

AUTONOMÍAS INDÍGENAS Y REGIONES: UN BREVE REPASO

Carlos Huáscar Rocabado

Semanario Pulso, 16 Febrero 2007

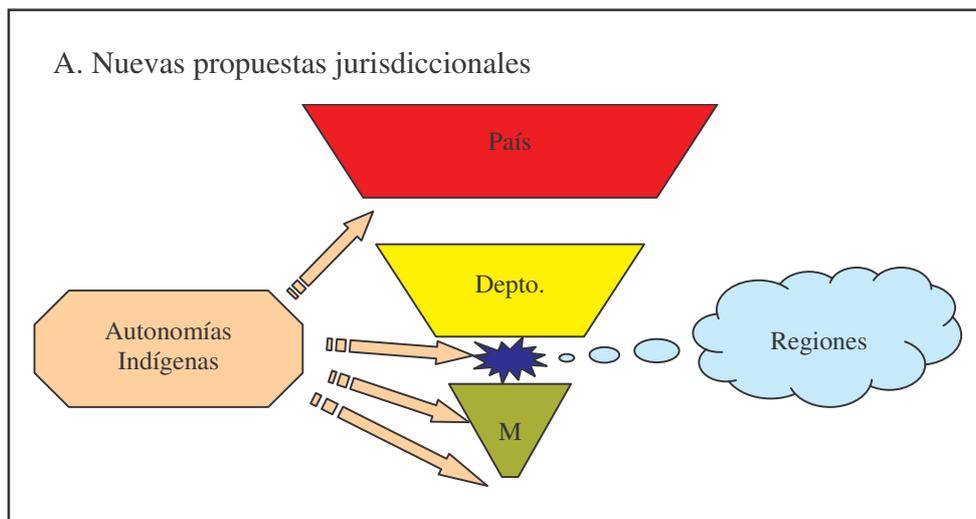
En distintas declaraciones públicas, de autoridades oficialistas y de aliados, se ha mencionado la voluntad política de no limitar el modelo autonómico al nivel departamental. El mismo nombre de la comisión 9 de la Asamblea Constituyente parece sugerir la amplitud del debate: "Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas, ...etc.". Dos propuestas de autonomía destacan por sobre el resto, ya que provienen del gobierno y de sus movimientos: las autonomías regionales y las autonomías indígenas; la cristalización de estas propuestas significaría la configuración de un estado ya no tri-territorial sino, como mínimo, tetra-territorial. Mostremos brevemente porque la inclusión de un nuevo nivel territorial, derivado de ambas propuestas, no está exento de complicaciones.

Regiones y/o autonomías indígenas

Si bien algunas propuestas no oficiales proponen una autonomía a nivel regional, ya sea intra- o trans-departamental, debemos mencionar que las regiones, tal como han sido propuestas por el gobierno, no constituirían a priori una autonomía en sí. Las regiones se constituirían sobre espacios que se suponen ya existentes; al dotar a estas regiones de autoridades con poderes desconcentrados (y no autonómicos, en su concepción restringida a la capacidad de legislación¹), estos espacios se convertirían en territorios. Se trata de una propuesta que pretende crear algo así como unas mancomunidades "mejoradas". En todo caso, no pretenden reconfigurar el territorio departamental sino desconcentrar el poder existente a este nivel.

Las autonomías indígenas tendrían un acomodo más flexible, o más caótico, del punto de vista del ordenamiento territorial, ya que este tipo de autonomía podría ejercerse a cualquiera de los siguientes cuatro niveles: distrito municipal, municipal, supra-municipal o inclusive trans-departamental. Se trataría de verdaderas autonomías, esto es, con órganos legislativos. Su origen ya no es espacial, como el de las regiones, sino cultural, ya que emanan directamente del deseo de autodeterminación de los distintos pueblos originarios.

Ambas propuestas difieren además en su origen como procesos: las regiones son un proceso de descentralización "desde arriba", puesto que su conformación vendría de la decisión del prefecto junto al gobierno nacional y las autoridades municipales. En cambio, las autonomías indígenas conforman un proceso "desde abajo", donde sólo falta definir el método de expresión de la voluntad de los pueblos (podría ser mediante consulta popular a nivel municipal). Simplificando políticamente, ambos procesos son el reflejo de las contradicciones del partido de gobierno: la región es tecnócrata y funcional, la autonomía indígena es originaria y reivindicativa.

