de la AIOC. El art. 289 define esta AIOC como el autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Esta definición define esa autonomía como autogobierno, el cual, por los rasgos que siguen, rige sobre un determinado territorio en el que vive una nación o pueblo IOC o, en muchos casos, al menos una parte de éste, que comparte historia, cultura, etc. Conviene aclarar que aquí territorio se entiende como una *jurisdicción geográfica* sobre la que se ejerce tal autogobierno. Como enseguida veremos, el pueblo en cuestión puede o no tener además propiedad sobre ese territorio, pero ello no es de ninguna manera algo esencial para poder ser autonomías indígenas.

Las demás cualidades que aquí se enumeran son otros tantos ámbitos sobre los que, de alguna manera este pueblo que vive dentro de esa jurisdicción territorial podrá ejercer su autogobierno. Este listado es más completo que el del art. 2 antes señalado y no coincide del todo con otro que hay en el art. 30-I ni con la

larga lista de competencias autonómicas del art. 304, por lo que hay que verlo no como una lista fija ni mínima ni exhaustiva sino más bien sólo como algo indicativo y flexible, que podrá ser más o menos amplio según la realidad de diversos lugares.

Puede ser útil aquí aplicar el criterio flexible señalado por el art. 1.1-b del Convenio 169 (que ya es también la Ley 1257 del Estado boliviano) que define como pueblos indígenas a aquellos que son considerados tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y *políticas o parte de ellas*. [Énfasis mío].

Es igualmente revelador lo que añade el siguiente numeral 1.2 del mismo artículo del Convenio 169:

*La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.*

Por otra parte, el art. 291-I de la CPE precisa las tres vías principales por las que se podrá acceder a ser AIOC:

*Son autonomías indígena originario campesinas (1) los territorios indígena originario campesinos, y (2) los municipios, y (3) regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley. [Yo he añadido los números]*

Insistiré sobre todo en la vía municipal por ser la más viable en lo inmediato en la Chuquisaca *andina*.

## 2.1. La vía Municipal

Trece municipios rurales de la zona andina occidental tienen un altísimo porcentaje que se autoidentifica como quechuas y además hablan la lengua. Califican plenamente para convertir su jurisdicción municipal en autonomías IOC. Allí están los municipios de Tarabuco y Mojocoya que ya realizaron y ganaron ampliamente su referéndum para realizar esa conversión.

¿Qué ventajas teóricas y prácticas implica convertir un municipio en AIOC? En términos teóricos, se explicita el reconocimiento de su carácter indígena originario. En términos prácticos, como punto de partida, no pierde ninguna de las ventajas que ya tenía como municipio, con los recursos que ya recibía de la coparticipación popular, su condición de pobreza, etc. y mantiene asimismo las 43 competencias exclusivas propias de todo municipio, señaladas en el art. 303 de la CPE. Su inciso I nos da la clave de partida para interpretar todo lo demás:

sinos, (NyP IOC) por ser tales y "dada su existencia precolonial", algo ignorado por todas las constituciones anteriores.

Un avance fundamental a nivel local e internacional es que tanto la CPE como la Declaración reconocen ya este derecho como *colectivo* y *propio de pueblos* (algo complementario, no contrario a los derechos individuales de sus miembros). La Declaración reconoce que "los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o *nación* indígena" (art. 9), un término que nuestra CPE reitera una y otra vez en su fórmula consagrada de NyP IOC, y que aplica también al conjunto del Estado al caracterizarlo como *plurinacional*, al igual que a sus instituciones clave, como el Tribunal Constitucional o la Asamblea Legislativa.

Los art. 43 y 46 de la Declaración de Naciones marcan sus límites mínimo y máximo. Por un lado, el art. 43 afirma que los derechos reconocidos en ella "constituyen las normas *mínimas* para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo". Y, por otro, el art. 46 precisa que "nada de lo señalado... se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes". Este artículo viene a ser una especie de candado para evitar que esa autodeterminación y autonomía sea una excusa para reclamar también soberanía como un Estado separado, algo que nuestras NyP IOC no plantean en Bolivia, ni en otros países.

## 2. Caminos prácticos hacia la Autonomía IOC

La Tercera Parte de la CPE, dedicada a la "estructura y organización territorial del Estado" se dedica a todos los procesos autonómicos, incluido el de la AIOC. El art. 289 define esta AIOC como el autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Esta definición define esa autonomía como autogobierno, el cual, por los rasgos que siguen, rige sobre un determinado territorio en el que vive una nación o pueblo IOC o, en muchos casos, al menos una parte de éste, que comparte historia, cultura, etc. Conviene aclarar que aquí territorio se entiende como una *jurisdicción geográfica* sobre la que se ejerce tal autogobierno. Como enseguida veremos, el pueblo en cuestión puede o no tener además propiedad sobre ese territorio, pero ello no es de ninguna manera algo esencial para poder ser autonomías indígenas.

Las demás cualidades que aquí se enumeran son otros tantos ámbitos sobre los que, de alguna manera este pueblo que vive dentro de esa jurisdicción territorial podrá ejercer su autogobierno. Este listado es más completo que el del art. 2 antes señalado y no coincide del todo con otro que hay en el art. 30-I ni con la

larga lista de competencias autonómicas del art. 304, por lo que hay que verlo no como una lista fija ni mínima ni exhaustiva sino más bien sólo como algo indicativo y flexible, que podrá ser más o menos amplio según la realidad de diversos lugares.

Puede ser útil aquí aplicar el criterio flexible señalado por el art. 1.1-b del Convenio 169 (que ya es también la Ley 1257 del Estado boliviano) que define como pueblos indígenas a aquellos que son considerados tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y *políticas o parte de ellas*. [Énfasis mío].

Es igualmente revelador lo que añade el siguiente numeral 1.2 del mismo artículo del Convenio 169:

*La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.*

Por otra parte, el art. 291-I de la CPE precisa las tres vías principales por las que se podrá acceder a ser AIOC:

*Son autonomías indígena originario campesinas (1) los territorios indígena originario campesinos, y (2) los municipios, y (3) regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley. [Yo he añadido los números]*

Insistiré sobre todo en la vía municipal por ser la más viable en lo inmediato en la Chuquisaca *andina*.

## 2.1. La vía Municipal

Trece municipios rurales de la zona andina occidental tienen un altísimo porcentaje que se autoidentifica como quechuas y además hablan la lengua. Califican plenamente para convertir su jurisdicción municipal en autonomías IOC. Allí están los municipios de Tarabuco y Mojocoya que ya realizaron y ganaron ampliamente su referéndum para realizar esa conversión.

¿Qué ventajas teóricas y prácticas implica convertir un municipio en AIOC? En términos teóricos, se explicita el reconocimiento de su carácter indígena originario. En términos prácticos, como punto de partida, no pierde ninguna de las ventajas que ya tenía como municipio, con los recursos que ya recibía de la coparticipación popular, su condición de pobreza, etc. y mantiene asimismo las 43 competencias exclusivas propias de todo municipio, señaladas en el art. 303 de la CPE. Su inciso I nos da la clave de partida para interpretar todo lo demás:

*"La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización."*

Pero a ello se le añaden, como yapa, la posibilidad de tener además<sup>4</sup> las otras 23 competencias exclusivas de una AIOC. Pero ello no quiere decir que entonces el total de competencias sean 66, porque hay varias comunes.

En la comparación en detalle de las competencias exclusivas municipales y las exclusivas de la AIO, enumeradas en la CPE<sup>5</sup>, surgen cuatro grandes bloques:

- A) 9 competencias que sólo aparecen en la autonomía IOC (sea o no creada a partir de un municipio).
- B) 12 competencias que, con distinta formulación, aparecen tanto en el catálogo municipal como en el de autonomía IOC; se añaden otras 3 que son exclusivas del municipio pero aparecen en la autonomía IOC como compartidas o de alguna otra manera.
- C) 26 competencias que sólo aparecen en el catálogo municipal.
- D) Otras competencias que sólo son compartidas o concurrentes con las equivalentes del nivel central de Estado. En las compartidas el Estado dicta las leyes básicas y otros niveles autónomos subestatales (en nuestro caso, la AIOC) las complementan con otras leyes de desarrollo. En las concurrentes, sólo el nivel central del Estado legisla y las otras autonomías subestatales sólo tienen la facultad de reglamentar y ejecutar (art. 297).

A la luz de todo ello, la *yapa* principal que tiene un municipio por convertirse en AIOC son las competencias del bloque A, que a continuación enumeramos (reordenándolas de una manera más lógica):

4. Nótese, de todos modos, que mientras la CPE define categóricamente cuáles "son" las competencias propias de los niveles central del Estado, departamental y municipal (art. 298 a 302), en el caso de las autonomías IOC sólo dice que "podrán ejercer" las competencias señaladas en el art. 304, sean exclusivas, compartidas o concurrentes. De todos modos, hay que recordar algunos otros principios de toda autonomía, enumerados en el art. 270, entre los que están los de "la voluntariedad, la complementariedad, la subsidiariedad, la gradualidad, la provisión de recursos económicos y la preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos". Por tanto, deberá haber cierta flexibilidad, porque varias de las competencias municipales tiene poca o ninguna aplicación en municipios rurales y chicos como los de Chuquisaca, o quizás sólo podrán aplicarse de una manera gradual, según las características y desarrollo de esos municipios. Por otra parte, por el principio de "la preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" al añadir que ese apropiarse de las competencias municipales deberán realizarse "con las características culturales propias".

5 En cada competencia se indica el número que tiene en los listados originales de la CPE..

<b>A) EXCLUSIVAS INDÍGENAS (sin paralelo en Autonomía municipal)</b>
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.
21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial en coordinación con otros niveles de gobierno.
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva [EC35,ED31,Ei19]
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.

La madre de todas las demás competencias exclusivas de la AIOC, por su amplia cobertura temática, es la primera (codificada Ei2), que dice así:

*Ei2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.*

De alguna manera se complementa con otra competencia compartida con el nivel central del Estado, que podría dar una mayor operatividad a esta competencia madre:

*COMP4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural. (Ver también EC25, ED18-19, EM15-16, Ei10).*

El fiel cumplimiento de la competencia Ei2 que, además, es exclusiva de la autonomía IOC y no tiene parangón en ninguna otra autonomía, permitiría asegurar el tono y estilo "indígena originario" a cualquier otra competencia. La mayoría de los derechos de las naciones y pueblos IOC mencionados en el art. 30 de la CPE justifican también alguna o varias de las cinco dimensiones de esta competencia madre.

Varias otras competencias Ei no hacen más que explicitar determinados aspectos de esta Ei2. He aquí algunos ejemplos más significativos:

*Ei23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.*

Esta competencia permite que estas nuevas autonomías IOC definan en sus estatutos sus propias formas de gobierno, sin tener que regirse necesariamente por el molde hasta ahora impuesto por el Código municipal o las normas rígidas de la Corte Electoral, mantenidas incluso en la ley transitoria y su reglamentación hasta las elecciones de abril 2010, según las cuales hay que presentar listas por partidos o asociaciones ciudadanas, de modo que después cada una de ellas tendrá más o menos concejales (por el orden de la lista). Puede además permitir, por ejemplo, que las autoridades de gobierno local representen a los diversos distritos o subcentrales del territorio, definir su tiempo de duración y determinados mecanismos de nombramiento, siempre que no resulten contrarios a la PCE.

*Ei8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.*

Este es uno de los cambios más significativos de la nueva CPE, que se explica en los Art. 190-192. Esta competencia, que no existe en los municipios corrientes y ni siquiera en las autonomías departamentales, es la que permite que en las AIOC el sistema judicial se aplique de acuerdo a las normas y procedimientos propios. Según ello, para los asuntos internos, ya no sería necesario gastar allí tiempo, plata y recursos yendo de un abogado a otro y esperar que jueces ajenos, que desconocen la realidad propia de cada pueblo y cultura, decida lo que hay que hacer y el tipo de sanción que deba aplicarse en cada caso, según la justicia ordinaria, codificado en tantas leyes y decretos.

Más bien se aplicaría allí el derecho propio de cada pueblo indígena originario campesino, del que forma parte también su "justicia comunitaria", que se aplica a través de sus propias autoridades, dejando constancia en sus libros de actas, y recurriendo si hace falta a la asamblea comunal. Estos mecanismos, que no deben confundirse con linchamientos (como hacen con frecuencia los medios de comunicación) resultan por lo general mucho más rápidos, baratos, eficientes y justos.

Está todavía pendiente la Ley de Deslinde Jurisdiccional (art. 192), que precisará dentro de qué territorios, sobre qué personas y para qué materias se aplica esta justicia o la justicia ordinaria. Pero, a partir de su práctica tradicional, ahora reconocida por la Constitución, estas AIOC ya pueden trazar sus lineamientos clave en sus Estatutos.

*Ei21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.*

Esta competencia recoge y hace operativo el derecho de consulta reconocido también en el art. 30, numeral 15, de la CPE. Resulta particularmente importante para aquellos lugares en que existen apetecibles recursos naturales de los que, en el pasado, las empresas se apoderaban sin tomar en cuenta a la población local o incluso obligándola a irse a otra parte. Pero tanto en ese art. 30,15 como en la competencia Ei21 y en la Declaración de Naciones Unidas de 2007, este derecho y competencia es aplicable a cualquier ámbito “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles”.

Con relación a las competencias exclusivas relativamente comunes a municipios y AIOC (bloque B), éstas se refieren al ordenamiento territorial, la elaboración y ejecución de planes y otros elementos que ya conocemos desde la experiencia de gobierno municipal que se ha venido trabajando desde la Ley de Participación Popular de 1994. Llamaré con todo la atención sobre dos materias: la capacidad impositiva y el manejo del patrimonio.

La capacidad impositiva aparece tanto en los municipios regulares como en las AIOC (EM 19, 20 y Ei 12 y 13). Enfatizo que esta capacidad existe en ambos casos, porque en algunos municipios las bases han rechazado convertirse en AIOC por el temor de que, al ser autónomos, se cargarían con más impuestos locales. No hay tal. Más aún, esta capacidad impositiva es incluso mayor en los municipios porque no sólo puede administrar sino también crear impuestos. Sin embargo si se trata de una AIOC que antes era municipio, al convertirse en AIOC tampoco pierde esa capacidad mayor de crearlos.

