

### III. GOBIERNOS INDÍGENAS





## 8. El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca

Gonzalo Colque  
John Cameron<sup>1</sup>

---

Al amanecer del 12 de marzo de 1921, más de tres mil aymaras marcharon hacia el pueblo de Jesús de Machaca y lincharon al Corregidor nombrado por el gobierno desde la ciudad de La Paz, a su familia y a personas cercanas. Los comunarios prendieron fuego a la casa del Corregidor y de otros hacendados mestizos antes de retornar a sus comunidades. Este histórico levantamiento que fue provocado por la muerte por inanición de un comunario apresado, fue parte de una lucha mayor que se extendía en todo el altiplano de Bolivia por el control indígena de los gobiernos locales, por el acceso a la educación, en contra de la usurpación de tierras comunales por parte de las haciendas y en contra del abuso de los hacendados y autoridades gubernamentales. Dos días después del levantamiento y pese a las instrucciones del gobierno del Presidente Bautista Saavedra de proporcionar apoyo político a las comunidades aymaras, el ejército boliviano envió al Regimiento Avaroa de la localidad cercana de Guaqui a Jesús de Machaca. Los soldados persiguieron y masacraron a decenas de comunarios sospechosos de haber participado en el levantamiento e indiscriminadamente quemaron cientos de casas y mataron cientos de animales domésticos (Ver Choque y Ticona 1996).<sup>2</sup>

Ochenta y tres años más tarde, el levantamiento de 1921 y la posterior masacre se convirtieron en acontecimientos clave en la memoria histórica de Jesús de Machaca. En la mañana del 12 de marzo de 2004, más de mil comunarios una vez más reconstruyeron el histórico marzo marchando hacia el pueblo vestidos con el atuendo tradicional, agitando las *whipalas* multicolores del movimiento indígena boliviano y lanzando petardos caseros. El 2004 se conmemoró por décimo tercer año consecutivo el levantamiento y la masacre de 1921. Desde entonces, cada conmemoración representa un elemento central y simbólico de una nueva y más amplia reconstrucción y revitalización de las tradiciones de Jesús de Machaca donde resalta la lucha por la autonomía política y el control territorial, en un nuevo contexto político marcado por la descentralización municipal. De hecho, en el año 1994, el entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y el Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, escogieron la conmemoración de Jesús de Machaca como el lugar y la ocasión para el lanzamiento de la Ley de Participación Popular que luego se constituyó en la columna vertebral de la descentralización en Bolivia como parte de una estrategia política por conseguir el apoyo indígena para la descentralización (Ver Ticona y Albó 1997: 281-286).

---

La versión original de este texto ha sido publicada en inglés en el libro: Cameron, John, *Struggles for Local Democracy in the Andes*, Canadá, First Forum Press, 2009.

- 1 John Cameron, PhD (York), es cientista social, catedrático e investigador en el Departamento de Estudios de Desarrollo Internacional, Universidad de Dalhousie. Halifax-Canadá.
- 2 El número exacto de muertos es desconocido, las fuentes indican que 16 mestizos fueron asesinados en el levantamiento del 12 de marzo y entre 20 y 118 comunarios fueron muertos en la posterior 'masacre' (ver Choque y Ticona 1996: 74).

En la mañana de marzo del 2004, el ánimo entre los machaqueños fue triunfante, no simplemente por la celebración de un acontecimiento clave en la historia local, sino porque además estaban a puertas de una victoria que perfilaba como la más importante de su lucha de siglos por proteger y consolidar la autonomía política e indígena machaqueña. Poco antes, en 2002, los machaqueños ya habían logrado otra conquista, la promulgación de la Ley del Congreso Nacional N° 2351 que declaró a Jesús de Machaca como nuevo municipio. Sólo restaba la realización de las elecciones municipales en meses más tarde (diciembre de 2004), lo que concedería el poder municipal al Cabildo de la *Marka* de *Ayllus*<sup>3</sup> y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA), que liderizaba la lucha por el poder municipal indígena. Finalmente, nueve meses más tarde, los machaqueños eligieron a sus autoridades municipales constituidas por un alcalde municipal y cinco concejales (tres hombres y dos mujeres). El alcalde y tres de los concejales, incluyendo a ambas mujeres, fueron postulados por MACOJMA siguiendo las prácticas tradicionales de elección según normas y procedimientos propios. Los otros dos concejales eran candidatos del Movimiento al Socialismo (MAS).

Esta victoria de MACOJMA en la elección municipal de 2004 marcó el inicio de otra lucha mucho más difícil: la constitución de un "municipio indígena" en Jesús de Machaca, es decir, un gobierno municipal no sólo esté sujeto al control indígena sino también gobernado conforme a prácticas propias de toma de decisiones sujetas a la autoridad moral del Cabildo de MACOJMA. Quienes propusieron la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, afirmaban que ésta facilitaría la incorporación

de usos y costumbres indígenas en el gobierno municipal, pero las primeras experiencias en Jesús de Machaca rápidamente revelaron que la combinación de la lógica y el diseño liberal/occidental de instituciones estatales con las formas indígenas de toma de decisiones, era un desafío mucho más complejo de lo que muchos pensaban inicialmente. El relativo éxito de Jesús de Machaca en el aprovechamiento de la Ley de Participación Popular y posteriores legislaciones de descentralización para continuar en su lucha por la autonomía local, los puso a la vanguardia del movimiento indígena boliviano (ver Andolina 2001). Sin embargo, las tensiones ya existentes en el marco de la dominante democracia liberal representativa y las formas de gobierno comunales (ver Rivera Cusicanqui 2003) se intensificaron en el contexto de la descentralización, del mismo modo que los esfuerzos por combinar formalmente las formas comunales de gobierno con las del municipio de origen liberal. Mientras algunos estudiosos enfatizaron los rasgos profundamente democráticos y deliberativos de los gobiernos comunales (Carter y Albó 1988: 477; Rivera Cusicanqui 2003; Van Cott 2008), otros han destacado que estas tendencias democráticas coexisten con rasgos cuasi autoritarios y corporativos, por ejemplo, como que las decisiones tomadas por consenso en el Cabildo no pueden ser refutadas (ver Ströbele-Gregor 1994; 1996), y que existía la exclusión de facto de los jóvenes y mujeres de las posiciones de liderazgo social y político. La búsqueda por incorporar expresamente las formas comunales de toma de decisiones en el sistema municipal también ha generado tensiones internas en Jesús de Machaca. Los comunarios desde su lógica comunal debaten y luchan por superar las relativas ventajas de los modos de democracia

3 El Ayllu es una forma andina de organización sociopolítica con orígenes precoloniales. Los Ayllus están normalmente compuestos de varias comunidades conectadas por un parentesco real o imaginario. Históricamente la mayoría de los ayllus estuvieron compuestos por zonas geográficas discontinuas en diferentes pisos ecológicos como estrategia de seguridad alimentaria dadas las difíciles condiciones medioambientales de los Andes. Una *Marka* es una entidad sociopolítica con mayor territorio que puede estar compuesta ya sea de dos a veinte ayllus. En la cosmovisión aymara una *marka* representa un cuerpo humano y cada ayllu representa una parte específica del mismo - ver Astvaldsson (1997) Condarco y Murra (1987); Harris (1987); Platt (1982); Rasnake (1988); Rivera Cusicanqui (1990); Taller de Historia Oral Andina (1995); Ticona y Albó (1997).



liberal. En este contexto, es evidente que el éxito inicial del proyecto de “municipio indígena” de Jesús de Machaca ha generado nuevos desafíos para la lucha por la autonomía política de los indígenas, mas allá de lo que inicialmente se habían propuesto.

Este capítulo examina la lucha indígena por controlar el poder municipal y combinarlo con las formas comunales de gobierno en Jesús de Machaca. El capítulo se concentra en el período 1994-2008 y es un esfuerzo por complementar el trabajo de un grupo de estudiosos del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), quienes cuidadosamente documentaron la historia de Jesús de Machaca desde sus orígenes precoloniales hasta finales del siglo XX (ver Astvaldsson 1997; Choque 2003; Choque y Ticona 1996; Ticona y Albó 1997). Comprender los actuales desafíos del gobierno municipal indígena de Jesús de Machaca requiere un análisis específico de la trayectoria histórica de la región. La sección I examina las raíces históricas del actual sistema comunitario de gobierno, con particular énfasis en la evolución histórica del predominante sistema local de tenencia de la tierra y los actuales patrones de migración. Se argumenta que la particular fortaleza de las formas de gobierno comunales está estrechamente conectada al arraigado sistema de control comunal de la tierra y a su notable distribución equitativa. La sección II analiza el reciente contexto político en el cual emergió la lucha por un municipio indígena, con énfasis en las vicisitudes de las formas de gobierno comunales y la constante reconstrucción de las tradiciones del *ayllu*. La sección III examina cómo los machaqueños respondieron a la descentralización municipal, y la Sección IV analiza las tensiones que han surgido en el difícil matrimonio entre la descentralización municipal y las formas comunales de gobierno.

## 1. Las raíces históricas del gobierno comunal en Jesús de Machaca

Jesús de Machaca es una *marka* que agrupa a veinticuatro *ayllus* de origen precolonial. Siguiendo la cosmovisión aymara esta *marka* está dividida en dos partes, Parcial Arriba y Parcial Abajo. Al momento de escribir este ensayo, Parcial Abajo llamada en aymara *Manqha Suxta*, estaba compuesta por dieciocho *ayllus*, cubría el 70% del territorio y acogía al 80% de la población de Jesús de Machaca. Está representada por MACOJMA o comúnmente llamada el Cabildo.<sup>4</sup> Parcial Arriba, conocida en aymara como *Arax Suxta*, estaba compuesta por seis *ayllus*, abarcando el 30% del territorio de la *marka* con el restante 20% de la población. Está representada por una organización paralela, con evidente menos poder político, llamada *Marka de Ayllu* y Comunidades Originarias de *Arax Suxta* (MACOAS). A principios de la década de 1990, estas organizaciones a la cabeza de MACOJMA se convirtieron en las fuerzas protagonistas de la lucha por el poder municipal. Como ya hemos mencionado, en el año 2004 Jesús de Machaca se convirtió en municipio cuyos límites político-administrativos corresponden casi por completo al territorio de la *marka* del mismo nombre. Esta coincidencia territorial diferencia a Jesús de Machaca de la mayor parte de otras *markas* y municipios de Bolivia, donde los territorios indígenas u originarios están fragmentados o divididos por los límites estatales republicanos y en los cuales, por tanto, las luchas indígenas por su autonomía no pueden combinarse tan fácilmente con esfuerzos por controlar el gobierno en una sola jurisdicción municipal. En contraste, Jesús de Machaca es a la vez *marka* y municipio gobernado por dos sistemas paralelos de toma de decisiones, uno, con orígenes precoloniales basado en la cosmovisión aymara y formas de gobierno comunales y, el otro, basado

4 La *marka* de Jesús de Machaca históricamente estaba compuesta por doce *ayllus*, seis en el parcial arriba y seis en el parcial abajo. Los conflictos internos posteriores y los esfuerzos por acceder a recursos del Estado dieron lugar a la subdivisión de los seis *ayllus* del parcial abajo en dieciocho *ayllus* que existen hoy y que son parte de MACOJMA.

en las leyes diseñadas por el Estado republicano para regular los gobiernos municipales. Habiendo luchado por la constitución del municipio como estrategia para avanzar hacia la autonomía política y cultural, el desafío que luego los machaqueños han tenido que enfrentar (después de 2004) ha sido tomar ventaja de las nuevas oportunidades que el poder municipal abría pero sin socavar el propio sistema de gobierno que en primer lugar se pretendía proteger, es decir, crear “una forma autóctona de modernidad” o de modernidad propia. (Ströbele-Gregor 1996: 82)

El municipio de Jesús de Machaca está localizado en la parte altiplánica del Departamento de La Paz, en la Provincia Ingavi, a tres horas de viaje en bus desde la ciudad de El Alto. Tiene una extensión territorial de 939 km<sup>2</sup>, al norte está dominado por una cadena montañosa la cual lo aísla del microclima menos frío del Lago Titicaca. Los suelos son poco profundos, arenosos y rocosos que, dada la altitud del municipio (3.800 msnm en su más baja elevación), sólo permite el cultivo de algunas variedades de plantas resistentes que pueden sobrevivir a la severa presión climática. La mayor parte de

la producción agrícola está destinada al consumo familiar y a la alimentación del ganado (principalmente ganado vacuno y llamas); la venta de carne y leche es la principal fuente de ingresos. Mientras que los expertos agrónomos estiman que en el altiplano se requieren 5 hectáreas de tierra por cabeza de ganado, en promedio cada familia accede apenas a 7 hectáreas (Colque 2005: 42). El resultado de la dependencia de un modo de vida basado en la agricultura y ganadería en un ecosistema de fragilidad y alto riesgo, es que los 13,247 machaqueños no han podido evitar el alto nivel de pobreza material que sufren. Los ingresos familiares están entre 400 y 500 dólares por año (Colque 2005: 40) y según el Censo 2001, apenas uno de diez hogares tenía electricidad, sólo dos de diez tenía agua potable y nueve de diez hogares utilizaba la bosta como el principal combustible para cocinar. Menos de 1% de las casas tenía un televisor, refrigerador, vehículo o teléfono celular y el 94% de las casas tenía pisos de tierra (MACOJMA 2005: 78, 83). El diagnóstico de salud realizado el año 1980 indica que cerca del 70% de los niños machaqueños sufrían de desnutrición crónica (CIPCA 1989: 15).

**Cuadro 1**  
**Datos sociales seleccionados Jesús de Machaca - Bolivia**

Características generales	
Superficie total (2001)	939 km <sup>2</sup>
Población total (2001)	13,247
Población masculina (2001)	6,387
Población femenina (2001)	6,860
Primera lengua aymara (2001)	88.96%
Primera lengua español (2001)	10.50%
Auto identificación étnica como aymara (2001)	93.75%
Alfabetismo - Hombres mayores de 15 (2001)	91.65%
Alfabetismo - Mujeres mayores de 15 (2001)	70.32%
Promedio de número de años de Educación formal para hombres mayores de 15 años (2001)	6.7
Promedio de número de años de Educación formal para mujeres mayores de 15 años (2001)	3.8
Mortalidad Infantil (2001)	69.7 / 1000 nacidos vivos

Sustento e Ingresos (2004 <sup>5</sup> )	
Promedio total de ingresos familiares	\$397 (100%)
Ingresos provenientes de la agricultura y ganadería	\$235 (59%)
Ingresos no provenientes de actividades agrícolas (migración)	\$70 (18%)
Ingresos no laborales (bonos estatales, Bono Dignidad, remesas)	\$92 (23%)
Vivienda	
Techos de paja	61.64%
Techos de calamina, madera o cemento	38.36%
Pisos de tierra	93.75%
Pisos de cemento, ladrillo o madera	6.25%
Servicios Básicos	
Viviendas con agua potable	21.58%
Viviendas con electricidad	9.56%

Fuente: (MACOJMA 2005).

La pobreza material de Jesús de Machaca ha estado acompañada por un sistema inusualmente cohesionado de gobierno comunal y organización sociopolítica sustentados en la tradición del *thaki*, o camino de la vida, que regula las responsabilidades comunales y el ejercicio de autoridad de los miembros de la comunidad. La supervivencia del sistema *thaki* -que se ha desestructurado parcialmente o completamente en muchas otras partes del altiplano- está estrechamente conectada al sistema comunal de control de la tierra. Este último tiene orígenes coloniales y fue restablecido después de que los propios caciques machaqueños lograran comprar sus tierras de la corona española en los siglos XVI y XVII, propiedad que fue defendida tenazmente en el subsecuente período liberal de expansión de la hacienda a fines del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX. El acceso a las tierras colectivamente controladas está condicionado al cumplimiento de obligaciones comunales establecidas en el sistema del *thaki* lo que genera un poderoso incentivo para asumir cargos de autoridad y participar en la toma de decisiones locales. Sin embargo, el sistema comunal de control de la tierra, que está detrás de la relativa fuerza de la forma de gobierno de Jesús de Machaca, coexiste en constante tensión

con las migraciones permanentes y temporales que, a la vez, facilitan y desafían el poder político de MACOJMA y su forma comunitaria de toma de decisiones.

El concepto aymara de *thaki* puede describirse mejor como un camino de vida predeterminado, camino de responsabilidades y roles de autoridad comunales que todos deben cumplir para que sean considerados como personas o miembros plenos de la comunidad y ejercer los derechos por pertenecer a una colectividad, incluyendo el acceso a las tierras comunales (ver Ticona y Albó 1997: 65-88; Plata, Colque y Calle 2003). Tal como un comunario afirma, “*el thaki, es una escuela de vida en la cual la gente aprende a servir a la comunidad*” (Plata, Colque y Calle 2003: 57). El sistema del *thaki* es clave para la relativa fuerza de las formas comunales de gobierno y el poder político de Jesús de Machaca aunque también es una fuente de tensión social y política en la medida que los machaqueños tratan de sobrellevar la incómoda relación entre los arraigados sistemas de gobierno comunal diseñados para subsistir en un sistema ecológico difícil y las fuerzas de modernización del Estado y la globalización. Después de la Revolución de 1952, los sucesivos gobiernos sistemá-

5 Fuente para datos sobre sustento e ingresos: Colque 2005: 40.

ticamente se esforzaron por socavar las formas tradicionales de organización y de gobierno en nombre de la modernización. Además, en un contexto económico donde la continua migración campo-ciudad forma parte de una estrategia elemental de subsistencia, los machaqueños permanentemente tienen que lidiar, por un lado, entre sus obligaciones comunales y, por otro, la lógica moderna, cultural urbana e individualista. En Jesús de Machaca esta tensión está mediada hasta cierto punto por su excepcional sistema de control comunal de la tierra aunque las influencias culturales y urbanas de modernización son igualmente fuertes.

Los comunarios comienzan formalmente el camino del *thaki* una vez que se casan y forman pareja. A partir de entonces se espera que asuman una serie de servicios comunales predeterminados teóricamente en pareja como hombre y mujer, siguiendo el concepto andino de *chachawarmi* o complementariedad de género (ver Harris 1978). Tales servicios comprenden desde trabajos físicos en proyectos de infraestructura de la comunidad hasta la organización con recursos propios de celebraciones y rituales religiosos. Como miembros de la comunidad los comunarios adquieren experiencia, se mueven por el *thaki* y esperan asumir cargos de autoridad con mayores responsabilidades comenzando en el cargo de *Mallkus* originarios o autoridades comunales ascendiendo a *Jiliris Mallkus* (autoridades del *ayllu*) hasta llegar a *Jach'a Mallku* (autoridad de la *marka*). Además de los incentivos materiales existentes para el cumplimiento a cabalidad de las responsabilidades con la comunidad, Ströbele-Gregor resalta que la cosmovisión aymara refuerza la tradición de servicio a la comunidad: "únicamente cumpliendo todas y cada una de las obligaciones con ellos [ancestros muertos y seres sobrenaturales] y con la comunidad, uno puede estar seguro de la protección y la generosidad de las fuerzas sobrenaturales" (1996: 78).

La instancia máxima de toma de decisiones de Jesús de Machaca es el Cabildo de *mallkus*, que representa a las cerca de 70 comunidades agru-

padadas en 18 *ayllus* pertenecientes a la Parcialidad Abajo (*Manqha Suxta*). En la práctica, los cargos de autoridad son ejercidos principalmente por los hombres pero necesariamente deben estar acompañados por su pareja como respaldo simbólico para las reuniones del Cabildo. En el sistema del *thaki*, los cargos de autoridad son obligaciones asignadas comunamente basadas en el cumplimiento de anteriores responsabilidades; en teoría, sólo quienes han pasado el cargo de *Mallku* pueden ser considerados para el cargo de *Jach'a Mallku* y así sucesivamente. Debido a que el ejercicio de los cargos es una obligación más que un resultado de méritos individuales o acuerdos políticos, no es remunerado; las autoridades de los *ayllus* y de la *marka* deben pagar con sus propios recursos todos los gastos asociados con su posición. En consecuencia, los costos económicos de los cargos de autoridad pueden ser muy altos y los comunarios están a menudo altamente endeudados inclusive durante cinco o seis años después de haber asumido un cargo mayor. Para mitigar los altos costos y prevenir la concentración del poder, los cargos de autoridad son asignados de forma rotativa y anualmente, mediante elecciones que se llevan a cabo cada mes de julio.

El sistema del *thaki* y la fuerte organización sociopolítica que ha ayudado a sostenerlo han persistido en gran parte debido al excepcional sistema comunal de tenencia de la tierra en Jesús de Machaca, que, no obstante, también afronta serios desafíos internos y externos (ver Colque 2005 para un análisis más detallado). Toda la tierra apta para la agricultura es trabajada y cultivada casi en su totalidad por las familias de forma individual. Los derechos de acceso y uso de la tierra se transfieren de generación en generación, pero en última instancia toda las tierras están controladas comunamente y el acceso y uso dependen del cumplimiento de las obligaciones comunales. En Jesús de Machaca, la presión social para que todos se adscriban al sistema del *thaki* es muy fuerte. Los mecanismos más comunes para garantizar que los comunarios cumplan con sus deberes y roles contemplan medidas de humi-



llación pública, amenazas y hasta la pérdida del derecho a participar en reuniones comunales. Las medidas más extremas incluyen la confiscación del ganado y en última instancia hasta la reversión de la tierra comunal (ver Plata, Colque y Calle 2003: 71). Este sistema de control de la tierra genera frecuentes e intensos conflictos dentro de las comunidades pero su legitimidad en gran medida no es cuestionada, siendo una evidencia de ello el retorno regular de los migrantes de El Alto y La Paz a Jesús de Machaca para asumir los cargos de autoridad y conservar así su acceso familiar o individual a la tierra. Cuando los migrantes, llamados también residentes, están imposibilitados de cumplir sus obligaciones acuden a sus familiares en la comunidad para que cumplan por ellos sus deberes. En resumen, el control comunal de la tierra es el factor central que sostiene la organización sociopolítica, tanto a nivel de comunidades como en la *marka* de Jesús de Machaca. Como Julia Ströbele-Gregor observa en otras regiones aymaras similares del altiplano con poca penetración del sistema hacendal “*el poder comunal de toma de decisiones concerniente a la disposición de las tierras... creó una base económica para el mantenimiento de estructuras comunales y modelos de organización ‘tradicionales’*” (1996: 77).

Históricamente, la comunidad y el control comunal de la tierra garantizaron el acceso a tierras agrícolas y de pastoreo en diferentes pisos ecológicos e incluso en diferentes regiones geográficas como una forma de seguridad alimentaria en un contexto de alto riesgo. En Jesús de Machaca, la tierra comunalmente controlada, no puede ser comprada o vendida y menos alquilada, aunque la aparcería se da en pequeña escala. Aunque en parte la razón para la exclusión de la tierra comunal del mercado es su bajo potencial productivo, la persistencia del control comunal ha asegurado un muy alto grado de equidad en el acceso a la tierra. Un estudio de caso sobre la tenencia de la tierra en el *ayllu* de Titikani Takaka, un *ayllu* típico de Jesús de Machaca, encontró que el coeficiente de Gini del uso de la tierra era excepcionalmente equi-

tativo, 0.16 (ver Colque 2005: 37-38). Además, mientras una familia tenía en promedio entre 2 a 20 hectáreas, las decisiones comunales aseguraron un balance entre la calidad de los suelos y la cantidad de la tierra, de modo que las familias con menos parcelas usufructuaron las de mayor potencial agrícola que aquellas con más superficie de tierra, pero menos productiva. En consecuencia, los ingresos familiares en Titikani Takaka eran notablemente equitativos, con un coeficiente de Gini de 0.20, que por ejemplo contrasta significativamente con el coeficiente de Gini de 0.65 para los ingresos en el resto del sector rural en Bolivia (Colque 2005: 42). La diferenciación de ingresos también está mediada por el sistema del *thaki*, así como por la exigencia a los comunarios de pagar de sus propios ingresos los costos asociados al ejercicio de los cargos de autoridad, incluyendo viajes a la ciudad de La Paz, pagos por servicios jurídicos y celebraciones rituales. De este modo, estos fuertes mecanismos sociales permiten redistribuir la riqueza o los excedentes entre todas las comunidades y *ayllus*, mecanismo que ha ayudado a prevenir la concentración del poder económico y político en algún grupo familiar en particular. Sin embargo, los altos grados de equidad en el acceso a la tierra y en ingresos no deberían ser idealizados ya que esto es casi un sinónimo de los altos niveles de pobreza y de dependencia de la migración (ver debajo). Como Urioste (1989) afirma, en la Bolivia rural los altos niveles de igualdad socioeconómica sólo son encontrados en comunidades extremadamente pobres.

El control comunal de la tierra en los *ayllus* de Jesús de Machaca tiene su origen en la compra colectiva de las tierras comunales de la corona española en 1585 y 1645 y en su protección colectiva de la expansión hacendal a finales del siglo XIX e inicios del XX. Durante el período colonial, la corona española reclamó en propiedad todas las tierras del Alto Perú, pero a su vez permitió a los indígenas la compra de las tierras confiscadas que históricamente habían ocupado. Mientras muy pocas comunidades tuvieron la posibilidad de aprovechar esta

“oportunidad”, los caciques apoderados de Jesús de Machaca se encargaron de recolectar el dinero necesario de todas las comunidades para comprar legalmente sus tierras ancestrales (ver Choque 2003: 77-124, 295-326; Ticona y Albó 1997: 31-32).<sup>6</sup> Incluso después de la promulgación de la Ley de Ex-vinculación en 1874, que impulsó la expansión de la hacienda a costa de las tierras comunales en todo el país, los *ayllus* de Jesús de Machaca conservaron un alto grado de control sobre la tierra debido en parte a su pobre potencial productivo y por otra a la tenaz resistencia a la expansión de la hacienda.<sup>7</sup> Como resultado, únicamente cuatro haciendas se establecieron en Jesús de Machaca controlando una pequeña proporción de la tierra de toda la *marka*. En contraste, en el resto del altiplano boliviano la hacienda se había extendido casi de manera indiscriminada durante los últimos años del siglo XIX e inicios del XX (ver Ticona y Albó 1997: 171-180).<sup>8</sup>

La Revolución Nacional de 1952 y la posterior Reforma Agraria de 1953 tuvieron una profunda influencia sobre la distribución de la tierra en la mayor parte de Bolivia, eliminando las haciendas neo feudales y redistribuyendo la tierra de manera individual a los peones. Uno de los objetivos de la Reforma Agraria fue la modernización de la producción agrícola. Como resultado de la usurpación de tierras por parte de las haciendas, el control comunal de la tierra

no pudo reconstituirse de manera substancial después de 1953, y con ello disminuyó la capacidad de muchas comunidades de conectar o articular el servicio comunal con el acceso a la tierra. El sistema hacendal también generó diferenciaciones económicas, que a su turno reprodujeron relaciones de poder asimétricas que posteriormente debilitaron la cohesión comunitaria en muchas regiones del altiplano. En contraste, la relativa ausencia de haciendas en Jesús de Machaca significó que la Reforma Agraria tuvo poco impacto en el sistema de control comunal de la tierra. La pervivencia de la tenencia comunal de la tierra no sólo permitió mantener el vínculo entre el servicio comunitario y el acceso a las tierras comunales sino que también permitió que la diferenciación económica fuera menos pronunciada que en otras regiones del altiplano y de la zona andina (ver Ticona y Albó 1997: 167-199). La aplicación de la Ley INRA a partir de 1996 creó una oportunidad para que los *ayllus* de Jesús de Machaca fuesen titulados como Tierras Comunitarias de Origen (TCO)<sup>9</sup>, título que les protege colectivamente de las fuerzas del mercado externo (ver Colque 2005: 26-27, 47-49; Hernáiz y Pacheco 2000).<sup>10</sup> Hasta el año 2007, 18 de los 24 *ayllus* de Jesús de Machaca fueron titulados como TCO obteniendo la condición de territorios indígenas. Sin embargo, la mayoría de los comunarios permanecen aún escépticos ante el valor de los títulos colectivos y también

6 El control de la tierra después de 1645 y 1585 no liberó a los indígenas Machaqueños del trabajo forzado (*mita*) en las minas de Potosí; ni de las obligaciones de pagar tributo o impuestos a la corona española y más tarde al gobierno republicano (ver Plata, Colque y Calle 2003: 43; Choque 2003).

7 Según Grieshaber (1991: 114), entre 1881 y 1920, 12,158 tierras comunales fueron “vendidas” a hacendados en el marco legal de la Ley de Ex-vinculación. El 86% de aquellas transferencias se dieron en áreas inmediatamente circundantes a Jesús de Machaca (citado en Choque 2003: 268).