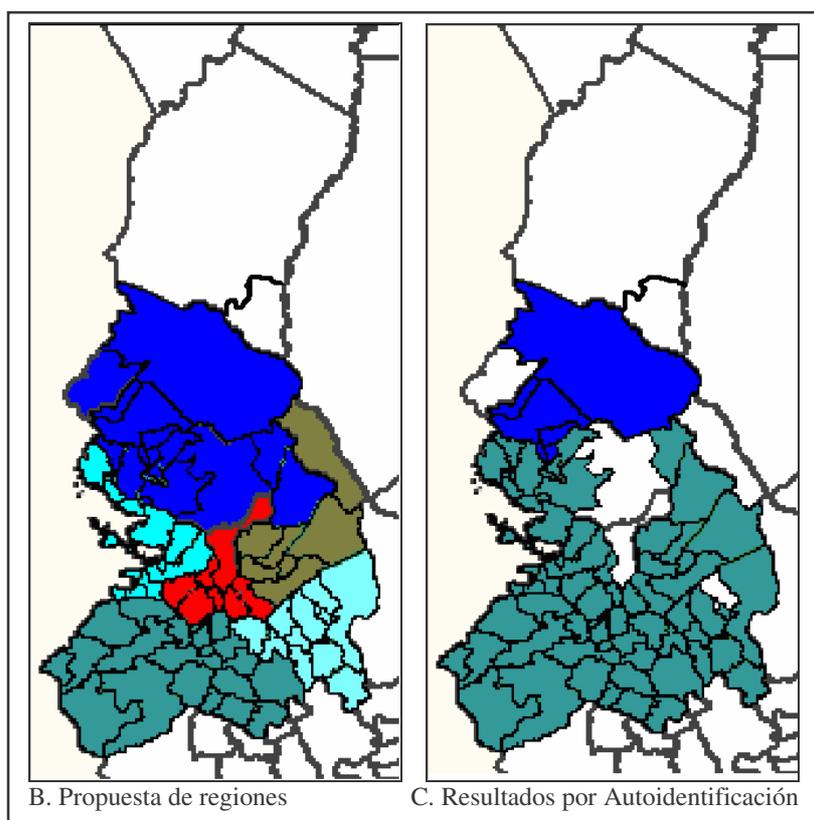


Superposición territorial

Si se limita la autonomía indígena al nivel municipal, ambas concepciones de descentralización podrían convivir sin problemas en el espacio nacional. En cambio, si los distintos gobiernos municipales indígenas manifiestan su voluntad de asociarse dentro de entidades territoriales más amplias, llamémoslas "regiones indígenas", los dos procesos chocarían a nivel territorial. En caso de no encontrar una solución a la superposición territorial de la autonomía para arriba y de la desconcentración para abajo, y se decida que ambas convivan, pasaríamos a una especie de estado penta-territorial. Sin duda, pasaríamos a ser un estudio de caso obligado en la literatura internacional sobre organización del estado.

Para ilustrar el problema de la asimetría territorial entre región y "región indígena", utilicemos como ejemplo el departamento de La Paz. En el cuadro B podemos apreciar la configuración de las siete regiones propuestas por el Viceministerio de Descentralización. En el cuadro C, ilustramos en colores aquellos municipios donde existe una mayoría de población indígena –verde para los municipios con mayoría aymara y azul para los municipios con mayoría quechua–ⁱⁱ. Las autonomías indígenas resultarían de cualquier combinación de estos municipios indígenas.

Claramente, vemos que hay regiones que juntan municipios aymaras con municipios sin mayoría indígena (es el caso de la región Yungas con el municipio de Palos Blancos, la región Valles del Sur con el municipio de Cajuata, la región metropolitana con el municipio de La Paz). La región de Valles del Norte juntaría municipios aymaras con municipios quechuas y con municipios sin mayoría indígena. En resumen, sólo tres de las siete regiones estarían compuestas por municipios de la misma cualidad cultural: Amazonía, Altiplano Norte y Altiplano Sur; las otras cuatro regiones no coincidirían con la base cultural de los municipios que las componen.



Encontrando un punto medio

Si bien la región constituye una unidad espacial ventajosa, ya que corrige la existencia de municipios pequeños e inviables, su propuesta no ha tomado en cuenta el momentum político, donde, de manera correcta o no, se están priorizando las reivindicaciones de las naciones originarias. El que se haya sugerido la región como posible reemplazante del departamento terminó por demonizar esta propuesta. Sin embargo, y a pesar de su tan poca auspiciosa entrada en el debate sobre descentralización, sí es posible que la región resista a la probable llegada, desde abajo, de la autonomía indígena. Por ejemplo, el departamento de Oruro, cuyas autoridades son del mismo color político que el gobierno nacional, estaría ya adelantándose, dando los primeros pasos hacia su "regionalización".

Una posible solución intermedia, para occidente, sería el rediseñar las regiones según los resultados del hipotético proceso de consulta popular, constituyendo las "regiones autónomas indígenas". Es cierto también que manteniendo los límites de las regiones propuestas, heterogéneas culturalmente, se resaltaría la cualidad intercultural de las mismas, cualidad que se pretende impulsar en la nueva visión de Estado. La regionalización en oriente debería ser mucho más sencilla de acometer, debido al tamaño limitado de los pueblos indígenas y a las múltiples ventajas de la región como unidad territorial base para la desconcentración intra-departamental. Este proceso choca sin embargo con la voluntad de los prefectos de la media luna, críticos a cualquier propuesta proveniente del gobierno y ansiosos de crear sus propios modelos de desconcentración.

Por último, mencionemos dos aspectos que deben ser tomados en cuenta para la articulación de un nuevo nivel territorial, sea cual sea su formato:

- Dada la multiculturalidad de municipios, regiones y departamentos, es esencial proteger los derechos de las minorías al interior de las nuevas entidades territoriales autónomas, especialmente el uso de lenguas. Una solución es el modelo belga de "*communes á facilités*", similar al "biculturalismo" sugerido por Albò y Barrios.
- No sólo existirían asimetrías competenciales entre departamentos autónomos y no autónomos, sino también entre regiones indígenas autónomas y regiones no indígenas desconcentradas. Un estudio preciso y a fondo sobre la asignación de competencias y recursos debe acompañar al debate sobre ordenamiento territorial y gobierno.

La conformación de un nuevo nivel de gobierno, si bien busca incentivar el desarrollo espacial y el empoderamiento de lo indígena, deberá cuidar estas variables, y muchas más, para no degenerar en la creación de un ogro territorial ingobernable.

ⁱ Albò, X. y Barrios F. (2006) "Por una Bolivia Plurinacional e Intercultural con Autonomías". Documento de Trabajo 01/2006. PNUD.

ⁱⁱ Usamos la variable de autoidentificación, donde mayoría significa 50% más uno. Se ha utilizado el sistema SIGEL, aplicación adjunta a Molina, R. y Albó, X. (2006) Gama étnica y lingüística de la población boliviana. La Paz: PNUD.