El segundo aspecto es todo lo relacionado al patrimonio cultural tangible e intangible (EM 15-16 y Ei10). Esta competencia es muy semejante en ambos casos y existe también en la autonomía departamental (ED 18-19) y en el Estado central (EC 25). Relacionado con ello, está también la competencia para definir políticas de turismo (EM 17 y Ei11), las cuales existen también en los otros dos niveles. Es explicable que, según la dimensión de esos patrimonios y el volumen de turismo que pueden generar, esas competencias puedan desarrollarse a uno u otro nivel. Con frecuencia el patrimonio – sean monumentos tangibles o expresiones culturales intangibles – van muy ligados a la identidad cultural del pueblo IOC autónomo y, sin embargo, el manejo de ese patrimonio poco aprovecha a ellos. Los folkloriza y los recursos así generados pasan más bien a manos de otras empresas y mercaderes ajenos. ¿No habrá mucho de ello, por ejemplo, en Tarabuco? Pero un manejo adecuado de ese tema podría llevar más bien al fortalecimiento identitario de esos pueblos, a la difusión de sus valores a los demás y también a ciertos ingresos adicionales.

Hay todavía un cuarto grupo con las competencias compartidas y concurrentes entre el nivel central del Estado u otras autonomías sub estatales. Recordemos que en las compartidas – en las que, como se recordará, al nivel central del Estado se promulga una ley básica y a nivel de autonomía local aquella se complementa con leyes locales que desarrollan dicha ley de acuerdo a las especificidades locales o del pueblo en cuestión. Para el caso de las AIOC se especifican cuatro, de las que resalto las dos últimas:



3. *Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.*
4. *Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.*

Pero llama la atención la ausencia de competencias siquiera compartidas en otros puntos claves para el desarrollo y autodeterminación de las NyP IOC. Por ejemplo en educación y en el régimen de tierra y territorio (entre otros temas que aquí no especificó).

En cuanto al tema *educativo*, sólo hay la referencia escueta, nada desarrollada, de una competencia concurrente para todos los niveles llamada "gestión del sistema de educación y salud". (Art. 299-II-2). Competencia concurrente quiere decir que sólo el nivel central del Estado legisla y los demás se limitan a ejercer conjuntamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. En este mismo nivel de sólo una competencia concurrente se especifica también:

2. *Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.*

Pero se trata sólo de implementar lo que ya viene determinado desde el nivel central del Estado.

La educación es una de las instancias en que más central debería ser el peso de la propia cultura. La CPE reconoce el derecho de los pueblos IOC "a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo" (art. 30.12) y dedica más adelante un largo capítulo a la "Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales", en el que se reitera ese derecho (art. 78-II, 80-II) y se presenta además la mejor definición y normatividad del patrimonio cultural y de las relaciones interculturales; por su importancia, reproducimos todo ese artículo 98:

- I. *La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones.*
- II. *El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones.*
- III. *Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país.*

Pero nada de ello queda reflejado en el tratamiento competencial que se da a esta temática. ¿Cómo podrá asegurarse la educación intracultural sin una competencia específica de las NyP IOC en este punto? ¿Y cómo se asegurará la paridad de las relaciones interculturales en la educación y en otros ámbitos si a la vez no se ha asentado bien las raíces identitarias y culturales de cada pueblo mediante esa intraculturalidad?

Nuevamente, aquí habrá que apelar a la competencia madre *Ei2* y, a partir de ella, asegurar que el gobierno autonómico originario tome efectivamente en serio su “definición y gestión de formas propias de desarrollo [...] *cultural*, de acuerdo con su identidad y visión”, apelando además a lo que ya establece la CPE en otras partes, como los que acabamos de citar. Por tanto la legislación nacional sobre este tema deberá basarse en ellos. Bajo estas condiciones, las “reglamentaciones” que haga cada autonomía originaria podrían bastar en la medida que lo que diga la nueva ley nacional educativa sea bien explícito. Pero aún así – en mi opinión – la autonomía IOC se respetaría mejor con una competencia al menos compartida.

El otro punto clave es el del *régimen de la tierra agrario*, que en la CPE aparece sólo como una competencia exclusiva del nivel central del Estado (art. 298-II-38); más aún la “política general sobre tierras y territorio, y su titulación” son una competencia *privativa* de ese nivel central (art. 298-I-17).

Sólo el nivel central del Estado puede legislar, reglamentar en este punto, y ejecutar sin poderlo delegar a otros niveles. Haber colocado un candado así de fuerte se comprende con relación al control que el Estado debe reservarse para sí frente a la injusta y creciente acumulación de tierras en los cuatro departamentos de la Media Luna. Es precisamente éste uno de los puntos en que los Estatutos inicialmente propuestos por Santa Cruz más se enfrentan con la CPE. Sin embargo, en lo relativo al control de cada NyP IOC sobre el manejo interno y autónomo de su propio territorio tal disposición resulta también insuficiente para asegurar ese derecho colectivo expresado, por ejemplo, en el art. 30-II-17 y en el art. 403. En la medida que un pueblo o parte de él tenga ya propiedad colectiva, sobre todo como TCO/ETIOC (ver *infra*), este tema se salva mejor, puesto que el Estado ya ha cumplido su rol privativo de haberlo titulado y el resto queda como asunto interno de los propietarios colectivos.

En este departamento, como en Cochabamba y otras muchas partes sobre todo de valles la creciente irrupción de haciendas, unas durante la Colonia, otras en la República, establecieron un régimen distinto de tenencia, que con la Reforma Agraria de 1953 acabó de consolidarse en comunidades con una gran preponderancia de pequeñas propiedades individuales, salvo en áreas comunes incultivables o quizás de sólo pastoreo. Así ocurre en casi todos los municipios rurales de Chuquisaca.

Probablemente también en esas comunidades formadas por pequeñas propiedades tituladas de manera familiar podría tener sentido que fueran las autoridades

comunales (probablemente sindicales) las que, con el apoyo de la *asamblea* se responsabilizaran de la resolución interna de conflictos de tierras y del permanente saneamiento interno, sin necesidad de que cada vez las familias involucradas gastaran su tiempo y dinero yendo a las oficinas externas del INRA y de los abogados.

Este podría ser otro de los ámbitos regulares del derecho indígena, pues sea cual sea la forma de propiedad de la tierra, toda la comunidad sigue conformando un territorio común a todos ellos. Y viceversa, aún donde el título propietario es colectivo (vía TCO o por el viejo camino de la propiedad agraria colectiva) los derechos de posesión y uso sobre parcelas es y era individual o familiar. Posiblemente, una vez consolidado, este régimen interno podría incluso expandirse al nivel de todo un municipio transformado en AIOC.

La propia CPE ya da una pista para ello cuando en el mismo art. 298-II-38, tras establecer el carácter exclusivo del régimen de tierras, añade: "La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías".

Todos quieren ciertamente seguridad jurídica sobre la tierra en que *viven y trabajan*. Pero al mismo tiempo, las comunidades buscan también *mecanismos* para que su tierra y otros recursos no pasen a mano de terceros ajenos a las comunidades pudiéndolos comprar de comunarios particulares. Este es el equilibrio que debe buscarse entre una presencia del Estado central y sus leyes agrarias y la resolución interna de conflictos dentro del territorio comunal y quizás también a otros niveles dentro del territorio de toda la AIOC.

## 2.2. La vía TCO o TIOC

La otra vía principal señalada en el art. 291-I para llegar a ser AIOC es a partir de los [nuevos] TIOC, que a su vez "tendrán como base para su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen [TCO]" (7ª disposición transitoria).

La forma de propiedad colectiva TCO convertida en TIOC ya tiene como un *embrión* de autonomía porque ya desde el cambio constitucional de 1994 y la Ley INRA de 1996, que crearon esta figura TCO, a esa forma de propiedad agraria se le incluyen rasgos como su derecho sobre los recursos renovables (por ejemplo, bosques), el derecho de consulta sobre los recursos no renovables e incluso la facultad de aplicar, en su interior, "sus normas propias".

Esos temas estaban ya en el Convenio 169 de la OIT que desde 1991 fue ratificado por el Estado boliviano, gracias a la I Marcha Indígena de 1990 "por el territorio y la dignidad" del año anterior y, de ahí, entraron de alguna manera en los cambios constitucionales de 1994. Se puede decir que de esta forma, ya en 1994 el tema del autogobierno de la TCO había entrado en la agenda pública siquiera por la ventana trasera, la del régimen especial agrario. Eco de todo ello es lo que ahora se dice en art. 403-I, todavía en la Cuarta Parte de la nueva CPE, sobre la estructura económica del Estado:

*Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza.*

Pero para ser plenamente autonomía, este tema tiene que pasar de la Cuarta Parte de la actual CPE a su Tercera Parte, que es la dedicada a la estructura territorial del Estado y, dentro de ella, a los diversos tipos de autonomía. En esta última se precisa que, para ello, los interesados tienen que “adoptar tal cualidad” (art. 291-I) expresando “la voluntad de su población en conformidad a sus *normas y procedimientos propios* (art. 293-I)”. Allí mismo dice que ese es el “único requisito exigible”, pero enseguida, en los siguientes párrafos del mismo art. 291 se añaden otros “requisitos mínimos” de población<sup>6</sup> y otros, los cuales todavía se están discutiendo en el proyecto de Ley Marco de Autonomías en vías de ser presentado a la Asamblea Legislativa Plurinacional (marzo 2010).

¿Qué incidencia puede tener todo ello en Chuquisaca? Es claro que ahí la creación de AIOC a partir de las TCO/TIOC tiene mayor relevancia en las tierras bajas del Chaco donde existen ya varias TCO guaraní consolidadas dentro de cuatro municipios mayores con mayoría no guaraní (o *karai*), a saber, Monteagudo, Huacareta, Muyupampa (que incluye El Ingre) y Macharetí. Estos últimos, por tanto, nunca querrán transformarse en AIOC; a sus pueblos guaraní, por tanto, no les queda más remedio que hacerlo por la vía TCO/TIOC, una vez la Ley Marco de Autonomías haya precisado mejor ese camino.

El municipio de Huacaya es el único del departamento con una mayoría de población guaraní (66%) y, como tal, ha entrado en el proceso de hacerse autonomía por esa vía municipal. Pero sorpresivamente, dentro de él sólo hay áreas mínimas en que se solicitó y logró tener TCO.

Por otra parte, dentro del municipio de Sucre y el de Tarabuco se habla también de la reconstrucción de algunos ayllus pero hasta abril 2009 éstos no habían empezado ningún proceso de transformación en TCO.

Por otra parte, salvo el de Sucre, todos esos municipios pueden acceder ya a la AIOC de una manera mucho más expedita y con ciertas ventajas prácticas por la vía municipal, pues la inmensa mayoría de sus población son también quechuas que, por razones históricas, sufrieron la opresión de la hacienda y – por tanto

6. En los borradores se habla de que en la región andina, una TCO debería tener al menos 10.000 habitantes, como cualquier nuevo municipio. Es una cautela para frenar la tendencia fraccionalista hacia fragmentaciones interminables, algo demasiado común entre nosotros.

- después se liberaron de ella por la vía sindical. ¿Acaso ellos son los culpables de haber sido avasallados tanto tiempo por los patrones para que ahora no se les quiera reconocer como hermanos quechuas que igualmente califican para recuperar su autonomía? Incluso en Sucre podría ser más fácil crear nuevos municipios en su área rural y transformarlos en AIOC por esa vía.

Sea cual fuere esta viabilidad práctica, las dos principales diferencias prácticas entre esta vía TCO/TIOC y la vía municipal es que cada una tiene una "yapa" distinta:

- a) La ventaja de la vía municipal era que cargaba de paso a su favor la ventaja de tener *también* todas las competencias municipales y, con ellas, también los recursos financieros que para ellas tenía ya destinados desde el Tesoro Nacional como recursos de la coparticipación popular, los bonos por la pobreza y otros. Pero esta ventaja podría ser también vista por algunos como una carga, en el sentido de que entonces la AIOC tiene que seguir cumpliendo una serie de obligaciones administrativas y gerenciales que quizás no son tan centrales para su desarrollo como NyP IOC.
- b) La ventaja de la vía TCO/TIOC es que como punto de partida tiene además una *propiedad* colectiva y ya titulada de todo su territorio por mucho que, en su interior haya seguramente posesiones y usos individuales y familiares. Ello es una ventaja sobre todo con relación que ello facilita aplicar el propio derecho indígena originario en su interior, sin necesidad de meter al INRA ni a otras instancias estatales en la resolución de conflictos. Pero esta ventaja ha sido a su vez vista por otros como un obstáculo práctico porque ya tienen consolidadas sus propiedades individuales, lo que les da una mayor seguridad personal.

Hay que resaltar que, en cualquier caso, tener tal propiedad colectiva no es un requisito indispensable para ser AIOC pues la calidad autonómica no se refiere a la propiedad sobre la tierra y territorio sino a la capacidad de tener *jurisdicción* y, por tanto, auto gobernarse dentro de él, incluyendo el manejo de sus recursos. Por otra parte, si la AIOC se ejerce sólo sobre ese territorio TCO/TIOC sin ser municipio, sus competencias se reducen a las 23 propias de esa forma de autonomía pero no sobre las demás propias de un municipio. Por tanto, tendrá que mantener cierta relación con los municipios de su contorno (y el departamento) para aquellas tareas que correspondan a esas competencias que ellos no tienen.

### 2.3. Son dos vías complementarias

En realidad, una vía puede asumir la otra o ser el camino para la otra. Veámoslo desde ambas perspectivas. Como punto de partida, es oportuno recordar lo que dice el art. 303.I de la CPE:

*"La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización."*

Este artículo fue añadido durante las reuniones de concertación de septiembre 2008 y refleja seguramente el peso que en ellas tuvieron los mediadores municipalistas, que tendían a absorber a las AIOC, fuera cual fuere su origen, dentro del nivel municipal, para simplificar todo el proceso. Algunos requisitos mínimos, demográficos u otros, que se mencionan en los borradores para la Ley Marco apuntan también a ese acercamiento entre nuevas AIOC y antiguos municipios para facilitar su gobernabilidad interna.

No es claro, con todo, que siempre sea posible hacer tal proceso de “municipalización”, sobre todo con relación a algunos pueblos más minoritarios de las tierras bajas. No olvidemos que el derecho a tener cierta autonomía IOC se refiere inicialmente a una *cualidad* por el hecho de ser IOC, más que a un nivel único que deba inevitablemente equipararse a un municipio.

