# Normativa revisada

Para el desarrollo del presente acápite se analizaron las siguientes normas:

* Constitución Política del Estado
* Ley Marco de Autonomías y Descentralización
* Ley 1178, SAFCO
* Ley 777, Ley del Sistema Integral de Planificación del Estado
* Decreto Supremo 23318 Responsabilidad por la función pública
* Decreto Supremo 26115 Sistema de Administración de Personal
* Decreto Supremo 27349 Modificación del Estatuto del Funcionario Público
* Decreto Supremo 181 Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)
* Decreto Supremo 23215 Atribuciones de la Contraloría General del Estado
* Resolución Suprema 217055 Sistema de Organización Administrativa
* Resolución Ministerial No 820 (GAIOC Raqaypampa)
* Resolución Ministerial No 1036 (GAIOC Raqaypampa)
* Resolución Ministerial No 1119 (GAIOC Charagua)
* Resolución Ministerial No 1107 (Instructivo de Cierre o Ajuste Contable de Tesorería y Presupuesto para la Transición Administrativa a GAIOC)
* Resolución Ministerial No 1305 (GAIOC Uru Chipaya)

Estas normas son adjuntadas al presente documento.

# Periplo de las autonomías indígenas a través de la gestión pública

## El “periodo de transición” de los GAIOC

El periodo de transición de los GAIOC se entendió como aquella fase que se inicia con la aprobación de los Estatutos autonómicos, vía referéndum, hasta su efectivo funcionamiento. Este periodo tuvo el propósito de introducir a los GAIOC a la gestión pública del Estado plurinacional. En otros términos, este periodo tenía la finalidad de poner en movimiento a las autonomías indígenas en el marco de la gestión pública, estableciendo su techo presupuestario; diseñando sus Programa Operativos Anuales (POA) y presupuestos; ejecutando el corte administrativo para aquellas autonomías cuya conversión se realizaba a partir de un municipio; obteniendo su código institucional, que equivale a un certificado de identidad institucional; habilitando su gestor de usuario para el Sistema de Gestión Pública (SIGEP); tramitando su Número de Identificación Tributaria (NIT), y; realizando la transición de cuentas corrientes fiscales para las autonomías indígenas que provenían de autonomías municipales. Este enumerado no incluye todos los componentes de gestión pública que tuvieron que afrontar las autonomías indígenas. Un ejemplo de esto son algunos temas relacionados a contabilidad fiscal que tienen que ver con activos fijos, bienes de consumo, cuentas exigibles de corto y largo plazo, cuentas de obligaciones de corto y largo plazo, entre otros; que no serán desarrollados en este trabajo.

Este periodo de transición no se encuentra previsto en ninguna disposición normativa. Al contrario, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización sugiere que la entrada en vigor del Estatuto autonómico activa inmediatamente el ejercicio de la autonomía (Artículo 61.II). A pesar de este entendimiento normativo, el periodo de transición llegó a constituirse como un verdadero aplazamiento de la entrada en vigor de las autonomías indígenas. A esto debe sumarse que este denominado periodo de transición transitó por un tortuoso proceso burocrático en diferentes instancias de la administración estatal. Es decir, a través de las experiencias de los GAIOC de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya, se puso en evidencia la incapacidad del aparato estatal para integrar a las autonomías indígenas. Solo entre la improvisación y la incertidumbre se abrió el camino para consolidar el funcionamiento de estas.

De hecho, la voluntad política de poner en movimiento todo el aparato estatal para la integración de las autonomías indígenas se produjo posteriormente al inicio de diferentes trámites administrativos que emergen de las experiencias de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya. El Estado recién expresó voluntad para este efecto recién con la Ley 856 de 2016, de Presupuesto General para la gestión 2017. A través de esta se conminó al Ministerios de Economía y Finanzas elaborar, en coordinación con el Ministerio de Autonomías, el instructivo de cierre o ajuste contable, de tesorería y de presupuesto, para la transición administrativa a GAIOCs. Hay que tener presente que la voluntad popular de instaurar autonomías indígenas en Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya se conoció el año 2009 junto al referéndum de acceso a las autonomías. La aprobación de sus estatutos vía referéndum se efectuó a partir del 2015. Esto comprueba que el Estado, que se declaraba como plurinacional desde 2009, tuvo el suficiente tiempo para prever un programa de integración para las autonomías indígenas. Consiguientemente, la activación estatal expresa, para regular la integración de las autonomías indígenas se constituye en una respuesta extemporánea.

Esta parte del documento atenderá las vicisitudes del denominado periodo de transición relacionados al Programa Operativo Anual (POA) y presupuestos; al corte administrativo para aquellas autonomías cuya conversión se realizaba a partir de un municipio, y de esa manera iniciar gestiones como autonomía indígena; al código institucional, que equivale a un certificado de identidad institucional; a la adquisición del gestor de usuario para el Sistema de Gestión Pública (SIGEP); al Número de Identificación Tributaria (NIT), y; a la transición de cuentas corrientes fiscales para las autonomías cuya conversión provenían de autonomías municipales. Los cuales pasaremos a describir de la siguiente manera:

### Factores de distribución

El factor de distribución es el criterio que permite al nivel central del Estado asignar recursos a las entidades territoriales autónomas de las transferencias que realiza. Asimismo, el factor de distribución permite calcular el presupuesto a ser asignado a una entidad territorial autónoma. De acuerdo con el Artículo 106 numeral 8 “Las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas percibirán los recursos por transferencias de coparticipación tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de acuerdo a los factores de distribución establecidos en las disposiciones legales en vigencia.” A estos dos componentes de transferencia debe añadirse los Impuestos a la Participación de Juegos, puesto que así se dispuso en futuras resoluciones del Ministerio de Economía y Finanzas.

De ese modo, el presupuesto que es asignado a los GAIOC es resultado de un cálculo, que se realiza de manera insterinstitucional. En este proceso deben intervenir el Ministerio de Autonomías, el MEFP, el Servicio de Impuestos Nacionales, el Banco Central de Bolivia, Viceministerio de Tesoro y Crédito Público. No obstante, el Ministerio de Autonomías es quien cuenta con la atribución para impulsar este proceso. Así, los factores de distribución permiten al MEFP realizar el cálculo que habilitará obtener el techo presupuestario de los nuevos GAIOC. Con esto las autonomías indígenas estarán habilitadas para diseñar su POA y presupuestos que corresponden a sus gobiernos autonómos.

Para el caso de Raqaypampa la presentación de factores de distribución no tuvo mayor inconveniente, debido que esta accedía a la autonomía indígena vía TIOC. Pues, era necesario elaborar los factores de distribución que correspondía. Para esto el el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) a través de la Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales (DGAFT) la DGAFT remitió al Servicio de Impuestos Nacionales y al Banco Central Bolivia los factores de distribución (población y pobreza), a objeto de redistribuir los recursos de coparticipables (Coparticipación Tributaria, Impuesto Directo a los Hidrocarburos e Impuestos a la Participación en juegos) correspondientes al GAM de Mizque y al GAIOC de Raqaypampa.

En cambio, para los casos de Charagua Iyambae y Uru Chipaya, la definición de los factores de distribución, evidenciaron falta de coordinación interinstitucional y criterios contrapuestos sobre el cumplimiento de formalidades. En vista de que ambos casos accedían a la autonomía indígena desde la conversión municipal, el Ministerio de Autonomías concluía, de frente al MEFP, que los factores de distribución se encontraban ya establecidos en los extintos Gobiernos Autónomos Municipales de Charagua y Uru Chipaya. Por lo que el Ministerios de Autonomías sostenía que era innecesario realizar un nuevo cálculo, considernado que bastaba retomar los factores de distribución de los extintos municipios. No obstante, el MEFP creía necesario que el Ministerio de Autonomías debía cumplir con la formalidad de remitir factores de distribución actualizados para ambas autonomías indígenas, sin contar, en los hechos, que estos no habían sufrido ninguna variación con el proceso de conversión.

En este sentido, la falta de coordinación y el formalismo presente en las instituciones estatales del nivel central aporta a la idea de que las autonomías indígenas poco a poco fueron saliendo de la agenda política. Esto se reflejó en la ausencia de voluntad institucional a la hora de resolver con celeridad los conflictos relacionados al cumplimiento de formalidades. En síntesis, el conflicto interinstitucional por cumplir o no ésta formalidad retrasó la entrega efectiva de los factores de distribución por parte del Ministerio de Autonomías, que de todas formas tuvo que acceder al requerimiento del MEFP.

Para el caso de Raqaypampa, el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) a través de la Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales (DGAFT) la DGAFT remitió al Servicio de Impuestos Nacionales y al Banco Central Bolivia los factores de distribución (población y pobreza), a objeto de redistribuir los recursos de coparticipables (Coparticipación Tributaria, Impuesto Directo a los Hidrocarburos e Impuestos a la Participación en juegos) correspondientes al GAM de Mizque y al GAIOC de Raqaypampa; información que fue proporcionada por el Viceministerio de Autonomías.

### Programa Operativo Anual y Presupuesto

La vicisitud anterior se constituye en un problema insterinstitucional que no involucraba la intervención de los pueblos o naciones indígenas. Pero una vez que el nivel central del Estado consiguió definir el presupuesto a ser asignado a cada una de las autonomías indígenas, se posicionó en la postura de hacer cumplir la norma, relacionada a la Administración Pública y Control Gubernamental. Como parte de este priodo de transición se demandó que las autonomías indígenas programaran y organizaran sus actividades, a través del diseño de su plan operativo anual y presupuesto. A través del MEFP se exigía ejecutar el cumplimiento de las directrices de formulación presupuestaria, normativa vigente y el techo presupuestario. En resumen, se estaba requiriendo que las autonomías indígenas ingresasen a los modelos de administración y control gubernamental del Estado, que se encuentran regulados en la Ley 1178.