8 Los documentos a partir de 1893 indican que las haciendas controlaron 4,450 ha de las 26,539 ha de tierra cultivable (Choque 2003: 270).

9 El nombre completo de la ley es Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley 1715). INRA es el Instituto Nacional de Reforma Agraria).

10 La Ley INRA fue producto de presiones opuestas de múltiples fuentes, incluyendo tanto a terratenientes en gran escala en las tierras bajas del Este de Bolivia como campesinos indígenas pequeños productores en las tierras altas. Por consiguiente, el objetivo neoliberal de establecer títulos de tierra individuales en todo el país como un modo de promover un mercado más activo de la tierra agrícola fue atenuado por las previsiones contenidas en la ley INRA que permitieron que las tierras de comunidades campesinas e indígenas de propiedad colectiva, no puedan ser vendidas ni compradas (ver Urioste, Barragán y Colque 2006; Hernáiz y Pacheco 2000; Urioste 2003).

están frustrados porque la Ley INRA no facilita la resolución de conflictos intracomunales ocasionados por los derechos de propiedad o de acceso y uso familiar (ver Colque 2005: 47-49). Ellos aún depositan su confianza en sus propias organizaciones y no en el Estado, para proteger y administrar su territorio.

Si bien el sistema comunal de control de la tierra en Jesús de Machaca sobrevivió los períodos coloniales y republicanos así como los objetivos de modernización de la Reforma Agraria de 1953, su persistencia fue posible sólo en un contexto de altas tasas de migración, que a su vez generó impactos contradictorios al reforzar algunos aspectos de la organización socio-política y debilitando otros. Antes de 1990, la presión demográfica sobre las tierras de agricultura y pastoreo de Jesús de Machaca llegó a tal punto que cualquier subdivisión futura de las propiedades familiares podría haber hecho completamente imposible el modo de vida de los comunarios. Al mismo tiempo, la influencia del modelo de consumo urbano en la dieta, vestimenta y aspiraciones personales, generaron una mayor demanda de estilos de vida urbanos, sobre todo entre jóvenes (ver Plata, Colque y Calle 2003). En este contexto, la tasa de migración entre los jóvenes y adultos aumentó a tal grado que en la mayoría de las familias sólo un hijo se queda para heredar y cultivar la tierra familiar e incluso en algunos casos no queda ni un heredero (ver Colque 2005: 32). Uno de los comunarios explicó su propia experiencia: *“somos cuatro hermanos y dos hermanas... todos se han ido a otros lugares. A mis hermanos les corresponden las tierras pero como mi persona cumple los cargos y obligaciones comunales, soy el responsable por ahora. Si volvieran les correspondería su parte de la tierra pero viviríamos cada uno en pequeñas parcelas”* (citado en Colque 2005: 33).

Sin embargo, en Jesús de Machaca no todo es migración permanente y su estrategia tampoco se adecua por completo al modelo de migración temporal y cíclica de la década de 1970 de otras regiones del altiplano. Por el contra-

rio, existe un movimiento casi continuo entre las comunidades rurales y los centros urbanos, suscitando una intensa y fluida transferencia de recursos materiales y de pensamientos entre el campo y la ciudad así como la formación de redes familiares que mutuamente dependen de la producción agrícola del campo como de actividades no agrícolas en la ciudad. Como se menciona en el cuadro 1, el 18% de los ingresos familiares provienen de fuentes extra agrícolas, sobre todo de trabajos urbanos y el 23% tienen origen en fuentes no laborales, principalmente remesas y bonos estatales como el Bono Dignidad que se paga a personas mayores de 65 años. (Colque 2005: 40).

Los migrantes pueden clasificarse en “migrantes definitivos” y “migrantes conectados” (normalmente conocidos como “residentes”) dependiendo de la fuerza o grado de las conexiones con sus comunidades de origen. Los migrantes definitivos son quienes renunciaron a sus derechos de acceso a la tierra y de pertenencia a la comunidad. Aunque a menudo muchos de ellos envían remesas a sus parientes y frecuentemente retornan para asistir a distintas festividades como el carnaval, no pueden ser convocados por la comunidad para asumir alguno de los cargos de autoridad. Por el contrario, los migrantes conectados, al mantener una relación más fluida, si bien pueden pasar la mayor parte de su tiempo viviendo y trabajando en la ciudad o en otras regiones fuera de la comunidad, siguen siendo reconocidos como miembros con obligaciones sociales y derechos sobre la tierra. Por ejemplo, en Titikani Takaka el 22,5% de sus miembros tienen su residencia principal fuera del *ayllu* y la *marka* de Jesús de Machaca, principalmente en las ciudades de El Alto, La Paz y en menor medida Santa Cruz (Colque 2005: 30). En este contexto, la migración no necesariamente significa abandono del *ayllu*, sino que expresa una reciente extensión efectiva del espacio rural incluyendo ciudades como El Alto y La Paz a la imagen del modelo histórico de los *ayllus* que se extendieron a través de zonas geográficas discontinuas para mitigar riesgos (Ibíd.). Los residentes deben

volver a sus comunidades todas las veces que sean convocados para cumplir con los deberes comunales, porque solo así revalidan sus derechos de acceso a la tierra y su pertenencia a la comunidad.

Las redes sociales que conectan a los residentes con sus comunidades y *ayllus*, divergen en cuanto a las normas que las rigen entre comunarios y residentes de la mayor parte de otras regiones y municipios rurales. Comúnmente los residentes representan sobre todo una fuerza social ausente pero política y económicamente poderosa que está más allá del control y presión social comunal. En cambio, en Jesús de Machaca, los residentes que desean conservar su acceso a la tierra tienen que someterse plenamente a la autoridad del gobierno comunal y, por ello, están obligados a retornar periódicamente y vivir en la comunidad mientras ejercen los cargos o deberes asignados. Por consiguiente, existe una alianza social informal entre los comunarios y residentes que ha ayudado a mantener un alto nivel de organización sociopolítica y ha dado lugar a combinar las formas de gobierno tradicionales con las modernas. Desde una perspectiva eminentemente práctica, la residencia en la ciudad es un medio importante para que el residente en calidad de autoridad comunal tenga facilidad de moverse por el laberinto burocrático de instituciones del Estado, sobre todo en las ciudades de La Paz y El Alto.

Sin embargo, la dependencia del sistema comunal de tenencia de la tierra ha creado serios problemas en muchas comunidades, especialmente cuando las tasas de migración son altas. Las principales consecuencias de la migración son el envejecimiento de la población rural y la pérdida de capital humano. Mientras la edad promedio en Bolivia es de 25 años, en Jesús de Machaca es de 31 (Colque 2005: 30). El envejecimiento de la población se refleja en la significativa ausencia de adultos jóvenes y de jóvenes en muchas comunidades (Plata, Colque y Calle 2003: 58), situación que genera serios desafíos laborales, económicos y sociopolíticos

para quienes permanecen en Jesús de Machaca. Las personas de la tercera edad tienden a cultivar menos tierra y adoptar modos de vida que no requieren mucho esfuerzo físico o mano de obra, por consiguiente, a menudo son menos productivos que los comunarios más jóvenes. Sus estrategias económicas también tienden a ser más conservadoras y con frecuencia manifiestan mayor dificultad de adaptación a innovaciones tecnológicas (Colque 2005: 30). Desde una perspectiva sociopolítica, los altos niveles de migración han hecho mucho más difícil para la comunidad encontrar los candidatos adecuados para los cargos de autoridad. Como uno de los comunarios explicó: “aquí ya no hay nadie para cumplir con los cargos” (citado en Plata, Colque y Calle 2003: 58). En consecuencia, a menudo existen cargos de autoridad acéfalos y las personas que aún están en las comunidades deben asumir con mayor frecuencia y repetidamente sus obligaciones comunales, situación que inevitablemente debilita el poder político comunal. Es más, muchos comunarios jóvenes cada vez ocupan más rápidamente los cargos de mayor rango sin haber asumido previamente los roles y obligaciones establecidos en el camino del *thaki*. Si bien los residentes retornan para asumir los cargos de autoridad sea como *mallkus* de la comunidad o del *ayllu*, la percepción general es que ellos cumplen sólo el mínimo de las obligaciones a fin de conservar su pertenencia y derecho de acceso a la tierra y no cooperan realmente en trabajos comunales rutinarios como el mantenimiento de la infraestructura comunal. Son también portadores de valores culturales y prioridades políticas distintas a las tradicionales, desplazando a un segundo plano los rituales ceremoniales y ponderando los proyectos de desarrollo y la búsqueda de recursos para su financiamiento.

En el transcurso del siglo XX, la relativa falta de oportunidades económicas influyó en las decisiones de las familias mestizas para abandonar el pueblo de Jesús de Machaca y establecerse en centros urbanos más grandes. Hasta la década de 1920 dominaron en la política local pero el levantamiento de 1921 fue el principio



de un continuo éxodo de las familias mestizas que se aceleró en las décadas posteriores. En la década de 1990 dejaron de tener alguna fuerza política importante. A inicios del siglo XXI, la influencia social y política de las familias mestizas que aún tenían pequeños negocios en el pueblo, fue intrascendente para el curso de los acontecimientos políticos. Respondiendo a una pregunta sobre la influencia política de los mestizos, el *Jach'a Mallku* afirmó acertadamente en 2004: “no estamos preocupados por ellos” (Entrevista: 28 de febrero de 2004). En efecto, la exclusión total de mestizos y personas sin pertenencia de la toma de decisiones municipales y del propio gobierno municipal, después de que Jesús de Machaca adquirió la condición de municipio en el 2004, dejó en claro que la rivalidad inter-étnica ya no representaba ningún desafío para la lucha de los pueblos indígenas que habían consolidado su hegemonía étnica aymara para la toma del poder municipal.

## 2. Las vicisitudes de la organización comunal

La lucha por el control territorial y la autonomía política en Jesús de Machaca, que se refleja en la lucha por un municipio y poder político propios, sólo puede entenderse en el contexto histórico de un sistema comunal de tenencia de tierras y su relación con el sistema de *thaki* que, como ya dijimos, es el sostén de la organización sociopolítica comunitaria. Sin embargo, aunque el sistema de *thaki* y las formas de gobierno local tienen una larga historia que se remonta al periodo precolonial, no son estáticas, al contrario, han ido cambiando

con frecuencia al influjo de factores externos y de las propias estrategias locales.<sup>11</sup> Lo más significativo para entender el proyecto de municipio indígena es el deterioro de las formas de gobierno comunales después de 1952 y su posterior (selectiva) reconstrucción y revitalización iniciadas a finales de 1980. Las posibilidades de combinar los gobiernos comunales con el marco de la descentralización municipal dependen de la flexibilidad de la actual forma de reconstrucción de la tradición en Jesús de Machaca, la que, la experiencia lo demuestra, no es un proceso fácil ni rápido.

### 2.1 De *ayllus* a sindicatos: La ruptura de la organización tradicional

Si bien algunos de los esfuerzos post 1952 de modernización del sistema político, economía y sociedad rural, contribuyeron a un proceso gradual de democratización social y política -incluyendo la abolición del régimen hacendal- algunas otras disposiciones como el voto universal y la expansión de la educación pública, dieron lugar a un profundo deterioro de las prácticas culturales y de las formas de organización sociopolítica de carácter comunal. En particular, el sindicalismo agrario y la ampliación de las estructuras político-administrativas del Estado central, han tenido un impacto muy fuerte en las comunidades (ver Dandler 1969, 1976). Estos cambios fueron activamente promovidos tanto por el MNR, partido político que había conducido la Revolución de 1952, como por los posteriores gobiernos militares especialmente a través del infame Pacto Militar-Campesino (ver Dunkerley 1984; Malloy 1970).

11 Por ejemplo, el Cabildo era al principio una imposición de las autoridades coloniales y fue controlado por un corregidor colonial; sólo a principios del siglo XIX los líderes indígenas se reapropian del Cabildo como una institución Indígena (ver Ticona y 1997 Albó: 126). Del mismo modo, el movimiento social de los Caciques Apoderados de principios del siglo XX, que culminaron en el levantamiento de 1921, se reapropiaron de la posición del cacique, que había sido impuesta por los españoles como parte de una estrategia de administración colonial indirecta (ver Choque 2003: 49-76). En particular, el principio de rotación de cargos, que ha sido objeto de permanente conflicto en el contexto de la descentralización municipal (ver más abajo), no fue practicado por los Caciques Apoderados, así como tampoco el principio de *chachawarmi* o la complementariedad de género (ver Ticona y Albó 1997: 117, 120). El reconocimiento del actual dinamismo de la tradición no socava la legitimidad de las prácticas culturales locales y las formas de toma de decisiones, sino simplemente pone de relieve la idea de que la tradición no es estática.



La formación de los sindicatos campesinos fue parte de un esfuerzo más amplio del Estado boliviano para modernizar la producción agrícola, la sociedad rural y para ejercer control político sobre las comunidades. Los recursos estatales para el desarrollo rural se canalizaban a través del sistema sindical y, por encima, las estructuras corporativistas estatales. Los sindicatos del nivel comunal se encontraban en la base del sistema y a partir de ahí estaban organizados jerárquicamente en sindicatos agrupados: las sub-centrales agrarias, centrales agrarias, las federaciones del nivel departamental y, finalmente, el nivel más alto, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) creada el año 1979, afiliada a la Central Obrera Boliviana (COB). El sindicato campesino fue instituido en Jesús de Machaca y en todo el altiplano por medio de una exitosa combinación entre la coerción estatal, la seducción del clientelismo y la promoción ideológica a cargo de líderes aymaras quienes interiorizaron y promovieron el sistema sindical (ver Ticona y Albó 1997: 167-244).

Desde la década de 1950 hasta inicios de la década de 1990, el sindicalismo se desarrolló en medio de una incómoda y a veces violenta tensión con las formas de organización de las comunidades, *ayllus* y *markas* preexistentes. Si bien se conformaron sindicatos en todas las comunidades rurales, el grado de desplazamiento de las formas de gobierno tradicionales varía mucho de una comunidad a otra. El factor clave que explica la aceptación y penetración del sindicalismo es la fuerza de la presencia y dominación de las haciendas durante el periodo colonial y republicano. Como Ticona y Albó (1997: 172) explican, los sindicatos habían penetrado más profundamente en las regiones de ex-haciendas, particularmente en los valles cochabambinos, donde justamente las formas tradicionales de organización y gobierno comunal fueron destruidas y avanzó en su lugar la lógica del individualismo y del comercio capitalista a mediados del siglo XX (ver también el Ströbele-Gregor, 1996: 77; Larson 1998).

Posteriormente, como Albó señala, “*el modelo populista del MNR [de los sindicatos] echó raíces más profundas en áreas que estaban hacía mucho tiempo dominadas por la hacienda... [donde] la dependencia de los colonos en el gobierno se fortaleció.... [En] las regiones dominadas por las comunidades en lugar de las haciendas, esta relación de dependencia, aunque presente, no se profundizó*” (1987: 384-385). Así, en aquellas regiones rurales antes dominadas por las haciendas, los sindicatos se convirtieron en las principales instituciones de toma de decisiones. Y por el contrario, en regiones donde las haciendas no se habían establecido firmemente -como Jesús de Machaca y otros lugares del altiplano y la Amazonía- las formas comunales de organización continuaron vigentes hasta mediados del siglo XX, y no fueron arrastradas fácilmente al sindicalismo. En este contexto, los conflictos entre las formas tradicionales y “modernas” de organización fueron intensos, mientras que la lógica cultural y el diseño institucional de ambos sistemas se entretejieron. En Jesús de Machaca, algunas formas de organización comunitaria continuaron funcionando de manera paralela con los sindicatos, a diferencia de otras regiones donde dejaron de funcionar por completo. Entre los años 1950 y 1960, las autoridades comunales que promovían las formas tradicionales de organización tuvieron que enfrentar la oposición de las autoridades del Estado y de otros campesinos “modernizantes” que incluso en ocasiones llegaron a arrebatarles sus ponchos, los símbolos tradicionales de autoridad y atacaron agresivamente las formas de gobierno tradicionales calificándolas como arcaicas y atrasadas (ver Ticona y Albó: 186). El rechazo a las formas tradicionales de organización fue particularmente fuerte en las comunidades donde misioneros adventistas se habían establecido desde inicios de la década de 1920 (ver Ticona y Albó 1997: 163, 214-217).

Algunos aspectos de la conversión de *ayllu* a organización sindical son en gran medida simbólicos, como los cambios de los nombres del aymara al español de las autoridades (por ejemplo de *Jilaqata* del Cabildo a Secretario General de la Central Agraria), aunque el sistema

del *thaki* y el principio de rotación de autoridades persistieron con los sindicatos.

Sin embargo, el sindicato como institución no socavó seriamente las formas tradicionales de gobierno de Jesús de Machaca, especialmente a nivel de los *ayllus* y de la *marka*. Hacia la década de 1970, la mayoría de los *ayllus* habían formalmente adoptado la figura de Sub-Centrales Agrarias, y la *Marka* que llegó a denominarse como Central Campesina Agraria de Jesús de Machaca (CACJMA) reflejaba la casi completa desarticulación del Cabildo como la institución de gobierno de las comunidades (Ticona y Albó 1997: 196). Además, donde las organizaciones tradicionales y los cargos de autoridad persistieron, éstas fueron relegadas a ceremonias rituales y para asuntos intracomunales, mientras que las organizaciones sindicales se convirtieron en los principales espacios de toma de decisiones políticas y de discusión de los asuntos intercomunitarios. La estructura corporativista del sindicato también concentró poder en el cargo del Secretario General de cada sindicato, subcentral y central agraria, este cargo se hizo más poderoso que el de los *Mallkus* y *Jilaqatas* (ver Plata, Colque y Calle 2003: 38; Puente 1992: 29). Como Ticona y Albó señalan, a inicios de la década de 1970 *“la Central Campesina había asumido muchas funciones del Cabildo y... el Secretario General [de la central Agraria] se convirtió en la máxima autoridad [de Jesús de Machaca]”* (1997: 196-197). Del mismo modo, la ideología liberal y modernista del sindicato también vulneró los principios y las prácticas de complementariedad de género que habían sido asumidas en el *ayllu*, el papel de la mujer en la toma de decisiones disminuyó considerablemente.

La ruptura de las formas tradicionales de organización se aceleró aún más por la fragmentación de las comunidades y *ayllus* en la medida en que éstos se subdividieron para formar nuevos sindicatos y sub-centrales como estrategia para acceder a recursos estatales. La construcción de escuelas impulsada por el gobierno tuvo un impacto particularmente importante

en la fragmentación de las antiguas comunidades y las nuevas crearon sus propios sindicatos y subcentrales agrarias (Ticona y Albó 1997: 204). A mediados de la década de 1980, los tradicionales seis *ayllus* de Parcial Arriba se subdividieron en dieciocho subcentrales. De forma similar, la búsqueda de recursos y servicios estatales llevó a las comunidades a tramitar la creación de cantones. Adquirir la categoría de cantón permitió a las comunidades tener mayores oportunidades para la construcción de escuelas, postas de salud y ferias así como el derecho a formar una subcentral agraria, que suponía el acceso a otros fondos estatales y a ganar un espacio en el poder político local (Plata, Colque y Calle 2003: 45-46). En este contexto de cantonización y el acceso a servicios estatales que implicaba tal condición, se intensificaron las tensiones entre comunidades y *ayllus* por el control de las tierras y la fijación de nuevos linderos. El nombramiento por parte del Estado de los agentes cantonales, aún cuando ellos fueran a menudo los mismos comunarios, contribuyó a un mayor debilitamiento de las autoridades tradicionales y de su poder político. Si bien todo Jesús de Machaca había sido un solo cantón entre 1856 y 1957, hacia finales de los años 90 se subdividieron en doce cantones. La construcción de una nueva carretera en la década de 1960 por el extremo noroeste de la *marka* contribuyó a la ruptura de la cohesión social y de la autoridad del Cabildo facilitando la directa comunicación y transporte entre la Parcial Abajo (ubicada cerca de la carretera) y La Paz, y a su vez debilitando la comunicación entre Parcial Abajo y Parcial Arriba, que sólo estaban conectadas por un camino de tierra en malas condiciones (Ticona y Albó 1997: 203). Después de años de tensión y creciente distanciamiento social, en 1987 las sub-centrales de Parcial Arriba se separaron del resto de la *marka* para formar su propia Central Agraria de Parcial Arriba (CAPA).

Pero la reestructuración del territorio local y la emergencia de nuevos sindicatos y autoridades cantonales también contribuyeron a la disminución del poder social y político de

la elite mestiza local que físicamente se había concentrado en el pueblo de Jesús de Machaca (Ticona y Albó 1997: 210). Como surgieron nuevos agentes cantonales, la mayoría de ellos aymara hablantes, en los principales poblados los comunarios podían acceder a los servicios estatales sin necesidad de acudir al pueblo de Jesús de Machaca, por ello los mestizos perdieron paulatinamente el control político y administrativo sobre las comunidades. Este hecho aceleró la migración de los mestizos y con ello declinó su poder político y las relaciones de poder cambiaron a favor de la aplastante mayoría aymara.

## 2.2 De los Sindicatos a los *Ayllus*: La reconstrucción de la tradición

Aunque después de 1953 los planes de modernización del Estado debilitaron seriamente las formas tradicionales de gobierno y organización, éstas nunca desaparecieron por completo. Es más, como la fragmentación de las comunidades rurales y la ruptura del Cabildo alcanzó su punto máximo a mediados de la década de 1980, un nuevo movimiento a favor de la revalorización de las identidades indígenas y la reconstitución de las formas de gobierno tradicionales de gobierno fue progresivamente ganando fuerza en Jesús de Machaca y en otras regiones del altiplano (Andolina 2001; Postero 2007; Rivera Cusicanqui, 2003). Las ideas sobre las cuales se basó este movimiento se habían propagado desde finales de 1960 como resultado de una variedad de influencias externas que incluyeron a indígenas intelectuales urbanos, la iglesia católica progresista y algunas ONG. Hobsbawm y Ranger (1983) utilizan el concepto de “tradiciones inventadas” para destacar las formas en que las autoridades coloniales y otros detentadores del poder han manipulado e incluso creado “tradiciones” populares como una estrategia para legitimar su poder. En Jesús de Machaca y en otras partes del altiplano, la selectiva recreación de determinados elemen-

tos históricos es más una estrategia de abajo para arriba que un mecanismo de control de arriba para abajo, aunque las élites locales indígenas parecen beneficiarse de manera desproporcionada de la selectiva recreación de las formas “tradicionales” de gobierno (ver McNeish 2002). Así, en lugar de utilizar el término “reinvencción” de la tradición que denota técnicas de manipulación y control de arriba hacia abajo, aquí seguiremos a Zorne (1997), Moreno y Littrell (2001), Eisenstadt (1972) y otros estudiosos quienes en cambio, hablan de “reconstrucción” de la tradición para llamar la atención sobre la forma en que los movimientos sociales construyen tradiciones y memorias del pasado en un intento estratégico de legitimar los objetivos políticos contemporáneos. Como McNeish observó en otra región del altiplano rural boliviano, “el pasado -o más bien la forma en que el pasado se entiende y se (re) interpreta en el presente- es un recurso ideológico y político clave en las actuales tomas de decisiones de los movimientos sociales” (2002: 246-247).

Después de la muerte del entonces Presidente, General René Barrientos, en un accidente aéreo en 1969, la relación entre los campesinos y el Estado boliviano -que había sido forjada por el MNR entre 1952 y 1964 y en adelante por el pacto militar-campesino- empezó a debilitarse. Las autoridades comunales y los intelectuales indígenas empezaron a cuestionar los beneficios de la modernización y la ciudadanía en un contexto donde persistía la discriminación racista y clasista (ver Albó 1987; Rivera Cusicanqui, 2003), y el emergente cuestionamiento político y cultural aymara poco a poco se fue solidificando en el movimiento Katarista<sup>12</sup> impulsado por intelectuales aymaras que luego tuvo una influencia importante en Jesús de Machaca. El constante movimiento de ida y vuelta ciudad-campo contribuyó a la transmisión de valores y prácticas culturales urbanas hacia las comunidades de la *marka* incluyendo la diseminación de las ideas kataristas que enfatiza-

12 Nombrado en honor al héroe de la insurrección indígena de 1781, Tupac Katari.

ban la importancia de la lengua indígena y las prácticas culturales, así como la búsqueda del poder político aymara. Las radios aymaras que comenzaron a funcionar a finales de 1960 fueron igualmente influyentes para la difusión de la nueva corriente cultural aymara al transmitir radionovelas producidas por intelectuales kataristas que dramatizaban y revalorizaban la historia aymara. Una de las radionovelas particularmente influyentes -que se produjo en 1988 con 120 episodios- se enfocó específicamente en la historia de Jesús de Machaca. La transmisión de esta radionovela y el posterior redescubrimiento de la historia machaqueña, contribuyeron directamente en el año 1989 a la decisión de las autoridades de Jesús de Machaca de conmemorar oficialmente y por primera vez el levantamiento y la masacre de 1921 (Ticona y Albó 1997: 255-256).

La revalorización progresiva de las prácticas culturales y comunitarias de Jesús de Machaca también fue estimulada por la intervención de la Iglesia Católica progresista. Incluso antes de la declaración del Concilio Vaticano II en 1968 de "opción preferencial por los pobres", que marcó el surgimiento de la teología de la liberación, algunos sacerdotes que cumplían su misión evangelizadora en el altiplano ya habían establecido lo que se conocía informalmente como la Iglesia aymara que celebraba misas en este idioma, incorporó la música aymara y promovió la formación de los catequistas indígenas en las comunidades. Uno de los promotores más influyentes de la Iglesia aymara a finales de los años 1960 fue el sacerdote de Jesús de Machaca, Adhemar Esquivel, quien posteriormente se convirtió en obispo del altiplano en 1969 (Ticona y Albó 1997: 253). Esquivel fue sustituido por otro sacerdote jesuita particularmente progresista, conocido como el Padre "PPH", quien continuó promoviendo activamente el idioma y la cultura aymara hasta que dejó la *marka* de Jesús de Machaca por razones de salud a principios de la década de 2000.

Una grave sequía que afectó a gran parte de Bolivia y la sierra del Perú por dos años con-

secutivos (1983-84), fue la razón para que intervinieran en Jesús de Machaca dos Organizaciones No Gubernamentales jesuitas, CIPCA y el Centro de Educación Técnica Humanística Agropecuaria (CETHA). Ambas explícitamente promovieron las formas tradicionales de organización y gobierno como la base institucional para el desarrollo económico y mejora de los servicios de salud y educación. La respuesta inicial de emergencia por la sequía se convirtió a largo plazo en la estrategia integral de desarrollo rural de Jesús de Machaca, conocida como Plan Machaca, que también fomentó las formas comunales de gobierno y la administración de recursos.

Sin embargo, a pesar de los objetivos sociales del Plan Machaca, el trabajo de las distintas ONG genera incomodidades y tensiones entre los gérmenes del gobierno tradicional y de los objetivos de desarrollo, que reaparecieron junto con los esfuerzos por crear un municipio indígena. Como Ticona y Albó explican, la implementación del Plan Machaca requería de conocimientos técnicos sofisticados y una memoria institucional de largo plazo pero fueron minados por la rotación anual de los cargos de autoridad y el nombramiento de autoridades por obligación comunal, según establece el *thaki* (1997: 274-277). En ese contexto particular, los técnicos estables de las ONG con conocimientos y experiencia, poco a poco llegaron a apropiarse de la toma de decisiones dentro del Plan Machaca. Aunque en teoría las formas tradicionales de gobierno y toma de decisiones eran elogiadas, en la práctica fueron marginadas, lo que Ströbele-Gregor describió como "*el paternalismo de los bien intencionados seguidores*" (1994: 119). Como Ticona y Albó explican, los machaqueños llegaron a percibir la asistencia técnica y los créditos otorgados por las ONG "*no como formas de apoyo, sino más bien como mecanismos de control*" (1997: 275). Además, el enfoque moderno de administración empresarial para el desarrollo económico promovido por los técnicos de las ONG fue percibido por muchos comunarios como un desafío a los principios del *thaki* que valoran el servicio a la comunidad y



la experiencia por encima de los conocimientos técnicos y formales. El Plan Machaca también generó grandes expectativas sobre el progreso económico en la *marka*. Los comunarios invirtieron considerable energía y recursos para la construcción de infraestructuras con créditos otorgados por ONG para invertir en proyectos productivos. Al ver que las iniciativas no llenaron satisfactoriamente las altas expectativas, muchos machaqueños se sintieron engañados por el Plan Machaca y las ONG promotoras del mismo. Cuando el Cabildo se reconstituyó en la década de 1990 (ver más abajo), sus miembros estaban frustrados, según ellos, por la falta de responsabilidad de las ONG con el Cabildo, y poco a poco con mayor firmeza exigieron a las ONG informes financieros de sus actividades, informes que las ONG se negaron a proporcionar, contribuyendo así a un creciente clima de desconfianza. En este contexto de mayor autoestima, las autoridades del Cabildo empezaron a exigir la realización de reuniones en idioma aymara, lo que excluía al personal monolingüe de las ONG.