Abordando el tema desde el otro lado, de hecho, varios de los municipios convertidos en AIOC tienen ya en su interior una o varias TCO, no reconvertidas aún en TIOC por no existir hasta ahora el procedimiento. Por ejemplo, Jesús de Machaca en La Paz, tiene ya 18 (de 24) ayllus que ya son TCO consolidada; Chayanta en Potosí, tiene dos marcas cada una con sus ayllus, también tituladas; algo comparable ocurre en las cuatro AIOC de Oruro y, en menor grado, también Charagua en el Chaco guaraní. En el caso de San Pedro de Totora (Oruro) hay incluso una coincidencia casi total entre ser municipio, provincia y TCO, lo que la hace AIOC plena desde tres vertientes.

Son bastantes más los posibles candidatos futuros con esa condición. Entre ellos, en la Chuquisaca andina están los de San Lucas y – si logra consolidar sus TCO/TIOC en proceso – el de Poroma en Chuquisaca. Hay incluso algunas situaciones – como Raqaypama, en el municipio de Mizque en Cochabamba y San Antonio de Lomerío, en el municipio del mismo nombre en Santa Cruz – en que no se descarta la posibilidad de que más bien se invierta el proceso, de modo que se busque llegar a ser AIOC por la vía TCO/TIOC y sea ésta la que acabe por absorber el municipio (caso Lomerío) o acelerar la formación de un nuevo municipio (caso Raqaypampa).

Lo que debe quedar siempre claro es que el hecho de ser ya AIOC por la vía municipal, no elimina la cualidad TCO/TIOC de los territorios internos que ya tienen tal característica. Lo que entonces no tendría mucho sentido sería que esas TCO/TIOC fueran una autonomía IOC menor inserta dentro de otra mayor. La razón es que el objetivo final al que nos hemos referido desde el principio de este trabajo, al comentar el art. 2 de la CPE, no es multiplicar un sinnúmero de pequeñas unidades unas dentro de otras sino ir reconstruyendo paso a paso, adobe sobre adobe, las “naciones y pueblos” IOC.

## 2.4. La vía región IOC

El ya citado art. 291.I menciona todavía una tercera vía por la que se puede adquirir la “cualidad” de ser AIOC, a saber: la *región*. Por otra parte, existe

también, dentro de la Tercera Parte de la CPE una forma especial y mucho más limitada de “autonomía regional”, que fue objeto de muchas clarificaciones y recortes en las conversaciones de concertación del texto constitucional entre el gobierno y la oposición en septiembre 2009. Pero no hay una plena correspondencia entre estas dos concepciones de región.

Tal como éste ha quedado finalmente en los art. 280-282, una *autonomía regional* está “conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas” y ha quedado sólo como “un espacio de planificación y gestión” (art. 280-I), sin capacidad legislativa, propiamente dicha, sino sólo “normativo-administrativa” y sin competencias propias sino sólo aquellas que le sean “conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental” (art. 280-III).

Sin embargo, cuando en la sección de autonomías IOC, como una “cualidad” a la que se puede llegar también por la vía regional, el punto de partida para conformar una región IOC ya es otro: “la agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías IOC”. Es decir, se puede partir de municipios (como en las otras regiones) pero también de AIOC surgidas de antiguas TCO/TIOC, o incluso de distritos municipales – una categoría territorial submunicipal<sup>7</sup> que recién aquí aparece – o de cualquier combinación de las anteriores. Si afecta límites municipales, deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Esta particularidad muestra que aquí lo importante no es que el departamento se organice mejor con espacios regionales de planificación, sino que la nueva figura de autonomía y autogobierno IOC se vaya aglutinando hacia niveles superiores. Ello está muy en consonancia con la idea inicial del art. 2 de la CPE, con que hemos empezado este trabajo, de que el objetivo final de las AIOC es la recuperación del derecho a una libre determinación de las *naciones y pueblos* IOC.

Por eso mismo, en este caso, la autonomía regional IOC hereda su cualidad autonómica de sus componentes inferiores que ya la tienen, aunque sólo en el marco de aquellas 23 competencias propias de las AIOC. No necesita – a diferencia de las otras regiones – que la Asamblea Legislativa Departamental se las dé por 2/3 de sus miembros, aunque también puede hacerlo en otras competencias complementarias siquiera concurrentes. Por otra parte – a igual que en las demás regiones – el adquirir esa calidad autónoma regional IOC, no implica que ésta asume y elimine las autonomías que ya tenían antes cada una de esos niveles inferiores.

Todo ello puede ser muy relevante a mediano y largo plazo para el caso de los municipios andinos quechuas de Chuquisaca, que con los años podrían irse

7. El distrito municipal viene a sustituir los antiguos cantones y viene a ser una instancia sólo administrativa dentro del municipio.

aglutinando a niveles cada vez más inclusivos, empezando quizás desde dos frentes - uno en Tarabuco y otro en Mojoscoya, que ya se han convertido en AIOC - hacia sus municipios más cercanos y afines en las provincias de Yamparáez y Mojoscoya.

A un nivel más incipiente, la AIOC de Huacaya también podría apuntar hacia una regionalización con la TCO/TIOC de Macharety, Tëtayapy, Ingre y Huacareta apuntando a la larga - cuando, tarde o temprano, se abra el candado para regiones interdepartamentales - a la consolidación de la NyP guaraní del Chaco de Santa Cruz, Chuquisaca y norte de Tarija.

Para el caso de los Estatutos de las tres AIOC incipientes, contamos ya con un borrador bastante avanzado para Mojoscoya, cuya situación es bastante homogénea y relativamente sencilla. Para Tarabuco se ha empezado igualmente el proceso y existen ya borradores de algunas comisiones pero hay todavía bastante trabajo pendiente. Pero el caso más arduo será el de Huacaya, por la mayor heterogeneidad y conflicto interno dentro de su población, para asegurar la hegemonía guaraní y la de su propuesta de autogobierno pero sin descuidar la inclusión y derechos de otros grupos karai.

Respecto a la compatibilización con los Estatutos Departamentales, en el borrador que se ha elaborado con la Federación Campesina, se plantean también tres regiones (art. 19). De ellas, la que allí se llama Norte - similar a las que ya había sugerido años atrás el Viceministerio Descentralización - coincide en gran medida con la región IOC quechua que aquí sugerimos. Lo que allí no se considera es que, con el tiempo, podría adquirir las características de una autonomía regional IOC.

### 3. Ambigüedad constitucional del término TIOC

Antes de concluir, dejemos constancia de una ambigüedad conceptual en el uso del término "territorio indígena originario campesino" en el texto constitucional:

*(A) Cuando en este artículo 291-1, en el artículo 293-1 y en la 7ª disposición transitoria se habla de "territorios indígena originario campesinos" [TIOC], se entiende a aquellas TCO ya consolidadas (es decir, tituladas), que en función de un trámite administrativo, en el plazo de un año se transformarán de TCO en TIOC. Como vimos, esta transformación no quiere decir que automáticamente ya serán una autonomía o AIOC. En el fondo es sólo un cambio de nombre, porque la nueva CPE ya no habla de TCO sino que finalmente hace suyo el nombre de TIOC, oyendo el reclamo de los IOC que siempre querían ser reconocidos como territorios. Si la CPE de 1994 y la ley INRA de 1996 los bautizó como TCO fue simplemente porque los parlamentarios de entonces no querían reconocer más "territorios" que los del ordenamiento estatal previo. Pero la nueva CPE ya es más abierta y, por eso ahora se ha decidido llamar territorios a las antiguas*



TCO. Sin embargo, en este cambio sigue tratándose todavía de una forma de propiedad agraria colectiva, que se explica en los artículos 394-III y 403 del capítulo 9 "Tierra y territorio" de la Cuarta Parte de la CPE, dedicada sólo a la estructura y organización económica del Estado. Por tanto, ese primer sentido de TIOC no corresponde aún al régimen de autonomías, que se halla en la Tercera Parte de la CPE. Sin embargo, por los rasgos que se mencionan en esta forma de propiedad en el art. 403 es claro que - al igual que su antecesora la TCO - ya tiene algunos rasgos que no tienen que ver con el régimen agrario sino con una jurisdicción territorial.

(B) En cambio, en el art. 269, con que se abre la Tercera Parte de la CPE, se usa el mismo término TIOC en otro sentido. Allí se dice que "Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipio y territorios indígena originario campesinos". Al hablar allí de la estructura y organización territorial del Estado, ese término TIOC ya tiene un sentido distinto del que mencionamos en el párrafo anterior: se trata de una de las cuatro categorías del ordenamiento territorial del Estado, algo mucho más significativo que una propiedad agraria.

Surgen entonces varias posibles preguntas:

- (1) Cualquier TCO transformada administrativamente en TIOC, ¿es ya - por el hecho de ser TIOC - una de las cuatro categorías del ordenamiento territorial del Estado, aun cuando no haya alcanzado todavía la calidad de *autonomía* (como no la tienen tampoco las provincias)?
- (2) El uso que aquí se hace de TIOC ¿se refiere sólo a las AIOC que provienen de antiguas TCO?
- (3) Si es así, las AIOC que provienen de municipios ¿seguirían siendo *municipios* IOC?
- (4) ¿O serían ya una segunda forma de TIOC, en cuanto una de las formas en que Bolivia "se ordena territorialmente"?

Caben varias respuestas y no sabemos todavía cómo se manejará ese asunto en la Ley Marco. En términos lógicos a mí, personalmente, lo más coherente me parecería responder "no" a las primera (2) y (3), "sí" a la (4) y vería posible tanto el "sí" como el "no" en la primera.

En cualquier caso el TIOC aparece con *dos sentidos*, dentro de la CPE: el primero, más restringido, para cualquier TCO transformada administrativamente en TIOC como una forma particular de propiedad agraria, tanto si después ha llegado a ser *autonomía* plena como si se ha quedado sólo a medio camino. Y el segundo, más amplio, para cualquier AIOC, como una categoría cualitativamente distinta dentro del ordenamiento territorial del Estado, sea cual fuere su origen previo: una TCO, un municipio o incluso una región (ver más abajo). En todo caso, los redactores finales seguramente deberían haber refinado más el uso del concepto.

## Comentario de Fernando Garcés

Se partió de una rápida reconstrucción del proceso que llevó a la realización de la Asamblea Constituyente, a fin de mostrar cómo ésta se desarrolló en clave de "Estado"; es decir, los sectores IOC que propusieron la Asamblea Constituyente lo hicieron en la perspectiva de construir un Estado diferente del de modelo colonial y monocultural que ha primado históricamente en Bolivia.

*"Hay que ver cómo hacemos para que nuestra autonomía, se una verdadera autonomía, con poder de decisión, que tengamos recursos para llevar realmente nuestro propio sistema de vida, y que no nos digan qué es lo que tenemos que hacer; sino que nosotros defendamos como pueblo, como nación, como marca, como autonomía. Pero, al mismo tiempo, eso lo hacemos en coordinación con todas las otras formas de gobierno, si es que queremos seguir siendo parte de un solo Estado".*

Se enfatizó en la propuesta de autonomía indígena que planteó el Pacto de Unidad IOC como mecanismo de recuperación de la tierra y el territorio, tanto ante los mecanismos de concentración de tierras que se dan en el oriente boliviano como ante la necesidad de ejercer el derecho al autogobierno de los pueblos y naciones.

La construcción del Estado Plurinacional dependerá de la manera como se relacionen en una suerte de "tensión equilibrada" las formas de autogobierno aprobadas en la CPE (sobre todo de los pueblos indígenas) con las formas de cogobierno que implica el mismo Estado Plurinacional. La tendencia principal hoy, expresada en la propuesta de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, va por el lado de enfatizar los mecanismos de control desde el Estado central, antes que la reafirmación creativa de las propuestas de autogobierno indígena.

*Si pesa más el Estado Plurinacional que el autogobierno, las autonomías pueden convertirse en lo mismo; las autonomías pueden llegar ser lo mismo; que queden asfixiadas por el Estado, que se las tome el Estado, que nos impida desarrollar esa creatividad de cada autonomía y se trasponga al nivel de vida y espacio de cada pueblo intercultural.*

A partir de lo dicho, se propuso una concepción más flexible tanto de la Ley Marco como de la propia idea de territorialidad; es decir, en lugar de pensar en una normativa que fije los límites de las posibilidades de reterritorialización de las autonomías indígenas y autoridades, convendría pensar en una normativa que acoge las iniciativas producidas "desde abajo".

Se planteó que en lugar de pensar el territorio desde sus límites geográficos y formales es necesario verlo desde la perspectiva de una construcción social y política dinámica que responde a los procesos de acumulación o retroceso hegemónico que los pueblos indígenas desarrollan en los ámbitos locales, regionales y nacionales.

*El Estado Plurinacional, para que sea Estado Plurinacional, tiene que poder entender bien el concepto de territorio, porque el territorio no es una cosa fija, territorio es cuando existe un espacio que está separado por límites y se extiende dentro de los mismos... Pero el territorio tal como lo vive la gente, siempre está más allá o más aquí del límite legal. Entonces, podemos decir que el territorio casi nunca coincide con el límite legal, y es ahí donde nosotros necesitamos del aguayo y tenemos que negociar.*

## Comentarios y preguntas de los participantes

### Representante del Municipio de Mojocoya

En esta intervención se explicó y justificó el trabajo que se ha presentado. Expuso que Mojocoya está constituido por dos poblaciones: una que es Mojocoya propiamente y Redención- pampa, regiones que se supone fueron creadas en 1584 por los dueños, por los hacendados y patrones de entonces, porque ahí vivían personas ricas solamente. Entonces, la clase trabajadora y campesina no aparece en esta figura, como una respuesta a esto es que se crea Redención-pampa.

Manifestó que la Nueva Constitución otorga la oportunidad de tener cuatro nuevas formas de autonomías, entre las que está la Autonomía Indígena Originaria Campesina, para lo cual ha habido movilizaciones y cabildos, principalmente. Hizo referencia al proceso de elección de los asambleístas de manera equitativa, y la participación –en la cual se enfatizó la presencia de las mujeres - y acorde a la vivencia del pueblo guaraní, con lo que se fueron elaborando los borradores para la construcción de la Autonomía Indígena.