Desde la visión de los pueblos y naciones indígenas no se mantenía la idea de que la constitución de autonomías indígenas implicaría ingresar de este modo a la gestión pública. De hecho, se imaginaba que los recursos serían transferidos de manera directa y que estos, de acuerdo a sus propias normas y costumbres, ejecutarían sus recursos de acuerdo con sus necesidades de bienes y servicios.

Sin embargo, las autonomías de Charagua Iyambae y Uru Chipaya tuvieron que seguir complejos procesos, propias de la administración pública, y estar condicionados a los plazos de aprobación del Presupuesto General del Estado, pese a su situación de conversión. Concretamente, estas autonomías debían elaborar y aprobar internamente su POA y presupuesto, para luego remitir al MEFP y sea incluido al Presupuesto General del Estado.

La complejidad del proceso deviene de la necesidad de elaborar sus presupuestos considerando los saldos presupuestarios financieros del gobierno municipal que estaban siendo extinguidos con la conversión a autonomías indígenas. Al mismo tiempo, los proyectos de inversión pública debieron ser registrados en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN-WEB), otorgando prioridad a los proyectos que debía concluirse y manteniendo los datos, códigos e información hasta el cierre efectivo de los mismos. A la vez, los nuevos proyectos de inversión debían ser asignados con nuevos códigos presupuestarios del emergente GAIOC. Posteriormente, se procedió a la aprobación del POA y el presupuesto por las máximas instancias de decisión de las autonomías indígenas, en cumplimiento de sus Estatutos. Con ello, se tramitó el código institucional y requirió al MEFP la habilitación del gestor de usuario y contraseña, para el acceso al Sistema Oficial de Gestión Pública (SIGEP) y registro correspondiente. Consolidados el SISIN y SIGEP, los GAIOC pudieron presentar su POA y presupuesto al MEFP, para su incorporación en el Presupuesto General del Estado.

Para el caso de Raqaypampa el proceso fue igual de complejo. Primero el MEFP remitió al GAM Mizque los techos presupuestarios para la formulación de su Plan Operativo Anual y Presupuesto, diferenciando el monto que le correspondía a Raqaypampa. El monto del techo correspondiente al GAIOC Raqaypampa fue establecido conforme los factores de distribución determinados por el Viceministerio de Autonomías. Las autoridades y los equipos técnicos de Raqaypampa y Mizque elaboraron y modificaron respectivamente sus POAs y Presupuestos de forma conjunta, conciliando sus techos presupuestarios. En esta tarea tuvieron que identificar rubros, partidas de gasto, categorías programáticas, direcciones administrativas, unidades ejecutoras, fuentes de financiamiento y organismos financieros considerando los gastos obligatorios establecidos por la norma. El GAIOC también elaborar y aprobar su Escala Salarial. Toda esta información fue adjuntada a la solicitud del registro presupuestario. En lo referente a los proyectos de inversión pública, los proyectos de continuidad mantuvieron su código SISIN y nombre hasta su conclusión y cierre, mientras que a los nuevos proyectos el naciente GAIOC les otorgaría su código presupuestario. Una vez concluido el trabajo técnico, correspondía la socialización y aprobación del POA y Presupuesto por las instancias correspondientes del GAIOC, para posteriormente solicitar al MEFP el registro presupuestario correspondiente a la gestión 2018, que fue la primera gestión administrativa del primer GAIOC vía TIOC del Estado Plurinacional.

Todos estos elementos descritos se constituyen en complejidades técnicas que son parte de la administración pública establecida en la normativa vigente. Sin lugar a duda, esto es parte de un conocimiento técnico que requiere fortalecimiento de capacidades y formación en administración pública. Por lo general, este es un conocimiento técnico que se restringe a técnicos de la burocracia estatal con relativa trayectoria en el servicio público. Lo que hace que sea un conocimiento excluyente para las personas que no se desenvuelven profesionalmente en ese ámbito.

Ahora bien, las autoridades de las autonomías indígenas no contaban con este conocimiento técnico. A su vez, el nivel central del Estado no ofreció las condiciones necesarias para suplir esta ausencia. Fue la cooperación internacional, a través del PNUD y la GIZ, la que gestionó la formación en administración pública y control gubernamental. No obstante a ello, es necesario considerar que las autonomías indígenas representan un componente fundamental en la construcción del Estado plurinacional. El nivel central del Estado no ofreció la oportunidad para replantear los modelos de administración pública en el marco de las normas y procedimientos propios que se registran en el interior de estas autonomías indígenas. Por consiguiente, el Estado no se ofreció el espacio para generar modelos de administración interculturales, pero tampoco propuso programas por los cuales las autonomías indígenas pudiesen integrarse a la estructura estatal, a través de procesos de formación técnica.

### Corte Administrativo

Otro componente que involucra al periodo de transición es el cierre, desde el punto de vista administrativo, del gobierno municipal que se deja, para dar paso a un nuevo modelo de gobierno, que en este caso son los GAIOC. Por supuesto, esto solo aplica para los casos de Charagua Iyambae y Uru Chipaya, que accedieron a la autonomía vía conversión municipal. La fecha de corte administrativo se constituye en el día hábil anterior a la posesión de las autoridades de los GAIOC. Esto significa que hasta ese día todas las obligaciones del extinto gobierno municipal debían ser ejecutadas hasta un día anterior.

En el caso de Raqaypampa no procedía un cierre administrativo sino un ajuste contable o conciliación de saldos contables entre el GAM de Mizque y la Subalcaldía de Raqaypampa. Recordemos que Raqaypampa accedió a la autonomía vía TIOC, desprendiéndose así del municipio de Mizque. Lo que llevaba a determinar los montos de las cuentas contables para el balance de apertura del nuevo GAIOC de Raqaypampa.

### Código institucional

Una vez realizadas las acciones para el corte administrativo de los extintos GAM, correspondía centrar los esfuerzos en la obtención del Código Institucional de las GAIOCs, que equivale a un certificado de identidad institucional que acredita su existencia frente al Estado Plurinacional. El Código Institucional permite una asignación presupuestaria a favor de los GAIOC en su calidad de entidad pública, razón por la que también se les habilitó un registro contable y presupuestario. El Código Institucional se erige como un elemento fundamental de la administración de recursos estatales, que permite a las entidades públicas contar y registrar sus ingresos y sus gastos. Por último, si bien la obtención de este Código permite que los GAIOC acceso y administración a recursos estatales, también involucra ingresar a una serie de condiciones, controles, prohibiciones y procedimiento, necesarios para garantizar el manejo transparente de recursos públicos asignados.

El MEFP es la instancia del nivel central que asigna estos códigos institucionales, de acuerdo con las normas vigentes que esta misma promulga como órgano rector de las normas de gestión pública y del sistema nacional de tesorería y crédito público. No obstante, esta instancia no previó la regulación de normas y procedimientos para que las autonomías indígenas pudieran acceder a su Código Institucional. Esto derivó que no se establezcan los requisitos necesarios para que una nueva entidad territorial, como las autonomías indígenas, pudieran poner en ejecución sus GAIOC. La consecuencia inmediata de esta falta de previsión y vacío normativo dilató el verdadero funcionamiento de los GAIOC.

Las autonomías de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya y sus autoridades no recibieron información exacta sobre los procedimientos y requisitos para obtener su Código Institucional. El panorama institucional que resaltaba, de frente a este requerimiento de las autonomías indígenas, era de contradicción y desentendimiento entre los servidores públicos del nivel central del Estado. Podría afirmarse que las autonomías indígenas llevaron a que las instancias del nivel central improvisaran su accionar ante la falta de regulación y previsión para la constitución de sus gobiernos autónomos. Por tanto, esto conllevó a formular requisitos incongruentes con la noción constitucional de las autonomías indígenas.

Por ejemplo, el MEFP llegó a exigir, como requisito para acceder al código institucional, que se acreditara la “creación” de los GAIOC como entidades territoriales autónomas. A pesar de que las autonomías indígenas ya contaban con Estatutos autonómicos aprobados y en vigor, fue necesario que estas procuraren una certificación de su aprobación vía referéndum. Esto derivó a que los GAIOC de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya se vieran forzados a realizar gestiones ante el Órgano Electoral Plurinacional, a efecto de obtener un certificado que acreditara la aprobación de los Estatutos autonómicos vía referéndum. El mismo certificado también fue solicitado por el Servicio de Impuestos Nacionales, para la asignación de NIT.

Asimismo, la obtención del código institucional también requería contar con autoridades administrativas electas, que hayan sido oficialmente posesionadas. Ello significó también acudir al Órgano Electoral Plurinacional para que extienda las debidas credenciales a favor de las autoridades administrativas de los GAIOC.

Por otra parte, los tres GAIOC, que procuraban obtener su código institucional debieron elaborar con anticipación sus POAs y presupuestos. Sin embargo, su registro en el Sistema de Gestión Pública tuvo que aguardar primero la asignación de códigos institucionales, que a la vez permitía y habilitaba a las GAIOC contar con un gestor de usuarios del Sistema de Gestión Pública.

Otra vicisitud para la obtención del código institucional fue el destinatario de las notas de solicitud. A criterio del MEFP las notas de solicitud de asignación del código institucional debían ser remitidas por el Ministerio de la Presidencia, a través de su Viceministerio de Autonomías, y no directamente por los GAIOC.