La experiencia con el Plan Machaca provocó una profunda desconfianza en las ONG, especialmente entre los *Mallkus* y *Jach'a Mallkus* que habían interactuado con ellas más de cerca. Así, en lugar de buscar el apoyo financiero y la intermediación técnica de las ONG, las autoridades comunales se mantuvieron alejadas de éstas. Después de las elecciones de 2004, cuando Jesús de Machaca se convirtió en municipio, el nuevo gobierno municipal fue agobiado con ofertas de ayuda de más de diez ONG, interesadas en participar en el proyecto de municipio indígena. Pero el Cabildo rechazó casi todas las ofertas y estableció una serie de condiciones muy estrictas para las dos ONG relativamente pequeñas con las que aceptó trabajar.

La revitalización de las formas comunales de gobierno en Jesús de Machaca recibió otro gran impulso del movimiento internacional indígena a inicios de la década de 1990 durante la conmemoración de los 500 años de resistencia contra la corona española. Este movimiento influyó

fuertemente para que varias comunidades del altiplano comenzaran su reconversión de sindicatos agrarios a *markas*, *ayllus* y comunidades originarias (ver Andolina 2001). En el transcurso de la década de 1990, las organizaciones sindicales de Jesús de Machaca y otras partes del altiplano fueron desmanteladas y en su lugar se reconstituyeron formas comunales de gobierno a nivel de comunidad, *ayllu* y *marka*. Desde una primera mirada la reconversión de los sindicatos a *ayllus* se puede caracterizar únicamente como si se tratase de cambios de nombres y la readopción de la vestimenta y los símbolos de autoridad tradicionalmente usados por los *Mallkus* y *Mallku Taykas*. En 1992, la Central Agraria Campesina de Jesús de Machaca (CACJMA) cambió su nombre y su condición jurídica para convertirse en la Central de *Ayllus* y Comunidades de Jesús de Machaca (todavía CACJMA). El año 2000, CACJMA cambió su nombre nuevamente para convertirse en la *Marka* de *Ayllus* y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA). Pero si analizamos con detenimiento, la revitalización del gobierno comunal significó un renovado apego al sistema del *thaki* como la base para el ejercicio de cargos de autoridad, fortalecimiento del Cabildo como máxima autoridad moral y política de la *marka* y como principio de *chachawarmi* o complementariedad de género en el gobierno machaqueño, que significó el ejercicio de autoridad en pareja. En la práctica, la *Mallku Tayka* no participó activamente en los debates del Cabildo, pero su presencia física obligatoria representó un avance frente al sistema sindical en el que no era tomada en cuenta. El Cabildo también reafirmó su derecho de designar candidatos para cargos políticos y administrativos estatales como ser los agentes cantonales, y ganó mayor legitimidad para exigir informes periódicos a los representantes locales de instituciones estatales así como a los responsables de las ONG que trabajaban en la *marka*. De manera más general, el Cabildo afirmó su posición como la más alta autoridad moral y política de la *Marka* y con mayor confianza encaró las negociaciones con los altos niveles del gobierno, con las ONG y otras organizaciones locales.



El Cabildo de *Mallkus* que se reconstituyó en la década de 1990 no era el mismo que había existido antes de la expansión del sindicalismo agrario. Un importante cambio es que este último cabildo representaba a una mayor cantidad de comunidades y *ayllus*. Antes de 1952 esta instancia representaba a seis *ayllus*, pero tres décadas más tarde debido a permanentes subdivisiones, doce nuevas subcentrales que se habían formado posteriormente se convirtieron en *ayllus*, de modo que cuando fue formalmente reconstituido en 1992 representaba a dieciocho *ayllus*, doce de los cuales no tenían historia previa a 1953. La experiencia de cuatro décadas de migraciones cíclicas y permanentes de Jesús de Machaca también tuvo consecuencias importantes para la orientación política y social del Cabildo. Bajo la influencia de los *Mallkus* y *Jach'a Mallkus* con importante experiencia urbana, el Cabildo adoptó muchas ideas urbanas y “modernas” sobre concepciones de desarrollo, estrategias políticas y sistemas de gobierno, los asuntos políticos y económicos fueron priorizados sobre cuestiones culturales y religiosas, aunque hasta hoy persisten tensiones entre comunarios más tradicionales y residentes urbanos. Además, así como la adopción de la organización sindical no eliminó por completo muchos elementos del sistema de gobierno comunal, la reconversión al sistema del *ayllu* y la recuperación del Cabildo no estuvo libre de muchos elementos del sindicalismo, y en particular de la alta concentración de la autoridad en la figura del *Jach'a Mallku*, cargo que fue rediseñado bajo la influencia del cargo de Secretario General propio del sistema sindical. La división política e institucional entre MACOJMA y MACOAS fue también mucho mayor que la distinción existente antes de la Revolución de 1952 entre Parcial Arriba y Parcial Abajo, como resultado de la lucha política por los recursos estatales durante cuatro décadas de sindicalismo.

### 2.3 Las tensiones entre la lógica del *ayllu* y la lógica de la democracia liberal

Si bien el Cabildo se había transformado significativamente como resultado de las ex-

periencias de sus propios miembros con el sindicalismo y la migración urbana, ello no dejó libre a Jesús de Machaca de una serie de tensiones difíciles de resolver entre la lógica comunitaria de gobierno y el contexto social, político y económico más amplio en el que está enmarcado. Estas tensiones se volvieron más desafiantes cuando Jesús de Machaca adquirió formalmente la categoría de municipio. Los puntos más conflictivos resultaban de la rotación anual de las autoridades comunales, de *ayllus* y *marka* que, por un lado, reflejaba la lógica del sistema comunitario del *thaki* con capacidad para prevenir la concentración de poder político pero, por otro lado, socavaba la memoria institucional del Cabildo y no permitía la acumulación de conocimientos técnicos y jurídicos necesarios para negociar eficazmente en un medio de interacciones cada vez más crecientes con organismos externos, estatales y no estatales. Además, el fortalecimiento de la autoridad del Cabildo generó una mayor dinámica reflejada en reuniones más frecuentes pero también con un menor número de *Mallkus*. Los estatutos del Cabildo establecen al menos una reunión ordinaria por mes pero en la práctica se realizaban muchas más reuniones. De igual forma, la creciente complejidad de los temas debatidos por el Cabildo hizo difícil la adecuada transmisión de ideas y decisiones entre el Cabildo y sus comunidades consideradas la base tradicional de la autoridad política. Un técnico de una ONG que trabajó en la *marka* desde la década de 1980, comentó después de una reunión del Cabildo que analizaba el sistema estatal de la planificación de desarrollo municipal:

*“Desafortunadamente, hay muy poco intercambio de información entre los mallkus y sus comunidades. Parte de este problema es el tiempo. Las responsabilidades de ser un mallku consumen mucho tiempo. Ellos no se toman el tiempo necesario para compartir la información con los miembros de sus comunidades. De esta reunión, es probable que sólo le digan a la gente que aprendieron sobre los planes de desarrollo municipal y que es requisito legal que*

*cada municipio elabore dicho plan. Del mismo modo, muy poca información será compartida entre los miembros del Cabildo y los miembros de la comunidad sobre las discusiones y decisiones tomadas en el Cabildo. En su mayor parte, los miembros de las comunidades simplemente depositan su confianza en su mallku para representar sus intereses” (Entrevista: 20 de marzo de 2004).*

La escasa y débil comunicación de la información técnica y jurídica del Cabildo hacia las comunidades, es un problema desde una mirada a través del lente liberal de la democracia participativa que valora altamente la participación activa de los individuos en la toma de decisiones. Esta acepción entra en conflicto y tensión con la tendencia dentro de las formas comunales de gobierno de depositar un alto grado de confianza en las autoridades de las comunidades y *ayllus* porque consideran han adquirido sabiduría y experiencia durante su experiencia creciente de cumplimiento de obligaciones mediante el sistema del *thaki*.

El sistema del *thaki* representa un nuevo reto para los jóvenes que legalmente gozan de derechos políticos en calidad de ciudadanos bolivianos y muchos de ellos podrían jactarse y presumir de importantes logros educativos, logros individuales que no son tomados en cuenta en el *thaki* ni para la toma de decisiones de las reuniones comunales, del *ayllu* o la *marka*. La lógica del *thaki* surgió y se desarrolló en una época en que las oportunidades de educación formal no existían y su aplicación básicamente estaba orientada a atender cuestiones propias de la comunidad. Sin embargo, a los ojos de muchos jóvenes machaqueños, esto tiene menos sentido en el nuevo siglo XXI donde se requiere de la educación formal y conocimientos técnicos para un efectivo ejercicio de los cargos de autoridad comunal. Aunque el sistema del *thaki* gradualmente está reconociendo el valor de la educación formal para el ejercicio de los cargos, muchos jóvenes de la *marka* aún continúan sintiéndose excluidos de la toma de decisiones comunales.

Otro desafío se refiere al papel de la mujer en el Cabildo y otros espacios de toma de decisiones. El sistema tradicional de cargos de autoridad en las comunidades aymaras se basó en la complementariedad dual entre hombres y mujeres que condiciona el ejercicio de cargos de autoridad en pareja: marido y mujer. Esta tradición sufrió una importante ruptura en el transcurso del siglo XX, particularmente poco después de 1952. Aunque después las autoridades del Cabildo trataron de recuperarla, particularmente en la década de 1990, su práctica fue superficial. Desde entonces, los *mallkus* invariablemente asisten a las reuniones del Cabildo con sus esposas (*Mallku Taykas*), pero el papel de la mujer en la toma de decisiones sigue siendo insignificante y ellas casi nunca hablan en estas reuniones. Además, en las actividades cotidianas de los *mallkus* como ser trámites municipales o reuniones en las ciudades, las *Mallku Taykas* juegan un rol aún menor. En realidad y paradójicamente, la dominación masculina en la toma de decisiones al interior del Cabildo fue acentuándose desde que Jesús de Machaca se convirtió en municipio en 2004.

### **3. La descentralización y la lucha por el poder municipal**

El momento histórico del proceso de reconversión de sindicatos a *ayllus* y comunidades originarias y la reconstrucción de las tradiciones de Jesús de Machaca, coincidieron con el proceso de descentralización municipal impulsado por el Estado, lo que finalmente absorbió casi toda la energía de MACOJMA tras la lucha política por el poder municipal. Antes de 1994, en Jesús de Machaca y en muchas otras zonas rurales de Bolivia, las luchas políticas por el poder municipal eran intrascendentes en la medida en que los gobiernos municipales formalmente no existían en las áreas rurales y eran irrelevantes para el ejercicio del poder político indígena. La situación cambió muy rápidamente después de la aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994. A nivel nacional, los campesinos, indígenas y las organizaciones sociales inicialmente condenaron a la LPP y la calificaron

como una de las tres “leyes malditas” debido a que formaba parte de un conjunto de reformas económicas neoliberales y políticas orientadas a la modernización del Estado.<sup>13</sup> Los campesinos y los dirigentes sindicales estaban especialmente preocupados por considerar que la descentralización municipal fragmentaría y debilitaría el poder corporativista de las organizaciones y movimientos sindicales conseguido antes de 1985. Sin embargo, como en muchas otras regiones rurales del país, las críticas de los dirigentes nacionales no evitaron que Jesús de Machaca y sus autoridades indígenas, casi de inmediato comenzaran a movilizarse -en el marco de la nueva ley- para acceder a nuevos recursos municipales y al poder municipal.

La Ley de Participación Popular tuvo cuatro principales implicaciones para los gobiernos municipales y la sociedad civil. En primer lugar, se crearon 311 nuevos municipios en Bolivia sobre la base de límites político-administrativos establecidos desde el nivel central del gobierno para la creación de las secciones de provincia que, hasta 1994, no habían tenido ningún rol ni poder político. En este nuevo mapa municipal, Jesús de Machaca pasó a formar parte del municipio de Viacha, uno de los municipios rurales del altiplano más grandes en términos de superficie (más de 3.000 km<sup>2</sup>) y población (64.000 habitantes). Como muchos otros municipios que fueron creados arbitrariamente sobre la base territorial de las secciones de provincia, el municipio de Viacha tenía poco sentido desde una perspectiva administrativa y de unidad sociopolítica. Su territorio no sólo era muy extenso sino que carecía también de una red coherente de caminos para conectar a Jesús de Machaca con la capital municipal, la ciudad intermedia de Viacha, ubicada a tres horas de Machaca, está casi anexada a la ciudad

de El Alto y La Paz. La orientación urbana y la dominación mestiza del gobierno municipal de Viacha, junto con las percepciones de discriminación racista y la incapacidad de los empleados municipales para hablar aymara, poco a poco alejó a las autoridades originarias de Jesús de Machaca, quienes constataron que el nuevo contexto político creado por la LPP requería interacción frecuente con el gobierno municipal. Más aún, las luchas políticas internas y la corrupción al interior del gobierno municipal de Viacha socavaron casi por completo su capacidad administrativa.<sup>14</sup>

En segundo lugar, otro impacto importante de la LPP fue la asignación del 20% de los impuestos recaudados por el Estado central a los gobiernos municipales, seguida de nuevas transferencias a través de fondos especiales y la implementación de la Ley del Diálogo de 2001 que transfería recursos de la deuda condonada a los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), (Van Cott 2008: 45). En tercer lugar, la LPP significó la transferencia de nuevas competencias y jurisdicciones administrativas a los gobiernos municipales. Estas inicialmente incluían responsabilidades sobre la construcción de escuelas y centros de salud, caminos rurales, canales de riego secundarios y terciarios; más tarde se incluyeron responsabilidades sobre la educación y servicios de salud. Finalmente, un cuarto impacto de la LPP fue la implementación de nuevas reglas institucionales para la participación de los representantes de las organizaciones de base territorial y de la sociedad civil en la planificación municipal, la planificación presupuestaria y el control social, mediante la acreditación como Organizaciones Territoriales de Base (OTB), con capacidad de nombrar a los miembros de los Comités de Vigilancia (CV).

---

13 Las otras dos leyes son la Ley de Capitalización (empresas estatales privatizadas) y la Ley de Reforma Educativa (que promovía la educación bilingüe y la participación comunitaria en el sistema educativo pero también debilitaba la organización sindical de maestros).

14 En 2004, el alcalde de Viacha fue condenado y encarcelado por cargos de corrupción por malversación de fondos municipales y por la venta de ropa usada que había sido donada al municipio por grupos religiosos extranjeros. Durante el periodo 2003-2004, dos concejales municipales solicitaron el cambio de alcalde, uno de ellos tenía el control de las finanzas municipales y el otro el control de los edificios municipales y equipamiento.

Poco después de la aplicación de la LPP, MACOJMA se movilizó rápidamente para tomar ventaja de lo que percibían como una oportunidad política para acceder a los recursos estatales y avanzar hacia la autonomía política de la *marka*. En las elecciones municipales de 1995, MACOJMA logró elegir a dos representantes suyos a través de un partido político -Unidad Cívica Solidaridad (UCS)- para el Concejo Municipal de Viacha que de otro modo habría estado dominado en su totalidad por los mestizos urbanos.<sup>15</sup> Sin embargo, el Cabildo de MACOJMA pronto llegó a la conclusión de que la incorporación de Jesús de Machaca en el municipio de Viacha ponía en peligro su autonomía política y cultural de modo que empezaron a presionar al gobierno nacional para que se les otorgue la condición de nuevo municipio para la *marka*, que podría responder a una tendencia mucho mayor de proliferación de nuevos municipios como efecto de la descentralización en Bolivia y en toda América Latina (Nickson 1995). Después de siete años de presión casi continua que incluía cientos de viajes a la sede de gobierno de todos los *Jach'a Mallkus*, el 7 de mayo de 2002, el entonces presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó la Ley 2351 que otorgó la condición de municipio a Jesús de Machaca.<sup>16</sup> La Ley estableció que el nuevo municipio entraría formalmente en funcionamiento a partir de la elección del alcalde y concejales municipales en las elecciones municipales de diciembre de 2004. Habiendo ganado la batalla legal por obtener la condición de municipio, MACOJMA comenzó a prepararse para las elecciones de 2004. El proceso era complejo en sí mismo dado que estaban ante el reto de instituir un gobierno municipal que responda a la autoridad del Cabildo y del sistema comunal de gobierno y que al mismo tiempo respete el estricto marco jurídico boliviano. El esfuerzo por combinar la orientación política liberal de la legislación nacional que regula el funcionamiento de los gobiernos municipales con la

democracia comunal, condujo a un matrimonio difícil e incierto de estas dos instituciones contradictorias. Muchos *Mallkus* temieron desde el principio que el sistema comunal de gobierno, que buscaban proteger y fortalecer mediante el control del poder municipal, fuese minado precisamente por el nuevo gobierno municipal.

#### 4. El difícil matrimonio entre la democracia comunal y la democracia liberal

La elección municipal de 2004 representó la primera oportunidad importante y un nuevo y difícil desafío en la búsqueda de la creación de un municipio indígena en Jesús de Machaca. El Cabildo se reconoció como la instancia de elección del alcalde y los concejales municipales mediante un proceso electoral concordante con las tradiciones del *ayllu* (usos y costumbres) de votación pública en distintos niveles territoriales. Si bien las autoridades del Cabildo reconocían la necesidad de cumplir con lo establecido en la Ley, veían a la vez como una mera formalidad que el Estado pueda conferir legitimidad al proceso electoral a organizarse desde MACOJMA. El Cabildo esperaba que las comunidades respetaran sus decisiones y no votaran de forma independiente, posición que luego fue criticada por algunos residentes urbanos y calificada como una violación de los derechos políticos individuales. El Cabildo también estaba particularmente preocupado por reducir al mínimo la interferencia de los partidos políticos en el proceso electoral y, por tanto, en la gestión y administración del gobierno municipal. Una nueva ley que se aprobó con tan sólo cinco meses de anticipación a las elecciones de 2004, permitió a los pueblos indígenas en general y a las agrupaciones ciudadanas participar en las elecciones municipales sin ninguna afiliación política. La nueva Ley llamada Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley N° 2771 o Ley ACPI) había sido demanda-

15 Hasta 2004, la ley boliviana exigía que todos los candidatos en las elecciones municipales debían estar afiliados a un partido político registrado.

16 Para una descripción detallada de las primeras etapas de este proceso, ver Ticona y Albó (1997: 279-312).



da desde mediados de la década de 1990, por las organizaciones sociales y pueblos indígenas debido a la tendencia de los partidos políticos de imponer la disciplina y lógica partidista a los candidatos locales (ver Albó 2002: 83; Van Cott 2008: 47).<sup>17</sup> Esta nueva ley electoral permitió a MACOJMA presentar su propia lista de candidatos a las elecciones de 2004, pero esta ley no eliminaba la competencia partidaria en los procesos electorales locales.

La búsqueda de MACOJMA por controlar el resultado de las elecciones municipales de 2004 tuvo sólo un éxito parcial y puso de manifiesto las divisiones internas entre la población de Jesús de Machaca sobre los principios de democracia liberal y comunal. Antes de las elecciones, los miembros del Cabildo conformaron cinco circunscripciones sobre la base de los veinticuatro *ayllus* de la *marka*, cada una con población relativamente igual a las otras, con el fin de garantizar un equilibrio territorial en el concejo municipal. Este sistema de representación territorial o geográfica no es parte del sistema de elecciones municipales que considera al municipio como una sola circunscripción electoral. Cada circunscripción o conjunto de *ayllus* podía elegir a un candidato para el concejo municipal, cuya posición estaba sujeta a la confirmación según los resultados de las elecciones municipales. El candidato a alcalde fue elegido por el mismo Cabildo bajo un acuerdo arduamente negociado que establecía que en futuras elecciones cada una de las cinco circunscripciones tomaría a su turno el control de dicho cargo. Para el caso de candidatos al concejo municipal, el Cabildo insistió en que los mismos tenían previamente que haber ocupado cargos de autoridad comunal. Para el cargo de alcalde, los candidatos debían haber ocupado el cargo de *Jiliri Jach'a Mallku* de la *marka* (autoridad del Cabildo), disposición que excluía a las mujeres, a los jóvenes y a

cualquier persona sin una firme pertenencia a la comunidad. Finalmente, las elecciones al interior del Cabildo y las cinco circunscripciones se efectuaron mediante el método tradicional de votación pública donde todos los electores, autoridades y comunarios presentes se alinean en fila detrás del candidato de su elección, acto que se realizó en la plaza principal del pueblo de Jesús de Machaca. Predominante en la tradición oral de las comunidades aymaras, este método es ampliamente percibido como más transparente que la votación secreta utilizada en las elecciones establecidas por el Estado, la cual es en general vista como un instrumento para la manipulación y el fraude. Aunque los críticos de la votación pública afirman que ésta abre posibilidades para la intimidación de los votantes, la relativa igualdad de las relaciones de poder económico y político entre los miembros del Cabildo y las restricciones sobre los liderazgos, disminuyen tal posibilidad pero no la eliminan por completo. Al final del proceso electoral interno, MACOJMA tenía electo un candidato a la alcaldía además de tres hombres y dos mujeres como candidatos para el concejo municipal, la candidatura femenina respondía a la Ley de Cuotas que establece que por lo menos el 30% de los candidatos sean mujeres.

Sin embargo, el proceso que fue cuidadosamente negociado para la elección de candidatos de MACOJMA acabó resquebrajado por el ingreso a la competencia electoral de dos machaqueños descontentos con el proceso de selección del Cabildo quienes se inscribieron con un partido político, el MAS, para hacer valer sus derechos políticos y ciudadanos y de alguna manera impugnar el proceso de elección realizado según normas propias de Jesús de Machaca. El MNR también presentó candidatos pero no fueron considerados como competidores reales ni como miembros activos de sus comunidades y, de hecho, más tarde admitieron que ni siquiera

17 Aunque la nueva ley se aplicó en parte como respuesta a la presión de comunidades de base indígenas y grupos de la sociedad civil, también podría interpretarse como la intención de socavar las perspectivas electorales del Movimiento al Socialismo (MAS), partido político de nivel municipal. Si bien la intencionalidad es imposible de determinar, la ley dio lugar a que muchos grupos indígenas postularan sus propios candidatos en lugar de afiliarse con el MAS.



habían sido consultados por este partido antes de ser postulados como candidatos. Los esfuerzos realizados por el Cabildo de persuadir a los dos candidatos del MAS para que desistan y se retiren de la contienda electoral, fracasaron. El día de las elecciones, en las papeletas electorales, además de los candidatos de MACOJMA, estaban consignados los del MAS y del MNR. La incapacidad de MACOJMA para excluir a otros candidatos de la disputa electoral debe ser evaluada en el contexto de una extrema fragmentación política reinante en otros municipios rurales, donde en promedio compitieron diez o más organizaciones políticas. Los resultados de la elección revelaron que la autoridad moral de MACOJMA para designar candidatos no era tan fuerte como sus principales autoridades preveían. Sólo tres de los cinco candidatos a concejales de MACOJMA -incluyendo a las dos candidatas mujeres- fueron elegidos en las urnas y los otros dos perdieron frente a los candidatos del MAS que recibieron apoyo de votantes también descontentos con el proceso electoral de MACOJMA.<sup>18</sup>

Aunque MACOJMA ganó claramente las elecciones y tenía la oportunidad de ejercer una considerable influencia sobre el nuevo gobierno municipal, sus autoridades se decepcionaron por los resultados electorales, sentimiento que luego reforzó su determinación de evitar interferencias partidistas en futuras elecciones. El ingreso de dos concejales del MAS, debilitó el equilibrio cuidadosamente negociado entre las cinco circunscripciones y todos los *ayllus* de la *marka*. Dos de las cinco circunscripciones no tenían representación en el concejo municipal. Los dos concejales del MAS fueron cuestionados y expulsados del Cabildo y también fueron marginados del concejo municipal. También fueron presionados para que defiendan los intereses de las comunidades y *ayllus* en lugar de los del partido. En este sentido, MACOJMA eliminó exitosamente la injerencia partidaria en la gestión municipal y consolidó su posición como

la máxima autoridad a la que el alcalde y los concejales debían responder. En las entrevistas, las autoridades de los *ayllus* y de la *marka* reiteradamente declararon que este reconocimiento del Cabildo como la máxima instancia política local fue uno de sus logros más importantes.

La elección de las autoridades municipales y la posterior inauguración del nuevo gobierno municipal de 2005, fue el comienzo de nuevos retos tanto para el gobierno municipal como para el Cabildo. El desequilibrio de poder legal y económico entre ambos actores además del conjunto de leyes estatales al que el municipio estaba sujeto, fueron interpretados como factores potenciales para obstaculizar la creación del municipio indígena. Esta fue una de las principales preocupaciones del *Jach'a Mallku* de MACOJMA del 2004, quien expresó su temor de que él podría convertirse en el último *mallku* de Jesús de Machaca con poder político real y que el Cabildo probablemente entraría en decadencia (Entrevista: 28 de febrero de 2004).

#### 4.1 Desafíos que enfrenta el cabildo

En el nuevo contexto político signado por la inauguración del gobierno municipal de Jesús de Machaca en 2004, los elementos centrales del sistema comunal de gobierno practicados por el Cabildo entraron en cuestión ante los serios desafíos a su capacidad para sostener un gobierno municipal responsable y con control social. El mayor desafío estaba dirigido al sistema de rotación anual de cargos de autoridad que contrastaba fuertemente con el mandato de cinco años continuos para las autoridades municipales electas. Es cierto que la rotación anual de los cargos de autoridad refleja la obligación de servicio a la comunidad e impide la concentración de poder político en unos cuantos machaqueños, pero también imposibilita que las autoridades del Cabildo, incluyendo al *Jiliri Jach'a Mallku*, adquieran los conocimientos técnicos y jurídicos necesarios para una efecti-

18 En total, MACOJMA recibió 2.567 votos, mientras que el MAS recibió 1.296 votos (Corte Nacional Electoral, 2005).

va supervisión y negociación con el gobierno municipal, además de falta de continuidad en el liderazgo y la formación de una memoria institucional propia. Por otra parte, el concebir el ejercicio de autoridad como una responsabilidad que recae sobre todos los machaqueños y no únicamente sobre aquellos que ya cuentan con capacidades de ejercerlo, ocasionó que con frecuencia se eligieran comunarios para que asuman el cargo de *mallkus* solamente porque les llegaba el turno, aunque carecieran de capacidades de liderazgo. Por ejemplo, un *Jiliri Jach'a Mallku* elegido para dirigir el Cabildo en una de las gestiones posteriores a la municipalización de Jesús de Machaca, fue considerado ineficaz y poco cooperativo a quién el alcalde lo describió como “un cero total” (Entrevista: 15 de noviembre de 2006), pero él fue elegido para el cargo respetando el sistema del *thaki*.<sup>19</sup> Frente a estos problemas, uno de los estudiosos de la cuestión indígena, Xavier Albó, argumentó que el sistema comunal de gobierno necesita adaptarse al nuevo contexto político creado por influjo de la descentralización municipal:

*“Es vital que los líderes más aptos sean nombrados, probablemente por plazos más largos y con posibilidades de reelección, de modo que pueda alcanzarse una verdadera capacidad de negociación y supervisión. De lo contrario las autoridades comunales terminarán atrofiándose y se limitarán a actividades puramente ceremoniales (2002: 97)”.*

Los miembros del Cabildo reconocen los problemas creados por el sistema de rotación de cargos pero, a la vez, son muy reacios a introducir cambios, en parte, debido a los altos costos asociados a los cargos de autoridad que difícilmente podrían ser sostenidos por la mayoría de los comunarios por más de un año, y también porque cualquier cambio sustancial en el principio de liderazgo y servicio a la comunidad entendida como una obligación, podría debilitar la cohesión social que ha mantenido

unida a Jesús de Machaca. Una respuesta ensayada por el primer alcalde del nuevo municipio fue convocar a una campaña de capacitación masiva para que todos los comunarios comprendieran las leyes que regulan el gobierno municipal (Entrevista: 15 de noviembre de 2006). Aunque esa estrategia podría ayudar efectivamente a generar una comprensión básica del gobierno municipal, no puede sustituir con eficacia los conocimientos jurídicos y técnicos específicos, que sólo pueden ser adquiridos por medio de un proceso de formación y experiencia de más largo aliento. Tampoco resolvería la falta de continuidad institucional y la pérdida de su memoria. Un cambio en las obligaciones económicas asociadas con el ejercicio del cargo de *mallkus* quizá podría hacer posible períodos de liderazgo más largos pero requeriría que MACOJMA genere ingresos propios, por ejemplo, por medio de contribuciones a modo de impuestos que, como la historia demuestra, no es un proceso fácil (ver Tilly 1990). El sacrificio personal que se requiere de las autoridades también implica tiempo extra de trabajo no remunerado -en perjuicio de la producción agrícola- de difícil reposición. Además, el cambiar el principio de ejercicio de autoridad como obligación -profundamente arraigado en la cosmovisión aymara- y la exigencia de que las autoridades asuman los costos económicos relacionados con su cargo como mecanismo de freno de la diferenciación socioeconómica, significarían no sólo nuevos esfuerzos de recaudación de recursos sino transformaciones profundas en la lógica comunal de gobierno que la lucha del Cabildo por el poder municipal quiere fortalecer.