*Cuando se dio la primera sesión, nos reunimos nosotros acá y nos hemos acreditado realmente como representación política y procedimos la elección de la que sería la cabeza de nuestra organización: Don Andrés Maturano, que es residente de nuestra asamblea; Doña Aidé Zárate, ella es la Vicepresidenta de la Asamblea; la señora Claudia Carrillo, es nuestra secretaria de actas. Hemos tomado en cuenta en la directiva de la asamblea autonómica la equidad de género; Don Gerónimo Gómez, es el subsecretario de disciplina y además la máxima autoridad de la organización social.*

### Otro representante del Municipio de Mojocoya

Recordó que en la región la noción de “originario-campesino” va más con la población indígena del oriente. Se ha mencionado, asimismo, la participación de la mujer en la toma de decisiones y en la construcción del discurso autonómico, de una manera histórica.

*Entendemos que la mujer no debe ser discriminada más; eso está mal y ya no queremos que suceda más esto. Por eso es que en el Estatuto hemos acordado que se respete por completo la pollera de la mujer, por ejemplo, antiguamente, para aquellos hombres que se portaban mal, se los sacaba con la pollera de la mujer en señal de ridiculizar y castigar.*

### Presentación de la experiencia de construcción del Estatuto Autonómico del Municipio de Mojocoya

Mojocoya, situada en la provincia Zudáñez del departamento de Chuquisaca, es uno de los 11 municipios que está optando por acceder a la Autonomía Indi-

gena. En el taller los representantes de este Municipio expusieron su propuesta de Estatutos Autonómicos (el documento en extenso se encuentra en el Anexo 1). En la exposición se hizo énfasis en la estructura del documento y en los antecedentes de construcción.

El Estatuto Autonómico de Mojocoya consta de 90 artículos distribuidos en 7 capítulos: Disposiciones Generales, Derechos y Deberes, Gobierno Indígena, Sistema Jurídico Indígena Originario Campesino, Competencias y Financiamientos, Regímenes Especiales y Autonómicos, y Procedimientos y Reforma del Estatuto Autonómico.

Se explicó que ya se han elaborado tres borradores de la propuesta de estatutos en un proceso participativo y con la mediación de una asamblea provisional (respetando la paridad de género) que agrupa a dos representantes de cada una de las 30 comunidades de la zona.

El esfuerzo de construcción de los Estatutos ha enfrentado cierta oposición de los denominados “residentes”: personas vinculadas a Mojocoya pero que actualmente habitan en la ciudad de Sucre, trasladándose a aquella localidad pocos días al año. La política de inclusión por parte de la organización de aquellos que buscan “reincorporarse” al espacio territorial de Mojocoya pasa por la inclusión de la normativa comunitaria avalada por la Central Originaria Campesina.

La propuesta de autonomía “originaria campesina” viene motivada por la situación de “discriminación, humillación y explotación laboral” que los pobladores han vivido históricamente por parte de los sectores pueblerinos de poder. En este contexto, la apuesta de la organización territorial ha sido la reubicación geopolítica del centro territorial: de Mojocoya a Redención Pampa.

## Debate general

El debate se centró en dos temas:

- 1) El carácter originario de quienes proponen la Autonomía de Mojocoya.
- 2) El carácter inclusivo que tendría la participación del conjunto de la población que actualmente habita el Municipio.

## Comentario de Fernando Garcés

La presentación hizo énfasis en el proceso histórico de construcción territorial y de poder del pueblo guaraní. En tal sentido se mostró la manera como la unidad territorial central de los guaraní es el *tëta* que les permitía organizarse mediante alianzas de convivencia entre clanes familiares. A partir de ahí se mostró una construcción dinámica y flexible del territorio que ha ido, contemporáneamente, reestructurándose a nivel orgánico en Capitanías y en la gran Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

En cuanto a la dinámica territorial contemporánea, se enfatizó el planteamiento de la APG en el sentido de pensar la Autonomía Indígena del Pueblo Guaraní como un proyecto de reconstrucción territorial del que Huacaya es una parte y que, por tanto, debe ser inscrita en el horizonte político territorial de la "Nación Guaraní".

El proceso de construcción del "poder guaraní" tiene que ver con su posicionamiento político frente a los sectores ganaderos del Chaco. De ahí que el proyecto de autonomía indígena, para el caso de Huacaya, si bien toma como base el municipio, apunta al proceso de restitución territorial antes enunciado en la perspectiva de construir una forma de hegemonía y de gobierno regional. En tal sentido, el expositor hizo clara la perspectiva de la APG de "guaranizar" la región como forma hegemónica de construcción del poder.

Por otra parte, se dio cuenta de la manera cómo se está discutiendo y construyendo el Estatuto Autonómico de Huacaya; se explicó el proceso que están desarrollando bajo la perspectiva de hacer un proceso "con calma", que permita trabajar "desde abajo" los Estatutos. El posicionamiento de la APG con respecto a la Ley Marco de Autonomías fue bastante crítico, sobre todo en cuanto a marcar los límites de reconstrucción territorial que, en este caso, interesa al pueblo Guaraní.

### **Presentación de la experiencia de construcción de la Autonomía Indígena de Tarabuco - Nación Yampara**

Los disertantes presentaron una síntesis de las fuentes de investigación documental y las autoridades de Tarabuco que han participado (Ver Anexos 2 y 3). Posteriormente, se ha realizado una síntesis de las ideas fuerza. En primera instancia el proceso histórico y; se ha explicado los fundamentos del proceso de consolidación de la autonomía de los pueblos originarios de Tarabuco y la conformación de los órganos de toma de decisión planteados, lo que se detalla a continuación.

### **Proceso de Reivindicación de la Autonomía Originaria en Tarabuco**

- Año 1816. La Rebelión Indígena de los Yamparas con los Españoles "Sunqu Mikhus".
- Año 1997. Congreso Orgánico donde han planteado TCOs.
- La organización Originaria a empezado con el proceso de investigación
- Año 2003. De acuerdo a la investigación se ha reconstituido en el sistema del ayllu.
- 23 de Julio de 2009. Asamblea de las Organizaciones Sociales para conversión de municipio a Autonomía Indígena Originaria.
- 6 de diciembre de 2009. En la Consulta Popular sobre autonomía ganamos con 91 %.

## Pedido la reconversión del municipio a Autonomía Indígena Originaria de Tarabuco

En este punto se explicó que este proceso de reconversión se realizó para recuperar, valorar el territorio ancestral, cultura, idioma, saberes y administración ejecutivo, legislativa, y jurisdicción indígena, en consideración de los siguientes aspectos:

Territorial	Intelectual	Cosmovisión - Ritualidad	Cultural
Gobierno Originario	Modelo mental	Saberes espirituales	Vestimenta
Administración de justicia	Educación	Principios y Valores	Tradición oral
	Saberes ancestrales		Fiesta y ritos

### Visión

Autodeterminación de nuestro territorio Originario, con su gobierno propio, buscado el Sumak Kawsay - Buen Vivir.

Conformación de Asamblea Autónoma de los pueblos originarios de Tarabuco.

Es participativa con la representación de todas las Organizaciones existentes dentro del territorio.

### Directorio

PRESIDENTE Sr. Francisco Sesgo  
 VICEPRESIDENTE Sr. Encarno Quispe  
 STRIO DE ACTAS Sr. Claudio Limachi  
 STRIO ECONÓMICO Sra. Tamasa Llajsa  
 VOCAL Sra. Juliana Yucra

### Autonomía de los pueblos Originarios de Tarabuco - Nación Yampara - Conformación de Gobierno Originario

El GOBIERNO ORIGINARIO AUTÓNOMO DE PUEBLO TARABUCO se conformará de la siguiente manera:

**EJECUTIVO** = Gobierno Originario.

**LEGISLATIVO** = Asamblea Legislativa de Tarabuco, conformado por un presidente, vicepresidente y las distintas comisiones.

**DELIBERATIVO:** Son todas las Organizaciones existentes dentro del territorio: Asambleas, Cabildos y otros.

**JURISDICCIÓN ORIGINARIA:** Será administrado por las Autoridades propias.

**FORMA DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES:** De manera directa de acuerdo a los usos y costumbres (asamblea/cabildo), es representativa de cada Pueblo Originario y es en forma de *Muyu* (rotación).

Dado que quienes hicieron la exposición de Tarabuco fueron representantes de los ayllus de la zona, se dio énfasis en el proceso de indagación histórica que habría realizado un sector de los habitantes de dicha región.

En este sentido, se recalcó la pertenencia a la "Nación Yampara" como elemento aglutinador histórico de los habitantes de la región. Mediante este proceso de reflexión se habría dado la toma de conciencia de su derecho al autogobierno y la autonomía.

Tarabuco presenta un escenario en el que organizaciones de tradición sindical comparten el espacio y las decisiones con organizaciones que hace poco tiempo se han afiliado al CONAMAQ.

### **Comentario de Fernando Garcés**

Por un lado, se resaltó el carácter de posicionamiento político que estarían desarrollando las experiencias de constitución en Autonomía Indígena que llevan adelante los distintos actores. Este posicionamiento tiene que ver tanto con la necesidad de ubicarse en las relaciones de poder regional-local como con la necesidad de autoafirmar los procesos de construcción territorial. Por otro lado, se evidenció el carácter procesual que tienen las experiencias en curso.

Se señalaron dos desafíos: la necesidad de pensar la gestión territorial desde un contexto de avanzada del movimiento indígena originario, lo cual obliga a imaginar formas de construcción hegemónica frente a aquellos que no se identifican como indígenas u originarios pero que habitan en el espacio de la jurisdicción IOC. En segundo lugar, se destacó que queda pendiente la discusión de la manera en las Autonomías Indígenas y Originarias van a ser parte de los procesos autonómicos departamentales.

# VISIONES Y PROPUESTAS EN EL PROCESO DE AUTONOMÍAS INDÍGENAS DE HUACAYA, MOJOCOYA Y TARABUCO: PRINCIPALES ELEMENTOS

Sarela Paz

## 1. Municipio de Huacaya:

La concepción y la mirada de la Autonomía Indígena, desde el Pueblo Guaraní, es asumida como la construcción del poder en el mundo Guaraní, y de cómo se concibe la territorialidad, el manejo territorial del mundo Guaraní. Ese es el eje de la discusión y construcción en el proceso que se estaría atravesando actualmente en la Autonomía Indígena de Huacaya.

La demanda del Pueblo Guaraní, históricamente, ha sido la *reconstitución del territorio* ancestral, bajo la lógica del manejo territorial que siempre tuvo y permaneció en la demanda de la Autonomía Indígena para los guaraníes.

La demanda de Autonomía Indígena, es la agenda prioritaria para la APG, en la deconstrucción del poder regional y la toma del poder regional. Esto ha generado, para el Pueblo Guaraní una propuesta de *reterritorialización*, entendida como un proceso de delimitación y descentralización territorial; es decir, discutir el y replantear el concepto de la Unidad Político-Social Organizativa Guaraní, ya que para el mundo Guaraní no existen límites territoriales.

El *Tëta*, que no es comunidad, sino una alianza en la que conviven clanes familiares, donde conviven las familias guaraníes. Toda esa región es el *Tëta* y el *Tëta* no tiene límites territoriales. Donde está la Capitanía, está el *Tëta*, luego viene el Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca; luego, arriba está la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), que surge de máxima instancia del poder Guaraní de Bolivia.

La territorialidad guaraní no tiene límites, no tiene una línea que indique hasta donde llega, porque en la concepción guaraní el territorio no existe. Lo que sí existe es la alianza social-familiar. El Pueblo Guaraní es una gran familia, y esta gran familia, que vive en el Chaco Boliviano, ha decidido emprender la Autonomía porque así se ha dado el mandato de la población.

Lo que se quiere, desde la postura guaraní, es que las demandas territoriales se establezcan de acuerdo a las capitanías. Este es un momento histórico, en el que las Capitanías se puedan consolidar en ese espacio y tener una especie de dibujo libre a cerca de lo que es la demanda territorial.

8. Doctora en Antropología. Consultora de Organismos Internacionales. Docente universitaria.



La APG plantea el concepto de *transterritorialidad*, que sería un elemento que no se cumple en la CPE para el Pueblo Guaraní, porque allí se perforó la territorialidad guaraní, con los nueve los departamentos que van a quedar, incluido el Décimo Departamento en el Chaco Tarijeño.

El tema de la reterritorialización, también pasa por hablar de de territorios titulados, demandas de territorio y territorio ancestral guaraní. La Autonomía Indígena se construirá en territorios consolidados o por consolidarse. El proceso de Autonomía Indígena Guaraní, se trata de hacer un diseño para que esta autonomía no sea estática, sino sea agregativa, que permita conformar una región, la Región Guaraní.

El *Iyambae*, es un término fundamental para la construcción de la Autonomía Guaraní. *Iyambae*, significaría la negación del dueño; o sea sin dueño. Esa es la tónica, lo esencial de la Autonomía Indígena Guaraní.

Lo *Iyambae* sería lo soberano del Estado, que significa control del Estado, control del poder. Se está queriendo hacer un Estatuto Autonómico, queriendo reconstruir la idea del poder. Lo que se demanda es el reconocimiento de los derechos de tierra y territorio, el derecho al usufructo y a la gestión de los recursos naturales en el territorio. La autonomía indígena, tiene que ser un espacio de reconstrucción y de poder, tiene que ser un instrumento de antidominación y de activación de lo *Iyambae*; la libertad guaraní.

La APG ya está elaborando su propia Ley Marco de Autonomías, porque afirma que no hay que cederle al Gobierno Nacional el derecho de la construcción de lo que es de los pueblos indígenas. Una ley propia, para poder decir qué autonomía es la que se quiere y de qué manera se la construye. Los que son demandantes legítimos, son los que tenemos que construir el Gobierno Indígena.

En el reglamento, lo que se ha hecho es armonizar lo tradicional con lo contemporáneo guaraní, y ya no hablar de elección, porque la elección significa voto y el voto significa negociar, significa transar. Se ha determinado que la construcción del Estatuto, tiene que ser participativa, debe ser desde abajo y debe contener en esencia lo guaraní.

La Autonomía Indígena no es el fin último, sino un paso más, un instrumento para llegar a la autodeterminación, y el fin último para ese guaraní es "la tierra sin mal". Reconstitución, ya no del pueblo guaraní, sino de la Nación Guaraní en el marco del proceso de *Reconstitución Guaraní*.