Solo después de haber subsanado y presentado correctamente estos requisitos se pudo obtener la asignación de códigos institucionales. El MEFP emitió la Resolución Ministerial No 1119 que asigna el Código Institucional al GAIOC de Charagua Iyambae, la Resolución Ministerial No 1037 asignado el Código Institucional del GAIOC de Raqaypampa, y la Resolución Ministerial No 1305 que asigna el Código Institucional al GAIOC de Uru Chipaya. Sin embargo, los códigos asignados por el MEFP fueron emitidos sin que se registre la denominación correcta de los GAIOC, es decir, aquella denominación establecida en sus Estatutos. Puesto que, el MEFP, en apego estricto a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización uniformó la asignación del código institucional bajo el título de “Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos” (GAIOC). Así, no se respetó la denominación que cada AIOC había asumido en sus Estatutos, demostrando una ausencia de comprensión de la identidad de las autonomías indígenas en el marco de la libre determinación de los pueblos indígenas.

### Habilitación del Gestor de Usuarios en el SIGEP

Una vez asignados los códigos institucionales, aún el periodo de transición hacia la consolidación efectiva de los GAIOC parecía inacabable. La siguiente etapa se constituyó en la solicitud de habilitación de Gestor de Usuario para el Sistema de Gestión Pública (SIGEP) ante el MEFP.

El SIGEP es un sistema de la administración pública que hace parte del gobierno electrónico del Estado, que contiene toda la información fiscal de las entidades públicas de Bolivia. Este sistema tiene como propósito hacer posible una administración transparente de los recursos estatales, pues en este sistema se registra todas las acciones referidas a su manejo. La información fiscal se encuentra clasificada en “módulos”, que abarcan todo lo referente a: beneficiarios; registro único de proveedores del Estado (RUPE); contabilidad; ejecución del gasto; ejecución de recursos; flujo de caja; formulación presupuestaria; fondo rotativo y cajas chicas; pagos; planillas de personal para el pago de sueldos; tesorería; deuda pública nacional; recursos tributarios, entre otros.

Toda entidad pública accede a este sistema a partir de su código institucional y para registrar todos los reportes sobre el manejo de recursos e información referida a los ítems mencionados. El SIGEP permite también consultar por el cumplimiento de objetivos, metas y resultados de los recursos públicos, aprobación, ejecución presupuestaria, seguimiento, evaluación y cierre de proyectos.

Los GAIOC de Charagua Iyambae y Uru Chipaya tuvieron que solicitar un nuevo Gestor de Usuario para su gobierno autónomo, distinto al que utilizaban como gobiernos municipales. Así, se presentaron nuevas solicitudes ante la Dirección General del Sistema de Gestión de Información Fiscal (DGSGIF) del MEFP. Para ello se adjuntó una nota de solicitud de habilitación de usuario de gestor, firmada por el Responsable Administrativo; el Formulario SGP-01 de solicitud de habilitación de usuarios, también suscrita por el Responsable Administrativo; una fotocopia simple de Cédula de Identidad de este; una fotocopia simple de cédula de identidad del Gestor de Usuarios y; una Fotocopia simple del documento de nombramiento del Gestor del cargo actual.

El Gestor de Usuarios es responsable de mantener actualizado el registro de usuarios que pueden realizar operaciones en el SIGEP por cuenta de la entidad, debiendo realizar la oportuna inhabilitación de los usuarios que hayan sido relevados de sus funciones. El Gestor de Usuarios deberá habilitar los perfiles correspondientes para el acceso a los diferentes módulos del SIGEP.

En el caso del GAIOC Raqaypampa se remitió la nota de solicitud, acompañada del Formulario SGP-01 de Solicitud habilitación de Gestor de Usuarios firmado por la Autoridad Administrativa Autonómica, una copia fotostática de la Cédula de Identidad rubricada por el servidor público designado como Gestor de Usuarios de la entidad, y una copia fotostática del Memorándum de asignación de funciones o documento equivalente del servidor público designado como Gestor de Usuarios de la entidad.

El MEFP, a través de la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal (DGSGIF) dependiente del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (VPCF), en todos los casos se les asignó el Gestor de Usuarios el cual les habilitaba los perfiles de usuario correspondientes para acceder a los diferentes módulos del SIGEP. El Gestor de Usuarios, así como los usuarios habilitados por éste, se sujetan al Reglamento para Administración de Usuarios del SIGEP.

### Número de Identificación Tributaria (NIT)

Los GAIOC debían contar con un Número de Identificación Tributaria (NIT) previo a solicitar la apertura de sus Cuentas Corrientes Fiscales (CCF). Para ello, se realizaron gestiones ante el SIN, instancia que develó un total desconocimiento del régimen autonómico y en particular de las AIOC.

Para el caso de Charagua Iyambae y Uru Chipaya correspondía que el SIN diera de baja el NIT correspondiente a los extintos gobiernos municipales, para luego crear el NIT de sus GAIOC. En ambos casos, el SIN incurrió en error al proceder cambiando únicamente el número de identificación tributaria, manteniendo la razón social de los gobiernos municipales. Es decir, si bien se contaba con un nuevo NIT, la razón social que este registraba reproducía la identificación nominal de los gobiernos municipales. Este error derivó en complicaciones para la apertura de cuentas fiscales a nombre de los GAIOC como más adelante se desarrollará.

Por otra parte, los nombres de los GAIOC también fueron objetados por el SIN, lo que también ocasionó demora en la tramitación. Los Estatutos de Charagua Iyambae y Uru Chipaya denominaron a sus autonomías indígenas como Gobierno Autónomo Guaraní de Charagua Iyambae y Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, respectivamente. De acuerdo con el criterio del SIN estos denominativos vulneraban lo dispuesto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que disponía un denominativo genérico para este tipo de gobiernos bajo el rótulo de Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos. Dicha apreciación se desprende de una lectura normativista y no desde la libre determinación y autogobierno de las NYPIOC. Al final, el SIN obvió los argumentos en esta dirección y etiquetó a todas las autonomías indígenas como GAIOC.

Desde el punto de vista de las autonomías indígenas, esta actitud normativista del SIN trasgrede el derecho colectivo a la identidad como parte de la libre determinación. En ese sentido, la actitud del SIN no solo representa una vulneración contra los Estatutos autonómicos sino también contra los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en la CPE.

Por último, conviene destacar la experiencia relacionada a la obtención del NIT del GAIOC de Charagua Iyambae. Este proceso fue particularmente largo, debido a la composición de su *Tëtarembiokuai Reta* (Órgano Ejecutivo), pues en este integran siete (7) autoridades ejecutivas, seis *Tëtarembiokuai Reta* (Ejecutivos Zonales) y un *Tëtarembiokuai Reta Imborika* (TRI).

Estas autoridades ejecutivas y sus seis bases zonales no podían conciliar ni arribar a acuerdos en referencia a la autoridad que figuraría en el NIT en calidad de representante de la GAIOC Charagua Iyambae. Los seis Ejecutivos Zonales demandaban su propio NIT, argumentado que las Zonas gozaban de un grado de descentralización, que ameritaba contar con sus propios NITs. Posterior a un proceso de largos debates, acordaron que la autoridad representante para asignación del NIT sería el *Tëtarembiokuai Reta Imbor*ika (TRI). Arribar a este acuerdo dilató de sobremanera el proceso de transición de Charagua Iyambae. Sin embargo, se debe considerar que el diálogo y el consenso al interior del GAIOC se rigen por principios propios de la NYPIOC Guaraní como el *Yombori* – Solidaridad, *Ñomoiru* – Complementariedad, *Kiambae* – Dignidad, *Tëta* – Comunidad, *Yekuaa irü vae Reta ipitepe* - Identidad Guaraní, *Yeupiti päve* – Equidad, lo que permitió llegar al aludido acuerdo.

### Transición de cuentas corrientes fiscales (CCF)

A pesar de que los GAIOC se encontraban constituidos y en pleno proceso de tramitación de los requisitos administrativos para iniciar su funcionamiento, las cuentas fiscales registradas a nombre de los GAM en proceso de extinción seguían abiertas. Aunque la vigencia y validez de la CCF municipales era temporal y dependía de la apertura de las nuevas CCF de los GAIOC.

Los GAIOC debían contar con el Código Institucional y el NIT para solicitar la apertura de sus CCF. Con estos dos requisitos debían enviar sus solicitudes al MEFP, instancia que a través de su Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) instruye al Banco Unión S.A. (BUSA) y al Banco Central de Bolivia (BCB) la apertura de las CCF, en el marco de la Resolución 149 de 6 de abril de 2016 (Reglamento Específico de Operaciones y Servicios Financieros para la Administración de Cuentas Corrientes Fiscales de las Entidades Territoriales Autónomas, sus Entidades Desconcentradas, Descentralizadas y Empresas Públicas). Las Cuentas Fiscales sólo podían ser habilitadas cuando las GAIOC contaran con autoridades administrativas posesionadas, para que en el plazo de quince (15) días desde la solicitud enviada al MEFP puedan registrarse las firmas autorizadas en el Banco Unión.

Los GAIOC de Charagua Iyambae y Uru Chipaya tropezaron con el mismo problema a la hora de abrir sus cuentas corrientes fiscales. El SIN había emitido los NITs de estos dos gobiernos manteniendo la razón social que les identificaba como Gobiernos Autónomos Municipales. Es decir, el SIN en lugar de crear un nuevo NIT para los GAIOC, modificó el número de identificación tributaria, manteniendo el mismo nombre o razón social. Este grave error cobró factura a los GAIOC al momento de abrir sus Cuentas Corrientes Fiscales en el Banco Unión. El sistema bancario rebotó la solicitud al momento de ingresar en el registro la razón social del titular de la nueva cuenta, pues seguían denominándose Gobierno Autónomo Municipal de Charagua y Gobierno Autónomo Municipal de Uru Chipaya, respectivamente. No existe posibilidad de registrar a una misma entidad pública como titular de una cuenta si ésta tiene dos números diferentes de identificación tributaria. Por ello, los GAIOC se vieron obligados a iniciar un nuevo proceso de tramitación de sus NITs, a efecto de que se rectifique su razón social bajo la denominación de GAIOC. El SIN no lograba comprender como era posible que los GAM se hubieran convertido en GAIOC, por lo que fue necesario instalar reuniones con el MEFP y el Viceministerio de Autonomías para viabilizar la asignación de nuevos NITs a los GAIOC.