Por otra parte, debido al sistema de rotación y ejercicio de liderazgo en el Cabildo, este sistema de autoridades goza de un alto nivel de legitimidad pública y reconocimiento moral, pero muy a menudo es una institución que carece de facultades técnicas y jurídicas para ejercer su poder social y político de manera efectiva.

19 Los miembros de la Comunidad pueden mantener la posición de *Jiliri Jach'a Mallku* más de una vez, aunque pocos están dispuestos a aceptar las obligaciones financieras de la posición por más de una gestión.

Y una de las consecuencias, según las entrevistas, es que las autoridades municipales con frecuencia se sentían atrapadas entre el poder social del Cabildo y la obligación legal ante el Estado. El alcalde de Jesús de Machaca afirmó con frustración que, la simultánea alta autoridad moral y los pocos conocimientos técnicos del Cabildo, condujeron a la práctica frecuente de “*formas de control social no apropiadas y poco constructivas*” (Entrevista: 15 de noviembre de 2006). Por ejemplo, las autoridades municipales no tuvieron más opción que cumplir con las demandas del Cabildo de presentar informes regulares sobre el estado de los proyectos pero en general las autoridades originarias no tenían experticia para participar de manera constructiva en la búsqueda de soluciones que fuesen jurídica y económicamente viables.

En parte, este tipo de problemas surgieron debido a la enérgica defensa de la autonomía del Cabildo frente al Estado y la posterior negativa a someterse a las normas que rigen las funciones de las organizaciones de la sociedad civil dentro del gobierno municipal. Como dijimos, la Ley de Participación Popular reconoció el papel de control social a las organizaciones de la sociedad civil que -previo reconocimiento como OTB- podían conformar los Comités de Vigilancia responsables del seguimiento y el control de los gobiernos municipales. En general fue poco exitoso. En toda Bolivia, los Comités de Vigilancia (CV) han sido superados por su débil capacidad de supervisión y de lucha contra la corrupción, limitaciones que en gran medida se originan en su dependencia de las propias autoridades municipales para sus gastos básicos de funcionamiento. Esta dependencia condenó a los Comités de Vigilancia a una posición política subordinada. Un aspecto particularmente importante para el caso de Jesús de Machaca es que los Comités de Vigilancia no sólo tienen derechos legales sino también responsabilidades asignadas por el Cabildo como la obligación de que hagan requerimientos de información al gobierno municipal y su presentación al Cabildo en plazos preestablecidos. Hasta la fecha el Cabildo, por los principios

que reafirmó, se niega a convertirse a OTB para manejar -a través del Comité de Vigilancia- sus relaciones con el gobierno municipal. Prefiere una relación directa. A pesar de ello, en 2006 algunos *mallkus* empezaron a reconocer la necesidad de aclarar los roles y responsabilidades para cada uno de los actores involucrados y reconocieron el potencial del Comité de Vigilancia para convertirlo, más bien, en un órgano técnico del Cabildo que proporcione algunas capacidades técnicas, memoria institucional y la continuidad que le falta.

El sistema del *thaki* plantea otro reto para la eficacia del Cabildo en el nuevo contexto político de la gestión municipal. Es cierto que el cumplimiento de las responsabilidades de los comunarios establecidos en el *thaki* han contribuido a garantizar su cohesión social, gobernabilidad y la formación de un efectivo liderazgo para asuntos intracomunitarios, pero todavía no existe un reconocimiento abierto de las fortalezas que otorga la educación formal y la experiencia extracomunal que Jesús de Machaca requiere cada vez con más fuerza para negociar de manera efectiva con las instituciones externas, incluyendo el nuevo gobierno municipal. En el transcurso de la década de 1990 e inicios de la década de 2000, en respuesta a la presión de los residentes urbanos y especialmente de los jóvenes con educación secundaria -también por influencia de las experiencias de interacción con instituciones gubernamentales y empresariales- las autoridades del Cabildo gradualmente comenzaron a aceptar que la educación formal y la experiencia urbana deberían valorarse para la elección de las autoridades y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el *thaki*. Sin embargo, persistió una fuerte tensión al interior del Cabildo entre los residentes urbanos que buscaban una mayor valoración de estos elementos y los comunarios que querían mayor énfasis en el servicio a la comunidad, conocimiento por vivencia de la *marka* y el respeto a la tradición. La elección del *Jiliri Jach'a Mallku* del 2005 es un claro ejemplo. Un comunario que había llegado a esa posición por el camino del *thaki* ganó la elección frente a

un residente con estudios que se mostraba altamente capacitado para ejercer el cargo. Esto fue así porque la mayoría de las autoridades del Cabildo temen que el residente no respete y entienda la importancia de ciertas ceremonias y tradiciones. El mismo año, un respetado joven abogado regresó de La Paz a su comunidad en Jesús de Machaca con la pretensión de asumir el cargo de *Mallku*, pero, a pesar de su formación profesional, fue rechazado porque aún no había cumplido con las obligaciones establecidas en el *thaki*. Entonces, a pesar de los recientes debates sobre la relativa importancia de incorporar en el *thaki* la educación formal y la experiencia urbana, el Cabildo continúa poniendo énfasis en los requisitos tradicionales establecidos en el *thaki* para el ejercicio de cargos de autoridad. Este aparente conservadurismo del cabildo puede estar muy bien fundado dado el papel clave que el *thaki* ha desempeñado para la cohesión social existente y la vigencia del sistema de gobierno comunal. Pero es evidente que MACOJMA a menudo está representada por autoridades que no tienen capacidades específicas para negociar con el gobierno municipal e instituciones externas.

Un desafío clave y final para las autoridades del Cabildo y su poder frente al nuevo gobierno municipal proviene de la simple asimetría en el acceso a recursos financieros. En 2006, el gobierno municipal tenía diez funcionarios a tiempo completo -además del alcalde y los concejales- y un presupuesto global de funcionamiento de alrededor de 850.000 dólares (Municipio de Jesús de Machaca 2006), mientras que el Cabildo de MACOJMA era completamente dependiente de los muy escasos recursos personales de cada una de sus autoridades. De este modo, a pesar del alto grado de legitimidad y autoridad moral que posee MACOJMA, no puede competir con la capacidad financiera del gobierno municipal para ejecutar proyectos y contratar mano de obra. Frente a este desequilibrio, las autoridades del Cabildo temen que la posición de MACOJMA como la instancia más alta de autoridad moral y política en la *marka*, comience a desvanecerse. En la medida en que

el poder económico y técnico del gobierno municipal creció, algunas autoridades del nivel comunal (*mallkus* originarios) estuvieron tentadas a sobrepasar la autoridad del Cabildo para negociar directamente con las autoridades municipales sus proyectos de infraestructura y servicios.

#### 4.2 Desafíos del nuevo gobierno municipal

El nuevo gobierno municipal constituido a fines de 2004 enfrenta un conjunto de diversos retos relacionados con la implementación de un gobierno municipal indígena y la gestión municipal, esta última es especialmente desafiante para todos los municipios pequeños, rurales y nuevos. Sin embargo, en un contexto de estrictas leyes impuestas por el Estado central para regular el funcionamiento de los gobiernos municipales y de cara al enorme desafío de fundar una nueva administración municipal desde cero, el tiempo y la energía de las autoridades municipales se centraron más en los afanes administrativos cotidianos que en las complejas tareas para integrar las tradiciones del *ayllu* en el sistema municipal. El resultado es que el nuevo gobierno municipal en Jesús de Machaca tomó una forma más cercana a las leyes y procedimientos estatales que a la del *ayllu*, a pesar de que persisten los esfuerzos por combinar ambos sistemas de gobierno.

Las exigencias propias de la puesta en marcha del nuevo gobierno municipal consumieron casi todos los esfuerzos de las autoridades municipales en los tres primeros años de gestión. Tal como el alcalde de Jesús de Machaca explicó a dieciocho meses de su primer mandato: *“hemos tenido que empezar desde la nada. En el primer día [de puesta en funcionamiento], el municipio no tenía nada, ni casa municipal, equipos de oficina y ni siquiera una hoja de papel. Fue terrible”* (Entrevista: 15 de noviembre de 2006). En tal contexto, es comprensible que tanto el alcalde y el principal responsable de la administración (oficial mayor) hayan destacado la consolidación institucional del gobierno municipal como el principal logro del primer año



y medio de actividades, con énfasis en los resultados prácticos como la adquisición de mobiliarios de oficina, computadoras y maquinarias de construcción para proyectos y obras municipales (Entrevistas: 15 de noviembre de 2006). Sin embargo, si bien las nuevas autoridades municipales lograron establecer una gradual y progresiva práctica administrativa, distintas circunstancias frecuentemente les obligan aún a dejar de lado las aspiraciones de incorporar las prácticas y procedimientos comunales. En términos simbólicos, una cuestión clave para MACOJMA y las nuevas autoridades municipales era la ubicación física de la nueva casa municipal. MACOJMA había determinado que la casa municipal no se construyera en la plaza central del pueblo de Jesús de Machaca por ser considerado como el sitio simbólico del poder colonial y mestizo ya que es allí donde se encuentra hasta hoy la iglesia colonial y las casas de las elites mestizas actualmente con muy pocos ocupantes. Pero debido a falta de recursos financieros, hasta el año 2009 la oficina del gobierno municipal no tuvo más remedio que instalarse en una inmueble estatal vacante, justo al frente de la iglesia colonial. Recientemente, un financiamiento estatal extraordinario (programa Evo cumple) permitió que finalmente hayan construido una casa municipal en las afueras del pueblo de Jesús de Machaca.

La contratación de los nuevos funcionarios municipales también ha conllevado dificultades. El Cabildo quería que el personal estuviese compuesto íntegramente por machaqueños aymara hablantes capaces de comunicarse con todos los comunarios, con vivencia y profundo conocimiento de la región. Querían que una característica del “municipio indígena” fuese un plantel personal compuesto por indígenas. Sin embargo, la necesidad de personal calificado técnicamente demostró ser incompatible con el deseo de contratar solamente a miembros de la comunidad. De los diez funcionarios contratados para la administración municipal, sólo el más alto funcionario administrativo y tres funcionarios jóvenes de apoyo eran oriun-

dos de Jesús de Machaca. Los otros siete eran castellano hablantes de la ciudad de El Alto. Al mismo tiempo, es importante reconocer que los funcionarios municipales no fueron contratados de acuerdo al “cuoteo político” (práctica propia de las autoridades electas para contratar a sus partidarios por favores políticos), una práctica casi institucionalizada en todos los municipios.

El principal desafío priorizado por los nuevos funcionarios municipales fue la necesidad de aprender y cumplir las complejas y estrictas leyes estatales de regulación de los gobiernos municipales. En respuesta a los problemas generalizados de corrupción y mala gestión administrativa en los años posteriores a la Ley de Participación Popular de 1994, el Estado puso en vigencia un conjunto cada vez más denso de leyes y mecanismos de control para la lucha contra la corrupción y la mala gestión municipal. En Bolivia existe un compendio en dos volúmenes de leyes y normas administrativas para los gobiernos municipales, con 112 leyes específicas y decretos, disposiciones que llenan más de 1.500 páginas. Para recibir las transferencias de recursos de descentralización, los gobiernos municipales tienen que cumplir con rigurosos procedimientos de presentación de informes financieros y asignación de porcentajes específicos de sus ingresos a distintas partidas presupuestarias como educación, infraestructura y salud. Si bien el rígido sistema de regulación y control puede ser necesario y viable en municipios grandes, simplemente en el caso de Jesús de Machaca va más allá de la capacidad de sus funcionarios de llevar una efectiva gestión, limitándose a esperar que el incumplimiento de la maraña de normas y reglamentos no provoque un castigo estatal serio. Por otra parte, una consecuencia fundamental de este marco jurídico es la limitación que impone a la autonomía e iniciativa de Jesús de Machaca para incorporar en la lógica administrativa aquellas prácticas propias del gobierno comunal. De hecho, a tan sólo un año de la creación del nuevo municipio, las autoridades del Cabildo comenzaron a preguntarse si el objetivo de formar un “municipio



indígena" era viable dentro del marco legal y municipal vigente. Por lo mismo, depositaron sus mayores esperanzas en la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado que estaba en proceso de redacción, para retomar el desafío (ver más abajo).<sup>20</sup>

El reto de cumplir con las exigentes disposiciones regulatorias estatales se complicó aún más por el estricto control ejercido desde el Cabildo sobre los gastos administrativos del gobierno municipal. La ley permite a los gobiernos municipales destinar hasta el 25% del total de las transferencias estatales para la contratación de recursos humanos y gastos administrativos pero el Cabildo presionó para que se destine un porcentaje mucho menor de modo que se oriente más recursos para la infraestructura pública y proyectos de desarrollo. El desacuerdo entre el Cabildo y las autoridades municipales sobre el nivel adecuado de estos gastos fue considerable. Finalmente, en 2006 el Cabildo y las autoridades municipales acordaron asignar únicamente el 19% de las transferencias estatales para los gastos administrativos. El Cabildo confiaba que esta asignación iría disminuyendo en las futuras gestiones mientras que los funcionarios municipales querían todo lo contrario. Este desacuerdo, aún vigente, sigue siendo una de las mayores fuentes de controversia. Si bien los muy bajos gastos administrativos pueden ser loables en un principio, en municipios pequeños como Jesús de Machaca puede socavar la capacidad municipal para ejecutar obras públicas y prestar servicios sociales eficientes. La autoridad política del Cabildo, sin el acompañamiento de una adecuada comprensión de las necesidades administrativas del gobierno municipal, constituye otro ejemplo más de las

*"formas no constructivas de control social"*, tal como destacó el alcalde.

A pesar de estos desafíos que enfrenta el nuevo gobierno municipal en sus primeros años, Jesús de Machaca está en condiciones de reclamar algunos logros tanto en el campo de la gestión municipal como por sus esfuerzos por crear un municipio indígena. Uno de los éxitos más celebrados fue el alto grado de autonomía frente a los partidos políticos en el gobierno municipal que, al menos, deja un cierto margen para un papel más activo del Cabildo y de los *ayllus* en la gestión municipal. Aunque dos de los cinco concejales habían sido elegidos de la lista de candidatos del un partido político, el MAS, el Cabildo y los restantes tres concejales que fueron electos de entre los representantes de MACOJMA ejercieron una fuerte presión para que ignoren las instrucciones partidarias, cada vez que ésta entraba en conflicto con las prioridades locales. La interferencia partidaria se vio disminuida no sólo por la manera en que se seleccionó a los funcionarios tal como hemos señalado arriba, sino también en la ausencia de los intercambios clientelistas de los partidos en los servicios municipales y cuotas en las inversiones según cuotas políticas (ver más abajo). Del mismo modo, las autoridades del Cabildo tenían la percepción de que las autoridades municipales no estaban involucradas en actos de corrupción. Sin embargo, la desaparición repentina del director de finanzas en noviembre de 2006, después de haber sido sorprendido solicitando sobornos a una empresa de construcción en El Alto, puso de relieve los obstáculos reales que representaba la lucha contra las formas profundamente arraigadas de corrupción en la gestión pública, a pesar de las rígidas normas jurídicas de control y los altos niveles de

20 Después de la elección del líder del MAS, Evo Morales como Presidente de Bolivia el 22 de enero de 2006, el gobierno de Bolivia convocó a una Asamblea Constituyente en abril de 2006 para diseñar una nueva Constitución nacional, que permita una mayor autonomía política para los pueblos indígenas del país e incorporar las formas de gobernanza indígena en las leyes nacionales. Después de un conflicto importante entre los defensores de los derechos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución y los opositores políticos de la denominada Media Luna, establecidos principalmente en el este de Bolivia, el texto de la nueva Constitución fue aprobada por el Congreso de Bolivia el 22 de octubre de 2008 para ser sometida al voto popular. La Constitución fue aprobada formalmente tras un referéndum nacional el 25 de enero de 2009.

voluntad política de las autoridades municipales y líderes de la sociedad civil.<sup>21</sup>

El principal proyecto de Jesús de Machaca de constituir un marco institucional propio acorde para el municipio indígena, estuvo significativamente al margen de las preocupaciones más urgentes de las autoridades municipales centradas en crear las condiciones mínimas para la administración del nuevo gobierno municipal. Aunque este proyecto ha tenido algunos éxitos y también decepciones, sigue siendo más una idea, un imaginario, que una práctica real. El Cabildo y los funcionarios municipales esperaban que el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) -un requisito exigido por ley para el desembolso de los recursos- fuera la oportunidad para negociar y establecer oficialmente los mecanismos institucionales que permitan incorporar las formas comunales de toma de decisiones en el gobierno municipal. Sin embargo, la ONG que el Cabildo y el gobierno municipal contrataron para la elaboración del PDM llegó a Jesús de Machaca con su propia metodología pre-establecida que no incluía la opción de rediseño de la arquitectura institucional para un municipio indígena. El resultado fue un Plan de Desarrollo Municipal con contenidos prácticamente idénticos a la mayoría de otros PDM de municipios rurales y el diseño institucional del municipio no sufrió ninguna modificación.

Un logro inicial del proyecto de municipio indígena es lo que las autoridades municipales y del Cabildo llaman como "una mini-descentralización" a los 24 *ayllus* del municipio. El Cabildo y el gobierno municipal acordaron que sean las autoridades del *ayllu* y de la *marka* -y no las autoridades de las comunidades o *malkus* originarios- los puntos centrales

de interacción o de conexión entre el gobierno municipal y la sociedad civil. Esta decisión consciente de reforzar el papel de los *ayllus* (organizaciones intermedias) en la gestión municipal, parcialmente a costa de la toma de decisiones de las comunidades, queda explícita en el proceso de elaboración participativa de los Planes Operativos Anuales (POA), un requisito exigido por la Ley de Participación Popular para fomentar una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones sobre las asignaciones presupuestarias. El gobierno municipal hizo de los *ayllus* la jurisdicción básica para la participación comunal en la identificación de prioridades municipales. El Cabildo y el gobierno municipal llegaron al acuerdo de que el 30% del presupuesto de inversión se destine a iniciativas integrales y el 70% restante se divida entre los 24 *ayllus* en proporción directa con el peso poblacional. Las autoridades municipales y del Cabildo esperaban que este mecanismo de asignación pudiera prevenir la excesiva fragmentación del presupuesto municipal y su uso en obras y proyectos demasiado pequeños y, además, reducir la feroz competencia entre las comunidades por los recursos municipales que caracteriza a muchos otros municipios rurales (ver Blanes 1999). Sin embargo, de una manera que podría llamarse "clientelismo democrático", algunas autoridades y líderes ejercen una fuerte presión sobre los *ayllus* y las autoridades municipales para dividir los fondos entre el número de comunidades, en un esfuerzo por demostrar su liderazgo, una práctica con larga historia en Bolivia y otras regiones de Los Andes. Como señaló Dandler sobre la base de una investigación de la década de 1960 y principios de 1970: *"En mis entrevistas con muchos [campesinos] líderes, me encontré con que un tema persistente fue su preocupación por demostrar su eficacia por medio*

21 Las empresas privadas y funcionarios municipales en Bolivia han encontrado diversas maneras de burlar las leyes estatales destinadas a limitar la corrupción. Por ejemplo, el pago de 10% de comisiones ilegales, conocidos como diezmos, han sido prácticamente institucionalizados en las transacciones entre los gobiernos municipales y las empresas que proporcionan materiales de construcción. Se sabe que muchas ferreterías en El Alto tienen múltiples juegos de papeles membretados a nombre de otros comercios que ayudan a los funcionarios municipales a encubrir los sobrepagos y el procedimiento fraudulento.

de algunos resultados concretos entregados en recursos o servicios a sus comunidades de origen y seguidores" (1984: 344). Algunos *ayllus* no acataron las presiones de invertir los recursos del POA sólo en proyectos a escala de los *ayllus*, como puede ser la ampliación de las redes de electricidad, mientras que otros simplemente siguieron la pauta de otros municipios rurales y se dividieron las asignaciones presupuestarias aproximadamente a 50 dólares per cápita en muy pequeños proyectos por cada comunidad. A pesar de ello, la asignación de fondos en unidades mayores como los *ayllus* disminuyó significativamente las presiones clientelistas sobre el alcalde de proporcionar fuentes de empleo directo a los comunarios ya que los servicios y las inversiones en infraestructura no fueron considerados como controlados por la autoridad máxima del gobierno municipal.

A pesar de los acuerdos iniciales sobre los mecanismos de asignación presupuestaria y la elección de candidatos y autoridades municipales según las prácticas tradicionales, la mayoría de los elementos constitutivos del diseño del municipio indígena están aún por definirse en medio de disputas internas. Un tema controvertido se refería a la función específica del Cabildo en la gestión municipal. Mientras el alcalde y algunos concejales de MACOJMA voluntariamente reconocieron la autoridad política y moral del Cabildo, al mismo tiempo se resistieron a los esfuerzos del *Jiliri Jach'a Mallku* y otros principales dirigentes del Cabildo de influir en cuestiones administrativas internas, tales como la contratación de personal, fijación de niveles salariales o la compra de bienes y servicios, esta última sujeta al control estatal y que requiere de trabajos técnicos previos a la toma de decisiones. Las expectativas del Cabildo de compartir autoridad administrativa con el gobierno municipal sobre una amplia gama de cuestiones técnicas y operativas, han creado serias dificultades para los funcionarios municipales, que con frecuencia quedaron atrapados entre dos lógicas que compiten para la toma de decisiones. La obligatoriedad de cumplir con las leyes para acceder a los recursos estatales

exigía un ritmo intenso de trabajo, con conocimientos técnicos y jurídicos que finalmente obligaba a las autoridades municipales a tomar decisiones rápidamente al margen del ritmo del Cabildo. Y por el contrario, el Cabildo apoyado por algunos miembros trabajando solo a tiempo parcial y con limitados conocimientos técnicos y jurídicos, no sólo pedía participar más activamente en la gestión municipal, sino que insistió en ejercer su derecho a la deliberación, inherentemente lenta, para la toma de decisiones por consenso, cuestión que frecuentemente no se enmarcaba en los plazos previstos por ley. Tanto el Cabildo como el municipio quedaron atrapados en una situación contradictoria. Por un lado, el objetivo de la larga lucha por el poder municipal del Cabildo era aumentar la autonomía política y fortalecer el sistema de gobernanza basado en el *ayllu* pero la necesidad de cumplir con las normativas del Estado amenazó con socavar las formas tradicionales en la toma de decisiones y, por otro lado, el alto grado de intervención del liderazgo indígena tradicional en la gestión municipal no necesariamente coadyuvó para una mejor gestión municipal. En última instancia, el gobierno municipal quedó atrapado en medio de la lucha entre las ideologías indígenas de toma de decisiones y la burocracia.

El papel de las dos mujeres concejales fue otro punto de tensión entre el gobierno comunal reconstruido y las leyes del Estado central. En las representaciones idealizadas de la cosmovisión aymara, el hombre y la mujer comparten el cargo de autoridad como dos elementos complementarios en pareja. Un *Mallku* (autoridad hombre) sólo puede ejercer el cargo de autoridad junto con una mujer (*Mallku Tayka*) que por lo general es su esposa aunque a veces también puede ser su madre o su hermana. Sin embargo, el concepto teórico y los elementos simbólicos de la complementariedad de género contrastan fuertemente en la práctica debido a que la voz y la influencia de las mujeres son evidentemente secundarias con respecto a la de los hombres. Las mujeres rara vez hablan en las reuniones del *ayllu* o en el Cabildo de

MACOJMA y no participan permanentemente en las tareas de dirección junto con sus parejas masculinas. El papel subordinado de la mujer en el liderazgo y la toma de decisiones políticas, en parte tiene su explicación en la sistemática e histórica discriminación de las niñas y mujeres de las oportunidades de educación formal. Esto se refleja en los niveles significativamente más bajos de alfabetización y acceso a la educación formal de las mujeres (ver el cuadro 1) y la consecuencia es la poca confianza que tienen las mujeres en sí mismas para hablar en público, factor que está reforzado por las normas de género que de facto internalizan tal desventaja. A pesar de estas limitaciones en cuestiones de género dentro del ejercicio de los cargos de autoridad en Jesús de Machaca, MACOJMA cumplió con la ley estatal que exige que al menos el 30% de sus candidatos a concejales sean mujeres, al haber nominado a dos mujeres entre los cinco puestos para concejales. Pero desde la primera sesión de Concejo municipal en 2005, las dos concejales fueron acompañadas por sus esposos, que muy pronto acapararon las deliberaciones, práctica que fue aceptada por el alcalde y los otros concejales hombres que asistían a las sesiones sin estar acompañados por sus parejas. Esta dinámica en parte tiene sus raíces en las actuales normas culturales machistas, al tiempo que refleja los bajos niveles de educación formal de las dos concejales y su relativa falta de experiencia en cargos de liderazgo, limitación que explica sus propias preferencias para que sus esposos participen en las reuniones del Consejo municipal. La coincidencia entre la cosmovisión aymara, las relaciones de género en la práctica y las leyes estatales que promueven la participación de la mujer en la política formal, generó una nueva e imprevista situación de tensión, muy significativa para el proyecto de "municipio indígena" donde sobresalen los desafíos por tratar de combinar los principios aymaras y liberales dentro de un diseño institucional con equidad de género.

Si bien el objetivo principal de la lucha por el poder municipal en Jesús de Machaca fue for-

mar un municipio indígena, otro objetivo complementario fue utilizar el poder municipal para mejorar las condiciones de vida mediante el fortalecimiento de las economías familiares. A esto se denominó "municipio productivo". Pero al menos en los primeros cuatro años, las iniciativas no habían ido más allá de una superficial y optimista retórica de planes de desarrollo local que contrastaban fuertemente con las posibilidades reales y la propia posición de Jesús de Machaca en la dinámica económica regional y nacional. El alcalde y el oficial mayor administrativo hablaban con optimismo acerca de las ideas de crear una "economía local cerrada", una especie de versión municipal de planes de industrialización para la sustitución de importaciones. Como el alcalde dijo, *"el dinero que entra en Jesús de Machaca tiene que quedarse aquí. En este momento la mayor parte del dinero que entra no se gasta a nivel local y por lo tanto no es compatible con el desarrollo económico local"* (Entrevista: 15 de noviembre de 2006). La esperanza de Jesús de Machaca para activar procesos de desarrollo económico incluye la construcción de una fábrica municipal de ladrillos tanto para generar fuentes de empleo como para la producción a bajo costo de materiales de construcción para la población local. También está en planes la creación de asociaciones de productores de lácteos, papa y quinua para mejorar la producción y comercialización. Existen otras iniciativas para generar valor añadido con la producción de yogurt y la creación de una institución de microfinanza municipal para capitalizar a las economías familiares y pequeños negocios. Sin embargo y a pesar de estas ideas, el 2006 los ingresos municipales se destinaron a proyectos tradicionales de pequeñas infraestructuras (escuelas, puentes peatonales, centros comunitarios) y a la electrificación rural, asignaciones que reflejan tanto la orientación de obras visibles a corto plazo como las demandas comunales debido a la ausencia de infraestructuras básicas como caminos y electricidad, siendo esta última una condición necesaria antes de que las pequeñas empresas puedan operar en las comunidades.