Se ha acordado en que la autonomía tiene un carácter cualitativo, no se mete en el tema agrario, nos permite formar gobierno y el demandante, en este caso el guaraní va ser el que gobierne en ese espacio territorial. Se ha planteado, que el hecho de que todo el municipio es territorio indígena ancestral, y el concepto de territorio ancestral es ese espacio en el que se convive con los recursos naturales y con el medio ambiente.

La Autonomía Indígena tiene que ser una forma impulsora económica. Se tiene que plantear una Ley que garantice las formas económicas tradicionales de los pueblos indígenas. El Estatuto Autonómico, está conformado por dos vertientes en la Constitución. Una de las vertientes guaraní, viene de los que se han apegado al municipio y han acordado que vaya uno por cada comunidad, entonces se junta a todos y estos se elevan en una entidad, que en este caso ni siquiera es el *Ñe Iyapoa*, sino más bien el Consejo Autonómico. La Cualidad, es que ahí ya se acepta que la representación esté conformada por este aspecto.

La idea actual es que haya representación por Capitanías, con este cambio todos van a poder participar en esta asamblea, porque se está reconstruyendo el poder y así se irá construyendo todo esto. Lo que se quiere hacer con esto, es que la Autonomía Indígena determine que el poder no sea como siempre; piramidal, vertical, donde uno manda y el saldo obedece. Sino que la Autonomía Indígena dice que la Asamblea manda y habrá otros que se dediquen a trabajar para eso. Una vez que se termine el Estatuto, se inicia el Gobierno Indígena.

El salto cualitativo que ha dado el Pueblo Guaraní a la reconstitución territorial, ya no pasa solamente por el proceso agrario, ni de saneamiento, sino pasa por la toma del poder; y si se ha hecho en los municipios, pasaría por volcar ahora con la Autonomía Indígena y lograríamos la toma del poder.

A través de la toma del poder, se está pensando lo nacional, es decir, que la Autonomía Indígena no se tiene que enfrascar, porque la autonomía tiene que encargarse de convencer al no guaraní; que no tiene una identidad muy definida.

## 2. Municipio de Mojoscoya

Mediante un referéndum, Mojoscoya se ha convertido a un Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), y lo que se quiere es compartir este trabajo del Borrador de Estatuto Autonómico, como fruto del trabajo que se ha hecho.

Antes, la autonomía sólo era en los municipios, pero ahora se tiene la oportunidad de tener cuatro nuevas formas de autonomía, entre las que está la Autonomía Indígena Originaria Campesina. Entonces, por eso es que se han optado por esta forma de organización.

Se valora grandemente la participación de todos y esta horizontalidad entre todos en el proceso de construcción de la autonomía.

Se tuvieron siete sesiones, en las que cada Comisión ha trabajado y se ha centralizado el trabajo de cada comisión. Fruto de estas comisiones y de su trabajo, es que se tiene ya el tercer borrador, después de varias plenarias y discusiones, con un trabajo muy coordinado, luego de recoger las propuestas, analizarlas y socializarlas.

En cuanto a la representación y elección de autoridades transitorias, se está a la espera de aplicar lo que emane del Estatuto. Para esto, debe pasar por las ins-

tancias pertinentes, por lo que estimamos que faltan por lo menos dos años para poder consolidar este proyecto. La representación política para la elaboración del Estatuto Autonómico de Mojocoya, ha sido totalmente equitativa; todos los actores y comunidades involucradas han sido representados en igual número.

### 3. Municipio de Tarabuco

El punto de partida para la consolidación del Estatuto Autonómico de Tarabuco es la consolidación histórica, porque para que la Autonomía Indígena tenga un corazón, es necesario saber quiénes somos, y ello no significa que estemos haciendo un retroceso y que nosotros vamos a ser como éramos, sino, que de ello, vamos a rescatar cosas buenas que nos puedan servir de la historia.

Se plantea el Estatuto Autonómico, partiendo de una mirada de antes, para construir con base en la historia nuestro Estatuto Autonómico. Desde que los dirigentes y las autoridades han empezado a plantear la autonomía, de que algún propósito tiene que tener, y es el de la restitución de su territorio, con cultura, idioma, saberes, etc. Dentro de ese proyecto está su gobierno, su historia, sus usos y costumbres y forma de administración de justicia. Ese es el fundamento con que se plantea la autonomía indígena en Tarabuco.

Los valores que la Constitución establece, como Ama Sua, Ama Llulla, Ama Que-lla, ya plasmados en la autonomía, se van a aplicar en la consolidación de las Autonomías Indígenas. La visión que se tiene; es la autodeterminación como territorio de los pueblos originarios de Tarabuco, con sus gobiernos propios, que se encargarán de cómo se maneje la justicia. Ese sería el segundo paso que se va hacer, será ejercitar la justicia en un territorio autónomo y eso con el fin de encontrar lo que se plantea: "el buen vivir".

Se ha visto porque los pueblos indígenas no pueden ser llamados Originario Campesinos en la parte occidente, por ello se ha establecido la denominación Gobierno Originario del Pueblo de Tarabuco.

En cuanto a la Asamblea Legislativa del pueblo de Tarabuco, estará conformada por la representación de todas las comunidades que engloba, y así cada pueblo tenga una representación dentro de esa Asamblea. Con las Autonomías Indígenas, y el Estatuto Autonómico, se determinará cómo se va dar tratamiento a los representantes, ya que al momento no se tiene facultad de exigir y poder hacer seguimiento a las autoridades y representantes que se tiene en una comunidad.

### Comentarios Finales

#### *Fernando Garcés*

Durante los intensos días de debate, se halla, en primer lugar, la postura de Huacaya, a cargo del compañero José Ledesma, que ha hecho el planteamiento del Pueblo Guaraní. La historia de la construcción territorial y de la construc-

ción del poder del pueblo, de cómo ellos están pensando su propuesta desde su propia fuerza, desde su propia historia, desde su propia concepción; en su intención de dialogar casi de igual a igual con el Estado.

Sarela Paz ha realizado un comentario donde el punto central fue el entender que ya no vivimos en un Estado de descentralización política y administrativa, porque en el caso de la Autonomía Indígena se trata de una fuerza de *restitución territorial*. En ese sentido, no se puede entender al Estado como algo ya hecho; es un proceso en construcción, como lo son las autonomías, pero que viene medio que ha forcejeos y por medio de los acuerdos y la negociación.

Xavier Albó ha presentado diversas perspectivas, la manera de la construcción de las Autonomías Indígenas, pensando sólo en el caso de las Tierras Altas y donde hay una menor presencia de TCO, al contrario de las tierras bajas. Relacionándolo, por un lado con la Constitución, la importancia del Artículo 2, que menciona la existencia pre-colonial de los Pueblos Indígenas y cómo eso se concreta en relación a las competencias. Se ponía énfasis en las propias formas de desarrollo cultural, político, económico y social; y esa es la manera de imaginar. La pregunta que falta responder es ¿cómo desde ahí vamos a decidir el modelo propio de Autonomías Indígenas?

En las propuestas presentadas por los hermanos de Mojocoya, Huacaya y Tarabuco se han evidenciado estrategias diversas, pero en todos los casos se busca decidir autónomamente sobre un espacio territorial. Otro elemento en común, es que todas ellas están entendiendo a las autonomías como un proceso. Entonces, se está tratando de madurar la forma en cómo se va a llevar adelante esta autonomía.

Se considera que existen dos desafíos en relación a las experiencias. El primer desafío es, ¿de qué manera el proceso de construcción de la AI puede coadyuvar al aprendizaje del manejo del poder? Durante siglos se ha recibido las políticas del Estado, que ha decidido por pueblos y naciones indígenas. El otro desafío plantea la pregunta de ¿Cómo se puede revertir estas políticas de Estado y lograr la Autonomía Indígena Originario Campesina? A partir de ello se propone que son los propios pueblos quienes tienen que construir su propia visión y su autonomía.

En otros casos, se encuentran los que no quieren definirse como indígenas, como originarios, los que no quieren ser parte de la apuesta política que es la Autonomía Indígena Originario Campesina. Ese es un desafío, que aparece tanto en el caso de Mojocoya, como de Huacaya y Tarabuco. A partir del debate, este es otro de los temas que queda pendiente en el proceso ya iniciado hacia la AI.

Finalmente, se debatió sobre la relación que va existir entre las Autonomías Indígenas con la Autonomía Departamental, principalmente en la manera de cómo se va a incidir en las relaciones de poder entre ambos entes y la forma en la que los demás departamentos van a querer relacionarse con las naciones y pueblos indígenas del oriente.

# ANEXOS

## Anexo 1

# PROPUESTA DE ESTATUTO AUTONÓMICO ORIGINARIO CAMPESINO DE MOJOCOYA

## PREÁMBULO

El municipio de Mojocoya en el marco de la Constitución Política del Estado asume el Derecho de la libre determinación en consenso de todos sus pobladores de nuestra jurisdicción. La conversión de municipio a Autonomía Indígena Originario Campesina, amparados en la unidad de Estado Plurinacional, como un derecho social comunitario y con autonomías a efecto de autogobernarse con pleno reconocimiento a nuestra cultura, organizaciones e instituciones existentes, idiomas, delimitaciones consolidadas. La Autonomía Originaria tiene como base la capacidad para legislar reglamentar, fiscalizar, ejecutar y evaluar los asuntos de competencia en el ámbito de toda su jurisdicción, también la elección directa democrática de sus autoridades, la administración de los recursos que la Constitución y la ley los asigna, la participación ciudadana que según nuestras normas y procedimientos propios se practican como participación plena de todo sus habitantes en la determinación de su conformación desarrollo y funcionamiento.

La autonomía de Mojocoya se caracteriza por ser un territorio autónomo pacifista que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación a los demás pueblos de la región y el Estado Plurinacional a fin de contribuir al desarrollo mutuo y equitativo y a la promoción de la interculturalidad con pleno respeto a la soberanía de los estados, además se rechaza todo tipo de discriminación o agresión, en los conflictos entre región o territorio, puntualizado que la justicia comunitaria resuelve sus conflictos según sus usos y costumbres con respeto a la vida y a la vestimenta de la mujer (pollera, lliqlla, etc).

## TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

### Artículo 1. Modelo Autonómico

Conforme a la Constitución Política del Estado, La autonomía originario campesino de Mojocoya asume el derecho de la libre determinación y el ejercicio del autogobierno en el marco de normas y procedimientos propios de la democracia participativa comunitaria y representativa, fundado en nuestra territorialidad, cultura, historia, lengua, organización e instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

### Artículo 2. Forma de Gobierno

La forma de gobierno es democrática, comunitaria, directa y participativa, ninguna autoridad de los órganos de gobierno puede sustituir la soberanía del pueblo.

### Artículo 3. Jurisdicción territorial

La jurisdicción de la Autonomía Originario Campesino de Mojocoya, es la que corresponde al Municipio de Mojocoya que está estructurada a partir de sus 30 comunidades:

1. Seripona
2. Carapari Pampa
3. La Joya
4. Río Grande
5. Lajas
6. Quivale
7. Naunaca
8. Hornillos
9. San Lorenzo
10. Astillero
11. Laycacota
12. Trigo Loma
13. Rumi Cancha
14. Chiquerillos
15. Torre Pampa
16. Ramadas
17. San Jerónimo
18. San Julián
19. La Cañada
20. San Jorge
21. La Poza
22. Toco
23. Churicana
24. Thaqo Pujyo
25. Yacambe
26. Casa Grande
27. Siturí
28. La Abra
29. Curima
30. Sach'a Pampa

**Límites:** al este limita con la provincia Belisario Boeto, al Oeste con el Municipio de Presto de la Provincia Zudañez, al norte con la Provincia Campero del Departamento de Cochabamba y al sur con el municipio de Zudañez y la provincia Tomina.

**Población:** El territorio originario campesino de Mojocoya, cuenta con 8672 habitantes según el censo del 2001.

**Extensión territorial:** El territorio originario campesino de Mojocoya cuenta con una superficie de 1.188,88 Km<sup>2</sup>.

#### Artículo 4. Lengua

Son idiomas oficiales de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya el Quechua y el castellano. Las comunidades que forman parte de la autonomía originario campesina tienen el derecho de expresarse en las lenguas oficiales reconocidas en el presente artículo, debiendo la institucionalidad pública fomentar y garantizar su uso y traducción.

#### Artículo 5. Símbolos

Además de los ya establecidos en la Constitución Política del Estado son símbolos de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya:

- a) La bandera compuesta por tres franjas horizontales iguales, verde en parte superior que representa los recursos naturales y las riquezas vegetales del territorio; blanco en el medio que representa libertad, paz, tranquilidad, justicia, y pureza; amarillo en la parte inferior que representa la producción triguera y recursos minerales.
- b) Son símbolos de identidad el poncho y la Llijlla de color guindo con representación del K'úichi (arcoiris).
- c) El escudo: tiene la forma de un círculo con el nombre "Territorio Autónomo Originario Campesina de Mojocoya", rodeada de una planta de trigo y maíz; en el interior del círculo los cerros más altos, el sol naciente, las pampas de producción agrícola ganadera con imágenes de ganado vacuno y ovino, al centro un árbol de palmera y caña que representan la producción de los valles, en la parte inferior se encuentra colgado en los costados el poncho, llijlla y al centro la bandera tricolor y wiphala.
- d) Crear himno de la Autonomía Originario Campesino de Mojocoya.

#### Artículo 6. Identidad y Cultura

La cultura de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya se identifica por su propia identidad cultural en cuanto a sus costumbres, vestimenta, forma de alimentación platos típicos (Lawa uchu), bebida propia (cañazo), fiestas religiosas, mitos, creencias, sobre todo la conservación, valoración y potenciación de su propia música, hecho que es reconocido con bastante relevancia a nivel local, regional, nacional e internacional. La música de identidad de nuestros ancestros del territorio es Amast'áqa, Salaque, Chunkitu, Coplas y cicareada etc.



### Artículo 7. Capital

La capital histórica de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, es el pueblo de Mojocoya.

### Artículo 8. Sede

La Sede administrativa y legislativa de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, está en la ciudad de Redención Pampa, por su ubicación geográfica en el centro del territorio y como justo reconocimiento a que la población se fundó a la razón de necesidad de desarrollo y aspiración de los campesinos como respuesta a la discriminación humillación y explotación laboral por los pobladores del pueblo de Mojocoya según data en documentos históricos y testimonios de años anteriores.