El proceso de apertura de CCF de Raqaypampa, en esencia, sufrió las mismas dificultades. El GAIOC de Raqaypampa tuvo que presentar al BUSA y al BCB su código institucional, el NIT y otros documentos complementarios. Una vez que el BUSA y el BCB expresaron su conformidad sobre el cumplimiento de requisitos al Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, esta instancia instruyó la apertura de la Cuenta Corriente Fiscal del GAIOC de Raqaypampa.

Ese procedimiento se hubiera cumplido de manera óptima, pero el GAIOC de Raqaypampa al igual Charagua y Uru Chipaya tropezaron con un mismo problema, que pasaremos a describir. La apertura de cuentas de los GAIOC fue un proceso novedoso incluso para el Banco Unión y el Banco Central de Bolivia. Al igual que la mayoría de los temas administrativos de la transición, el BUSA y el BCB tuvieron que resolver los vacíos normativos para la apertura de CCF en el marco de la improvisación y la incertidumbre. Entre los requisitos solicitados a las GAIOC para la apertura de sus CCF no figuraban los organigramas institucionales aprobados por ley. Este requisito es fundamental porque permite determina que instancia o cargo institucional será habilitado como firma autorizada en el Banco Unión. A pesar su importancia, este requisito no fue solicitado formalmente a las GAIOC, probablemente porque en el Banco Unión presumía que estos gobiernos contaban con sus organigramas. Grande fue la sorpresa, pues en ningún caso se contaba con los organigramas respectivos en las primeras solicitudes. Al establecer la norma (Resolución 149) que el registro de la firma autorizada debe realizarse en un plazo de 15 días hábiles desde la solicitud de apertura de la CCF, las GAIOC tuvieron que iniciar nuevamente el proceso de cero al no poder subsanar la ausencia de organigrama institucional aprobado dentro del plazo establecido. Una vez aperturadas las cuentas y subsanada la falta de organigramas, se procedió al Registro de Firmas Autorizadasde CCF de los GAIO en el BUSA y BCB**.** Aperturadas las CCF de los GAIOC, los Responsables Administrativos tuvieron que realizar el registro de Firmas Autorizadas, de acuerdo a los requisitos y plazos establecidos por el BUSA y el Banco Central De Bolivia, según corresponda.

En vista que las primeras experiencias se caracterizaron por ser procesos dificultosos y trabados, el BUSA con el apoyo y coordinación del MEFP reglamentaron los requisitos y el procedimiento para la apertura de cuentas corrientes fiscales de GAIOCs. Norma que con seguridad facilitará los nuevos procesos venideros.

Finalmente, es oportuno mencionar que en los procesos de Charagua y Raqaypampa, correspondió el cierre de las CCF de los GAM. El Viceministerio del Tesoro y Crédito Público procedió al cierre de estas cuentas fiscales, y procedió a realizar la transferencia de saldos a las nuevas CCF de los GAIOC.

El proceso de transición no solo fue tortuoso para los GAIOC y para sus autoridades administrativas. Las consecuencias de la problemática administrativa derivaron incluso en la desesperación de los pobladores en territorio. Puesto que, se vieron afectados por la imposibilidad y demora de la apertura de Cuentas Corrientes Fiscales como de la migración de saldo de las CCF municipales a las nuevas cuentas de los GAIOC. Como resultado, los GAIOC no contaron con recursos efectivos para garantizar bienes y servicios a los ciudadanos durante este periodo. Esta situación, incluso puede ser vista como una afectación a los derechos de los ciudadanos, provocada por el menudeo burocrático al que fueron sometidos estos gobiernos al iniciar su funcionamiento.

Las gestiones realizadas por las AIOC de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya frente el nivel central el Estado para dar viabilidad al funcionamiento de sus gobiernos, sirvió para que el Órgano Rector y otras instancias del nivel central del Estado modifiquen su normativa, emitan nuevas resoluciones, y avizoren la institucionalidad de los GAIOC como parte del Estado. Si bien, la respuesta de las instancias nacionales no fue oportuna ni se enmarcó en criterios de interculturalidad y descolonización, las tres experiencias autonómicas descritas sirvieron para la emisión de Resoluciones Ministeriales como la No 820 y la No 1107, que finalmente orientaron los procesos de la transición de estos tres GAIOC.

## El ejercicio de la autonomía indígena en el marco de la gestión pública

Una vez que los GAIOC se constituyeron oficialmente en instancias del aparato estatal, se sometieron a las normas de administración pública y control gubernamental. En el país es la Ley 1178, Ley SAFCO, la norma que regula los sistemas de administración y control de recursos del Estado. Los GAIOC al igual que toda entidad pública tuvieron que someterse a las reglas y directrices del manejo de recursos públicos establecidas, lo que provocó en cierta medida una sensación de desencanto y frustración entre sus autoridades.

La Ley 1178 (SAFCO) se desarrolla a partir de ocho sistemas que tienen la finalidad de regular tres elementos importantes de la administración pública: La programación y organización de actividades, la ejecución de las actividades programadas, y el control de la gestión del sector público. Ello se encuentra regulado a través de un conjunto de normativa reglamentaria que contiene subsistemas, procedimientos, directrices, y lineamientos técnicos que colisionan con la naturaleza jurídica de las AIOC, basada en la libre determinación y el autogobierno de las NYPIOC.

El largo proceso de acceso a las AIOC, no sólo fue dificultoso desde una perspectiva normativa, que ofreció una serie de requisitos y procedimientos dificultosos, sino también fue desalentador desde una perspectiva política, que inició con un discurso estimulante para posteriormente salir de la agenda de prioridades del gobierno nacional. Estos motivos dilataron el efectivo ejercicio de la autonomía por casi una década en los tres casos analizados en el presente documento. En otros casos, incluso los procesos de conversión y acceso a la autonomía se frustraron en medio camino. Y en todos los casos, resuenan las mismas interrogantes ¿valió la pena todo el proceso de consagración y funcionamiento de los GIOC?, ¿La AIOC como parte del aparato estatal, cumple las expectativas de la autonomía reivindicada en la Asamblea Constituyente? ¿La administración de recursos del Estado condiciona la libre determinación y el autogobierno de las NYPIOC de una AIOC?

En esta parte del documento se intentarán vislumbrar elementos que ayuden a responder estas interrogantes. Sin embargo, de lo descrito sobre “el periodo de transición”, se puede adelantar algún criterio no muy alentador. Incluso podría afirmarse que el papel del nivel central del Estado no respondió a este desafío desde la interculturalidad, y sujetó a los GAIOC a un ordenamiento jurídico pre constitucional que no condice con su realidad, sus necesidades, ni con los nuevos principios constitucionales que les amparan.

A falta de la implementación de un modelo de gestión que permita el diálogo entre la gestión comunitarias de las NYPIOC y la gestión pública estatal, los GAIOC se sometieron plenamente a las reglas de esta última. Esto supuso en cierta medida un proceso traumático de encasillamiento de las normas y procedimientos propios de la gestión comunitaria a las normas rígidas de la administración pública. Seguidamente se intentará describir los problemas recurrentes y álgidos del ejercicio de la AIOC de frente a la administración pública y el control gubernamental, respecto de los siguientes sistemas:

#### El sistema de planificación integral del Estado y las formas de planificación de las naciones y pueblos

La Constitución Política de 2009 establece que la función del Estado en la economía debe sostenerse en un sistema de planificación integral. El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) es un sistema de normas, procesos y metodologías para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional. Este es un modelo de planificación nuevo que se implementa en el país desde 2016. Una característica esencial de este nuevo tipo de planificación estatal reside en que se sostiene en un principio de integralidad, el cual es comprendido desde dos perspectivas: la primera, referente a la articulación de la planificación del desarrollo con la planificación territorial, y la segunda referente a la concordancia y complementariedad de la planificación multinivel, es decir, de todos los niveles de gobierno del Estado.

El SPIE está compuesto por tres subsistemas. El subsistema de planificación, el subsistema de inversión pública y financiamiento externo para el desarrollo integral, y el subsistema de seguimiento y evaluación integral de planes. El subsistema de planificación está constituido por el conjunto de planes de largo, mediano y corto plazo de todos los niveles de gobierno del Estado Plurinacional. La planificación de largo plazo (25 años) se consagra en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) para Vivir Bien, también conocido como “Agenda Patriótica". A este le sigue el Plan de Desarrollo Económico Social (PDES), que define la planificación a mediano plazo (5 años) del Estado Plurinacional. A nivel territorial los planes de mediano plazo (5 años) que corresponden a las AIOC son los Planes de Gestión Territorial Comunitaria (PGTC) para Vivir Bien.

De acuerdo con la Ley 777, los PGTC están orientados a fortalecer la planificación territorial de desarrollo integral de mediano plazo de los GAIOC, tomando en cuenta sus propias visiones sociales, culturales, políticas y económicas. Estos planes deben elaborarse en el marco de la integralidad establecida por la aludida ley. Ello significa que los contenidos del PGTC no responden únicamente a las demandas y necesidades de la ETA y su población, sino también deben encontrar correspondencia con la planificación del nivel central del Estado (PGDES y PDES).