En realidad otros factores más estructurales, como la frágil agroecología de la región y las fuerzas económicas mayores, son las que desafían seriamente las esperanzas de desarrollo económico de Jesús de Machaca. Un municipio enclavado en un entorno ecológico frágil y de alto riesgo climatológico (recurrentes heladas, sequías o inundaciones a más de 3.800 msnm) simplemente no puede alcanzar un importante crecimiento económico basado en la agricultura o la ganadería, incluso con proyectos significativos de mejora de pastos, ganados y comercialización. De hecho, la experiencia de Guamote (Ecuador) es muy similar. El relativo éxito de la lucha indígena por el poder municipal en Jesús de Machaca ha sido facilitado por un entorno ecológico que no fue propicio para la expansión de las haciendas ni para el crecimiento económico contemporáneo dados sus bajos niveles de productividad y producción agrícola, además que las condiciones de comercio son desfavorables para los productos agrícolas de esta región poco comunicada del altiplano. Muchos dicen que el papel principal de Jesús de Machaca en la economía boliviana es proporcionar mano de obra barata a los mercados de trabajo informal de la ciudad de El Alto y La Paz. En el contexto de factores estructurales, no existen grandes posibilidades para que el gobierno municipal de Jesús de Machaca pueda mejorar sustancialmente las condiciones de vida de sus habitantes, especialmente teniendo en cuenta que son escasos los recursos que tiene a su disposición. Es más probable que las nuevas fuentes de ingresos provengan de los ingresos captados por los migrantes temporales o de las remesas enviadas por familiares que trabajan en la ciudad de El Alto, La Paz y Santa Cruz que, de los planes de desarrollo agropecuario local. Sin embargo, evaluar el éxito del proyecto de municipio indígena únicamente sobre la base del crecimiento económico y las mejoras en el bienestar material, sería pasar por alto la importancia de las luchas locales por la dignidad y la autonomía política que, en definitiva, fueron los principales motivos que llevaron a los *ayllus* de Jesús de Machaca tras la conquista del poder político municipal. Pero al mismo

tiempo, sin algunos cambios en la economía machaqueña, hoy caracterizada por tasas de pobreza y migración extremadamente altas, la dignidad y autoestima de las personas difícilmente podrá conseguirse y su valor estaría en entredicho.

## 5. Conclusión

El relativo éxito de la lucha de los indígenas de Jesús de Machaca por controlar el poder municipal ha sido el resultado de un largo proceso histórico de cambios en las relaciones de poder que, a su vez, han generado nuevas tensiones y desafíos. La fuerza social y política de las comunidades y *ayllus* de Jesús de Machaca, representados por MACOJMA, tiene sus raíces en la excepcional cohesión social en torno al control de la tierra comunal que se produjo desde la compra de sus propias tierras usurpadas por la corona española en los siglos XVI y XVII y sus exitosos esfuerzos por evitar la expansión de la hacienda a finales del siglo XIX e inicios del XX. Mientras las vigorosas normas culturales de servicio a la comunidad y ejercicio de cargos de autoridad -como una obligación para todos- han contribuido a mantener altos niveles de organización comunal, el acceso a la tierra comunal sigue siendo un motivo material central para que los machaqueños brinden servicios a sus comunidades, lo que les otorga un considerable margen para emplear tácticas cuasi coercitivas a fin de alentar a otros a hacer lo mismo. De esa manera, el poder político indígena de Jesús de Machaca está estrechamente vinculado a la distribución del poder económico dependiente del sistema comunal de tenencia de la tierra.

Al mismo tiempo, se debe reconocer que el sistema de control comunal de la tierra subsiste en parte debido a la alta fragilidad ecológica de la región y al bajo potencial productivo de la tierra en sí misma. Tal condición hizo de Jesús de Machaca relativamente un lugar poco propicio para la expansión de las haciendas de la época colonial y republicana pero también representa un reto difícil de superar en la búsqueda de res-

puestas para el desarrollo económico del nuevo municipio. Además, la pervivencia del sistema comunal de tenencia de la tierra -y la re-construcción de formas de gobierno basadas en el *ayllu*- existe gracias a las elevadas tasas de migración tanto temporal como permanente. Por un lado, la migración ha reducido la presión demográfica sobre la tierra y ese hecho ha posibilitado el vínculo permanente entre el acceso a la tierra y el servicio comunitario. Sin embargo, por otro lado, la migración no sólo significa pérdida de capital humano sino que también genera nuevas presiones para incorporar valores urbanos "modernos", otras prioridades y modos de toma de decisiones en el gobierno local. Todo lo anterior, desde las experiencias urbanas de los migrantes, especialmente jóvenes, que continúan vinculados a sus comunidades de origen. Por tanto, la supervivencia de la tradición depende del grado de adopción de estos nuevos patrones de comportamiento que, a la vez, desafían y obligan a cambiar dichas convenciones.

También es importante destacar que las formas de combinar el control comunal de la tierra con el sistema de rotación de los cargos de autoridad, han reducido las posibilidades de diferenciación socioeconómica y de formación de una elite indígena con poder económico y político en Jesús de Machaca. Esta particularidad la distingue de muchos otros municipios también controlados por indígenas y campesinos. La relativa igualdad del poder económico entre los machaqueños y la rotación de los cargos de autoridad, son factores que evitaron desigualdades políticas y ayudaron a MACOJMA a generar un nivel muy alto de poder socio-político y autoridad moral que en definitiva está por detrás de los relativos éxitos en la lucha por el poder municipal y por crear un municipio indígena. La experiencia machaqueña se caracteriza -hasta ahora- por su autonomía respecto de los partidos políticos, un alto grado de transparencia y control de la corrupción en la gestión municipal, la ausencia de un alcalde dominante y la incorporación de al menos algunos elementos del gobierno comunal en la administración

municipal. Pero al mismo tiempo, ni MACOJMA ni el gobierno municipal han encontrado una forma efectiva de convertir la autoridad moral de MACOJMA y su poder social en capacidades concretas para que esta organización realmente se involucre en la toma de decisiones municipales.

Como uno de los resultados de todo este largo proceso, la autonomía de gestión de las autoridades municipales de MACOJMA quedó extremadamente restringida. Es más, el único mecanismo que el gobierno municipal ha sido capaz de emplear para ejercer su autonomía lejos de MACOJMA, fue su apego a las leyes municipales impuestas por el Estado. Las autoridades municipales quedaron atrapadas entre las presiones del Estado y de la sociedad civil, con muy poco margen para tomar decisiones autónomas. A pesar del considerable poder social y político de MACOJMA la puesta en práctica y el diseño resultante del "municipio indígena" por el que lucharon, estuvo marcado más por las características democráticas liberales que por la incorporación de las tradiciones indígenas y sus formas de gobernanza. Aunque la Ley de Participación Popular prometió facilitar la incorporación de las formas indígenas de toma de decisiones en la administración municipal, el matrimonio entre formas de gobierno comunales y las formas liberales del Estado -manifestadas en el gobierno municipal- ha sido en la práctica mucho más difícil de lo que los propios machaqueños habían previsto. Aunque el proyecto de municipio indígena de Jesús de Machaca está en sus inicios y aún sigue siendo demasiado pronto para pronunciarse sobre su éxito o fracaso, los primeros indicios indican que este proceso ha generado nuevas tensiones que podrían resultar muy difíciles de solucionar. Si bien inicialmente los machaqueños vieron a su lucha por el poder municipal, como un medio de defensa de prácticas culturales propias y de reconstrucción de formas de gobierno basadas en el *ayllu*, la llegada del municipio ha producido líderes indígenas más cercanos que nunca a la lógica liberal del Estado. Es una amenaza que puede debilitar la autoridad de

MACOJMA debido a que el gobierno municipal tiene acceso a significativos recursos estatales que MACOJMA no posee.

En enero de 2009, después de más de dieciocho meses de complejas deliberaciones, el Referéndum nacional aprobó una nueva Constitución Política del Estado que incorpora disposiciones específicas para la constitución de nuevas instituciones indígenas autónomas denominada “Autonomía indígena originaria campesina” (Constitución Política del Estado 2009: artículos 289-296). Sin embargo, las implicaciones específicas de la autonomía indígena incorporada en el nuevo texto constitucional todavía no son muy claras para los esfuerzos de Jesús de Machaca y otros por combinar el gobierno comunal con las lógicas estatales de administración pública de los gobiernos subnacionales. Las competencias de las autonomías indígenas señaladas en la nueva Constitución Política del Estado tienen correspondencia estrecha con las facultades propias de los gobiernos municipales, de modo que los gobiernos municipales controlados por indígenas podrían convertirse en autonomías indígenas.<sup>22</sup> En el contexto de la nueva CPE, las expectativas de los machaqueños se acrecentaron por la posibilidad de resolución de las tensas relaciones entre la democracia liberal y la democracia del *ayllu*. Las autoridades machaqueñas rápidamente completaron los trámites exigidos por el Estado para la realización en diciembre de 2009 del referéndum de conversión del municipio a la “autonomía indígena”, que otorga el derecho a crear su propia forma de autogobierno y de estructuras de decisión en conformidad con las normas y procedimientos comunales (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 304).

Si bien el nuevo texto constitucional liberará a Jesús de Machaca de algunas limitaciones que se originan en las leyes estatales en el marco restringido del municipalismo, persistirán las

tensiones entre la administración pública basada en la lógica liberal del Estado y la lógica comunitaria dado que la autonomía indígena todavía deberá cumplir con las normas estatales de administración pública. Como resultado de ello, las concepciones de lo que significa ser indígena y la manera cómo la “autonomía indígena” debería funcionar; seguirán siendo motivo de debates y cuestionamientos en Jesús de Machaca. Las líneas de tensión más resistentes estarán caracterizadas por las diferencias rural-urbanas entre los comunarios y los residentes, y por las diferencias generacionales entre personas de la tercera edad y los jóvenes, además de las diferentes visiones de las autoridades indígenas sobre la administración municipal. En este contexto, si bien el peor temor de los machaqueños -que la lucha por crear un municipio indígena dará lugar a la desaparición de la autoridad de los *mallkus* y al deterioro de la gobernanza comunitaria- parece improbable que se materialice, es muy posible que cambie sustantivamente el significado de ser *mallku* y cómo en realidad los *ayllus* deberán gobernarse hacia adelante. Por otra parte, mientras que el Cabildo de MACOJMA defiende tenazmente su autonomía y es inflexible en su posición de considerarse la última autoridad moral de Jesús de Machaca, es por demás evidente que sus esfuerzos se han centrado de forma muy estricta al ámbito de la política municipal. La energía que MACOJMA ha invertido en la lucha por el poder municipal pone de relieve las preocupaciones de otros estudiosos de que la participación popular en la lucha por la democracia municipal puede provocar cambios “de las palabras a los hechos”, que significa la aceptación e internalización de la lógica y de las normas municipales o una ampliación de lo que Foucault llamó “gubernamentalidad”, es decir, la auto-disciplina de los gobernados. En contraste con las radicales acciones de protesta contra el gobierno nacional y la formación de organizaciones aymaras militantes como los

22 Capítulo 8, el artículo 303 de la Constitución Política del Estado señala que la Autonomía Indígena Originaria Campesina asumirá las competencias del gobierno municipal además de las competencias exclusivas propias enumeradas en el artículo 304, muchas de las cuales tienen similitud con las de los gobiernos municipales.

“ponchos rojos” de Achacachi desde inicios del año 2000, los machaqueños han concentrado su atención en la gestión municipal. Sin embargo, la aparente falta de compromiso de MACOJMA con la radical política aymara también manifiesta una intensa autodeterminación por mantener su autonomía frente a las tendencias autoritarias existentes en el movimiento campesino e indígena boliviano y un rechazo a ser manipulados por los líderes nacionales indígenas, como Evo Morales y Felipe Quispe. En este sentido, la estrategia política de MACOJMA puede entenderse como una forma de “adaptación resistente” (Stern, 1987: 11), que se distingue por los esfuerzos para aprovechar las oportunidades políticas que surjan del contexto mayor de relaciones de poder desiguales para ampliar su autonomía política a pesar de los peligros y las contradicciones que implica el ejercicio de las oportunidades.

## Bibliografía

- Albó, Xavier, “Bolivia: From Indian and Campesino Leaders to Councillors and Parliamentary Deputies” in Rachel Seider, ed. *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Hampshire, UK and New York: Palgrave MacMillan, 2002.
- Albó, Xavier, “From MNRistas to Kataristas to Katari” in Steve Stern, ed. *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1987.
- Albó, Xavier, y William Carter, “La comunidad aymara, un mini estado en conflicto”, en *Raíces de América. El mundo aymara*, Madrid, Ed. Alianza, 1988.
- Andolina, Robert, “Between local authenticity and global accountability: the ayllu movement in contemporary Bolivia” Paper presented to the workshop “Beyond the Lost Decade: Indigenous Movements and the Transformation of Development and Democracy in Latin America” Princeton University, Princeton, NJ, March 2-3, 2001.
- Asamblea Constituyente de Bolivia, *Nueva Constitución Política del Estado*. Sucre, Bolivia, Asamblea Constituyente de Bolivia, 2008.
- Astvaldsson, Astvaldur, *Las voces de los wak'a*, La Paz, CIPCA, 1997.
- Berg, Hans van den y Norbert Schiffrers, *La cosmovisión aymara*, La Paz, Hisbol, 1992.
- Blanes, José, *Descentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia: Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado*, La Paz, CEBEM, 1999.
- Booth, David et al., *Popular Participation: Democratizing the State in Rural Bolivia*, Stockholm, Department of Social Anthropology, Stockholm University, 1996.
- Calderón, Fernando y Jorge Dandler, eds., *Bolivia: La Fuerza Histórica Del Campesinado*, 2da. ed. La Paz, Geneva: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social and Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1986.
- Choque, Roberto, *Jesús de Machaca. La Marka rebelde Tomo 1. Cinco Siglos de Historia*, La Paz, CIPCA/PLURAL, 2003.
- Choque, Roberto, y Esteban, Ticona, *Jesús de Machaca: La Marka Rebelde. Tomo 2. Sublevación y Masacre de 1921*. La Paz, Cuadernos de Investigación 46, CIPCA, 1996.
- CIPCA, *Diagnóstico de Salud: Jesús de Machaca*, La Paz, CIPCA, 1989.
- CIPCA, *Diagnóstico económico: Jesús de Machaca*. La Paz, CIPCA, 1989.
- CIPCA, *Equipo de la Mujer, Autodiagnóstico de la mujer machaqueña*, La Paz, CIPCA, 1990.
- CIPCA, *Plan de Desarrollo de Jesús de Machaca*. La Paz, CIPCA, 1992.
- Colque, Gonzalo, *Titikani Takaka. Construyendo normas y derechos sobre la tierra*, La Paz, Fundación TIERRA, 2005.
- Condarco, Ramiro, y John Murra, eds. *La teoría de la complementariedad vertical eco-simbiótica*. La Paz, Hisbol, 1987.
- Corte Nacional Electoral (Bolivia). 2005. *Resultados Municipales: Jesús de Machaca*. En [www.cne.org.bo/sirenamun/wfrmesca-nios.aspx?Dep=2&Prov=8&Sec=6](http://www.cne.org.bo/sirenamun/wfrmesca-nios.aspx?Dep=2&Prov=8&Sec=6)
- Dandler, Jorge, “Campesinado y reforma



- agraria en Cochabamba (1952-53): Dinámica de un movimiento campesino en Bolivia” en Fernando Calderón y Jorge Dandler, eds. *Bolivia: La Fuerza Histórica del Campesinado*. 2da. ed. La Paz, Ginebra: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1984.
- Dandler, Jorge, *El Sindicalismo Campesino En Bolivia: Los Cambios Estructurales en Ucuireña*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1969.
  - Dunkerley, James. *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-1982*, New York and London, Verso, 1984.
  - Eisenstadt, Samuel, “Post-traditional societies and the reconstruction of tradition” *Dedalus* 102, 1: 1-27, 1972.
  - Fundación Friedrich Ebert-Stiftung e ILDIS-Municipalización: *Diagnóstico de una década. Volumen I y II*. La Paz, Plural, 2004.
  - García Mara, Rafael, ed., *Desarrollo sostenible desde los Andes*, La Paz, CIPCA/CLAVE, 1999.
  - Grieshaber, Erwin, “Resistencia indígena a la venta de tierras comunales en el departamento de La Paz, 1881-1920” en *Revista del Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos* 1: 113-144, 1991.
  - Harris, Olivia, “Complementarity and Conflict: An Andean View of Women and Men” en Jean La Fontaine, ed. *Sex and Age as Principles of Social Differentiation*. London, New York, San Francisco: Academic Press, 21-40, 1978.
  - Harris, Olivia, *Economía étnica*. La Paz, Hisbol, 1987.
  - Hernáiz, Irene y Diego Pacheco *La Ley INRA en el espejo de la historia*. La Paz, Fundación TIERRA, 2000.
  - Hobsbawm, Eric y Terrence Ranger, eds. *The Invention of Tradition*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
  - INE (Instituto Nacional de Estadística). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992 y 2001*, La Paz, INE, 2001. En [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)
  - Larson, Brooke, Cochabamba, 1550-1900: *Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia*. Durham and London: Duke University Press, 1998.
  - Malloy, James, Bolivia: *The Uncompleted Revolution*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1970.
  - Marka de Ayllus y Comunidades de Jesús de Machaca (MACOJMA), *Diagnóstico Socioeconómico* (documento inédito), 2000.
  - McNeish, John-Andrew, “Globalization and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia” *Journal of Peasant Studies* 29, 3-4: 228-269, 2002.
  - Morales, Gustavo Adolfo, *Impacto de la Radio Machaca FM 98.6 en la afirmación cultural de la microregión de Jesús de Machaca*, La Paz, CIPCA, 1993.
  - Moreno, Josephine y Mary Ann Littrell, “Negotiating Tradition: Tourism Retailers in Guatemala” en *Annals of Tourism Research* 28, 3: 658-685, 2001.
  - Municipalidad de Jesús de Machaca, *Reformulación del Presupuesto Operativo Anual 2006* Consensuada en el Cabildo de MOCOAS-MACOJMA, 18 de Mayo, 2006, Jesús de Machaca, Bolivia: Municipalidad de Jesús de Machaca, 2006.
  - Nickson, R. Andrew, *Local Government in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, 1995.
  - PADER (Promoción al Desarrollo Económico Rural), *Municipio productivo: Promoción económica rural*. La Paz: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación), 1999.
  - Plata, Wilfredo, Gonzalo Colque y Néstor Calle, *Visiones de desarrollo en comunidades aymaras. Tradición y modernidad en tiempos de globalización*, La Paz, PIEB, 2003.
  - Platt, Tristan, *Estado boliviano y ayllu andino*, Lima, IEP, 1982.
  - Postero, Nancy, *Now We are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*, Stanford California, Stanford University Press, 2007.
  - Puente, Rafael, “Sindicato, organización u otra forma organizativa?” en CIPCA, ed. *Fu-*

- turo de la comunidad campesina Cuadernos de investigación*. No. 35. La Paz, CIPCA, 1992.
- Rasnake, Roger, *Domination and Cultural Resistance: Authority and Power among an Andean People*, Dirham, Duke University Press, 1988.
  - Rivera Cusicanqui, Silvia, "Liberal Democracy and *Ayllu* Democracy. The Case of Northern Potosí, Bolivia", en *Journal of Development Studies*, Vol. 26, No. 4, Julio, 1990.
  - Rivera Cusicanqui, Silvia, *Las fronteras de la coca. Epistemologías coloniales y circuitos alternativos de la hoja de coca : el caso de la frontera boliviano-argentina*, IDIS/UMSA, La Paz, Ediciones Aruwiyiri, 2003.
  - Stern, Steve, "New Approaches to the Study of Peasant Rebellion and Consciousness: Implications of the Andean Experience" en Steve Stern ed. *Resistance, Rebellion, and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 3-25, 1987.
  - Ströbele-Gregor, Julia, "From Indio to Mestizo... to Indio: New Indianist Movements in Bolivia" en *Latin American Perspectives* 21, 2: 106-123, 1994.
  - Ströbele-Gregor, Julia, "Culture and Political Practice of the Aymara and Quechua in Bolivia: Autonomous Forms of Modernity in the Andes" *Latin American Perspectives* 23, 2: 72-90, 1996.
  - Taller de Historia Oral Andina, *Ayllu: Pasado y futuro de los Pueblos Originarios*, La Paz, Aruwiyiri, 1995.
  - Ticona, Esteban, *Una mirada al problema del poder en Jesús de Machaca, 1921 -1991*, La Paz, CIPCA, 1991.
  - Ticona, Esteban, y Xavier Albó, *Jesús de Machaca: La marka rebelde. La lucha por el poder comunal*, La Paz, CEDOIN/CIPCA, 1997.
  - Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, AD 900 - 1990*, Oxford, Blackwell, 1990.
  - Urioste, Miguel, *La economía del campesino altiplánico en 1976*, La Paz, CEDLA, 1989.
  - Urioste, Miguel, *La Reforma Agraria abandonada: Valles y altiplano*, La Paz, Fundación TIERRA, 2003.
  - Urioste, Miguel, Rosana Barragán y Gonzalo Colque. *Los nietos de la reforma agraria: Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, Fundación TIERRA, 2006.
  - Van Cott, Donna Lee, *Radical Democracy in the Andes*. New Cork, Cambridge, 2008.
  - Yampara Huarachi, Simón. "La sociedad aymara. Sistemas y estructuras sociales de los Andes" en Berg, Hans van den y Norbert Shiffers (comps.) *La cosmovisión aymara*, La Paz, HISBOL/UCB, 1992.
  - Zorne, Elayne, "Coca, Cash and Cloth in Highland Bolivia: The Chapare and Transformation in a 'Traditional' Andean Textile Economy" in Madeline Barbara Léons and Harry Sanabria, eds. *Coca, Cocaine and the Bolivian Reality*. Albany, NY, State University of New York Press, 1997.

# 9. La Gestión Territorial Indígena en tierras bajas: ¿Autonomías Indígenas?

Jorge Manuel Salgado M.<sup>1</sup>

---

## Introducción

Desde el año 2000, al mismo tiempo que se conseguían las primeras titulaciones de TCO en tierras bajas (ayoreos, guarayos etc.), la CIDOB se planteó una doble estrategia:

- Nivel Político: Desde la CIDOB se buscaba la Autonomía Indígena; el reconocimiento por parte del Estado Boliviano ya no como pueblos indígenas sino como Naciones Indígenas con el derecho de autodeterminación.
- Nivel Organizativo de Gestión: Fortalecer a las organizaciones indígenas en la gestión de los territorios titulados en forma de Tierra Comunitaria de Origen.

Esta doble estrategia permitía la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas a nivel político (especialmente lo que tiene que ver con las autonomías indígenas) y a nivel organizativo, promover la Gestión Territorial Indígena al interior de las TCO, como una forma de mostrar a la sociedad que los pueblos indígenas pueden gestionar sus territorios y convertirse en actores sociales y económicos relevantes para el país. Se debe tomar en cuenta que la autonomía indígena ha sido una referencia ya desde la creación de la CIDOB y en especial con la formulación de la propuesta de ley indígena a principios de los años noventa.

La CIDOB trabajó entonces en las dos direcciones, de arriba hacia abajo (nivel político-reivindicativo) y desde abajo hacia arriba (nivel de Gestión Territorial Indígena –GTI– de los territorios ya titulados). Cada nivel refleja al otro, la GTI es la práctica de las organizaciones indígenas convertida en la reivindicación política de autonomías indígenas, mientras la propuesta de autonomías indígenas responde a lo que las organizaciones indígenas con título de TCO están haciendo en la actualidad en la GTI de sus territorios.

La primera parte de la estrategia ha cumplido con su objetivo. Ha incidido y ha conseguido que las autonomías indígenas sean una realidad a nivel político y constitucional. Para ello ha participado conjuntamente con otras organizaciones sociales pertenecientes a los pueblos indígenas, originarios y campesinos en el Pacto de Unidad (CSTUCB, Bartolinas, CSCB, CONAMAQ y CIDOB). Esta alianza ha permitido tener propuestas concretas en la Asamblea Constituyente y el resultado se expresa en la Constitución de 2009 en la que se declara un Estado Plurinacional con autonomías. Entre los diferentes tipos de autonomías se encuentra constitucionalizada la autonomía indígena, además de reconocer la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas, su dominio ancestral sobre sus territorios y garantizar la libre determinación y el derecho a

---

1 Jorge Manuel Salgado M. es historiador, geógrafo y antropólogo español. Cooperante del DED en Fundación TIERRA. Especializado en Pueblos Indígenas de tierras bajas de Bolivia. Trabajó durante cinco años en la CIDOB-GTI.

la autonomía y al autogobierno en el marco de sus culturas.

¿Pero qué ocurrió con la segunda parte de la estrategia?, ¿se han fortalecido las organizaciones con dominio de territorios a partir de la titulación como Tierra Comunitaria de Origen? ¿Han podido ejecutar la Gestión de los territorios en momentos históricos en los que las condiciones del Estado boliviano eran adversas y no reconocía gran parte de los derechos de los pueblos indígenas?

Para responder estas preguntas este ensayo se propone analizar el proceso de Gestión de territorios a través de la historia, ver cómo han sido estos procesos de GTI antes de la Constitución actual y por último comparar estos procesos con lo reconocido por la CPE en la forma de autonomía indígena (AI); e igualmente ver sus proyecciones hacia la conformación y su implementación en los territorios indígenas ahora llamados constitucionalmente TIOC.

## 1. Definiendo la Gestión Territorial Indígena (GTI)

En el 2004, se realizó un evento de intercambio de experiencias en la ciudad de Cochabamba convocado entre la CIDOB, PDCR II, CIPCA y DED, donde asistieron quince pueblos indígenas que estaban en pleno proceso de GTI en sus TCO. La organización del evento solicitó a las organizaciones indígenas participantes que explicaran que entendían por GTI y este fue el resultado resumido:

- *“Los representantes Guarani de las TCO Parapitiguasu y Charagua Norte han planteado la GTI como un contrato social y político, un proyecto humano y una opción de vida. La GTI sería un proceso socio-político que articula varias dimensiones, visiones, sistemas y procedimientos entre los que se incluye la seguridad jurídica, el ordenamiento espacial, el acceso y uso equitativo y sostenible de recursos naturales con la implementación de políticas públicas con esa orientación.*
- *En la TCO Masetén se ha definido la GTI como un proceso de planificación participativa entre comunidades, estableciendo también relaciones con instituciones, orientadas a cumplir objetivos previo establecimiento de estrategias para llegar a cumplir las metas.*
- *Los representantes de la TCO Tacana han definido el concepto de GTI como la administración del territorio garantizando el acceso y uso de recursos naturales en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida económica, social y cultural, protegiendo el medio ambiente.*
- *Los representantes de la TCO TIM-TIMI han planteado la definición del concepto GTI como la manera en que se administra el territorio respondiendo a las expectativas económicas y culturales de la población, a las peculiaridades de la sociedad y la cultura, revalorizando conocimientos y tecnologías tradicionales y enriqueciéndolas con prácticas y tecnologías nuevas y modernas pero sin romper el equilibrio ecológico. Un elemento importante que han añadido los representantes indígenas es la necesidad de incorporar en la GTI las acciones de educación y concientización no sólo a comunarios sino a terceros (ganaderos, productores agropecuarios que viven en el territorio o son vecinos de éste) en la perspectiva de lograr una convivencia respetuosa.*
- *Los representantes de la TCO Tapiete han planteado que la GTI es la administración del territorio para ser felices.*
- *Los chiquitanos de la TCO Monteverde han pensado la GTI como un proceso de recuperación y ocupación del territorio buscando el desarrollo integral del pueblo indígena de acuerdo a sus particularidades culturales, sus normas y formas organizativas considerando a las generaciones futuras.*
- *Los chiquitanos de la TCO Lomerío proponen la definición del concepto de GTI como un proceso dinámico de autogobierno, generando*



*capacidades para la toma de decisiones conjuntas sobre la organización, el territorio y la población, con una planificación, administración y ejecución transparente, usando los recursos naturales de manera sostenible en el marco de su cultura.*

- *Los representantes de la TCO Guarayos presentaron la siguiente definición de GTI: acuerdos del pueblo indígena y sus organizaciones realizando acciones o trabajos en el control, uso y desarrollo del territorio en las áreas de recursos naturales, educación, salud, cultura, espiritualidad, organización, salud entre otros, para lograr su propia autonomía.*
- *Los representantes indígenas de la TCO TIPNIS definen la GTI como el proceso que integra la protección y el manejo de recursos naturales con enfoque ecológico, sociocultural y económico. En este sentido se plantea como principio “usar conservando y conservar usando”. Por otra parte se considera que la GTI debe incorporar también el manejo de conflictos para que los recursos de la TCO sean de beneficio comunal y no sólo para satisfacer intereses de terceros.*
- *Los representantes de las TCO Joaquiniano y Moré definen la GTI como un proceso de participación de un pueblo indígena donde los actores trabajan en la construcción de una acción planificada de gobernabilidad y sostenibilidad en base a sus propios gobiernos autónomos, manejando, ordenando y controlando el territorio.”<sup>2</sup>*

Estas definiciones abarcan un amplio abanico sobre qué es la GTI y cómo la entienden las organizaciones indígenas de tierras bajas. Demuestra que cada organización hace hincapié en aspectos que le son relevantes: por ejemplo los pueblos que están inmersos en un área pro-

tegida hablan de la conservación, los que no tienen presencia de sus comunidades en el espacio titulado como TCO se manifiestan sobre la necesidad de ocupar y usar el territorio; en otros casos están más enfocados en el manejo de RR.NN, en algunos es importante las relaciones con los terceros, con los no indígenas y por último se habla de combinar lo tradicional con lo nuevo.