### Artículo 9. Principios y Valores

La autonomía de Mojocoya se sustenta en los valores de unidad, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto y complementariedad en armonía y transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social, equidad de genero y generacional en la participación común de hombres y mujeres, bienestar común, responsabilidad, justicia social y comunitaria distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para vivir bien. Se firman también los valores del Ama Llulla, (no sea mentiroso/a); Ama Qhilla, (no sea flojo/a); Ama Suwa, (no sea ladrón/a); Ama Llunk'u, (no sea corrupto/a); Ama Thuqki, (no sea adultero/a) Ama Laiqa (no sea hechicero/a).

### Artículo 10. Derechos individuales

Son derechos individuales:

- a) Derecho a la vida,
- b) Derecho a la libertad,
- c) Derecho a la seguridad personal,
- d) Derecho a su identidad personal,
- e) Derecho a las comunicaciones privadas,
- f) Derecho a la libertad de residencia y desplazamiento por el territorio,
- g) Derecho a la participación de mujeres en las reuniones, asociaciones, en igualdad de condiciones.
- h) Derecho a la titulación individual de sus tierras
- i) A la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si a si lo desea se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cedula de identidad con validez legal.

### Artículo 11. Derechos colectivos

Entre los derechos colectivos tenemos: territoriales, culturales y de autodeterminación.

#### a) Territoriales

- Uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios (biodiversidad, forestales) de manera sostenible.

- Consulta obligatoria y de buena fe para el uso racional de sus recursos naturales no renovables (hidrocarburos, minerales, hídricos) y de participación en beneficios obtenidos.
- Gestión integrada y autónoma de sus territorios.
- Aplicación de sus sistemas económicos social-comunitarios.
- A no ser desplazados de sus áreas de hábitat salvo que existan condiciones externas que lo justifiquen y a cambio de una compensación con otras tierras y a una indemnización por daños emergentes.

#### b) Culturales

- A la educación intracultural, intercultural y plurilingüe.
- A un sistema de salud universal y que recupere su medicina natural.
- A la aplicación de su sistema jurídico indígena.
- A la vigencia de sus autoridades tradicionales.
- A que sus saberes y conocimientos tradicionales su medicina natural, sus idiomas sus rituales y sus símbolos y vestimenta sean valorados ,respetados y promocionados.
- A la propiedad intelectual colectivo de sus saberes ciencia y conocimientos asociados a la biodiversidad.
- A la protección de sus saberes tradicionales.
- A transmitir su historia, creencias y cosmovisión.
- A no ser asimilados forzosamente a valores culturales ajenos.
- A la protección de sus lugares sagrados.
- A su identidad cultural creencias religiosas, prácticas y costumbres propias.
- La igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, equidad social.

#### c) De libre determinación

- A ser reconocidos como territorio originario campesino.
- A reproducir sus organizaciones sindical, económicas, políticas y culturales de manera autónoma.
- A la preservación de su integridad cultural y colectiva.
- A ser consultados respetando su autonomía organizativa sobre medidas que de una u otra manera podrían afectarles.
- Al autogobierno y la vigencia plena de sus sistemas políticos.
- A definir su desarrollo según sus propios referentes culturales.
- A que sus instituciones formen parte de la estructura estatal.
- A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado del ecosistema.
- A la paridad de representación de hombres y mujeres.
- A la equidad entre comunidades, uso y disfrute del patrimonio de la autonomía.
- A la libre expresión de hombres y mujeres en igualdad de participación en los ampliados, congresos, reuniones ordinarias y eventos sociales.
- Derecho a la identidad, en caso de renovación de C.I., deberá ser indefinida y de forma gratuita en el territorio de AOCM.

## Artículo 12. Derechos Sociales

Además de los derechos reconocidos en la CPE, la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya protege los siguientes derechos:

1. A desarrollar mecanismos de consentimiento previo, libre e informado sobre medidas legislativas de las autoridades de Mojocoya o de otros niveles de gobierno que afecten de modo irreversible nuestra historia, vida, hábitat, territorialidad, cultura y medio ambiente.
2. A la paridad de mujeres y varones en las diferentes representación.
3. A la equidad entre comunidades al uso y disfrute del patrimonio de la autonomía, acceso a recursos estatales, instituciones, territorialidad y cosmovisión.
4. A la reorganización institucional del dominio territorial ancestral.
5. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión, sin religión oficial, ni intervención religiosa en la definición de las políticas públicas.
6. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos con validez legal.
7. A la libre determinación y territorialidad, sin otra intermediación institucional que no sea la definida por la Constitución y las normas y procedimientos propios.
8. A que sus instituciones y las formas de ejercicio de la democracia comunitaria, sean parte de la estructura general del Estado.
9. A la titulación individual de tierras.
10. A la igualdad de oportunidades, equidad entre mujeres y hombres y equidad social.
11. A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios y que nuestra institucionalidad y nuestros valores culturales sean respetados en otros sistemas, medios y redes de comunicación.
12. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina natural, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados por las políticas públicas de la autonomía originaria campesina de Mojocoya y otros distintos niveles de gobierno.
13. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas que brinde seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y mitigación de los cambios climáticos.
14. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo. Es nuestro derecho negar cualquier disposición legal sobre manipulaciones genéticas que afecten a la vida de las personas de nuestras comunidades e interponer recursos legales.
15. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe de acuerdo con nuestros propios desarrollos institucionales.
16. Al sistema de salud universal y gratuito que respete la cosmovisión y prácticas tradicionales, la salud reproductiva y precautelar la integridad corporal y psicológica de los habitantes, especialmente de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes.

## TÍTULO II ESTRUCTURA DE GOBIERNO

### CAPÍTULO I ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

#### Artículo 13. Organización Territorial del autogobierno

- I. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya se organiza territorialmente en 30 comunidades, 1 ciudad, 1 centro poblado y están organizados en 3 zonas: norte, centro y sur con aspiraciones y proyecciones de formar centros poblados.
- II. La máxima autoridad de la Autonomía Originaria Campesina de Mojocoya orgánicamente es el Congreso, donde participan el pueblo organizado en comunidades y centros poblados, organizaciones económicas, culturales, educativas, salud y deportivas, que exprese la equidad de género y generacional. Las instancias orgánicas a nivel zonal es el ampliado y a nivel comunal es la asamblea, de acuerdo a normas y procedimiento propios.
- III. Los órganos operativos del Gobierno Autónomo Originario Campesino de Mojocoya estará conformado por el Órgano legislativo y el Órgano Ejecutivo.

### CAPÍTULO II GOBIERNO AUTÓNOMO ORIGINARIO CAMPESINO

#### Artículo 14. Finalidad

- I. El Gobierno Autónomo Originario Campesino de Mojocoya debe definir y gestionar el desarrollo económico, social, político organizativo y cultural, de acuerdo a normas y procedimientos propios respetando los usos y costumbres de los pobladores, para lograr el mejoramiento integral de nuestro territorio y sus pobladores.
- II. El gobierno originario campesino de Mojocoya debe respetar las decisiones de asambleas, congresos y ampliados, los mismos que se rigen por usos y costumbres de organizaciones territorio.
- III. El Gobierno Autónomo Originario de Mojocoya debe:
  - Administrar los recursos naturales (renovales y no renovables) conforme a CPE y ley.
  - Mantenimiento, mejoramiento y apertura de caminos vecinales y comunales.
  - Electrificación rural a las comunidades a través de paneles solares a las comunidades dispersas con el fin de mejorar la salud y educación.
  - Preservar las áreas protegidas dentro de la jurisdicción territorial.
  - Fomentar políticas del turismo y preservar los centros atractivos y arqueológicos del territorio originario campesino autónomo de Mojocoya.
  - Crear y administrar tasas y patentes en el territorio autónomo conforme a la ley.

- Mantener y administrar los sistemas de micro riego.
- Promover y fomentar la agricultura y la ganadería.
- Crear políticas de reforestación y el uso sustentable de recursos forestales y el medio ambiente.
- Desarrollar monitoreo socio ambiental en coordinación con el nivel Central del Estado en las actividades hidrocarburíferas y mineras dentro la jurisdicción.
- Administración de las competencias asumidas en beneficio del crecimiento del territorio.

#### Artículo 15. Órgano Legislativo

- I. El Órgano Legislativo de la Autonomía Originario Campesino de Mojocoya deberá trabajar el bien común y el desarrollo del territorio.
- II. El Órgano Legislativo será conformado por cinco Asambleístas titulares y cinco suplentes con alternancia de la equidad de género, por el mandato del pueblo soberano del territorio Autónomo Originario Campesino de Mojocoya.
- III. Los requisitos para ser electos como Asambleístas del Gobierno Autónomo.
- IV. Originario Campesino de Mojocoya:
  - a) Dos años residencia en el territorio Autónomo.
  - b) Estar afiliado en una comunidad de 3 años como mínimo de antigüedad o ser hijo de un afiliado conocedor de la organización.
  - c) Conocer la vida orgánica y haber servido a la organización de su comunidad, o en subcentralía.
  - d) Para ser candidato al Órgano Legislativo (Asambleístas) del Gobierno Autónomo.
  - e) Originario Campesino de Mojocoya será de acuerdo a lo dispuesto en la CPE.
  - f) No tener cuentas pendientes con la organización social a la que pertenece y el Estado.
  - g) No tener sentencia ejecutoriada.
  - h) Respetar las decisiones de las organizaciones en su elección de candidatos de acuerdo a sus usos y costumbres.

#### Artículo X Órgano Ejecutivo

- I. El órgano ejecutivo del Gobierno Autónomo Originario Campesino de Mojocoya estará dirigido por el/la Presidente Ejecutivo, elegido democráticamente y un equipo técnico seleccionado y designado por el Presidente.
- II. Tiene la facultad administrativa y ejecutiva
- III. Los requisitos para ser electos como Presidente Ejecutivo del Gobierno Autónomo Originario Campesino de Mojocoya:
  - Dos años residencia en el territorio autónomo.
  - Estar afiliado en una comunidad de 3 años como mínimo de antigüedad.

- Conocer la vida orgánica y haber servido en la organización de su comunidad, o en subcentralía.
- Contar con la edad permitida en las normas establecidas en CPE y OEP.
- No tener cuentas pendientes con la organización y el Estado.
- No tener sentencia ejecutoriada.
- Respetar las decisiones de las organizaciones en su elección de candidatos de acuerdo a sus usos y costumbres.

#### **Artículo X Formas de Elección**

- I. La selección y elección de autoridades ejecutivas y legislativas del Gobierno Autónomo Originario Campesino de Mojocoya, será de acuerdo a normas y procedimientos propios, según la democracia comunitaria participativa y democracia representativa.
- II. La democracia comunitaria participativa consiste en la selección de autoridades por los usos y costumbres desde las comunidades en asamblea, en ampliados zonales y finalmente será sometido en el magno congreso del Territorio Autónomo Originario Campesino de Mojocoya, para tener un candidato de consenso.
- III. Los candidatos serán postulados desde las bases, comunidades y en las tres zonas.
- IV. El magno congreso elegirá con al menos de tres meses de anticipación de cada acto electoral.
- V. Los candidatos se someterán al voto secreto de acuerdo a la democracia representativa, y será postulado a través de organización políticas, definidas en la CPE.

#### **Artículo 16. Reelección**

Los y las legisladores, previa evaluación por el soberano, podrán ser reelectos en sus cargos una sola vez.

#### **Artículo 17. Revocatoria**

- I. La revocatoria deberá responder a un procedimiento previo de evaluación en cabildo, congresos y ampliados, como mandato del pueblo soberano.
- II. La revocatoria se podrá ejecutar una vez cumplidos dos años en funciones.
- III. Las causales para la revocatoria serán:
  - a) Incumplimiento o traición al territorio autónomo.
  - b) Malversación de fondos.
  - c) Incumplimiento de sus deberes.
  - d) Ocultamiento o falsear la información.
  - e) Abandono injustificado de sus funciones.

### TÍTULO III SISTEMA JURÍDICO ORIGINARIO CAMPESINO DE MOJOCOYA

#### Artículo 18. Características Generales

- IV. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya en el ejercicio de lo establecido en la Constitución Política del Estado, la ratificación por el Estado Boliviano del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, mediante leyes Nro 1257 de 11 de junio de 1991 y Nro. 3760 del 7 de diciembre de 2007 respectivamente, aplica la Justicia Indígena Originario Campesina según normas y procedimientos propios aplicables a las Entidades Territoriales Autónomas Indígena Originario Campesinas.
- V. Se establece que la justicia originaria campesina es de solución y de ejecución, de acuerdo a sus usos y costumbres ya practicada en sus comunidades y formas de organizarse.
- VI. El sistema jurídico del territorio autónomo originario campesino de Mojocoya, estará en concordancia con la CPE, normas y procedimientos nacionales.
- VII. La justicia del territorio autónomo originario campesino de Mojocoya se aplicará con fines de solución y de ejecución.
- VIII. El sistema jurídico del territorio autónomo originario campesino de Mojocoya, debe fomentar y apoyar a los secretarios de justicia de las organizaciones sociales.

#### Artículo 19. Materias

- I. Al interior de cada comunidad se consideran asuntos de fácil resolución, tales como: linderos entre vecinos dentro de la comunidad, daños causados por animales en terrenos o cultivos ajenos, conflictos emergentes al interior de la familia, entre familiares (violencia familiar, separación de bienes por divorcio, herencia, compra ventas, incumplimiento de contratos, entre otras. También considerará las faltas de sus autoridades y de los abusos cometidos por éste.
- II. Los conflictos generados entre comunidades relacionados con linderos, riego, caminos vecinales y entre miembros de distintas comunidades.
- III. Los casos de mayor gravedad se someterá al Tribunal Originario Campesino.

#### Artículo 20. Conformación

- I. La justicia originaria campesina de Mojocoya estará conformada por un Tribunal Originario Campesino.
- II. Los miembros de Tribunal Originario Campesino serán elegidos por voto popular, previo cumplimiento de requisitos evaluados por la Asamblea Legislativa de Mojocoya.
- III. La duración de gestión de los miembros del Tribunal de Justicia Originaria campesina de Mojocoya, será por 5 años, y en caso de incumpliendo será sometido a la revocatoria de mandato.