Debido a la complejidad y reciente implementación de la planificación integral, se diseñaron directrices y lineamientos metodológicos desde el Ministerio de Planificación del Desarrollo[[1]](#footnote-1). Estos lineamientos tenían el propósito de guiar la elaboración de los PGTC a partir de la identificación los Pilares, Metas y Resultados prioritarios, expresados en el PGDES y el PDES. Es necesario mencionar que el PDES, siguiendo la planificación definida en el PGDES, a través de trece Pilares,[[2]](#footnote-2) ofrece los lineamientos generales en el que los actores públicos, privados y comunitarios deben enmarcar su accionar. Así, el PDES está construido metodológicamente por un conjunto de Metas, que se adhieren a los diversos Pilares del PGDES. En el marco de cada Meta, el mismo PDES plantea los Resultados que deben conseguirse en los 5 años siguientes. De ese modo, las autonomías indígenas tuvieron que diseñar Acciones concretas para contribuir a cada una de las Metas del PDES, de tal modo, que se avizoren avances hacia la materialización de los Pilares definidos en el PGDES (Agenda Patriótica).

Una vez definidas sus acciones, éstas se convirtieron en el centro del proceso de la planificación integral, y fueron la base sobre la cual se realizó la programación correspondiente a los cinco años del quinquenio. Estas acciones no sólo se plantearon desde una perspectiva de la planificación del desarrollo, sino también desde un enfoque territorial. A este lineamiento se denominó “territorialización de las acciones”, que consistía en incorporar los programas y proyectos prioritarios en un mapa de la jurisdicción territorial con la finalidad de garantizar la integralidad de la planificación a partir del equilibrio territorial de la ETA. Por si esto no fuera poco, también fue necesario que las acciones previstas en los PGTC respondieran a una competencia de titularidad de las GAIOC. Este lineamiento fue denominado “articulación competencial”, que permitía identificar la articulación de los diferentes niveles de gobierno en la implementación de acciones priorizadas por los PGTC, en correspondencia al marco competencial.

En resumen, las dificultades comunes que tuvieron las GAIOC en la elaboración del PGTC fueron las siguientes: En primer lugar, la identificación y definición de necesidades sociales, sectoriales y territoriales a ser incluidas en la planificación es, en sí misma, una tarea compleja. Esto, por supuesto, involucra encuentros, reuniones, conflictos y consensos, que dificulta llegar a acuerdos concretos propios del proceso de planificación participativa. En segundo lugar, la articulación y concordancia de las necesidades identificadas por cada ETA con los planes nacionales, se constituyó en una tarea rodeada de tecnicismo y burocracia. Además, de ello pudo evidenciarse que esta tarea de concordancia, en los hechos, no tuvo una utilidad concreta o real para la satisfacción de bienes y servicios públicos. En tercer lugar, se presentaron dificultades por el corto tiempo con el que contaron las GAIOC para elaborar los PGTC. El inicio de elaboración dependía primeramente de la aprobación del PDES. Por otro lado, de acuerdo a norma los GAIOC tenían un plazo de 180 días para la elaboración hasta lograr el informe de concordancia del Ministerio cabeza de sector, sin tomar en cuenta el tiempo que respondía al proceso propio de elaboración y aprobación interna de su PGTC. Esto derivó en un proceso de planificación poco participativo que tuvo el objetivo de cumplir plazos y las directrices establecidas desde el nivel central del Estado más que cumplir con las expectativas y necesidades de las ETAs

Este conjunto de dificultades se concretó en cada una de las experiencias autonómicas que son objeto de este trabajo. En el caso de la AIOC de Charagua Iyambae la elaboración del PGTC se llevó adelante en pleno proceso de conversión de municipio a AIOC. Este periodo se caracterizó en general por las pugnas de poderes entre los grupos que defendía los resabios del municipalismo y los que propugnaban la consolidación de la autonomía indígena. La elaboración del PGTC no escapó ni fue ajeno a esta correlación de fuerzas e intereses, por lo que solo pudo aprobarse después de que se consolidara el GAIOC como institución.

Una característica del PGTC de Charagua Iyambae reside en su diseño descentralizado. Esto responde a su organización territorial por zonas (6), que se refleja a la vez en la organización de su *Tëtarembiokuai Reta* (Órgano Ejecutivo) en seis instancias administrativas. En este marco, el Ñemboati Guasu (Asamblea Autonómica) decidió que el PGTC debía guardar correspondencia con esta peculiaridad del autogobierno y determinó descentralizar la planificación por zonas a partir de una disgregación del presupuesto general. Esto significaba realizar un cálculo aproximado de lo que correspondería a cada una de las seis zonas y al TRI, para a partir de esta aproximación determinar las acciones que serían incorporadas a la planificación en cada una de las gestiones del quinquenio (5 gestiones). De esta manera, esta se constituye en la primera experiencia de un PGTC construido a partir de acciones estratégicas descentralizadas enmarcadas en los lineamientos generales identificados por el GAIOC.

La elaboración del PGTC contó con el apoyo técnico no sólo del Ministerio de Planificación del Desarrollo, sino también de la cooperación internacional e instancias no gubernamentales. A pesar de los esfuerzos por construir un PGTC que respondiera a las necesidades de cada zona, no hubo apropiación social de sus contenidos. Por ello, el PGTC terminó convirtiéndose en un instrumento de planificación alejado de las necesidades y problemáticas reales que atingían a los ciudadanos. Además, debido a los plazos y condiciones técnicas tampoco se tuvo la capacidad de incorporar la cosmovisión guaraní en el plan, a pesar que el Estatuto prevé que toda acción pública debe apuntar a alcanzar el Yaiko Kavi Pave (Vivir Bien). En ese sentido, con el propósito de hacer este mandato estatutario efectivo, se ha iniciado la construcción del Yaiko Kavi Pave como instrumento de desarrollo bajo la visión propia de la Nación guaraní, que tiene el fin consagrar la política pública del GAIOC en el marco los principios y valores guaraníes. En este sentido el próximo PGTC deberá estar proyectado a partir del Yaiko Kavi Pave (Vivir Bien).

Cabe también mencionar que el Estatuto autonómico prevé una planificación a mediano plazo de carácter sexenal (seis años). El planteamiento del Plan Sexenal responde a criterios de organización territorial e institucional de Charagua, que se estructura en 6 zonas administradas por 6 ejecutivos zonales. A pesar de ello, el PGTC fue elaborado en el marco de una visión quinquenal (5 años), en correspondencia a la normativa nacional.

Todos estos elementos han hecho que el PGTC sea un documento carente de apropiación social y que sus contenidos no sean conocidos ni aplicados debidamente. Su aplicación aún es incipiente, aunque se debe resaltar que recientemente en la planificación de los Paz Zonales 2020 se incluyó al PGTC como instrumento orientador para determinar proyectos y actividades zonales. Los “Paz Zonales” son instrumentos de planificación comunitaria propia de las naciones y pueblos guaraníes. Por ello, todos los planes formales a mediano y corto plazo del GAIOC deben estar vinculados e integrados estrechamente también a estos planes zonales.

En el caso del GAIOC Raqaypampa el proceso de elaboración del PGTC inició con la formación de líderes comunales que tuvieron la tarea de realizar el relevamiento de información y demandas comunidad por comunidad, para posteriormente priorizar las acciones consensuadas en cada sindicato y cada subcentral. Esta formación recayó en dos líderes jóvenes por subcentral, y contó con el apoyo del PNUD y del Instituto Socio Ambiental (ISA) Bolivia. En tanto, los contenidos del fortalecimiento de capacidades, se centraron en la normativa referente al SPIE y los lineamientos metodológicos emitidos por el Órgano Rector (MPD) para una planificación integral.

Concluida la formación, los líderes iniciaron la recopilación de información y levantamiento de necesidades a partir de talleres realizados en todas las comunidades. Este proceso se desarrolló en el marco de las normas y procedimientos propios de la NYPIOC. Pero, también se implementaron instrumentos técnicos propios de la gestión pública, como, por ejemplo, la sistematización de información en el marco del análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Posteriormente, la información sistematizada que contenía las necesidades sectoriales y sociales de las cinco subcentrales, fue aterrizada en acciones que se introdujeron en el PGTC.

Por su parte, la información de contenido territorial fue facilitada por ISA Bolivia que contaba con información valiosa en referencia al ordenamiento territorial de Raqaypampa. De igual manera, fue de gran utilidad información contenida en un estudio realizado por el Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA) en la gestión 2013 sobre tierra, territorio y derechos colectivos en Raqaypampa.

El GAIOC, con el apoyo del PNUD e ISA Bolivia, inició la elaboración del PGTC con la información mencionada. Los primeros documentos del PGTC tenían el propósito de articular la planificación de desarrollo y la planificación territorial de la ETA. Posteriormente, se construyeron documentos preliminares que fueron validados y retroalimentados en talleres realizados en las comunidades de las cinco subcentrales. Una vez consensuadas orgánicamente las actividades a ser programadas, se logró consolidar un PGTC preliminar que fue sometido al ejercicio de concordancia con el PDES. Luego, se procedió a realizar algunos talleres comunales para realizar ajustes puntales a determinadas acciones. Finalmente fue aprobado por la Asamblea en calidad de instancia máxima de toma de decisiones, para luego ser enviado por la Autoridad Administrativa Autonómica (AAA) al Ministerio de Planificación del Desarrollo en busca de su homologación. Una vez que se contó con la concordancia homologada por el Órgano Rector, el PGTC fue aprobado por Ley indígena originario campesina.

En general, el PGTC responde a un proceso de elaboración participativa, y responde en cierta medida a las demandas y necesidades comunales. Sin embargo, fue elaborado en corto tiempo con el propósito de cumplir con su presentación en los plazos establecidos por norma. Esto, sumado a las exigencias metodológicas de concordancia, dificultaron la tarea de enmarcar la planificación de mediano plazo a los principios, valores y cosmovisión de la NYPIOC.