Se pueden encontrar diferentes sentidos y definiciones sobre qué es la gestión territorial indígena. En todos ellos existe unanimidad en que estos procesos de GTI deben ser participativos, deben ser ordenados, que sean sensibles a las diferentes culturas, que no sean homogéneos, que cada pueblo indígena debe buscar su ruta, que deben decidir los pueblos con sus organizaciones representativas, que deben ser integrales.

Una definición que puede resultar interesante es la del antropólogo costarricense Carlos Camacho<sup>3</sup> que define la GTI como:

*“La gestión territorial indígena es un proceso de transformación del espacio desde una perspectiva étnica y culturalmente sensible bajo el control político de los habitantes de cada territorio mediante sus propias normas.” Y continúa explicando que “La base de esa definición es que el espacio es una construcción social. En tanto tal, es un receptáculo de relaciones sociales y de significaciones. Guarda la impronta de la historia de la sociedad que lo habita y por eso constituye uno de los basamentos de la identidad de su pueblo. Contiene las coordenadas simbólicas que permiten a cada pueblo identificarse con su territorio. En él también se expresan los signos de la desigualdad y de las contradicciones sociales. Es así como las segregaciones étnicas y de clase que caracterizan la sociedad colonial pueden leerse en la estructura del territorio.”*

2 Orellana, René, *Sistematización del intercambio de experiencias de organizaciones indígenas en GTI*. Cochabamba. Documento interno sin publicar, 2004.

3 Camacho, Carlos, *Guía metodológica para la elaboración de Planes de gestión territorial indígena*. DANIDA. Documento interno sin publicar, 2006.

El planteamiento es que la GTI es una construcción social y está hablando de un espacio sin determinar. Es evidente que el espacio sujeto a la GTI es el territorio indígena, pero no deja de lado las implicancias que tiene estar en una sociedad nacional (incluida la colonial) y la importancia que tiene con respecto a la división política administrativa. En el sentido territorial, la CIDOB establece una definición de territorio indígena- ya en los años 90- que manifiesta lo siguiente:

*“Se entiende por territorio Indígena las tierras ocupadas, poseídas por los pueblos indígenas, las que constituyen su hábitat, su espacio socioeconómico, las utilizadas para aquellas actividades de producción, caza, pesca y recolección, incluyendo aquellas necesarias para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales; áreas imprescindibles para la generación, sustentación y sostenimiento de una capacidad de población humana que garantice su crecimiento y desarrollo.”<sup>4</sup>*

Igualmente la CIDOB plantea la definición en estos términos:

*“La Gestión Territorial Indígena es el proceso por el que las organizaciones indígenas dueñas de un territorio titulado como TCO lo gestionan de forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades, ejecutando sus decisiones con el fin de mejorar su nivel y calidad de vida de acuerdo a sus valores culturales y su visión de futuro.”<sup>5</sup>*

En las definiciones expuestas con anterioridad se mencionan los cinco elementos de mayor importancia que tiene la GTI: La organización, el territorio (actualmente en la Constitución definido como Territorio Indígena Originario Campesino - TIOC), los recursos naturales, la cultura y la relación con la sociedad nacional. Desde estos cinco elementos se puede comprender la GTI. Para entender por donde ha

venido la gestión de territorios por parte de los pueblos indígenas, se tiene que echar una mirada hacia la historia. Esa historia poco escrita y poco analizada, que nos da muestras de procesos de ruptura, cambios y reconstrucción de los pueblos indígenas... *“Por eso, la gestión territorial indígena constituye un instrumento político para la descolonización del espacio. Es parte del proceso de reapropiación del territorio por los pueblos indígenas y originarios y de la construcción de nuevas formas de utilización y administración de sus recursos bajo una perspectiva descolonizadora y equitativa.”* (Camacho 2006).

En definitiva la GTI y el lugar donde se implementa, el territorio, *“es el resultado histórico de la o las sociedades que le han modificado, guarda la impronta de los procesos que le dieron su actual fisonomía. Por ello, es una construcción cultural, y como tal, no puede desligarse de la estructura social que lo maneja. Tanto es una construcción social como el resultado de las contradicciones generales y específicas de la sociedad que lo generó. En consecuencia, en un espacio nacional caracterizado por las asimetrías y desigualdades de una sociedad colonial, el espacio las reflejará y reproducirá las diferencias étnicas, sociales, económicas y culturales.”* (Camacho 2006).

## **2. La Gestión Territorial Indígena en la historia de los Pueblos indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia**

Para analizar la historia se van a utilizar y analizar los cinco elementos que resumen y constituyen la GTI, estos son: El territorio, como el espacio geográfico y social que maneja y controla un pueblo indígena; la organización como la forma de gobierno propia sobre la sociedad indígena y el territorio; los recursos naturales entendidos como el acceso y uso de los RR.NN; la relación con el Estado entendida como la división política administrativa y su influencia en la GTI y por último como

4 CIDOB. Propuesta de ley indígena, artículo 20, 1992.

5 CIDOB-GTI. Gestión Territorial Indígena. CD interactivo.

elemento integrador y transversal, los elementos socio culturales de los pueblos indígenas a través de la historia, con el reconocimiento de los procesos identitarios que han definido a los pueblos indígenas como actores principales de la historia de Bolivia.

Se puede establecer una cronología sencilla en cuanto a los periodos de importancia para la GTI a través de la historia de Bolivia, teniendo en cuenta el tipo de estructuras organizativas, los territorios a los que han accedido y por lo tanto los RR.NN que manejaron, y los momentos de cambios en las diferentes culturas.

- Los pueblos indígenas en tiempos prehispánicos
- La GTI en las misiones (la Colonia)
- La Secularización, los auge y las haciendas (siglo XIX-XX)
- La Reforma Agraria de 1953
- El Movimiento Indígena en la era del desarrollo (1982-2009)

Si bien se establecen estos periodos, somos conscientes que una periodización siempre es arbitraria y que es una manera de ordenar la realidad histórica para poder entender procesos que muchas veces son inclasificables debido a su diversidad y variedad. En un mismo periodo histórico se va a encontrar situaciones totalmente disimiles, con procesos contrarios, paralelos y contradictorios en áreas geográficas distintas. Como referencia se intentará en la medida de lo posible, abarcar las tres eco-regiones de las tierras bajas de Bolivia: Chaco, Oriente y Amazonía, (si bien al interior de estas regiones podríamos encontrar algunas subregiones especialmente en la Amazonía: el piedemonte amazónico y las pampas del Beni) con referencias puntuales a pueblos indígenas significativos. Cada región tiene su historia y está conformada por pueblos indígenas diferentes que ante hechos comunes han caminado por rutas dis-

tintas. Se reconoce la dificultad de analizar procesos históricos a la luz de un concepto actual, como es el de GTI, pero se piensa que este enfoque aportará algunas luces sobre procesos actuales y que ayudará a entender un poco más las proyecciones de las autonomías indígenas en tierras bajas.

## 2.1 Los pueblos indígenas y la GTI en tiempos prehispánicos

Las noticias que se tienen sobre esta época provienen de los cronistas, expedicionarios y religiosos españoles que penetraron por diferentes lugares a las tierras bajas. Por lo tanto son informaciones parciales pero que sirven para tener una referencia de cómo podía haber sido. Si bien relatan y dan nombre a un ingente número de grupos indígenas, estos pudieron ser simplemente parcialidades de grupos lingüísticos mayores. La situación se puede definir como una gran cantidad de grupos indígenas repartidos por todas las tierras bajas de la actual Bolivia donde existirían diferentes familias lingüísticas subdivididas en diversos grupos que tenían relaciones entre si.

En cuanto al territorio se podría establecer que la semántica de la noción de territorio en los diferentes grupos prehispánicos podría explicarse a través de una comparación con las ciencias naturales y que podría denominarse como **GTI dinámica**:

*“Territorio se entiende como la defensa de un espacio donde un individuo o [un grupo] se reproduce y obtiene recursos [naturales]. La territorialidad se define por señales: marcas de ocupación, reacciones frente a los intrusos, combates reales o ritualizados. Los territorios así definidos pueden estar delimitados, pero... [uno o más grupos]... pueden definir diferentes territorialidades sobre una misma área generando bien sea competencia por los mismos recursos, coexistencia cuando ocupan nichos diferentes o relaciones de complementariedad. Los territorios así definidos no tienen fronteras claramente demarcadas y pueden concebir-*

*se como redes de nichos que se entrecruzan y compiten con otras redes.”<sup>6</sup>*

Las formas organizativas que se daban con anterioridad a la llegada de los españoles y el consiguiente contacto con los grupos indígenas que habitaban las tierras bajas de la actual Bolivia, fueron de tipo grupal. En general los pueblos estaban organizados en grupos nómadas y semi nómadas, que migraban estacionalmente por el uso de los recursos naturales, en pequeños grupos de hasta 300 personas. Tenían relaciones con otros grupos de su misma lengua, los cuales eran grupos escindidos mediante la formación de nuevas familias extendidas y que raramente se reunían para realizar actividades conjuntas, a no ser algún tipo de guerra con otro grupo enemigo. Normalmente los jefes de estos grupos podían tener al mismo tiempo características religiosas, si bien podía haber especialistas religiosos dentro de los grupos.

Los pueblos amazónicos y los del oriente tenían estas características, en cambio, en la eco- región del Chaco, el actual pueblo guaraní, llamado chiriguano durante la Colonia, había migrado durante los siglos anteriores desde la zona del Brasil y el Paraguay (familia lingüística Tupi-guaraní) y estaba en proceso de mezcla con grupos de la familia lingüística Arawak, los Chané, lo que significó ciertos cambios en sus formas de vida, especialmente al asumir características Chané como la agricultura, ya que eran grupos eminentemente cazadores y recolectores. Su organización se componía de los Tentaguasu, que era la reunión de grupos de familias extensas (tentas) en una organización mayor. Estos Tentaguasu tenían las mismas características que los grupos del oriente y Amazonía.

En definitiva se podría hablar de una GTI dinámica, donde el territorio no tiene fronteras claramente establecidas, donde los diferentes grupos se mueven en busca de recursos natura-

les y donde la organización a lo sumo llega a un nivel de reunión de familias extendidas.

## 2.2 La GTI en las misiones (la Colonia)

En los siglos XVI-XVII, la llegada de los españoles y europeos en general, las expediciones militares que se producen desde los Andes por los grandes ríos como el Madre de Dios y el Río Beni, así como las expediciones que vienen por Asunción del Paraguay, no afectan en un principio la vida de la mayoría de los grupos indígenas de tierras bajas. Estas expediciones buscaban en mayor medida conquistar el Dorado o el Gran Paitití, un lugar mítico donde se decía que existían grandes cantidades de riquezas y metales preciosos. Es de estas expediciones de las que se tienen noticias de cómo estaban organizados los grupos indígenas antes de la llegada de los españoles. Igualmente en esta época se crean las primeras ciudades (por ejemplo Santa Cruz de la Sierra). Solamente los grupos indígenas que fueron reclutados para el servicio de los españoles en las ciudades y aquellos que fueron “cazados” por los bandeirantes brasileños y por los mismos españoles dedicados a la venta de esclavos, son afectados, el resto, que es una gran mayoría, siguen reproduciendo sistemas de GTI Dinámica, aunque involucran en sus disputas a los españoles de las expediciones pero durante cortos lapsos de tiempo.

A finales del siglo XVII se instalan las primeras misiones que comienzan a afectar profundamente a los pueblos que consienten en mayor o menor grado la presencia de los religiosos. Del relato de cómo fue el proceso de búsqueda de indígenas para la fundación de las misiones por parte de los religiosos franciscanos se extrae esta cita, que narra los esfuerzos y las formas de la reunión de los indígenas:

*“... recogiendo la gente de las más retiradas montañas, caminando con inmensidad de tra-*

6 Echeverri, Juan Alvaro, “Territorio como cuerpo y Territorio como naturaleza”, en *Tierra Adentro*; Alexandre Surrallés y Pedro García, editores, Lima, Perú, 2004.



*bajos más de 200 leguas de tierras ásperas y montuosas, desnudos, pues la misma montaña y zarzales les despedazaban los hábitos, sin provisión de pan, pasando con carnes que el no uso de ellos daba horror, librándolos Dios casi con milagros, de los asaltos así de infieles mismos, como de animales feroces, vadeando ríos de suma rapidez y caudal; y lo más laborioso era, que como los infieles viven dispersos por todas las montañas y distantes unos de otros, pues donde más juntos se encontraban no llegaban a veinte, el haberlos de reclutar y juntar de ciento en ciento, era de mucho trabajo. A que se agregaba, que como no son dóciles, para persuadirlos a población, gastaban tiempo y ejercitaban bien la paciencia; fuera de haberles de ganar la voluntad con dádivas era preciso cebarlos con abundante vianda por ser voracísimos. A costa pues de estas penalidades fueron sucesivamente fundando los diez pueblos...".<sup>7</sup>*

Al hacer lo que se ha venido denominando las "Cazas Espirituales" según se expone en la anterior cita, se recogían grupos indígenas de diferentes lenguas, de diferentes procedencias, se los reunía bajo la organización de la misión. Estas misiones al principio eran precarias, algunas duraron un corto tiempo, hasta que los habitantes indígenas se marchaban, ya que no estaban acostumbrados a vivir sedentariamente, los guaraní por ejemplo, expulsaron a varios misioneros jesuitas de sus comunidades y cerraron algunas misiones matando a algunos religiosos. Pero cuando ya se establecieron definitivamente en el siglo XVIII (los jesuitas en la Chiquitanía, el Beni y en el Chaco con los guaraní hasta su expulsión en 1767; los franciscanos en el norte amazónico, en el piedemonte amazónico (1690) y en la zona del Chaco guaraní a partir de 1767), el cambio cultural que se dio tuvo trascendencia en su organización. En primer lugar nacieron algunos de los pueblos indígenas actuales, como por ejemplo los tacanas, los mojeños, los chiquitanos, etc. El proceso de etnogénesis promovido desde la colonia,

o sea la creación de una cultura nueva a través de la reunión de diferentes grupos indígenas, facilitó la tarea de establecer un nuevo tipo de organización. Cuando las misiones se secularizaron, las estructuras organizativas de los pueblos indígenas fueron las aprendidas durante las reducciones.

En lo que se refiere a las autoridades de las misiones, es claro que el cura era la máxima autoridad pero también tenía sus operarios, normalmente gente no indígena, aunque algunos de los indígenas eran también parte de la estructura organizativa, como Ballivián informa:

*"El primer día de Enero se juntan los indios de cada pueblo y eligen a un alcalde Mayor y dos ordinarios; de lo que da parte el operario al Maestre de Campo, y este los confirma y les da jurisdicción. Estos se ocupan de noche en rondar, dividiendo la noche en cuatro vigilias. En una ronda el operario, en las otras los tres alcaldes, y el que concluye su vigilia despierta al que sigue. Estos castigan si hay qué, á los que delinquen sin exceso, y haciendo sabedor primero al operario y convenciendo al delincuente. Ellos mismos distribuyen a la gente para que trabajen en el pueblo ó para que vayan al cultivo y cuidado de sus Chacras". (Ballivian 1898 : 36)*

Este sistema se fue ampliando a medida que las misiones se hacían más numerosas. Las misiones se dividieron en barrios o parcialidades, que con el tiempo tuvieron un alcalde cada una, que a su vez tenía algunos ayudantes. Armenia describe así a las autoridades:

*"El sistema de administración fue desde su inicio defectuoso; ya que las poblaciones se componen de diferentes tribus, estas se cambiaban semanalmente, es decir todos los domingos, en los servicios para la comunidad. Cada tribu o cada parcialidad tiene su alcalde, sus comisarios, policías, religiosos del lugar, fiscales, quienes tienen que velar por el cumplimiento de las*

7 Ballivián, Manuel Vicente, "Relación y descripción de las misiones y conversiones de infieles", en *Relaciones Geográficas de Bolivia*. La Paz, 1898

*obligaciones religiosas, sacristanes, fuera del Alcalde Mayor y del policía, quienes son las dos autoridades máximas del pueblo y el alcalde del agua, del chaco, etc.”*<sup>8</sup>

Es una organización indígena supeditada a los religiosos que obligaba a los indígenas neófitos a obedecer y por lo tanto la decisión sobre los recursos naturales tanto los estratégicos como en la producción fue marcada por el gobierno de los religiosos. Sin embargo había un nivel de gestión propio por parte de los indígenas, al tener autoridades en cada una de las parcialidades, lo que supone ciertos niveles de decisión indígena.

En cuanto al territorio la ruptura que se tiene con respecto al periodo de la GTI Dinámica es que en parte desaparece esa red, el tejido característico de territorios dinámicos, con límites flexibles y en continuo movimiento. Lo que se da en mayor medida son territorios más restringidos, normalmente alrededor de las misiones desde donde hacen ciertas incursiones para aprovechar algunos recursos naturales como el cacao silvestre, para ir de caza y recolección con lo que siguen teniendo conocimiento de un territorio que utilizan para estas actividades culturales. La normalidad sin embargo se define en las zonas agrícolas que trabajan tanto para las misiones como para sus familias en las cercanías de las misiones. También se establece la pugna entre los indígenas reducidos y los no reducidos. Significativo es el caso guaraní ya que en una misma población podían convivir, a veces no muy pacíficamente en continuas peleas, “neófitos e infieles”. Durante este siglo colonial no se podía encontrar una gran población de no indígenas en las tierras bajas. En este siglo comienzan a ganar terreno los primeros criollos colonos, especialmente en el Chaco, donde se crean las primeras haciendas ganaderas. En general los pueblos indígenas no tenían mucha relación con las autoridades coloniales,

ni con las estructuras político administrativas, solamente estaban sujetos a las normas de las misiones. El número de indígenas que viven en las misiones supera a los que siguen viviendo una vida en la selva o el monte. Por ejemplo los guaraní reducidos por los misioneros hasta finales del siglo XVIII son 18.000, aumentando significativamente desde los 6.000 contabilizados a principios del siglo XVIII”<sup>9</sup>

Sin embargo, no todos los pueblos indígenas fueron reducidos en las misiones. Hubo pueblos indígenas, que todavía existen en la actualidad, como los ayoréode, los chácobos, los chimanes, los sirionós, etc., que siguieron viviendo bajo las formas de la GTI Dinámica, aunque grupos concretos de estos pueblos pudieron ser integrados en las diferentes misiones creadas por los religiosos.

Se puede entender en esta época una **GTI Supeditada** a la misión, controlada por los religiosos en un nivel superior y los indígenas en un nivel de supeditación en las decisiones. Igualmente los diferentes pueblos estaban fragmentados en distintas misiones y las autoridades indígenas de diferentes misiones casi no tenían relación entre ellos, lo que hacía imposible una GTI de territorio común, aunque conservaban lugares de uso tradicional comunes para cacería, recolección, etc. Por otro lado esta forma de vida supuso, posteriormente con la secularización de las misiones, el sistema de GTI de bastantes pueblos indígenas de la actualidad.

### **2.3 Secularización, auges económicos y las haciendas de la República durante el siglo XIX-XX**

Con la llegada de la República y pese a un abandono temporal de las misiones por parte de los religiosos europeos, se inicia un lento proceso de secularización de las misiones. Este proce-

8 Fray Nicolás de Armentia en Hissink, Karen y Albert Hann *Die Tacanen* (traducción en manuscrito no publicado) 1987.

9 Pifarre, Francisco, *Historia de un pueblo* (los guaraní-Chiriguano. Cuadernos de investigación, CIPCA. La Paz, Bolivia, 1989.

so culmina en la década de 1930, en la que la secularización es definitiva para la gran mayoría de los pueblos indígenas de las tierras bajas (todavía algunas misiones se mantienen hasta los años 1960-1970, pero no oficialmente con el régimen misional, sino convertidas en comunidades controladas por los curas –especialmente las misiones de la Chiquitanía y las del vicariato de Reyes, al que pertenece Tumupasa (tacanas), Covendo (mosetenes), etc.– donde el cura durante esos años seguía siendo la máxima autoridad de la comunidad).

La presión ejercida por parte de los hacendados establecidos en o cerca de las misiones y su demanda continua de mano de obra barata, por no decir gratuita y de tipo esclavizador, surte efecto en los gobiernos republicanos. Desde la fundación de Bolivia como país en 1825, las misiones, especialmente aquellas de mayor desarrollo, como por ejemplo las del Beni y de la Chiquitanía (ya secularizadas con la expulsión de los jesuitas en 1767) empiezan a ser ocupadas por criollos que se desplazan en gran medida desde Santa Cruz, pero que igualmente reciben gente extranjera y de otras partes del país. La plaza de las misiones, con el pueblo organizado en torno a ella, con la iglesia como el edificio central, empieza a ser tomada por los criollos, quienes poco a poco van desplazando a las autoridades indígenas y en general a la población indígena, hasta asumir el control de estas ex-misiones. Con la secularización progresiva y la conformación de curatos-parroquias, los indígenas son apartados de las instancias de poder y son convertidos en criados y esclavos de las nuevas élites locales. Las autoridades son las del nuevo Estado boliviano y las jurisdicciones que se establecen con departamentos, provincias, etc. son ajenas a los pueblos indígenas pero son utilizadas como instrumento de poder, como forma de autoridad por parte de los nuevos dueños de las tierras republicanas.

Son estas élites locales las que con el auge de la goma inician el proceso de marginalización de los pueblos indígenas, ya que se llevan a un gran número de indígenas de las ex-misiones y

de sus comunidades al norte amazónico, donde mueren en gran cantidad por las difíciles condiciones de vida, y donde los supervivientes comienzan un proceso de pérdida de su identidad indígena que desembocaría en los actualmente conocidos como campesinos amazónicos.

Las autoridades indígenas que permanecen en esta época como parte de las estructuras misionales y de tradiciones religiosas (cabildos, corregidores, capitanías, etc.) son utilizadas por criollos y curas como intermediarios de las órdenes dadas por los primeros. Un caso concreto son los guaraní, donde los mburuvicha (autoridad guaraní también llamado Capitán) son capataces para asignar fuerza de trabajo a los diferentes patrones. En definitiva, las estructuras organizativas indígenas se convierten en puente para cumplir las órdenes de los otros actores de poder externos, sin que puedan decidir su futuro.

Solamente algunas comunidades se retiran a zonas alejadas para no ser llevadas a la goma (Lomerio es un ejemplo de esta migración), donde recrean las estructuras organizativas de origen misional. Estas comunidades sin embargo no se libran de tener patrones, de trabajar para las diferentes haciendas.

En cuanto al territorio, si en la época misional hubo una cierta disminución, con la entrada de los criollos, el desalojo fue de grandes dimensiones. Las comunidades se tuvieron que ir a lugares remotos, donde no hubieran llegado los criollos, para así poder hacer una gestión de sus territorios comunales. A veces solamente eran pedazos de tierra entre varias haciendas y en otras vivían en el interior de las haciendas empatronadas. El acceso a los recursos naturales en las comunidades era igualmente restringido y solamente las más alejadas tenían posibilidad de utilizarlos de forma tradicional. Los otros recursos naturales estratégicos y de valor mercantil (quina y goma principalmente) eran manejados exclusivamente por criollos y extranjeros, siendo los indígenas puramente mano de obra barata. Otros pueblos libraban verdaderas

batallas por no ceder los territorios comunales al empuje de los criollos; los guaraní del Chaco durante este siglo fueron perdiendo poco a poco sus territorios hasta que al final con la última derrota militar de Kuruyuki (1892) acabaron empatronados en las haciendas, que era el fin que durante la colonia y en la República los colonos criollos habían buscado, mano de obra casi gratuita.

En definitiva se podría definir esta época como el momento en el que los pueblos indígenas de tierras bajas se encuentran en la peor situación en cuanto al hecho de poder hacer GTI de sus territorios. La pérdida casi completa de estos territorios conjuntamente con la anulación de la capacidad de decisión sobre sus vidas y un mínimo acceso a los RR.NN, hace que se pueda hablar de una **GTI minimizada**; ya que sólo se circunscribe a la gestión de comunidades aisladas y no en dimensiones de territorios mayores, además de un proceso paulatino de pérdida territorial y de guerra frente a los colonos de la República, especialmente en el Chaco boliviano con los guaraní perdiendo las últimas comunidades y tentas libres.

Sin embargo, en este periodo conviven varios procesos de GTI que vienen de épocas anteriores. Se pueden establecer cinco situaciones diferentes:

- Pequeñas comunidades indígenas libres que emigran a lugares remotos donde pueden sobrevivir y al que no llegan otros actores. **(GTI minimizada)**
- Parcialidades o Tentaguasu guaraní que pelean frente a los hacendados y el ejército republicano durante todo el siglo. Los guaraní fueron derrotados paulatinamente en las diferentes regiones del Chaco. **(GTI minimizada)**
- Comunidades que se encuentran dentro de las haciendas, en el sistema de empatronamiento y que fue practicado en general en todas las tierras bajas incluido el Chaco. **(El sistema de la hacienda sin GTI)**
- Las misiones que pese a un cierto abandono en la época de la independencia luego retoman su labor, especialmente los franciscanos que son los que mantienen con mayor fuerza las misiones, tanto en el Chaco, donde comunidades enteras solicitan entrar a las misiones como refugio frente al avance de las haciendas ganaderas, y en otras regiones como el piedomente amazónico (tacanas, mosetenes, cavineños, lecos, etc.) o en el mismo oriente donde los guarayos son un pueblo con cierta relevancia. **(GTI Supeditada)**
- Pueblos indígenas que siguen sin estar contactados con la sociedad nacional y que por lo tanto mantienen la dinámica de pueblos recolectores, cazadores (Ayoreos, Chacobos, More, Chimanes, etc.), aunque sus territorios se van reconfigurando a medida que crece la presencia de haciendas. **(GTI Dinámica)**

#### 2.4 La Reforma Agraria de 1953: la GTI en el sindicato

La Reforma Agraria de 1953 tiene un impacto en las tierras bajas, contrario a sus principios; más bien consolida las haciendas y grandes propiedades desconociendo los derechos de los indígenas, considerados por la ley como menores de edad, que deben ser protegidos por el Estado. Sin embargo, gracias a los efectos de la Reforma Agraria, se comienza a dar una reorganización en los mismos pueblos indígenas. Para empezar, los pueblos indígenas que se habían concentrado en las misiones inician un proceso de fundación de comunidades con su salida de los pueblos (ex misiones en la gran mayoría de los casos) de donde ya habían sido desplazados a los alrededores. Pero en especial van saliendo de las haciendas y van creando las comunidades sobre las que más adelante se podrán reconformar territorios. El sistema de hacienda con las familias empatronadas comienza



una caída paulatina de la que se pueden ver los últimos vestigios en la actualidad en el Beni y en especial en el Chaco boliviano con las familias guaraníes. Este proceso de conformación de comunidades en algunos lugares fue anterior, como se explicaba en la época de la goma, en la que familias enteras huían porque no querían ser llevadas al norte amazónico. Ahora se reproduce con mayor fuerza y en todas las eco-regiones de Bolivia. Se fundan comunidades que replican el tipo de organización misional a través de los cabildos y autoridades indígenas, convertidas después de doscientos años en las “tradicionales” de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo las estructuras organizativas que provienen de la tradición sindical comienzan a tener su efecto en las tierras bajas. Las mismas comunidades que estaban basadas en los sistemas de autoridades de origen misional empiezan a asumir lo campesino-sindical como una forma de identidad organizativa. Se dan casos en que se crean comunidades campesinas con cargos sindicales simplemente porque era lo que tenía mayor vigencia en el país y con la posibilidad de mayor articulación al Estado y a la sociedad nacional. Se puede establecer que durante casi 30 años se ha dado una convivencia y al mismo tiempo una pugna, entre lo sindical y lo tradicional indígena en las formas organizativas de los pueblos indígenas.