**Artículo 21. Competencias**

El Tribunal Originario Campesino de la Autonomía Originaria Campesina de Mojocoya, tendrá las siguientes competencias:

La principal función es reparar el daño, no es castigar y aislar al culpable. La administración de justicia será oral, rápida, directa y abierta al público para solucionar diversos problemas y conflictos.

**Artículo 22.** El territorio autónomo originario campesino de Mojocoya, tiene su propio sistema jurídico, que será aplicado en casos de:

- a) Agrario, por temas de linderos, daños causados en sembradíos de otras familias, así como del uso de aguas y recursos forestales.
- b) Para conocer y resolver los asuntos de herencia, compra venta, contratos, incumplimiento de los mismos y otros relacionados entre partes.
- c) Resolver daños datos personales en caso de agresiones físicas
- d) Aquellos temas relacionados con daños a la Autonomía Originaria Campesina.

## **TÍTULO IV COMPETENCIAS Y FINANCIAMIENTO**

### **CAPÍTULO I COMPETENCIAS**

#### **Artículo 23. Principios del ejercicio competencial**

Las competencias que asuma el nuevo gobierno territorial se enmarcan en la Constitución Política del Estado. Son aquellas exclusivas, compartidas y concurrentes, en beneficio y crecimiento de nuestra autonomía.

#### **Artículo 24. Alcance de las competencias exclusivas.**

- I. Las competencias exclusivas de la Autonomía Indígena Originario Campesina son aquellas definidas por el párrafo I del artículo 304 de la Constitución.
- II. Adicionalmente, asumirán como exclusivas aquellas competencias municipales, de acuerdo al párrafo I del artículo 303.

#### **Artículo 25. Competencias exclusivas.**

Son competencias exclusivas de la autonomía:

1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.



3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales.
5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.
6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.
9. Deporte, esparcimiento y recreación.
10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.
11. Políticas de Turismo.
12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.
13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.
14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de micro riego.
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.
21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.
23. Desarrollo ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

#### Artículo 26. Transferencia y delegación de competencias.

- I. No es transferible ni delegable la facultad legislativa sobre las competencias exclusivas asumidas por la Autonomía Originaria Campesina de Mojocoya. La trasgresión de esta norma es nula de pleno derecho.
- II. La transferencia y delegación de las facultades reglamentaria y ejecutiva de una competencia exclusiva de la Autonomía Indígena de Mojocoya se efectuará con base en un estudio técnico de acreditación, de conformidad

con sus normas y procedimientos propios y en el derecho de consulta establecido por el inciso 15 del párrafo II del artículo 30 y por el inciso 21 del párrafo I del artículo 304 de la Constitución.

#### **Artículo 27. Gradualidad en el ejercicio de las competencias.**

- I. Las competencias exclusivas no asumidas plenamente por su autogobierno, de conformidad con el principio de gradualidad y subsidiariedad, se ejecutarán con la participación del nivel central del Estado u otra entidad territorial, según corresponda y previo estudio técnico de acreditación.
- II. La gradualidad de la asunción de materias competenciales establecida por este estatuto, será reglamentada en Ley.

#### **Artículo 28. Competencias compartidas.**

La Autonomía Originaria Campesina podrá ejercer las siguientes competencias compartidas:

1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.
2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.
3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.
4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.

#### **Artículo 29. Competencias concurrentes**

La autonomía indígena podrá ejercer las siguientes competencias concurrentes:

1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.
2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.
4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción.
5. Construcción de sistemas de micro riego.
6. Construcción de caminos vecinales y comunales.
7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.
9. Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.
10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.

#### **Artículo 30. Financiamiento del ejercicio de las competencias.**

Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley.

## CAPITULO II FINANCIAMIENTO

### Artículo 31. Fuentes de recursos fiscales.

Las fuentes de recursos fiscales de la entidad territorial autónoma de *Mojocoya* se clasifican en:

1. Ingresos propios;
2. Contribución comunal en desarrollo de proyectos;
3. Transferencias del nivel central del Estado;
4. Las regalías departamentales creadas por ley;
5. La participación en recursos provenientes de impuestos a los Hidrocarburos según los porcentajes previstos en la Ley;
6. Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales existentes en el territorio de *Mojocoya*;
7. Las transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a cubrir el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social;
8. Transferencias del Tesoro General de la Nación por concepto de subsidio agrícola a partir de la contribución a la seguridad y soberanía alimentarias;
9. Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el artículo 339.I de Constitución;
10. Los créditos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.

### Artículo 32. Fuentes alternativas.

El territorio indígena originaria campesina buscará genera ingresos a partir del pago de:

- a. micro empresas privadas (intermediarios)
- b. cooperativas de créditos
- c. organizaciones productivas
- d. recursos naturales renovables y no renovables

### Artículo 33. Obligatoriedad.

Las empresas tienen la obligación de pagar impuestos al gobierno autónomo.

### Artículo 34. Propiedad agraria

La propiedad agraria rural no está sujeta al pago de impuestos.

## TÍTULO V DE LOS REGÍMENES ESPECIALES AUTONÓMICOS

### CAPÍTULO I ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO DE MOJOCOYA

#### Artículo 35.

Son objetivos del desarrollo económico productivo del territorio Indígena originario campesino de Mojocoya:

- a) Defender intransigentemente los recursos naturales renovables y no renovables del territorio indígena originario campesino de Mojocoya de la Provincia Zudáñez. Así como preservar la ecología y el medio ambiente, implementando acciones de reforestación, y conservación de suelos.
- b) El territorio indígena originario campesino de Mojocoya debe fortalecer a las Asociaciones Agropecuarias (ADIC), del territorio originario campesino de Mojocoya y la creación de otras nuevas asociaciones y comunidades según sus necesidades.
- c) Buscar e impulsar el mejoramiento de la cadena de producción orgánica agropecuaria, acopio, transformación y comercialización por medio de las organizaciones comunitarias.
- d) Asociaciones productivas, Cooperativas dentro del A.D.I.C. del territorio originario campesino de Mojocoya.
- e) Garantizar la asistencia técnica en la cadena de producción orgánica agropecuaria del territorio originario campesino de Mojocoya
- f) Establecer políticas de cooperación financiera Gubernamentales y No Gubernamentales (ONGs) para satisfacer necesidades y problemas de las familias del territorio originario campesino de Mojocoya. Las ONGs trabajaran bajo nuestras normas autonómicas.
- g) Establecer la creación de organización de fomento (Banco) para el sector agropecuarios, manufactureros y organizaciones comunitarias del territorio originario campesino de Mojocoya para que los créditos lleguen directamente sin intermediarios
- h) Tener proyectos en el territorio originario campesino de Mojocoya e instituciones para solucionar problemas de escasez de agua de todas las comunidades en forma equitativa.
- i) Proveer infraestructura productiva manufacturera e industrial para el sector agropecuario del territorio originario campesino de Mojocoya.
- j) Promover campañas de sanidad agropecuaria conjuntamente con promotores agropecuarios, en coordinación con instituciones que trabajan en el territorio de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya.
- k) La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya debe abrir y mantener los caminos vecinales hacia las comunidades entre comunidades en coordinación con autoridades naturales.

- l) La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya debe realizar y garantizar la ampliación de la electrificación trifásica rural para todas las comunidades.
- m) La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya debe planificar en coordinación con el Estado plurinacional nuevos asentamientos humanos analizando condiciones de vivencia para lograr una racional distribución demográfica y aprovechamiento de tierras y los recursos naturales en el territorio boliviano.

#### Artículo 36.

- I. El modelo económico del territorio originario campesino de Mojocoya es plural, orientado a mejorar la calidad de vida y está constituida por las formas de organización económica comunitaria, asociaciones, privada y social cooperativa.
- II. La economía del territorio originario campesino de Mojocoya esta basada en los principios de solidaridad, igualdad, seguridad jurídica, justicia y transparencia.
- III. El territorio originario campesino de Mojocoya, deberá distribuir los recursos generados en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo del territorio.

#### Artículo 37.

- I. El territorio originario campesino de Mojocoya reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria así mismo de las asociaciones.
- II. Pueden formar asociaciones:
  - a) Todos los habitantes del territorio sin restricción alguna.
  - b) Las asociaciones deberán ser respetuosos de la organización sindical de la comunidad a la que pertenecen.

#### Artículo 38.

- I. El territorio originario campesino de Mojocoya reconoce y protege las organizaciones comunitarias asociaciones cooperativas solidarias y de cooperación, sin fines de lucro.
- II. Todas las cooperativas deberán otorgar la oportunidad de beneficiarse a sus socios: A través de su administración rotatoria de sus socios, no pudiendo cada socio quedarse en el cargo más de dos años.
- III. El territorio originario campesino de Mojocoya, debe promover que el personal administrativo de las asociaciones y cooperativas sean siempre socios.
- IV. Las asociaciones y cooperativas deberán ser flexibles a los nuevos socios aspirantes.

#### Artículo 39.

Todas las formas de organización económica establecidas en el presente Estatuto gozarán de igualdad jurídica ante la ley.

**Artículo 40.**

Se respetará y garantizará la propiedad individual y colectiva sobre la tierra siempre y cuando cumpla la función social. La agricultura, la ganadería, así como las actividades de caza y pesca que no involucren especies animales protegidas.

**Artículo 41.**

Toda actividad económica debe contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica del territorio originario campesino de Mojocoya. No se permitirá la acumulación privada de poder económico en desmedro de los demás

## **CAPÍTULO II DESARROLLO CULTURAL Y SOCIAL**

### **SECCIÓN I SALUD**

**Artículo 42.**

El Estado boliviano garantizará, el bienestar colectivo y acceso gratuito a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de nuestro territorio originario campesino de Mojocoya.

**Artículo 43.**

El sistema de salud estará conformado por la medicina científica y la medicina natural originaria, donde las mismas serán reconocidas y protegidas en las diferentes actividades dentro del territorio originario campesino de Mojocoya.

**Artículo 44.**

El territorio originario campesino, garantizará el seguro universal de salud, en coordinación con el Gobierno Plurinacional.

**Artículo 45.**

El ejercicio de los servicios públicos de salud será controlada directamente por el ente superior del ministerio de salud, fiscalizado por el gobierno del territorio originario de Mojocoya y concejo territorial de salud (COTESA).

**Artículo 46.**

- I. El sistema de la salud será financiado por el gobierno del Estado plurinacional y apoyado por el gobierno originario campesino de Mojocoya de acuerdo a sus posibilidades y necesidades, además de contar con la participación de entidades públicas y privadas.
- II. Los servicios de salud, no deben ser privatizados por nadie.

**Artículo 47.**

El gobierno del territorio originario campesino, en coordinación con COTESA y otras organizaciones fiscalizarán, vigilarán y cuidarán que la infraestructura de salud cuente con equipamiento necesario y personal de salud profesional, dentro del territorio realizando evaluaciones periódicas en coordinación con el Ministerio de Salud.

**Artículo 48.**

El gobierno del territorio originario campesino, COTESA, y otras organizaciones del territorio serán los responsables de gestionar ítems ante el ministerio de salud y otras entidades nacionales y departamentales incluyendo al personal de salud a los médicos originarios, con capacidad para las especialidades requeridas y de esta manera aspirar a una salud integral y de segundo nivel. Los puestos de salud deberán ser convertidos en centros de salud.

Las infraestructuras requeridas deberán construirse y equiparse con proyección a tener una atención de salud de segundo nivel.

**Artículo 49.**

La atención a los pacientes deberá ser continua y de respeto mutuo en el idioma que habla el o la paciente. Asimismo el gobierno de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya deberá promover que la atención en hospitales, centros de salud y puestos de salud sea de acuerdo a sus usos y costumbres.

**Artículo 50.**

Las organizaciones originario campesinos de Mojocoya, gobierno y COTESA, serán las entidades que obligarán a las personas madres en etapa de gestación, mujeres en edad fértil y otros, erradicar la desnutrición, muertes maternas, también estas entidades serán las que obliguen las atenciones permanentes según requieran.

**Artículo 51.**

Todos los habitantes de la territorio Originario Campesina de Mojocoya, tienen derecho a gozar de todas los beneficios que otorga el gobierno plurinacional y la AIOCM.

**Artículo 52.**

El gobierno de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya y otras entidades públicas serán los proveedores que viabilicen el abastecimiento de medicamentos, material logístico, de escritorio, accesorios necesarios para el buen funcionamiento de los hospitales, centros de salud y puestos de salud.

**Artículo 53.**

Los médicos naturales originarios del territorio Originario Campesina de Mojocoya, serán los responsables de levantar el registro de las plantas medicinales para su posterior patentado. Los médicos tradicionales del territorio originario campesino de Mojocoya, están en la obligación de exponer a la venta los medicamentos elaborados.

**Artículo 54.**

La administración y elaboración de los medicamentos, deberá ser dirigida por los médicos naturales originarios asociados de forma rotatoria, no pudiendo quedarse en el cargo más de un año en la directiva.

**Artículo 55.**

Los recursos generados por la venta de medicamentos nativos originarios, serán reinvertidos para generar y aumentar más la producción.

**Artículo 56.**

El gobierno de la Autonomía Originario Campesina debe controlar y prohibir la venta de medicamentos científicos y nativos originarios de alto riesgo.

**Artículo 57.**

El gobierno de la Autonomía Originario Campesina debe fomentar la prevención en la salud con políticas de integralidad comunitaria y con formación de capacitadores.

**Artículo 58.**

El gobierno de la Autonomía Originario Campesina debe gestionar la acreditación de los médicos naturales originarios ante los entes nacionales, previo cumplimiento de requisitos: como responsabilidad, conocimiento, higiene y credibilidad.

**SECCIÓN II  
EDUCACIÓN**

**Artículo 59.**

La educación será su primera responsabilidad y obligación del gobierno plurinacional y gobierno autónomo originario campesino de Mojocoya.

**Artículo 60.**

Los responsables de gestionar los Ítems ante el ministerio de educación será el gobierno del territorio originario campesino de Mojocoya.

**Artículo 61.**

Las infraestructuras de educación deberán ser garantizadas por el gobierno de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya. En coordinación con el estado central.

**Artículo 62.**

El sistema educativo está compuesto por las instituciones educativas fiscales y públicas.