En el caso del GAIOC de Uru Chipaya, brevemente podemos mencionar que el PGTC fue desarrollado de forma participativa y en el marco de las normas y procedimientos propios. La construcción se realizó desde cada uno de los cuatro Ayllus: Aranzaya, Manazaya, Wistrullani, y Ayparavi. Esto significa, que el proceso de elaboración del diagnóstico de necesidades sectoriales, sociales y territoriales se basó en un análisis participativo, basado en consensos promovidos a través de los mänakas y ephnakas del territorio, según las cuatro dimensiones ancestrales sobre las que se erige la gestión comunitaria: pekś (querer), śiś (saber, conocer), lanqś (trabajo) , aśśiś (poder, que tiene fuerza) como base de la cosmovisión uru chipaya.

El Estatuto plantea una planificación a mediano plazo cuatrienal, es decir de 4 años. Ello en correspondencia al Tsjijwi, principio de equilibrio igualdad y espiritualidad con la pacha y los valores legados de los antepasados tales como: (Śiś, Lanqś, Aśśiś, Pekś y Tsänś). Por esta razón, este PGTC tiene una perspectiva temporal de cuatro años, que difiere del mandato quinquenal establecido por la ley del SPIE.

Al igual que los otros dos casos, la elaboración del PGTC estuvo condicionada tanto a los elementos técnicos propios de la metodología de concordancia como los plazos establecidos para su presentación y homologación por el Órgano Rector. Esto en cierta medida desencadenó en la disminución del diálogo territorial propio de los procesos de planificación participativa. Y en consecuencia en una débil apropiación y el desconocimiento del PGTC por autoridades y pobladores en general.

#### Organización administrativa

El Sistema de Organización Administrativa (SOA), es aquel sistema orientado a mejorar la estructura organizativa de las entidades públicas, simplificando, agilizando y haciendo más eficientes sus operaciones, con el propósito de dar respuestas oportunas a las necesidades de la sociedad. El Art. 1 de la Resolución Suprema 217055 señala que:

El Sistema de Organización Administrativa es el conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías, qué a partir del marco jurídico administrativo del sector público, del Plan Estratégico Institucional y del Programa de Operaciones Anual, regulan el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales.

La organización administrativa del Estado no es un fin en sí misma, es un medio para lograr resultados vinculados con la prestación de servicios y la garantía de los derechos de los ciudadanos. Por ello, el SOA tiene el propósito de consolidar un diseño organizacional que garantice un funcionamiento armónico, eficiente y efectivo, donde cada parte integrante de la entidad pública ejerza con precisión sus atribuciones, facultades y funciones operativas, para una óptima gestión pública. En el caso de los GAIOC, el SOA también debería tener el propósito de fomentar la gestión comunitaria. Garantizando que las estructuras organizacionales de estos gobiernos se compatibilicen con los sistemas políticos, jurídicos y sociales de sus NYPIOC

La implementación del SOA responde a tres momentos metodológicos: El análisis, en el que se reflexiona y evalúa la posible estructura organizacional. El diseño, en el que se identifica las necesidades, se diseña la estructura y los procesos, y se definen las instancias de coordinación y relación institucional. La implementación, la máxima autoridad ejecutiva aprueba y aplica un plan de implementación de la organización administrativa.

El SOA se define y ajusta en función de la Programación de Operaciones, y la planificación institucional de toda entidad pública. En el caso de las entidades territoriales autónomas, la organización administrativa deberá responder a los lineamientos establecido en su planificación de mediano plazo (PGTC), pero también a las competencias de titularidad de sus gobiernos. Pues, a través de la estructura organizativa se ejercen efectivamente las competencias, se ejecutan los programas, proyectos y acciones planificadas, y en consecuencia se garantiza la prestación de servicios a los ciudadanos.

Los instrumentos operativos del SOA son: 1. El Reglamento específico, emitido por la entidad pública, que debe desprenderse de la Resolución No 217055 (Norma Básica SOA), para determinar las responsabilidades de operación, control, revisión y formalización del funcionamiento de ETA. 2. Manual de Organizaciones y Funciones, formaliza los objetivos, las funciones, ámbito de competencia, la jerarquía, y las relaciones de coordinación y comunicación de las unidades organizacionales de la entidad pública. 3. Manual de Procesos, refleja en forma metódica, las operaciones y las tareas que deben seguirse para la ejecución de los procesos de la entidad. La Ley 1178, respecto el SOA, establece en el Art. 7 lo siguiente:

El Sistema de Organización Administrativa se definirá y ajustará en función de la Programación de Operaciones. Evitará la duplicidad de objetivos y atribuciones mediante la adecuación, fusión o supresión de las entidades, en seguimiento de los siguientes preceptos: a) Se centralizará en la entidad cabeza de sector de los diferentes niveles de gobierno, las funciones de adoptar políticas, emitir normas y vigilar su ejecución y cumplimiento; se desconcentrará o descentralizará la ejecución de las políticas y el manejo de los sistemas de administración. B) Toda entidad pública organizará internamente, en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades, los sistemas de administración y control interno de que trata esta ley.

La estructura orgánica institucional del GAIOC fue un requisito imprescindible para la apertura de sus cuentas corrientes fiscales, establecido en el reglamento de apertura de CCF del BUSA. Así, en el periodo de transición, los GAIOC debieron analizar, diseñar e implementar sus estructuras administrativas, para ser compatibilizadas por el MEFP y posteriormente aprobadas por ley autonómica. Por ello, establecer la estructura administrativa en los tres casos autonómicos que analizamos, no respondió a un proceso serio y detenido de reflexión, sino más bien a actos y determinaciones apresurados por causa de plazos y formalismos exigidos por la norma.

El SOA debió haber sido abordado desde una profunda reflexión de los GAIOC, que no únicamente se circunscriba y responda a su planificación (POA, PI, PGTC). El diseño de la estructura organizativa debió partir desde un análisis de los Estatutos autonómicos, como normas básicas institucionales de las AIOC, para garantizar que la libre determinación y el autogobierno sean reflejados en la institucionalidad del GAIOC. De esta manera, tal vez se hubiera intentado plantear un reglamento específico, un manual de organización y funcionamiento, y un manual de procesos, enfocados en trasladar la gestión comunitaria a las instancias administrativas, apuntando a la consolidación de una gestión pública intercultural.

El GAIOC Charagua Iyambae, tiene una organización administrativa altamente descentralizada en las seis Zonas. Esto condice con el autogobierno de la AIOC plasmado en el Estatuto autonómico. Así, el *Tëtarembiokuai Reta* (Órgano Ejecutivo), organiza la estructura del Tetarembiokuai Reta (TRI) en el marco de las siguientes unidades administrativas: 1. La Tesorería General, conformada por un tesorero general, un responsable de presupuesto y contabilidad; un responsable de contrataciones, activos y almacenes; y un responsable de recursos humanos. 2. La Dirección de Coordinación y Planificación, conformada por un responsable de género; un responsable de medioambiente; un responsable de obras públicas, que cuenta con el apoyo de un supervisor de obras públicas, un fiscal de obras y un responsable de mantenimiento; un responsable del SLIM que cuenta con el apoyo de un responsable de psicología; y finalmente la Unidad de Salud, conformada por un responsable de salud, un encargado del sistema de control financiero de salud (SICOF), un encargado de la farmacia institucional municipal (FIM), un coordinador Mi Salud, y un encargado del bono Juana Azurduy. 3. Dentro del organigrama institucional también figura un asesor legal, secretaria, chofer, y mensajería. Por su parte los Ejecutivos Zonales cuentan con una estructura organizativa propia que les permite ejecutar los proyectos y programas zonales.

En el caso del GAIOC de Raqaypampa, la Autoridad Administrativa Autonómica (AAA) cuenta con la siguiente estructura administrativa: 1. La Dirección Administrativa Financiera que cuenta con tres funcionarios, un responsable de finanzas y planificación, un encargado de presupuestos y contabilidad, un encargado de activos fijos y almacén. 2. La Dirección de Gestión Territorial Comunitaria que cuenta con un responsable de obras públicas, Dirección de Gestión Social Comunitaria, un Asesor Legal. También la AAA tiene los siguientes funcionarios bajo su dependencia, una secretaria, un intendente, un chofer, un director del Centro de Educación Alternativa (CEFOA), y un director de la Radio Comunitaria de Raqaypampa.

Por su parte, el Consejo de Gestión Territorial se organiza en dos comisiones: 1. Comisión de Gestión Social, Organizacional y Cultura, encargada de tratar los temas referentes a educación (CEFOA, unidades educativas, internado wawa wasi, etc); salud (centros de salud); Comunicación (Radio Originaria Raqaypampa); Organización (fortalecimiento orgánico). 2. Comisión de Gestión Territorial, encargada de tratar los temas productivos (organización económica comunitaria, vivero, minería, proyectos productivos, ferias agropecuarias, caminos); gestión de riesgos (desastres naturales, manejo del monte, seguro agrario, trancas).

Los funcionarios técnicos de la Autoridad Administrativa Autonómica también se constituyen en funcionarios técnicos del Consejo de Gestión Territorial. Esto en el marco de que ambas instancias son de naturaleza ejecutiva, pero también a que la AIOC no se rige por los principios de separación e independencia de órganos, principios propios de las formas de gobierno representativas.

El GAIOC de Uru Chipaya tiene una organización administrativa estructurada de forma compartida para el Mae Lanqsiñi Eph - Órgano Ejecutivo y para el Laymis Parla (Tantiñi Layminaka) - Órgano Legislativo. Es decir, que las unidades administrativas que pasaremos a describir son las instancias de asesoramiento y gestión que materializan el funcionamiento de ambas instancias. La estructura organizativa está conformada por: 1. La Tesorería, con un tesorero general (Paspitaja), un contador (Pas Sarayñi Ma Eph), un administrativo (Mantiñi Ma Eph). 2. Dirección de Desarrollo Productivo y Local (Wath Jaqiña Munñi) con un director o encargado, un operador de maquinaria pesada/recojo de basura (Xoxoñi Eph), un responsable de turismo y cultura (Uchunaka qamaña Thesni Ma Eph), y un responsable de desarrollo humano (Zon Jaqiña Tantiñi). Además, cuentas con otros funcionarios una secretaria (Kyriñi Eph), un portero/mensajero (Cuytiñi), un chofer (Awtu Chhatinñi Eph), y un asesor legal (Irpiri Eph).