El concepto “territorio”, no se tiene en cuenta en la ley de Reforma Agraria que en su visión agrarista apostaba a la idea de la tierra, expresada en la máxima: “la tierra es para quien la trabaja” con evidente influencia de la visión andina. La Reforma Agraria del 53, tiene un importante acento, que solo se piensa en la tierra agrícola y no en los sistemas productivos y culturales de tierras bajas, donde se deben incluir espacios territoriales de caza, pesca, recolección, etc.

En esta lógica de “tierra agrícola” se puede constatar que las comunidades libres que se crean, se asientan en los lugares no ocupados por las haciendas y tampoco sobre espacios específicamente pensados con potencial agrícola, aunque las haciendas ya habían ocupado las

mejores tierras y por lo tanto las nuevas comunidades se ubican en los sitios restantes y no muy buenos para sus actividades productivas. Algunos patronos cedieron pequeñas extensiones de tierras de sus haciendas para que levantaran las comunidades y algunas pequeñas parcelas para sus chacos, pero siguieron trabajando para los patronos en condiciones parecidas. Algunas misiones o ex misiones, cedieron sus tierras a las comunidades o les ayudaron a conseguir la titulación en las formas legales (pro-indiviso) que permitía la ley de Reforma Agraria. Otros pueblos indígenas sintieron los efectos de la colonización, especialmente en las zonas de piedemonte amazónico (Yuracare, Yuki, mosetenes, lecos y tacanas) donde se comienza a dar una convivencia a veces difícil entre pueblos indígenas de tierras bajas y originarios del altiplano y valles, que se identificaron como colonos. Un caso curioso es el de los mosetenes de la región de Alto Beni, donde sus comunidades les dieron títulos a los indígenas como si fueran colonizadores. Algunas de las misiones religiosas vendieron las tierras de las misiones, a propietarios particulares, en el momento de la secularización.

Los pueblos que tradicionalmente estaban inmersos en la GTI dinámica, los cazadores recolectores, fueron poco a poco ingresando al sistema misional que introdujeron congregaciones de Estados Unidos (Nuevas tribus, Instituto lingüístico de Verano etc.), que cambiaron definitivamente su forma de vida y por lo tanto los traspasaron de alguna manera a una GTI supeditada. Entre estos casos están los ayoreos, los chimanes, los chacobo y un poco antes, en los años cuarenta fueron los More y los Siriono con las escuelas indígenas que fueron implementadas por profesores bolivianos. Esta GTI supeditada es ciertamente relativa ya que todavía mantienen gran parte de sus estructuras tradicionales y formas de manejo de los RR.NN aunque a algunos pueblos los trasladan de sus territorios tradicionales.

En cuanto al manejo de los RR.NN siguió siendo el mínimo ya que para cazar, pescar o recolectar

cualquier producto del monte tenían que pedir permiso al dueño de la hacienda y repartir lo obtenido con el patrón. La cantidad de tierra a la que accedían los indígenas era insuficiente para realizar estas actividades, por lo que tenían que ingresar a las haciendas de los patrones que seguían teniendo la mayoría de las tierras en las diferentes regiones de tierras bajas.

En definitiva durante estos treinta años las comunidades comenzaron a liberarse de las haciendas gracias al impulso sindical de la Reforma Agraria, pero todavía no recuperaron territorios sino que acceden a tierras, es decir propiedades comunales con poca extensión con una visión agrícola. Se puede establecer que es una época de recuperación en lo organizativo, pero su característica principal es el acceso a la tierra como campesinos, por lo que se podría denominar como la **GTI Campesinizada**. Recuperan la GTI a través del gobierno propio con las formas sindicales y las tierras agrícolas. Esta campesinización de algunos pueblos indígenas fue favorable a las élites locales (ganaderos, hacendados y terratenientes), que apoyados en la cooptación de las instancias administrativas locales, especialmente de los municipios tras la Ley de Participación Popular en 1994, utilizaron a las organizaciones y estructuras campesinas sindicales en tierras bajas, para impedir que los pueblos indígenas accedan a los territorios. Un ejemplo de esa utilización de “lo campesino” fue la negación por parte de los municipios a dar la personería jurídica como comunidad indígena, otorgándola siempre como campesina, que durante todo el periodo siguiente hasta la aprobación de la Constitución actual en 2009, no poseían el derecho de acceder a los territorios en forma de TCO.

## **2.5 El Movimiento Indígena en la era del Desarrollo (1982-2009)**

### ***a) Las organizaciones indígenas de tierras bajas nacen***

Las estructuras sindicales, así como los movi-

mientos sindicales y la creación de organizaciones sindicales campesinas, ejercieron una fuerte influencia en los pueblos indígenas de las tierras bajas. Durante esos casi treinta años (1953-1982) de convivencia entre las formas tradicionales y lo sindical se fraguó lo que a partir de los años ochenta daría lugar a la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB) y todas sus organizaciones indígenas afiliadas. Hasta los años ochenta, las comunidades indígenas, dispersas por los pedazos de territorios que les dejaron los patrones, no estaban organizadas conjuntamente como lo estaban los campesinos de tierras altas en la CSUTCB, y eso hacía que tuvieran mayor vulnerabilidad en cuanto a los problemas que seguían teniendo con los ex-patrones en relación a las tierras que ocupaban.

La CIDOB se funda oficialmente en 1982, pero ya desde finales de los años 70 existen movimientos organizativos germinales entre los pueblos indígenas de Santa Cruz (guaraní, chiquitanos y ayoréode) liderizados por Bonifacio Barrientos (isoseño-guaraní ex-combatiente de la guerra del Chaco), con el fin de articularse buscando solucionar problemas comunes, especialmente los referidos al acceso al territorio. En los años 80, la CIDOB es acompañada por la creación de organizaciones indígenas, algunas de las cuales estaban participando en el proceso sindical-campesino representados por la CSUTCB. Con la recuperación de la democracia en 1982, los pueblos indígenas de tierras bajas deciden plantearse sus reivindicaciones como pueblos indígenas y ya no como campesinos. Aunque se va dando de a poco ese reconocimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas, la realidad dice que las estructuras con las que se conforman las organizaciones indígenas actuales, incluida la CIDOB, están basadas en su origen en las estructuras sindicales. Por lo tanto, si bien hay una decisión de los pueblos indígenas de no ser parte de las organizaciones campesinas de tipo sindical, en la práctica utilizan estructuras parecidas. Hasta los años noventa todavía se planteaban dudas en los pueblos indígenas sobre si ellos eran o no campesinos.

La conformación actual de la CIDOB, de sus organizaciones regionales y de cada pueblo indígena, se ha ido construyendo a través de criterios que eran cambiantes de acuerdo a las coyunturas políticas atravesadas. Se ha ido forjando durante los últimos 25 años en un proceso dinámico, que ha significado que en la actualidad, la CIDOB sea reconocida como la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (y no solamente del oriente) tanto a nivel nacional como internacional, por medio de su afiliación a la COICA (Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica).

La CIDOB se estructura en tres niveles desde la base hasta la Dirección Nacional:

- Primer nivel: Organizaciones representativas de comunidades y poseedoras de Territorios (en forma de TCO) (Capitanías, subcentrales, etc.)
- Segundo nivel: Organizaciones regionales
- Tercer nivel: Directorio Nacional de la CIDOB

En Bolivia existen 34 pueblos indígenas en tierras bajas, y las estructuras organizativas inicialmente trataban de corresponder con el criterio étnico, es decir, un pueblo indígena igual a un territorio (en este caso se habla de las Tierras Comunitarias de Origen, (TCO) en el concepto aceptado en la Ley INRA (1996) y en la Ley de Reconducción Comunitaria (2006) y que en el futuro, de acuerdo a la Constitución vigente, pasarán a denominarse TIOC tras un proceso administrativo). La realidad, sin embargo, es más compleja y ha dictado parámetros que tienen que ver especialmente con lo multiétnico. La mayoría de las organizaciones indígenas existentes tienen en su interior representantes de otros pueblos indígenas, existiendo como paradigma los dos territorios multiétnicos que corresponden con dos organizaciones diferentes. En el primer nivel, el criterio organizativo fue construido al inicio desde los pueblos indígenas, pero después de la Ley INRA (1996),

las organizaciones indígenas, al tener que definir su territorio en forma de TCO, han incluido comunidades de otros pueblos indígenas. Por poner varios ejemplos: los mosetenes conviven con dos comunidades trinitarias; los chácobos con los pacawuaras y cavineños; los mismos cavineños en su territorio comparten con los tacanas; los tacanas, cavineños y esse ejas conforman la TCO del Multiétnico 2; en la TCO del Multiétnico 1 comparten el territorio los movimas, los chimanes y trinitarios; los joaquinianos comparten con movimas y cayubabas; los yuracarés comparten con los yukis, etc.

Estos no son sino ejemplos de la territorialidad étnica compartida y múltiple que ha sido promovida por las mismas organizaciones indígenas, donde también se encuentran indígenas de los valles como quechuas, que forman parte del territorio de algunas organizaciones guaraní (Itikaguasu, Takovo Mora etc.) y también en las organizaciones de los lecos en el norte de la Paz (Larecaja y Apolo), donde hay una especial mezcla entre indígenas de valle con lengua quechua y los propios lecos de origen selvático. Otro ejemplo de cómo la etnicidad y la territorialidad se ha reconfigurado en torno a la dotación de TCO, es la comunidad de San José de Uchupiamonas (al interior del Parque Madidi), que en los inicios era de origen tacana y que tuvo influencia quechua, especialmente de gente venida de la zona de Apolo, y cuya organización en la actualidad se denomina San José de Uchupiamonas, sin adscripción a ningún pueblo indígena reconocido como tal.

También existen organizaciones de primer nivel que no tienen TCO, agrupando a varias comunidades con títulos comunales (de este tipo se encuentran en la Chiquitania, especialmente la zona de San Ignacio de Velasco con las asociaciones de Cabildos de San Ignacio de Velasco (ACISIV) y en la zona guaraní en el departamento de Chuquisaca, con el Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCCH) que agrupa a varias capitanías que tienen algunas comunidades con títulos comunitarios).

En definitiva, el primer nivel organizativo partió de un criterio étnico que con el tiempo fue mezclándose con el territorial y que ha conformado el mapa actual de las organizaciones indígenas de primer nivel, pudiendo estar un pueblo indígena en varios territorios y un territorio compartido por varios pueblos indígenas.

El segundo nivel tiene que ver con el de las Organizaciones Regionales, que agrupan a las organizaciones del primer nivel. El criterio al inicio fue el que aplicaron los sindicatos: una organización por departamento. Así fueron surgiendo las regionales. En el Mapa de regionales del (Anexo 1) se puede observar cómo la creación de las diferentes regionales se ha sucedido a través del tiempo. Se puede distinguir que las organizaciones de mayor antigüedad son las que corresponden a los chiquitanos (OICH) y a los guaraní (APG) que se fundan en los años ochenta, teniendo un carácter étnico. En cambio, en los noventa, especialmente después de la marcha de 1990, se fundan las regionales que agrupan a varios pueblos indígenas que tienen en común el vivir en el mismo departamento. Se tienen entonces las Regionales como la CPIB (Beni), CIRABO (Beni amazónico), CPILAP (La Paz), CPITCO (Cochabamba), ORCAWETA (Tarija). Si bien hay que tener en cuenta que la CIRABO y la CPIB pertenecen ambas al departamento del Beni, por razones de larga distancia y las diferentes condiciones se crean dos regionales.

Ya en la primera década del siglo XXI se crea la última regional por departamento (CIPOAP-Pando). A partir de aquí surgen otras organizaciones regionales que ya no responden a los departamentos, sino a criterios mayormente étnicos. Se nombran regionales en esta primera década del siglo XXI a la CPUMB (mojeños) y a la COPNAG (guarayos).

El último nivel es el del Directorio Nacional de la CIDOB. Para su elección se reúnen en la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas (GANPI), los representantes de las Regionales y de las organizaciones indígenas de primer

nivel y eligen al directorio para una duración de cuatro años. El directorio de la CIDOB está compuesto por ocho dirigentes, que ocupan las carteras de Presidente, Vicepresidente y las Secretarías de RR.NN.-Economía, Tierra- Territorio, Salud, Educación, Género y Comunicación.

Dentro de estos tres niveles se encuentran algunas excepciones específicas, como pueden ser los chiquitanos. Están estructurados a través de organizaciones que pueden o no tener territorio en forma de TCO. Las que llaman centrales están agrupadas en una organización chiquitana, la Organización Indígena Chiquitana (OICH). Y a su vez la OICH está afiliada a la regional de la CPESC, por lo que la Organización Chiquitana no es Regional de la CIDOB teniendo un nivel étnico intermedio. Para ser más explicativo se adjunta este cuadro:

**Cuadro 1**  
**Estructura Organizativa OICH**

Nivel Regional	Nivel Étnico	Nivel Central	TCO/Comunidad
CPESC	OICH	Concepción	TCO Monteverde
		San Javier	TCO Monteverde
		Lomerío	TCO Monteverde
		CIRPAS	TCO Pantanal
		Turubó	TCO y comunidades
		Central San Ignacio	Comunidades
		Central San Rafael	Comunidades
		Central San Miguel	Comunidades
		San José Chiquitos	TCO y comunidades
		Roboré	Comunidades
		Puerto Suárez	TCO (demanda)
Bajo Paraguá	TCO		

Fuente: Elaboración propia.

Otro ejemplo de afiliaciones confusas es por ejemplo el de la organización del Multiétnico II, que está afiliado tanto a la CIRABO como a CIPOAP. Incluso se tienen organizaciones del



primer nivel que no están formalmente afiliadas a regionales, entre éstas se pueden nombrar al Gran Consejo Chimán y la CABI (Capitanía del Alto y Bajo Isoso, que por discrepancias políticas con la CPESC y con la CIDOB no está afiliada).

### ***b) El Desarrollismo vertical frente al desarrollo desde dentro (GTI)***

Este proceso organizativo fue acompañado por diferentes Organismos no gubernamentales (ONG). Se podría establecer un mapa de ONG que han apoyado a la conformación de las organizaciones indígenas de tierras Bajas, pero básicamente han sido APCOB, CERDET, CIPCA, CIDDEBENI, CEJIS etc. Las ONG nacieron al calor de “la era del Desarrollo” y en respuesta al desarrollismo vertical propio de los gobiernos y las agencias de cooperación internacionales.

El concepto de desarrollo nació después de la segunda guerra mundial y ha tenido fundamentalmente dos tipos de actores:

- 1.- Agencias internacionales y gobiernos nacionales.
- 2.- Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Si bien los primeros fueron los que iniciaron la era del desarrollo, a partir de los años setenta se unieron las Organizaciones no gubernamentales (ONG), que han proliferado y que en la gran mayoría de las ocasiones sustituían al Estado y trabajaban donde los gobiernos o los organismos internacionales no llegaban.

Los empresarios, pertenecientes a las élites recogieron y en cierta medida adaptaron el concepto de desarrollo tenido por los gobiernos y las agencias internacionales. No es en vano que éstos los apoyaron durante los últimos cincuenta años; el caso más claro de este apoyo es la élite empresarial cruceña, que desde el gobierno revolucionario del 52, pasando por la época de las dictaduras militares de los años 60-70, espe-

cialmente la del general Banzer, y finalizando por las poderosas conexiones con los diferentes gobiernos democráticos desde el 85 hasta la actualidad, se dedicaron a promover los intereses cruceños estimulando la agroindustria local por medio de una importante inyección de recursos públicos y subvenciones.

Se pueden establecer cinco pilares sobre los que se basa el concepto de desarrollo de los actores gubernamentales, internacionales y empresariales:

- Los avances científicos
- El progreso industrial
- Evolución civilizatoria
- El modelo: países occidentales (EE.UU. y Europa, especialmente)
- El mercado

Estos cinco pilares subyacen a su idea de desarrollo. Se puede comprobar que la idea de desarrollo que tienen los gobiernos y empresarios entonces no es neutra sino que tiene unas connotaciones concretas. Se pensaba que la ciencia iba a ser la salvadora de la pobreza y al igual que el progreso industrial traería mejores condiciones de vida; estos dos pilares con el tiempo han sido en gran medida desmentidos por datos como el siguiente: en 1970 el 40% de la población de América Latina vivía por debajo de la línea de la pobreza (utilizando los indicadores ciertamente dudosos de estas mismas instituciones); mientras que en 1996 el porcentaje se había incrementado hasta el 43 % de la población, es decir, no sólo no había mejorado la vida de los habitantes de América Latina, sino que había empeorado y eso que había mayores avances científicos y mayor progreso industrial.

También sigue existiendo un concepto evolucionista: el hombre ha ido pasando por diversos estados y el mejor estado es el de la actual “civilización occidental”, estando en la cúspide de esa pirámide civilizatoria los países modelo

(EE.UU. y Europa); éstos deben ser imitados y por lo tanto los demás países deben alcanzar esa forma de “civilización”.

Por último, el desarrollo está basado en la creencia en que el mercado es el que debe regular todos los actos, y será el mercado quien equilibre las desigualdades. Este sistema de mercado ha demostrado que no sirve para generar riqueza y redistribuirla, sino que acentúa aún más las desigualdades económicas.

Se puede establecer que estas élites se caracterizan por el desarrollo potenciado desde arriba hacia abajo, llamado vertical; son estas élites las que definen qué es lo que se tiene que hacer y normalmente no buscan el beneficio de la población en general, sino su propio enriquecimiento. En definitiva, estos actores buscan construir un futuro bajo la visión de “progreso” ilusorio, legitimador de la explotación.

Por su parte los movimientos indígenas están todavía en el proceso de construcción de una alternativa diferente, pero en principio y como oposición al modelo de desarrollo definido por los actores gubernamentales y empresariales, han propuesto un desarrollo, una GTI, desde la comunidad, de “dentro hacia fuera”; y aunque se puede caer en una idealización romántica de la comunidad, es un desarrollo que quiere potenciar como protagonistas a los actores básicos, los comunarios, los indígenas, como establece Gimeno y Monreal:

*“La gente (frente al mercado), la solidaridad (frente a la competencia), la unión (frente a la fragmentación) y la diversidad humana (frente a la homogeneidad de un único modelo de vida) están en la base de la propuesta de construcción de una alternativa.”<sup>10</sup>*

Sin embargo, pese a los discursos en contra del neoliberalismo, estos movimientos sociales han terminado por aceptar el mercado como un

elemento del cual no se pueden sustraer y que por lo tanto han acabado asimilando (un ejemplo es el discurso de las distintas federaciones de colonizadores que tienen como bandera la no mercantilización de la tierra y sin embargo son los mismos colonizadores los que compran y venden sus lotes o parcelas de tierra). Sin embargo, piden un mercado más justo, que no beneficie exclusivamente a los grandes empresarios; por lo que la aceptación del mercado se convierte en un elemento común con la posición de gobiernos-empresarios. Igualmente estos movimientos sociales, conjuntamente con las ONG (aunque la posición y la línea de las ONG no siempre coincide con las organizaciones indígenas ya que tienen sus propios objetivos), han establecido el criterio de sostenibilidad en los trabajos que realizan, basados en la idealización de las prácticas sostenibles con las que los pueblos indígenas han sobrevivido y mantenido sus bosques y tierras. No toman en cuenta que eran otros momentos históricos y que en la actualidad, debido a la presión de otros actores sociales (madereros, petroleras, terratenientes, etc.), los indígenas pueden utilizar igualmente prácticas no sostenibles. Los gobiernos y algunos grupos empresariales han adoptado el discurso de la sostenibilidad, pero la mantienen solo como un discurso y no la llevan a la práctica si no son fuertemente obligados a ello (véase los empresarios madereros y su accionar en los bosques de las tierras bajas de Bolivia).

Por último hay una respuesta al pilar de la evolución civilizatoria con la valoración que se hace de un pasado remoto y fundamentalmente de la relación entre naturaleza y economía. Para los actores gubernamentales y empresariales “todo pasado fue peor”, es decir, presentan el paso al capitalismo como la superación de una forma de vida primitiva; en definitiva, la economía habría superado a la naturaleza y por lo tanto son más libres y pueden progresar. En el caso contrario, los movimientos sociales y

10 Gimeno, Juan Carlos y Pilar Monreal, “El problema del desarrollo: atajos y callejones sin salida” en *La controversia del desarrollo*, Madrid 1999.

las ONG están en la lógica de “todo pasado fue mejor”, por culpa del capitalismo el hombre ha perdido valores “naturales”, de relaciones de reciprocidad, solidaridad, en detrimento de competitividad, fragmentación y homogeneidad, es decir, la naturaleza era superior a la economía. Se podría establecer lo que señala Petras <sup>11</sup>:

*“La paradoja más sorprendente hoy en día es que para ser revolucionario hay que ser conservador, defendiendo la comunidad y la solidaridad de clase, así como las relaciones personales íntimas y profundas, frente a la modernidad del libre mercado basada en los individuos atomizados, el consumismo y las relaciones transitorias. Sin esos lazos primarios y secundarios no puede tener ningún movimiento radical ni la consecuente acción socio-política”.*(1995:21)

### **c) La GTI institucional**

En respuesta al desarrollismo de los gobiernos y de empresas surgen las ONG. Este periodo se podría denominar como la **GTI institucional**, ya que en su gran mayoría son impulsos promovidos desde varias ONG que fomentan la gestión de las comunidades enmarcadas en esta era del desarrollo.

En la década de los 80 se comienzan a dar procesos de GTI apoyados por organizaciones no gubernamentales. La CIDOB fue apoyada en su creación por APCOB (Apoyo al Campesinado-Indígena del Oriente Boliviano). Al mismo tiempo de su apoyo a la CIDOB, esta institución estuvo promoviendo diversos procesos de GTI con los chiquitanos, especialmente en Lomerío y Concepción. Su idea durante más de 15 años, era que a través de la gestión de los territorios comunales en el aprovechamiento de los RR.NN naturales, específicamente la madera, se pudiera consolidar el territorio y justificar su tenencia frente a las concesiones forestales que desde los años setenta, los diferentes gobiernos

daban a las empresas madereras. El aserradero indígena de Lomerío se convirtió en el paradigma de la gestión hecha por las comunidades, consiguiendo en el año 1995 la certificación del sello verde, como bosque manejado sosteniblemente.

Otra ONG que impulsa la GTI en esta década es CIPCA, que establece, especialmente con el pueblo guaraní, el llamado programa PISSET (Producción, Infraestructura, Salud, Educación y Tierra). Estos son los temas que CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado) impulsa en su trabajo con las diferentes capitanías guaraní. Esto evidentemente ayuda al trabajo de las comunidades que al mismo tiempo inician un periodo de liberación de los patrones y reconstitución de comunidades guaraní libres. Otro trabajo que impulsaron desde CIPCA en las diferentes comunidades fue el de los chacos comunales, donde toda la comunidad participaba y con los excedentes se podían atender necesidades de salud, educación etc. Igualmente estos chacos comunales servían para fortalecer organizativamente a las comunidades en ese lento proceso de recuperar su “Ñande Reko”, su manera de ser guaraní. El PISSET ha sido una referencia central hasta el momento en el que la comunidades se han planteado la gestión de su comunidad; de igual manera, muchas capitanías se han organizado en numerosos casos teniendo en cuenta las secretarías correspondientes al PISSET.

Lo que caracteriza esta etapa y que está en vigencia hasta la actualidad, es que se entiende la Gestión como igual a proyectos. Si la ONG correspondiente consigue financiamiento internacional para determinado proyecto entonces la gestión se implementa. Por esta razón se ha denominado esta fase como GTI institucional, ya que depende de los proyectos que consigan las ONG. Si bien es cierto que las comunidades igualmente iban haciendo sus propias cosas, si aparecía un proyecto se daba prioridad a este y

11 Petras, J. “Conceptualizando el socialismo en 50 años bastan” en El libro del foro alternativo. Las otras voces del planeta, Talasa, Madrid 1995.

se olvidaban de las demás actividades. Como bien se sabe los proyectos solamente pueden atender aspectos específicos, solucionar cuestiones concretas, aunque si puedan impulsar otras iniciativas, normalmente estaban pensados para solucionar algunos problemas específicos de las comunidades. Cuando finalizaba el proyecto podía pasar, y ha pasado con frecuencia en las comunidades, que todo lo construido se cayera, que no tuviera continuidad, en una demostración de la dependencia de las comunidades hacia los proyectos y las instituciones.

#### **d) Los años noventa: vuelve el territorio**

Tendría que llegar la década de los 90 para que el Estado se diera cuenta que en Bolivia existía un número de 34 pueblos indígenas de tierras bajas. En 1990 el foco de atención del movimiento indígena se traslada a la ciudad de Trinidad, debido al surgimiento de jóvenes líderes desde el cabildo indigenal del Beni. Es desde Trinidad que se inicia la primera marcha indígena, llamada por el "Territorio y la Dignidad". Esta marcha sale el 15 de agosto de 1990 desde Trinidad y llega a la Paz después de más de un mes de caminata y obligando a negociaciones con el gobierno de Jaime Paz Zamora (MIR), siendo recibido por multitudes en la Paz. Además de conseguir la titulación de varios territorios indígenas por Decreto Supremo, consiguió poner en la agenda nacional a los pueblos indígenas de las tierras bajas, planteando por primera vez la necesidad de territorios indígenas titulados. Esta marcha fortaleció al movimiento indígena y estableció definitivamente a la CIDOB como la representante de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia (en sus inicios la CIDOB fue una organización que solamente representaba a los pueblos indígenas de Santa Cruz). En 1992 se presenta al Estado Boliviano, por primera vez en la historia, una propuesta de ley indígena, en la que ya se recogen los fundamentos centrales de las autonomías indígenas que en la actualidad se están impulsando en el país. Pero el elemento central de esta propuesta de ley indígena es el reconocimiento de los territorios indígenas de las tierras bajas.

En 1994 se consigue que en la Reforma de la Constitución Política del Estado se reconozca a Bolivia como un país pluriétnico y multicultural, al mismo tiempo que se reconocen a los territorios indígenas en la forma jurídica de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como un tipo de propiedad agraria colectiva. En 1996 se realiza la segunda marcha indígena, que se inicia en Santa Cruz y que llega hasta Samaipata, donde se obtiene el acuerdo que da lugar a la aprobación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, más conocida como la ley INRA. En esta ley se ponen las bases y los mecanismos para que se comience la titulación definitiva de los territorios indígenas en forma de TCO. En estos años noventa se logra incluir en otras leyes los derechos indígenas; se pueden citar las leyes de Participación Popular, la ley de Reforma Educativa, Ley Forestal.

Con la ley INRA y con todo este paquete de reformas del Estado, se inicia la reconfiguración de los territorios indígenas, considerado el territorio como un tipo de propiedad agraria. Durante los años noventa las organizaciones indígenas se van creando y fortaleciendo, van tomando conciencia de la importancia de la titulación y al mismo tiempo las ONG siguen trabajando con las comunidades y con las recién creadas organizaciones indígenas bajo el marco de una GTI institucional por proyectos.

#### **e) El Saneamiento y titulación de Territorios en forma de TCO**

Como ya se ha mencionado, en octubre del año 1996, como resultado de la marcha por los territorios indígenas, se promulga la Ley INRA. A partir de ese momento se tiene un marco jurídico legal que permite acceder a la titulación de los territorios indígenas en forma de Tierra Comunitaria de Origen (TCO).

El proceso de titulación establecido en el reglamento de dicha ley resultó demasiado complicado, con excesivos pasos que ejecutar. Se ha intentado en varias ocasiones reducirlos pasos del procedimiento para poder viabilizar la titu-



lación de las TCO con la mayor rapidez posible. Sin embargo, la duración media de un proceso de titulación de una TCO se estima en siete años. El problema con esa larga duración del proceso de titulación en las demandas de TCO era que los terceros (ganaderos, empresas, colonos, etc.) iban ampliando sus tierras, acaparando en mayor medida tierras que estaban siendo demandadas por los pueblos indígenas.