**Artículo 63.**

La educación en el territorio originario campesino de Mojocoya, será fundamentada en una educación abierta, humanística, científica, técnica y tecnológica productiva, territorial, teórica, practica, liberadora, revolucionaria, crítica y solidaria.

**Artículo 64.**

La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, deberá brindar educación a hombres y mujeres, niños, niñas, jóvenes, adultos y la tercera edad por igual, relacionada con el trabajo y desarrollo productivo del territorio.



**Artículo 65.**

La enseñanza debe ser ético-moral a niños, niñas y jóvenes, desde los niveles inferiores a superiores, tomando en cuenta la equidad de género y la práctica de derechos y obligaciones en la CPE.

**Artículo 66.**

La educación estará orientada a la formación integral individual y colectiva promoviendo la conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio para vivir bien (*allikawsay kananpaj*).

**Artículo 67.**

El territorio originario campesino de Mojocoya reconocerá la identidad y desarrollo cultural de los miembros de cada comunidad.

**Artículo 68.**

La educación en el territorio originario campesino de Mojocoya, es obligatoria hasta el bachillerato.

**Artículo 69.**

La educación fiscal es gratuita en todos sus niveles hasta el superior.

**Artículo 70.**

Los estudiantes una vez culminado el nivel secundario recibirán el diploma de bachiller con carácter gratuito e inmediato, según la CPE.

**Artículo 71.**

El gobierno originario campesino de Mojocoya, deberá apoyar a los estudiantes con escasos recursos económicos, que demuestren ganas de continuar sus estudios.

**Artículo 72.**

Toda niña, niño y adolescente con talento natural, será apoyado educativamente en sus aprendizajes dándole énfasis en su formación.

**Artículo 73.**

Se reconoce el funcionamiento de unidades educativas de convenio, que deberán funcionar bajo las normas y necesidades de nuestro territorio.

**Artículo 74.**

Los padres y madres de familia deben mantener su formación en su unidad educativa de sus comunidades para sus hijas e hijos.

**Artículo 75.**

El seguimiento, la medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa en todo el sistema educativo, estará a cargo de las autoridades y juntas educativas, técnica especializada del Ministerio de educación, en estrecha coordinación con las instituciones educativas de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya.

**Artículo 76.**

- I. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya reconoce la vigencia de institutos de formación humanística, técnica y tecnológica, en los niveles medio y superior,
- II. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya promoverá la creación de una Universidad técnica y alternativas con una formación integral para responder a las necesidades del territorio y el Estado boliviano.

**Artículo 77.**

- I. La educación superior debe ser intracultural, intercultural y plurilingüe con formación integral de recursos humanos profesionales, para desarrollar procesos de investigación científica y tecnológica, como prioridad resolver problemas de la base productiva. En el entorno social, participar junto a su pueblo en todos los procesos de liberación social, para construir una sociedad con mayor equidad y justicia social.
- II. La educación del territorio debe respetar y festejar los aniversarios cívicos en la fecha y día establecido en el calendario plurinacional, y de la AIOCM recogiendo aspectos de los usos y costumbres.
- III. Las evaluaciones al funcionamiento y desarrollo de la educación serán los congresos educativos respetando las normas originarias del territorio.
- IV. Propuestas para generar educación alternativa en las zonas.
- V. Los educadores como requisito en la AIOC deben ser plurilingües en la enseñanza y el aprendizaje.

### **SECCIÓN III CULTURAS**

**Artículo 78.**

- I. La diversidad cultural constituye la base esencial de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, porque es el instrumento para la unión y la convivencia armónica y equilibrada entre todas las comunidades, sectores y zonas; y respetará las diferencias y en igualdad de condiciones.
- II. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, asumirá como posición la existencia de culturas originarias campesinas, como fuentes de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones nativas.
- III. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, será responsable de preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el territorio a nivel nacional e internacional.

**Artículo 79.**

- I. El patrimonio cultural es propio e identitario. Los recursos económicos que generen serán para atender prioritariamente a su conservación, preservación y promoción.
- II. El territorio originario campesino de Mojocoya, garantizará el registro, protección, restauración, recuperación, revitalización, enriquecimiento, promoción y difusión del patrimonio cultural a nivel local, nacional e internacional.

- III. La riqueza natural, arqueológica, paleontológica, histórica, documental, y la procedente del culto religioso y de la danza originaria, es patrimonio cultural de la Autonomía Originario Campesina de Mojocoya.

**Artículo 80.**

- I. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, protegerá los saberes y los conocimientos mediante el registro de la propiedad intelectual que salvaguarde los derechos intangibles de las comunidades originarias campesinas.
- II. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, registrará y protegerá la propiedad intelectual, individual y colectiva de las obras y descubrimientos de los autores, artistas, compositores, inventores y científicos, en las condiciones que determine la ley.

**Artículo 81.**

- I. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, garantizará el desarrollo de la ciencia y la investigación científica, técnica y tecnológica en beneficio del interés general de las comunidades, para ello el gobierno autónomo deberá destinar recursos económicos.
- II. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, organizaciones sociales, instituciones públicas, privadas y otros, deberán impulsar a las iniciativas de investigación, intervención e interacción apoyando con medios necesarios requeridos para su trabajo.

## **SECCIÓN IV DEPORTE Y RECREACIÓN**

**Artículo 82.**

Toda persona tiene derecho al deporte, a la cultura física y a la recreación. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, garantiza el acceso al deporte sin distinción de género, idioma, religión, orientación política, ubicación territorial, pertenencia social, cultural o de cualquier otra índole.

**Artículo 83.**

- I. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya promoverá, mediante políticas de educación, recreación y salud pública, el desarrollo de la cultura física y de la práctica deportiva en sus niveles preventivo, recreativo, formativo y competitivo, con especial atención a las personas con discapacidad.
- II. El Estado garantizará los medios y los recursos económicos necesarios para su efectividad.

**Artículo 84.**

- I. Las prácticas del deporte recreativas deben ser integradora. Los campeonatos, deben llegar a todas las zonas y en las comunidades que ofrezcan condiciones en el territorio originario campesino de Mojocoya.
- II. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, promoverá e impulsará el deporte profesional con la creación de escuelas de deporte en lo posible en las tres zonas.

## SECCIÓN V COMUNICACIÓN SOCIAL

### Artículo 85.

- I. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, garantiza a sus habitantes el derecho a la comunicación y el derecho a la información enmarcados en la CPE.
- II. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, garantiza a sus habitantes el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa.
- III. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información.
- IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información.

### Artículo 86.

- I. Los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del territorio.
- II. La información y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de veracidad y responsabilidad.
- III. Los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolios.
- IV. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.
- V. La Autonomía Originario Campesina de Mojocoya, reglamentará para otorgar licencias de funcionamiento.

## TÍTULO V PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

### Artículo 87.

La participación implica las acciones definidas en el presente Estatuto, además de las provisiones establecidas en los artículos 241 y 242 de la Constitución y las disposiciones legales vigentes.

### Artículo 88.

El pueblo como sujeto de autonomía, a través de un congreso, cabildo, ampliado; puede determinar los mandatos que las autoridades del gobierno autónomo deben aplicar.

### Artículo 89.

El pueblo y organizaciones sociales deben organizarse para el ejercicio de la Participación y Control Social, debiendo esta instancia:

- Participar en la formulación de las políticas públicas, controlar la gestión y es sujeto de consulta cuando se establezcan medidas legislativas que les afecten;
- Participar en el diseño de las políticas públicas en las materias competenciales propias de la entidad territorial autónoma, mediante la presentación de propuestas y proyectos, observando aquellos contrarios a los intereses colectivos y otros para el seguimiento a la gestión pública;
- Presentar proyectos de normas, formular sugerencias y observaciones en el proceso de debate de los proyectos al interior del órgano deliberativo del gobierno autónomo;
- Conoce, aprueba, observa o rechaza los informes de gestión de las autoridades del gobierno autónomo;
- Participar en los procesos de planificación correspondientes;
- Denuncia e instruye a las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
- Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.

#### Artículo 90.

El sujeto de la autonomía que es el pueblo y las organizaciones sociales, establecerán sus propias normas de funcionamiento en el Congreso Orgánico para cumplir con las funciones.

#### Artículo 91.

Las autoridades del gobierno autónomo están obligadas a responder oportunamente a los requerimientos de los mecanismos de control social y a facilitar el cumplimiento de sus funciones de control.

#### Artículo 92.

Las autoridades del gobierno autónomo están obligadas a proveer la información solicitada por el control social de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.

#### Artículo 93.

Los mecanismos de control social en ningún caso podrán ser sometidos al reconocimiento de las autoridades respectivas o mantener vínculos de dependencia con relación a las mismas. El gobierno autónomo presentará informes a la directiva de control social de manera trimestral, semestral y anual y la directiva del control social presentará el informe a la sociedad civil cada vez que el pueblo y las organizaciones sociales lo requieran.

#### Estructura de control social.

- Será conformado por cinco personas titulares (con alternancia de género)
- Presidido por el/la máximo/a dirigente de la Subcentral
- La segunda cartera asumirá la organización de mujeres.

- La siguiente carteras serán elegidos de acuerdo a sus usos y costumbres (congreso, ampliado) que represente a otras organizaciones vivas del territorio autónomo.
- Todos los miembros gozarán de igual jerarquía y responsabilidad.

## TÍTULO VI JERARQUÍA NORMATIVA

La CPE es la norma suprema del ordenamiento jurídico, así como los tratados internacionales referidos a los derechos humanos, de pueblos indígenas y colectivos. El presente Estatuto se encuentra en el marco de la CPE y tiene primacía frente a cualquier otra norma en el TAOC-M.

El presente Estatuto reconoce los Estatutos de la subcentralía, asociaciones y otras organizaciones legalmente constituidas.

El Estatuto podrá ser modificado de acuerdo a la Ley de Autonomía y a la Constitución Política del Estado en casos de:

- Cuando se afecte los derechos de las personas.
- Cuando se afecte los derechos colectivos.
- Cuando se afecte los derechos sociales.

La reforma total y parcial del Estatuto es aquel que afecta las bases fundamentales, los derechos, deberes y garantías, de lo contrario se mantiene con la redacción y sacrificio de los asambleístas.

El presente estatuto, fue aprobado en detalle y en grande, en la fecha 22 de noviembre de 2009, en el salón de reuniones de ADIC, con la presencia de todos los asambleístas.

### *Apoyo técnico:*

Ana María Núñez, Técnica de la Coordinadora Departamental de Autonomía de Chuquisaca Paulino Guarachi, Fundación TIERRA.

ANEXO 2

# INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL HISTÓRICA DE TARABUCO- NACIÓN YAMPARA

Nº	AUTOR	LIBRO Y PÁGINA	TEMA REFERENCIAL
1	Marco Antonio Nina-mango	Según Crónica de Guamán, Poma de Ayala y los misterios del lago sagrado pag.14-17	Las naciones originarias y los Ayllus existían siempre hace miles de años.
2	Jose Ros Izquierdo	Panorama de la historia Boliviana Pág. 10	La Nación Yampara ya existía entre los reynos de la civilización de Aymara, incluso mucho mas antes.
3	Editorial la hoguera	Gran Documental Atlas de Bolivia pag.242	En la civilización de las culturas de 1200 para adelante, entre las naciones de Qulla Suyu, la Kila Kila.
4	Teresa Gisbert	Historia de Bolivia. Pág 40	Los Yamparas conformaban del Señorío dual en Chuquisaca, cuyas capitales eran Yotala y Kila Kila, que su territorio colindaba entre las provincias Misque de Cochabamba.
5	Editorial Don Bosco	La Cultura Obra Humana, pág. 37	De entre los varios reynos de la cultura Aymara, Yampara fue unos de los grandes señoríos.
6	Ana María Presta	Espacio, Etnias y Fronteras. Págs. 108 - 110	Señala los Ayllus y Markas de Yampara Suyu; Marka Tarabuco, Presto, Arabate, Pajcha, Wat'a, Kila Kila, Yotala, con sus respectivos Ayllus.
7	Rossana Barragann Romero	Indios, Arco y Flecha. Págs. 59, 110 y 111	Señala las Markas y Ayllus correspondientes de Nación Yampara; Tarabuco, Presto, Arabate, Pajcha, Wat'a, Kila Kila, Yotala.
8	Theirry Saignes	En busca del poblamiento étnico de los Andes Bolivianos Pags. 17, 20, 31y 39	Dos etnias X Conformaban Verdaderos Señoríos Autónomos y luego integrados al Tawantin Suyu; Kallawayas y Yamparas. Al este del valle de Chuquisaca vivían los Yamparas que conformaban el Kuracazgo dualista. *La plata Chuquisaca fue fundada en 1538 en una extridad del territorio Yampara.*En los valles conocemos solamente a 3 señoríos; Yamparas , kallawayas y Chichas.
9	Gimena Portugal	Los Yamparás. Pág. 31	Yampara Temprano 400-800 años Yampara Clásico 800-1300 años Yampara Tardío - Inka 1300-1539 años Yampara Colonial 1536-1700 años.
10	Tristan Plett, Terreese Instituto Francés de Estudios Andinos	Qhara Qhara Charka Pags. 488 y 886	Los mallkus o Kasikes de cada Nación y su mapa de Yampara.
11	Crónica Inadicta de 1582	Memrila Charcas Pag. 139	Las Naciones Chui y Yamparas fueron liberados de la Mit'a.
12	David Pérez, Susana, Bacherer y Eduardo Monfrini	Enciclopedia Escolar Boliviana. Siglo XXI Global Educación Pág. 700	Mapa de las Naciones Originarias, entre ellas Nación Yampara
13	Erick D. Langer	Persistencia y Cambio en Comunidades Indígenas del Sur de Bolivia Siglo XIX	Ayllus y Markas de Territorio Yampara.

## ANEXO 3

# AUTORIDADES PRINCIPALES DE LA NACIÓN YAMPARA AYMURO

Testimonio presentado por don Franciso Ayavire y Velasco \*Indios arco y Flecha

## LAS MARKAS DE YAMPARA SUYU

ARAN SAYA	KASIKIS	URIN SAYA	KASIKIS
Yotala	Clemente Azurduy	Kila Kila	Francisco Aymuro
Tarabuco	Francisco Guayna Maqui	Wat'a	
Presto	Francisco Guayna Maqui	Copavillque	
Arabate		Pajcha	