La organización administrativa del GAIOC no es sólo un reflejo de un presupuesto reducido, sino también es consecuencia de que en la democracia comunitaria no son aplicables los principios de separación e independencia de órganos. En todo caso, se puede concluir que la organización administrativa del GAIOC Uru Chipaya se rige por el principio “Wayllicha” principio comunitario y de complementariedad con que se comprende a la de vida, establecido en el Estatuto.

La AIOC se fundamenta en la libre determinación y el autogobierno de las NYPIOC, la estructura organizacional de los gobiernos indígenas debe responder consecuentemente a estos dos pilares de la autonomía. Si bien, los GAIOC instituyen instancias administrativas con la finalidad de que sean estas las que se sometan a la administración pública, resguardando a la estructura orgánica u originaria a la que mantienen al margen de la administración pública y sus normas.

Se concluye que el Sistema de Organización Administrativa, si bien vulnera el autogobierno de las AIOC, tampoco responde cabalmente a los principios y valores de las NYPIOC sobre los cuales deberían estructurarse todas las instancias de sus gobiernos. Por lo que el análisis, diseño e implementación de la organización administrativa en el caso de los GAIOC, al margen de guardar observancia a la programación de operaciones, la planificación de mediano plazo, las competencias asignadas, y los Estatutos autonómicos, óptimamente deberían guardar correspondencia con los principios y valores de las NYPIOC. Sin embargo, en el caso del SOA más que un reto de modificación normativa para el Órgano Rector, la respuesta viene por una correcta y consciente elaboración del reglamento específico del SOA que deben elaborar las GAIOC.

#### Administración de Personal

El Sistema de Administración de Personal es el conjunto ordenado de normas, procesos y procedimientos sistemáticamente ordenados, que permiten la aplicación de las disposiciones en materia de administración pública de personal (servidores públicos). De acuerdo al Art. 9 de la Ley 1178:

El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos.

El Sistema de administración del personal (SAP), se estructura en base a cinco siguientes subsistemas: 1. Sistema de Dotación de Personal, es un conjunto de procesos para dotar técnicamente de personal idóneo a la entidad pública; 2. Subsistema de Evaluación del Desempeño, es un proceso permanente que mide el grado de cumplimiento de la programación operativa anual individual (POAI) de cada servidor público; 3. Subsistema de Movilidad de Personal, es un conjunto de cambios a los que se sujeta el servidor público desde que ingresa hasta que se retira de la administración pública; 4. Subsistema de Capacitación Productiva, es un conjunto de procesos mediante los cuales los servidores públicos adquieren conocimientos, desarrollan habilidades para mejorar su desempeño; y 5. Subsistema de Registro, es la integración y articulación de la información generada por el SAP.

La normativa referida a la contratación de personal no condice en determinadas cuestiones con la realidad de los GAIOC. La aplicación de cierta norma sustantiva retrasó el funcionamiento de estos gobiernos. Primeramente, fue difícil encontraban posibles servidores públicos en las comunidades de su jurisdicción, que cumplieran los requisitos establecidos para el desempeño de las funciones públicas. Por ejemplo, el requisito de “haber cumplido con los deberes militares”, en determinados casos no sólo ha imposibilitado que comunarios ejerzan la función pública, sino también el ejercicio de representación en calidad de autoridades administrativas. Los deberes militares rompen con lógicas y entenderes de determinadas NYPIOC, que en el marco de su cosmovisión crean sus relaciones desde principios de armonía y complementariedad.

Seguidamente, el reclutamiento de personal con un perfil que respondiera a conocimientos de gestión y administración pública, pero también a conocimientos de gestión comunitaria, fue casi una misión imposible. Hubiera sido acertado que la experticia de estos servidores reclutados no solo estuviera relacionada al manejo de recursos estatales sino también a capacidades y conocimiento de la NYPIOC, su cosmovisión y sus normas y procedimientos propios. Probablemente los GAIOC deberían haber desarrollado un reglamento específico SAP bajo criterios de interculturalidad, en coordinación y consensos con el MEFP. Ello tal vez hubiera posibilitado diseñar programaciones operativas anuales individuales (POAI) para los servidores públicos desde una perspectiva intercultural. Es decir, que los POAI pudieran promover destrezas más adecuadas a las realidades culturales y sociales de la AIOC, y no solo a las necesidades administrativas del GAIOC.

El Sistema de administración de personal, establece determinados estándares de profesionalismo y perfiles tecnócratas que hace difícil conseguir el personal dentro de la jurisdicción de las AIOC. Al verse imposibilitados de contratar habitantes de las AIOC como servidores públicos, los GAIOC se vieron obligados a captar profesionales provenientes de otros lugares del país.

Por si esto no fuera poco, el Art. 236 de la CPE estableció entre las prohibiciones para el ejercicio de la función pública “Nombrar en la función pública a personas con las que tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad”. En las tres AIOC analizadas en el presente documento, difícilmente puede evadirse esta prohibición, pues el parentesco y la afinidad prácticamente son reglas generalizadas en las relaciones sociales y personales en las que se construyen sus comunidades. A pesar de ello, la Constitución no debe aplicarse desde una lectura de la letra muerta de sus mandatos. Existe un sin fin de reglas interpretación que perfectamente pueden dejar exentos a los GAIOC de esta prohibición. Este mandato constitucional debe ser aplicado desde una interpretación sistémica y plural de la CPE, que se rige por los principios de pluralidad y pluralismo político y jurídico, que sobre pasan incluso este tipo de prohibiciones determinadas a través de mandatos regla.

Finalmente se puede mencionar el debate que se generó en torno a la remuneración de determinadas autoridades originarias que conforman parte de las instancias máxima de toma de decisión de los GAIOC. Asignarles un salario e incorporarlos a la escala salarial, les hacía servidores públicos, y por tanto, susceptibles a todos los controles y responsabilidades establecidos por la norma. Esto, nuevamente generó temor y a la vez desencanto con el modelo de gestión pública estatal.

Los argumentos expuestos son suficientes para plantear y emprender una propuesta de modificación al DS 26115, Norma Básica del Sistema de Administración de Personal, e incluso repensar los contenidos del Estatuto del Funcionario Público. Probablemente se podría integrar un capítulo específico para las GAIOC, o establecer determinadas salvedades para la aplicación de determinados mandatos. También es importante analizar la naturaleza de las autoridades administrativas y los servidores públicos de los GAIOC, quienes no sólo se someten a la normativa administrativa y de control vigente, sino también a los mandatos y decisiones de las máximas instancias de decisión de las GAIOC, a las normas y procedimientos propios y al control social que la máxima instancia.

#### Contratación de bienes y servicios

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo que regula la contratación de bienes y servicios, el manejo y la disposición de bienes de las entidades públicas. El SABS está compuesto por tres subsistemas: 1. Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, 2. Subsistema de Manejo de Bienes, 3. Subsistema de Disposición de Bienes.

En este acápite abordaremos los inconvenientes generales que los GAIOC han experimentado en la aplicación del Subsistema de Contratación de bienes y Servicios. El cual comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos administrativos para adquirir bienes, contratar obras, servicios generales y servicios de consultoría.

El Art. 304.III.10 de la Constitución establece como una competencia concurrente entre el nivel central del Estado y los GAIOC los “Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios". Esto significa que el constituyente comprendió que el Sistema de Administración de Bienes y Servicios para las autonomías indígenas debía enmarcarse en una nueva regulación, diferente a la que se someten todas las demás entidades públicas de Estado. Detrás de esta competencia constitucional, existe un implícito reconocimiento a la heterogeneidad de las instancias de administración pública del Estado Plurinacional. Y consecuentemente, devela el reconocimiento de posibles diversas formas de administración.

A pesar de ello, el nivel central del Estado no emitió una ley especial para normar el Sistema de Administración de Bienes y Servicios para las AIOC. Así, los tres GAIOC analizados en el presente documento, se vieron obligados a emitir su reglamento específico de administración de bienes y servicios en correspondencia a la Ley No 1178 (SAFCO) y el D.S. No 181 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Ambas normas preconstitucionales, que no concuerdan con la realidad social, económica e institucional de los GAIOC.

Ley 1178, Ley de Administración Pública y Control Gubernamental, en el Art. 10 establece que:

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios. Se sujetará a los siguientes preceptos:

a) Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas; diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de contratación; simplificará los trámites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago.

b) Las entidades emplearán los bienes y los servicios que contraten, en los fines previstos en la Programación de Operaciones y realizarán el mantenimiento preventivo y la salvaguardia de los activos, identificando a los responsables de su manejo. (…)

Así, el SABS se encuentra enmarcado al Programa de Operaciones, que define los requerimientos en cuanto a la calidad y la cantidad de los bienes y servicios necesarios para el proceso de funcionamiento de cada entidad pública. En consecuencia, se encuentra también estrechamente relacionado con el presupuesto, pues se ajusta en base a los límites financieros de la institución. En ese sentido, no se puede pretender que los montos o cuantías establecidas para la contratación de bienes y servicios sean similares para todos los GAIOC. Esto debido a que unos GAIOC reciben mayor presupuesto que otros, de acuerdo a los factores de distribución, en los que inciden criterios como por ejemplo el poblacional. En ese sentido, los presupuestos asignados a estos gobiernos difieren, y en consecuencia los montos que disponibles para la contratación de bienes y servicios también.

Las modalidades de contratación y cuantía del SABS, de acuerdo al Art. 4 del Decreto Supremo No 1497 son:

|  |  |
| --- | --- |
| **MODALIDAD** | **CUANTÍA** |
| Contratación menor | De 1 a 50.000 bolivianos |
| ANPE | Mayor a 50.000 hasta 1.000.000 Un Millón de Bo- livianos. |
| Licitación Pública | Mayor a 1.000.000 Un Millón de bolivianos. |
| Contratación por Excepción | Sin límite de Monto. |
| Contratación por desastres y/o emergencias | Sin límite de monto. |
| Contratación Directa de Bi- enes y Servicios | Sin límite de monto. |

Como mencionamos, el SABS se encuentra relacionado con el presupuesto, y en ese sentido se debería proponer que la modalidad de contrataciones vigentes deba ajustarse a la realidad presupuestaria de los GAIOC, con el fin de fortalecer y desarrollar sus economías. Por otro lado, los procedimientos para la contratación de bienes y servicios en un GAIOC, no pueden ser los mismos que procedimientos a los que se somete gobiernos que tienen presupuestos incomparables a los primeros. Condicionar a este tipo de procesos a contrataciones con tres cotizaciones o licitaciones públicas de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo que subidas al SICOES o medios alternativos de difusión, solamente favorece a empresas grandes que no son de las jurisdicciones de las AIOC. Cabe mencionar que la contratación de bienes y servicios en las GAIOC deberían enfocarse también a fortalecer y dinamizar la economía local, por ejemplo, a partir de compras estatales a productores de la AIOC. Tampoco se puede perder de vista que los proveedores son limitados, es decir, no existen muchos proveedores con residencia legal o habitual en la AIOC. Pero, además, en muchos casos estos proveedores no pueden cumplir con todos los requisitos establecidos por el SABS. Lo mencionado termina inviabilizando la economía local para la contratación de mano calificada o no, como para la compra de insumos propios del lugar, trayendo como lógica consecuencia una dinámica cíclica que coadyuva a reproducir la pobreza.

Las autoridades de las AIOC, con el apoyo de la Cooperación Internacional, y el Consejo Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC) solicitaron insistentemente al Órgano Rector gestione la emisión de la ley especial del Sistema de Administración de Bienes y Servicios para los GAIOC, pero la solicitud no fue atendida. Sólo en el escenario del Pacto Fiscal, los GAIOC lograron poner en la agenda, la modificación y adecuación de la normativa referente a contratación de bienes y servicios para los GAIOC. En el Consejo Nacional de Autonomías se aprobó la necesidad de adecuar esta normativa en el marco del autogobierno de los GAIOC, y actualmente ya existen las bases un anteproyecto ley.

#### Control gubernamental

El Control Gubernamental es el conjunto de acciones y mecanismos estatales de autorregulación, autocontrol y autoevaluación para garantizar la confiabilidad en el manejo transparente de recursos públicos, y en el logro de metas y resultados. De esta manera todo servidor público puede responder por su gestión. La Ley 1178 (SAFCO), plantea al control gubernamental como uno de sus sistemas que sirve para controlar la gestión del sector público. El Art. 13 de la ley 1178, dictamina lo siguiente:

El Control Gubernamental tendrá por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado. El Control Gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:

a) El Sistema de Control Interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y

b) El Sistema de Control Externo Posterior que se aplicará por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.

Al igual que el anterior sistema, el Art. 304.III.10 de la Constitución establece al control gubernamental como una competencia concurrente entre el nivel central del Estado y los GAIOC. Esto significa que el Constituyente al asignar esta competencia en particular a las AIOC, “Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios", comprendió que estas debían tener un tratamiento diferenciado del resto de las entidades públicas respecto al control. Principalmente, debido a que las autonomías indígenas fundamentan sus formas de gobierno en el ejercicio de la democracia comunitaria. Esto quiere decir, que la toma de decisiones no se restringe a la representación de las autoridades administrativas, sino por el contrario, estas autoridades se someten a las decisiones y determinaciones colectivas de sus máximas instancias.

El control gubernamental recae en la responsabilidad de la función pública, que surgen a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público. Quienes de acuerdo a la norma deben desempeñar sus funciones con eficacia, eficiencia, economía, transparencia, resultados y los demás principios de la administración pública que se encuentran establecidos en el art. 232 de la CPE. Así, la Ley 1178 establece cuatro tipos de responsabilidad por la Función Pública: 1. La responsabilidad administrativa, cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. 2. La responsabilidad ejecutiva, cuando la máxima autoridad ejecutiva ha incumplido con las obligaciones expresamente señaladas en la Ley 1178, o cuando su gestión ha sido deficiente o negligente. 3. La responsabilidad civil, cuando la acción y omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas causen daño económico al Estado, es decir, que el daño sea valuado en dinero. 4. La responsabilidad penal, cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares, se encuentra tipificada en el Código Penal.

El nivel central del Estado aún no emitió una ley específica que regule el control al que deben someterse las autoridades administrativas y los funcionarios públicos de las GAIOC. Por lo tanto, estos autoridades y funcionarios, se someten a la normativa vigente, que además de ser preconstitucional, es totalmente descontextualizada e inaplicable en términos reales para los GAIOC. Esto debido a que los GAIOC se erigen en el marco de la libre determinación y el autogobierno de sus NYPIOC, lo que significa que es la comunidad la que gobierna efectiva y directamente, a través de sus mandatos y determinaciones que deben ser estrictamente acatadas por las autoridades administrativas. Por ello, no es posible ejercer el control gubernamental a las autoridades administrativas y los funcionarios públicos de los GAIOC, en los mismos términos que las demás autoridades y servidores del Estado.

En ese sentido, la Contraloría General del Estado, debe encontrar los mecanismos e instrumentos necesarios para efectivizar el control, pero desde una mirada plural e intercultural. Esta tarea debe ser realizada a partir de un amplio reconocimiento de las formas de gobierno y el ejercicio de la democracia comunitaria en los GAIOC. Ambos elementos, basados en un permanente control social de las autoridades administrativas y los funcionarios del GAIOC, desde sus instancias máximas de toma de decisiones. Estos elementos deben ser considerados para plantear una responsabilidad compartida, que garantice el ejercicio del autogobierno en el marco de las normas y procedimientos propios, pero que también precautele el accionar a administrativo de este tipo de autoridades.

Finalmente, se debe señalar que el fortalecimiento de capacidades a autoridades administrativas y a funcionarios públicos de las GAIOC, tampoco estuvo en la agenda de la Contraloría General del Estado. Así, el nivel central del Estado no sólo sometió a los GAIOC a todas las normas de administración y control estatales, sino que tampoco priorizó a través del Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) la especialización de autoridades y funcionarios de los GAIOC en temas de gestión pública. Los procesos de capacitación en estas autonomías, fueron apoyados y articulados desde la cooperación internacional, en un esfuerzo conjunto de la GIZ y el PNUD con la Contraloría General del Estado.

A modo de concluir este acápite, podemos mencionar, que el nivel central del Estado no estuvo preparado para este desafió. Incorporar a los GAIOC al aparato estatal, significó someterles a normas de difícil cumplimiento para ellos. En muchos casos significó rifar su libre determinación a cambio de la administración de recursos públicos.

Por otro parte, tampoco existe un reconocimiento desde las instituciones estatales, a las actas y documentos que reflejan las decisiones asumidas colectivamente. Los mismos, a pesar que son instrumentos propios de la gestión comunitaria, y forman parte de las normas y procedimientos propios, carecen de validez frente al Estado, siendo que estando reconocidos por la CPE. Asumir la validez de estos documentos para atender todo requerimiento del GAIOS, es un reto de la construcción de una gestión pública intercultural que aún está pendiente.

Reconocer la heterogeneidad de las entidades del sector público y las formas de administración, permitiendo de esta manera la construcción de un nuevo modelo de gestión, donde confluyan las prácticas de la gestión comunitario con las de la gestión pública, debió ser el horizonte del Estado Plurinacional. Y aunque esta tarea no fue asumida oportunamente por el Estado, es importante reconocer que durante el proceso de discusión del Pacto Fiscal que se abordó con apertura la necesidad de reformas normativas de carácter administrativo para las GAIOC. El Servicio Estatal de Autonomías (SEA), fue el interlocutor entre los GAIOC y el Ministerio cabeza de sector (MEFP). Se debe reconocer que el Servicio Estatal de Autonomías en su calidad de instancia de coordinación técnica y secretaría técnica del Consejo Nacional de Autonomías (CNA), hizo el rol de facilitador en las negociaciones entre las demandas de las GAIOC y las posiciones del nivel central del Estado. Así, se instalaron mesas de análisis y negociación para encaminar un proceso de reforma normativa que permita una gestión pública intercultural. Existen avances que no deben paralizarse por ningún tipo de eventualidad de carácter político. Los GAIOC ameritan de normas nacionales garantistas de su libre determinación y su autogobierno. La sensación de frustración de virar a un sentimiento de optimismo basado en el legítimo reconocimiento de sus gobiernos como parte del Estado.

1. El Viceministerio de Planificación y Coordinación del Ministerio de Planificación del Desarrollo emitió estas directrices y procedimientos en el documento “Lineamientos Metodológicos para la Formulación de Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Estos Pilares son: 1. Erradicación de la pobreza extrema; 2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien; 3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral; 4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia; 5. Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero; 6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista; 7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra; 8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del Saber Alimentarse para Vivir Bien; 9. Soberanía ambiental con desarrollo integral y respetando los derechos de la Madre Tierra; 10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía; 11. Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir, no ser flojo y no ser adulón; 12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños; 13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar. [↑](#footnote-ref-2)