Este hecho era agravado por la “ayuda” a los terceros en bastantes de los procesos de pericias de campo ejecutadas tanto por el INRA como por las empresas consultoras que se habilitaban para ese trabajo. Esa forma de corrupción favorecía a los propietarios empresariales y validaba tierras que no cumplían con la función económica social. Asimismo, las empresas y los cuarteros de madera seguían penetrando pese a estar inmovilizadas las áreas demandadas como TCO. En la teoría se cumplían los procedimientos, pero nadie, ni siquiera las organizaciones indígenas, podían frenar los diferentes saqueos que seguían dándose en sus demandas territoriales de TCO.

Los resultados que hasta ahora se han conseguido pese a las dificultades mencionadas más arriba, desde el punto de vista de los pueblos indígenas de las tierras bajas, han sido en algunos casos relevantes y en otros muy pobres. Desde 1996 hasta mayo del 2009 se han titulado 10.9 millones de hectáreas como TCO en tierras bajas que representan el 54% de lo demandado.<sup>12</sup>

Sin embargo, hay zonas que se encuentran en situaciones bien diferentes. Se puede señalar el área sur del país, el Chaco boliviano donde vive el pueblo guaraní, como un área en la que si bien se ha logrado titular una parte de lo demandado no se ha llegado a la expectativa que tenían las capitanías de la APG (solamente el 25% de los demandado por el pueblo guaraní se ha titulado hasta el momento). Mientras, la

región norte del país, la Amazonía, es el lugar con mejores resultados debido a que se ha logrado titular cerca de dos millones de hectáreas para cuatro pueblos indígenas con continuidad territorial en diferentes TCO con un carácter intercultural (chácobos, cavineños, esse ejjas y tacanas). En el resto del país se han logrado resultados intermedios, aunque en la Chiquitania se han conseguido varias TCO (Bajo Paragua, Monteverde, Lomerio, Turubo etc.) de un tamaño interesante, pero debido al número poblacional de los chiquitanos no se considera suficiente, ya que sigue habiendo comunidades encerradas por estancias ganaderas que no les permiten tener una visión de futuro optimista.

En general las TCO tituladas han quedado como “Quesos Gruyere”, es decir, a veces tienen continuidad territorial y otras veces no, quedando pedazos de territorios sueltos o desconectados unos de otros (los guaraní, los weenhayek, los tacanas, los mosetenes, etc. han sufrido en especial la discontinuidad de lo que les han titulado). Este tema de la discontinuidad territorial es importante pero no parece ser decisivo, como han demostrado los pueblos indígenas en la gestión de los territorios, que se abordará en el siguiente punto.

Por último, hay que constatar que en algunos casos las TCO tituladas corresponden con los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, pero una parte de las TCO están compuestas de nuevas zonas territoriales que han sido demandadas porque ya no podían acceder a los territorios históricos. En ocasiones siguen habitando en las mismas áreas de los territorios tradicionales, pero las mejores tierras ya tienen dueños no indígenas. Con estas reflexiones finales se quiere concluir que las TCO no son coincidentes con los territorios tradicionales y que por lo tanto no satisfacen del todo a los pueblos indígenas. Las TCO se constituyen en una sólida base para seguir consiguiendo territorios equitativos, y desde ellas se podrá seguir

12 Lehm, Zulema. *Tierras bajas: gobernanza, recursos naturales y tierra. En Bolivia Post-Constituyente: Tierra, Territorio y Autonomías Indígenas*. Fundación TIERRA, La Paz, 2009

en el proceso de lucha por el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Bolivia.

### **f) Siglo XXI: La gestión territorial indígena de las TCO**

Con las primeras titulaciones de TCO comienza una nueva etapa de la GTI. Se puede hablar de la vuelta de la GTI en Territorios, ya no una GTI dinámica ya que los territorios pasan a tener límites legalmente establecidos, es una gestión todavía con todas las características de la GTI institucional, demasiado dependiente de las instituciones y proyectos, pero al fin una GTI en un territorio con posesión legal de los pueblos indígenas.

La característica de esta fase tiene que ver con los diferentes proyectos promovidos desde alguna de las instituciones y desde las organizaciones de los pueblos indígenas, pero fundamentalmente es una fase de la **GTI planificada**. En estos primeros nueve años de este siglo, el concepto más utilizado fue el de "planes". Se han elaborado diferentes planes con variados nombres; algunas instituciones han apostado por los Planes de Gestión Territorial Indígena (PGTI), otras por llamarlos Planes de Vida, otras por Estrategias de Desarrollo etc.

Toda institución que se planteó de qué manera se podía empezar la GTI en las TCO llegó a la conclusión que lo mejor era tener planes. Las organizaciones indígenas aceptaron la planificación por la referencia que tenían de los municipios. Sin embargo no es lo mismo hacer un Plan de Desarrollo Municipal, que un PGTI de un territorio donde existe la propiedad colectiva de la tierra y en cierta medida el derecho prioritario a la explotación de los RR.NN. A la planificación se han dedicado las organizaciones y las instituciones en la medida en que se iban consolidando legalmente las TCO y a veces incluso antes de tener títulos, se iban elaborando los planes de los territorios. Evidentemente se ha aprendido de los procesos de planificación de los municipios, se ha intentado

no repetir errores, pero en muchos casos se ha caído en los mismos problemas de la planificación municipal. Se han recogido también elementos de los Planes de los Distritos Municipales Indígenas (PDDI) hasta el punto que las comunidades y las organizaciones indígenas con razón, se quejaban de tanta planificación; querían acciones concretas.

Sin embargo ha habido diferencias entre los diversos planes, unos han tenido una idea integral de todo el territorio, con todos los temas que tienen que ver con la vida de las comunidades en sus TCO. Otras se han focalizado en mayor medida en el manejo de los recursos naturales y han elaborado estrategias sobre el control y su uso sostenible.

Instituciones involucradas en este proceso han sido casi todas las ONG que trabajan con pueblos indígenas de tierras bajas, e incluso algunas que trabajan con tierras altas han podido participar en procesos de GTI. La CIDOB, con el apoyo de DANIDA, fue en alguna manera la pionera de los PGTI, trabajando con siete TCO correspondientes a las tres eco regiones de Bolivia (Chaco, Oriente y Amazonia) para generar experiencias pilotos de GTI (Mosetenes, Lomerio, Chacobo, Cavinenos, Guarayos, Machareti, Yuracare). Pero quien ha difundido en mayor medida los PGTI ha sido el PDCR II, que recogiendo las experiencias, buenas y malas, de la CIDOB, planteó la elaboración de PGTI en 16 TCO de las cuales 12 fueron en tierras bajas y cuatro en tierras altas aunque estas últimas en condiciones diferentes. Wildlife Conservation Society (WCS) ha trabajado con el nombre de "Planes de vida" con los pueblos del norte Paceño; Lecos y tacanas especialmente. CEJIS ha trabajado igualmente PGTI con el territorio Multiétnico II, además de impulsar conjuntamente con el Servicio holandés de Cooperación (SNV) el Comité de gestión en Monteverde (chiquitania) y su plan estratégico. CIPCA ha trabajado diferentes PGTI, algunos con financiamiento del PDCR II, en el Chaco con los guaraní de Kaaguasu, con Charagua Sur y Norte, y también en San Ignacio de Mojos con

los mojeños del Territorio Indígena Multiétnico I y el Territorio indígena mojeño. Por último, CIDDEBENI, también en conjunto con el PDCR II ha trabajado con Cayubabas y algunos otros pueblos del Beni jesuítico.

Esta GTI planificada ha tenido diferentes problemas. El primero es que el objetivo inmediato fue la elaboración de la planificación y después algunas de las organizaciones indígenas que elaboraron su plan se han quedado solas, lo cual también es positivo, pero conlleva el riesgo que la GTI sea “a empujones discontinuos”. A diferencia de planes de TCO que se han ido ejecutando entre las organizaciones y con el apoyo estable y continuo de algunas ONG (CIPCA con Charagua y San Ignacio de Mojos; La CIDOB-GTI con seis de las organizaciones participantes de su programa han estado ocho años; El Itikaguasu con CERDET etc. han continuado el proceso conjuntamente y en algunos casos han consolidado lo establecido en los planes.

Se ha entendido en la lógica de la GTI institucional, que todo debía desembocar en proyectos, por lo tanto era una planificación que se tenía que “vender” para poder ejecutarla, se tenía que conseguir financiamiento para poder decir que era GTI. Este ha sido uno de los grandes problemas, unido a que los planes para poder ser vendidos tenían que estar en el lenguaje apropiado, un lenguaje por lo tanto técnico y plasmado en gruesos documentos. La pregunta es ¿quién de las comunidades indígenas, e incluso los mismos dirigentes pueden comprender, ya no solo leer, estos documentos? Entonces los planes estaban hechos por técnicos para técnicos de instituciones, ¿y las comunidades, mientras tanto esperando a ver si viene un financiamiento? ¿No se estará generando igualmente dependencias otra vez de los proyectos? Se conoce que las instituciones tienen sus limitaciones económicas y de tiempos, que por lo tanto es difícil dar continuidad si no se tiene financiamiento asegurado, pero la GTI no debería depender de los vaivenes institucionales.

En definitiva este periodo de **GTI planificada** mezclado en gran medida con el **GTI institucional** es lo que identifica esta fase. Las instituciones empujando, potenciando a través de la captación de recursos económicos de la cooperación internacional, han sido quienes han apoyado estos procesos de GTI, si bien en gran medida en la forma de proyectos y por lo tanto con limitaciones para las mismas organizaciones. Una vez más algunas ONG han sustituido al Estado y al mismo tiempo se han adelantado y han generado valiosas experiencias aunque limitadas por el marco legislativo y las realidades de las organizaciones indígenas. Las únicas excepciones que no eran ONG, fueron la CIDOB, con el programa de GTI apoyado por la Cooperación Danesa, y el Programa de Desarrollo Comunitario Rural (PDCR II) que difundió con éxito los planes de Gestión Territorial Indígena.

Las preguntas inmediatas son: ¿Se hace GTI más allá de los planes? ¿Los proyectos han limitado la GTI de las organizaciones indígenas? ¿Pese a este marco legal todavía adverso en gran medida se hace y se ha hecho GTI por los pueblos indígenas en sus TCO? ¿Cuál es el grado de sostenibilidad de esta GTI y en que medida ayuda a generar y distribuir riqueza a los pueblos indígenas para vivir bien?

### **3. La Gestión Territorial Indígena en funcionamiento: ¿es esto la autonomía indígena?**

#### **3.1 La GTI en las tierras bajas: en busca de la integralidad**

Como se decía anteriormente, la Gestión Territorial Indígena ha sido entendida de diversas maneras. Se ha hecho referencia a sistemas históricos de GTI como el PISSET de CIPCA que trabaja sobre esos aspectos que fueron elegidos por su importancia para las comunidades; algunas organizaciones han enfatizado como el elemento central del GTI el manejo de los RR.NN renovables y algunas otras organizaciones se

han centrado en otros aspectos como la conservación de la biodiversidad, pero la amplia mayoría no ha incorporado en su visión del territorio aspectos vinculados a la generación de riqueza desde los pueblos indígenas y para los pueblos indígenas. Están todavía a la defensiva como construyendo trincheras para protegerse de los agentes externos que les expolían sus recursos naturales, su trabajo y su vida.

Al final de este camino se ve con claridad que el planteamiento debe ser una GTI integral, con la inclusión de todos los aspectos que tienen que ver con la vida de los pueblos indígenas en su territorio y allí radica la decisión sobre su propio futuro, en definitiva su autodeterminación.

En ese sentido de la integralidad, la CIDOB planteó un sistema de GTI graficado en una hormiga. La idea del sistema de GTI era, que no solamente fuera accesible para los técnicos, sino que los comunarios de cualquier TCO, pudieran visualizar la GTI como algo cercano, no como un concepto técnico ajeno a su vida cotidiana, sino algo que ellos conocen y con lo que conviven diariamente. Inicialmente este sistema de GTI fue una conceptualización elaborada entre las organizaciones indígenas participantes en el Programa Gestión Territorial Indígena de la CIDOB. Pero en cuanto empezó a difundirse en las comunidades y para facilitar su comprensión, uno de los técnicos indígenas de la Capitanía guaraní de Macharetí (José Mani), lo diseñó en forma de hormiga, y desde entonces el sistema de GTI tiene esta figura, convirtiéndose en el emblema, en el logotipo de la Gestión Territorial Indígena en la CIDOB. (Ver anexo 2).

Lo interesante de la hormiga de la CIDOB-GTI es que es muy simbólica. Se encuentra dividida en tres partes, que son; la cabeza, el cuerpo y las patas. El primero, la cabeza, simboliza la organización que es la que dirige la GTI; el segundo, el cuerpo, hace alusión a los temas o líneas de acción que se tienen que trabajar en el territorio (el cuerpo a la vez simboliza el mismo territorio en sí; la cultura y el género son el corazón de la

hormiga), mientras que las patas son procesos que hacen que la hormiga, o sea el territorio, se mueva, cambie, se transforme y tenga actividad generadora de riqueza, en definitiva que haya GTI.

Otro concepto que parece interesante son los niveles de gestión que definen quiénes en la TCO toman las responsabilidades de llevar adelante la gestión (familiar, grupal, comunal, intercomunales, zonal y de TCO). Cada organización indígena con dominio de un territorio tiene establecido cuáles son los niveles en los que se desarrolla la Gestión. Una GTI bien hecha debería apoyar la gestión en todos sus niveles, es más si no se llega al nivel de apoyo a la familia indígena de cualquier comunidad, mejorando su nivel y calidad de vida sea cual sea dentro de la cultura indígena de cada territorio, no se podrá decir que es una GTI bien ejecutada. Los niveles de GTI en los que las organizaciones están trabajando son fundamentalmente el nivel grupal con asociaciones de tipo productivo, el comunal, el intercomunal y el de TCO, no se ha llegado a trabajar todavía el nivel familiar.

Esta hormiga de la integralidad de GTI es un sistema que puede ayudar a establecer las líneas de acción de mayor importancia en la GTI.

- Organización
- Territorio indígena
- Recursos Naturales–producción
- Socio-cultural
- Administración- economía
- Relacionamiento-incidencia.

Con estas seis líneas se pretende englobar todos los aspectos que abarca la GTI y a partir de ellos hacer un análisis sobre cómo se está haciendo GTI en la actualidad en los territorios indígenas y más adelante se podrá comparar con lo que se plantea en la Constitución para las autonomías indígenas.

Algunos de los datos que a continuación se ex-



ponen han sido extraídos un diagnóstico acerca de la situación en la que se encontraba la GTI de 27 TCO repartidas por todas las tierras bajas y con las diferentes eco-regiones tomadas en cuenta (pueblos indígenas del Chaco, Oriente, Beni, Piedemonte y Amazonia). Este diagnóstico es un documento sin publicar que elaboró el CIDOB-GTI<sup>13</sup> en el 2007. Por lo tanto está realizado sobre las condiciones en que los pueblos indígenas tenían en ese momento y en lo que permitían las leyes hasta la aprobación en el 2009 de la Constitución vigente.

### **a) Organización**

En contra de la opinión de gente que no conoce a los pueblos indígenas de tierras bajas, todas las organizaciones indígenas tienen actualmente un funcionamiento real. Lo que no significa que todas tengan el mismo nivel, y evidentemente hay organizaciones que funcionan orgánicamente mejor y otras peor.

### **Estructuras organizativas**

Las organizaciones indígenas están basadas en los niveles de gestión familiar, comunal, grupal, intercomunal y TCO anteriormente mencionados. En todas las TCO de tierras bajas existen por lo menos tres niveles de gestión básicos: el familiar, el comunal y el de TCO. Los dos últimos niveles tienen su representación en la estructura de la organización indígena. En cambio, los niveles de gestión grupales (reunión de familias), intercomunales (áreas territoriales que son de todas las comunidades) y zonales (reunión de comunidades) dependen de cada organización. Se pueden poner varios ejemplos: los yuracarés dividen el territorio en tres zonas donde se agrupan las comunidades; los chiquitanos de Lomerío tienen cuatro áreas intercomunales diferentes a las áreas de cada comunidad; los mosetenes tienen asociaciones forestales de varios grupos de familias de diferentes comunidades.

En el nivel comunal se encuentran autoridades comunales con sus nombres respectivos (corregidores, caciques, mburuvicha comunales, etc.) y con algunos otros cargos o carteras que les siguen. En cambio, a nivel de TCO casi siempre esta conformado un directorio compuesto normalmente por el presidente (capitanes, mburuvichas, etc.) y las respectivas secretarías de salud, educación, RR.NN., etc. siempre variables, dependiendo de cada organización indígena. Si bien es cierto, que no todas las autoridades especialmente las de las comunidades y sobre todo los dirigentes de las organizaciones dueñas de TCO funcionan. Lo normal es que tres o cuatro dirigentes a lo máximo estén activos mientras los otros se desentienden de los cargos.

Las diferentes organizaciones indígenas tienen una respuesta distinta al tema de la participación de hombres y mujeres. En algunas organizaciones se han creado organizaciones paralelas de mujeres (mosetenes, tacanas), mientras que en otras, la presencia de mujeres al interior de las directivas es relativamente relevante. Existen discusiones al interior de las organizaciones indígenas, ya que en algunos casos no están de acuerdo que las mujeres tengan su propia organización porque las margina de las decisiones.

El mayor problema para las organizaciones indígenas es la financiación de su funcionamiento, especialmente lo que tiene que ver con las asambleas y el trabajo de los dirigentes, pero este tema se verá en la parte económica.

### **Normas de la TCO**

Las organizaciones indígenas con dominio de territorios tienen estatutos legalmente establecidos, que fueron elaborados para que cada organización indígena pudiera tener su personería jurídica (en adelante: Estatutos organizativos). También tienen normas tradicionales que rigen las acciones que se deben hacer de acuerdo a la

13 CIDOB-GTI: *Diagnóstico de la situación de la GTI en TCO de tierras bajas*. Documento interno sin publicar 2007.

cultura y a los usos y costumbres de cada pueblo. Tan sólo el 50% de las organizaciones de las 27 TCO del diagnóstico CIDOB-GTI, cuentan con estatutos y reglamentos adaptados a la gestión del territorio ya que el contenido de los estatutos que sirvieron para la legalización de las organizaciones indígenas, eran casi exclusivamente destinados al funcionamiento del directorio de la organización.

En el proceso de GTI se han renovado los estatutos y reglamentos, en el sentido que sean una especie de Constitución política del territorio. Se han introducido elementos culturales que anteriormente no existían y al mismo tiempo se han incluido regulaciones que tienen que ver con nuevas actividades productivas y de manejo de RR.NN. que se producen en la actualidad en el territorio y que se deben normar para su ejecución, un ejemplo son las actividades de aprovechamiento forestal (Mosevenes, Cavineños, Lomerio, Machareti etc.). De estos Estatutos y reglamentos en algunas TCO se han desprendido reglamentos temáticos. Algunos pueblos como los Chacobo no han considerado tener Estatuto y solamente han hecho un reglamento, teniendo al Estatuto de la CIRABO como su referencia máxima.

Otras experiencias de GTI han trabajado en base a reglamentos específicos sobre manejo de recursos naturales (Tacana), o alguna actividad como turismo, castaña, lagarto (TCO benianas) y no han trabajado un Estatuto más amplio respetando el estatuto organizativo inicial.

En otras organizaciones indígenas se ha trabajado un Estatuto a nivel de TCO y un reglamento específico para cada una de las comunidades (moseten). En este caso han surgido después de su elaboración problemas de compatibilización entre ambos, por lo que al final se decidió que era solo un estatuto para todos y un reglamento de uso interno por comunidad.

Otro elemento importante ha sido la metodología para elaborarlos. Por ejemplo en la TCO Cavineña, han tardado casi un año, porque la

metodología fue hacerlo comunidad por comunidad, después reunir todas las sugerencias y tener al menos tres asambleas para poder discutir todos los asuntos relacionados con el territorio. La estructura seguida no fue la habitual de títulos, capítulos, artículos, porque los comunarios no lo entendían, así que tuvieron su propio orden.

En definitiva, las organizaciones indígenas han trabajado en un marco normativo en el que se incluyen además del estatuto-reglamento, que funciona como la constitución, otros reglamentos de temas concretos, como puede ser la madera, la ganadería, etc.

### ***Instancias de decisión, planificación, control y evaluación***

Las organizaciones indígenas, de acuerdo a sus estatutos y reglamentos, poseen desde una a tres Asambleas de autoridades al año. Además, tienen establecidos cronogramas de reuniones mensuales de las comunidades, e incluso semanales de las dirigencias de TCO (moseteves). Asimismo, las comunidades tienen sus asambleas mensuales. Por lo tanto, hay un sistema organizativo y de gobierno en el que están haciendo gestión de su territorio, se están autogobernando. Para saber si una organización indígena está fortalecida, solamente hay que preguntar cuándo fue la última asamblea realizada; si ha pasado más de un año, se puede concluir que el directorio de la TCO está alejado de sus comunidades y por lo tanto es muy débil.

Uno de los elementos que se tienen que tomar en cuenta son las múltiples dificultades que tienen las organizaciones indígenas para realizar sus asambleas. Las distancias tan grandes entre las diferentes comunidades y las dificultades de transporte motiva que realizar asambleas de todo el pueblo sea muy costoso. A veces no se realizan asambleas debido a causas internas de por ejemplo de intereses personales de algunos dirigentes; tiene que ver con la manipulación de dirigentes que no les interesa

que se celebren asambleas ya que así no tienen control social de sus actividades por parte de las comunidades.

En la mayoría de los casos se han tenido interesantes experiencias de control por parte de las comunidades hacia sus dirigentes. Igualmente se ha venido haciendo evaluaciones continuas por parte de las comunidades a las actividades planificadas en sus planes comunales. Los Chacobo han utilizado la metodología del semáforo para controlar sus planes anuales. (Verde: actividad realizada; Amarillo: actividad en ejecución; Rojo: actividad no realizada y pendiente). Cada comunidad en las asambleas del pueblo, exponía públicamente sus avances y sus fallas, con lo que todas las comunidades estaban enteradas de cómo iba la gestión en cada una de las comunidades pertenecientes a la TCO.

### **Planificación**

En el diagnóstico elaborado por la CIDOB-GTI, se pudo constatar que veinte de veintisiete organizaciones dueñas de TCO cuentan con planes de Gestión del Territorio (75%) en sus diferentes acepciones. Estos planes son integrales, es decir, comprenden todas las líneas de acción y se constituyen en las guías en las que se basan las organizaciones indígenas para ejecutar su desarrollo.

En algunas de las TCO se han diseñado e implementado planes de TCO y comunales anuales (como acabamos de mencionar de los Chacobo). La idea de la sencillez en el diseño de los planes es fundamental para que se tomen en cuenta otras actividades que no son proyectos. Estos planes anuales comunales constaban de un papelógrafo, en donde cada comunidad ha establecido sus metas y actividades de la comunidad en todos los aspectos de la GTI, sin tener en cuenta si había o no proyecto de por medio. En definitiva una GTI entendida como la suma de acciones que realizan todas las familias, todas las comunidades y las dirigencias y no solamente la TCO en base a la espera de los proyectos para hacer GTI.

### **b) Territorios Indígenas**

Los territorios indígenas en la forma jurídica de TCO no siempre responden a los territorios tradicionales, como anteriormente se exponía; sin embargo, el tener tituladas las TCO se considera un buen avance. Sobre la coincidencia de este título con los límites jurisdiccionales está basada la propuesta de autonomía indígena.

En cuanto a la continuidad geográfica existen bastantes ejemplos de cómo los pueblos indígenas, pese a tener su TCO dividida en pedazos sueltos y discontinuos, están ejecutando control territorial y están utilizando recursos de esas partes para un uso adecuado. En este caso existen capitánías guaraníes como la de Kamami, Kaaguasu, Itikaguasu etc., que igualmente han ido poco a poco sentando presencia en esas fraccionadas partes de su TCO. Los guaraní de Machareti decidieron implementar un proyecto ganadero en un área alejada de las comunidades para ocuparla de forma efectiva. Los mosetenes tienen dividida la TCO en dos zonas, separadas por alrededor de 15.000 colonos, y sin embargo están haciendo control del territorio a través de patrullajes y uso de los recursos naturales. Lo mismo es el caso de los tacanas de la provincia Iturralde que tienen un aprovechamiento de fauna silvestre en su territorio discontinuo. Se podría dar un listado amplio de las TCO discontinuas en las que no ha paralizado la GTI, sino más bien ha hecho que las organizaciones indígenas se apuren para ocupar, usar y tener el control de esas tierras discontinuas.

Otro aspecto fundamental en las tierras bajas es el control del territorio, debido a que las TCO tituladas especialmente en el oriente y norte del país tienen grandes dimensiones. Se pueden encontrar TCO tituladas donde casi no hay población indígena (Monteverde, Guarayos, Iupaguasu-guaraní). En estos casos se están utilizando como forma de control territorial, la ejecución de proyectos de aprovechamiento de RR.NN. También se encuentran casos que las dimensiones de la TCO son grandes y la población no muy numerosa, que

han tenido que crear nuevas comunidades en lugares estratégicos para poder controlar el Territorio (Chacobo, Cavinenos). En otras TCO que coinciden con Áreas protegidas han aprovechado los equipos de vigilancia y guardaparques para controlar los territorios en coordinación con el Estado (Isiboro Secure, Pilón Lajas, Bajo Paragua etc.); Los guaraní con el bajo porcentaje de titulación han aprovechado cada hectárea de terreno para acceder a la tierra con la creación de comunidades; a veces han utilizado el sistema de compra de tierras en los casos de guaraní liberados de las haciendas, apoyados especialmente por la iglesia católica. En definitiva se está intentando controlar los territorios por parte de los pueblos indígenas ante las frecuentes invasiones de cuarteros, colonizadores, expansión de terceros (ganaderos en el Beni) etc. Lo ideal es que cada comunidad pudiera controlar una parte del territorio pero como ya se ha visto existen áreas en las que no vive nadie (intercomunales) donde es más difícil su vigilancia. En definitiva el control de su territorio es una actividad costosa y que requiere una gran atención por parte de las organizaciones indígenas dueñas de TCO.

### ***c) Recursos Naturales y producción***

Los pueblos indígenas de tierras bajas siguen diversificando el uso de los recursos naturales y de la producción en las TCO. Se siguen basando en la agricultura de roza y quema, en la recolección, en la cacería y pesca. Estas actividades están siendo combinadas con otras que tienen que ver con un aprovechamiento más intensivo de los recursos naturales, como por ejemplo la madera, y que no son de tipo tradicional. También están inmersos en las cadenas productivas como por ejemplo la castaña, los cueros de lagarto etc.

En el momento de la planificación cada organización define zonas de uso combinadas con los niveles de gestión comunales e intercomunales. Este ejercicio recibe el nombre de ordenamiento territorial. Cada TCO destina áreas a diferentes

usos e igualmente dejan espacios territoriales de reserva y conservación.

Durante los últimos años los pueblos indígenas han adquirido mayor experiencia en el aprovechamiento y uso de los recursos naturales. Existen pueblos como los tacanas, que tienen asociaciones forestales, de turismo y de artesanía. Igualmente los chiquitanos de Lomerío tienen asociaciones de productores de miel, de madera y de ganaderos. En el rubro de la castaña, los chácobos están saliendo del habilito de los empresarios y comerciantes de Riberalta, asumiendo con fondos propios el trabajo de la recolección y comercialización de la castana. La potenciación de estas asociaciones productivas indígenas tropieza con la legislación ya que son consideradas empresas, cuando en la realidad están inmersas en un territorio colectivo y en relaciones de trabajo asociadas por lo tanto tienen que ser diferenciadas de las típicas empresas privadas, en su relación con el Estado.

En estas actividades, los pueblos indígenas están intentando cumplir con los requisitos establecidos en las leyes bolivianas, como por ejemplo los planes de manejo. Pero van más allá, ya que tienen planes de GTI con un alcance mayor en cuanto a sostenibilidad.

### ***d) Socio-cultural***

La realidad actual en los aspectos socioculturales en la GTI de las organizaciones indígenas es que – a pesar de todo- existe una continua desvalorización de las culturas. Desde los profesores no indígenas de las escuelas en las comunidades, hasta los mismos médicos profesionales frente a los sistemas de atención y curación tradicional de los especialistas indígenas. Por un lado existen esfuerzos desde el Ministerio de Educación con la Educación intercultural bilingüe, donde se están elaborando alfabetos de las lenguas indígenas y tienen proyectos de elaboración de materiales pedagógicos en sus idiomas. Pero esto todavía no llega a efectivizarse en las comunidades indígenas, solamente en los pueblos demográficamente numerosos



como los guaraní, chiquitanos, mojenos, al resto casi no ha llegado a no ser algunas iniciativas religiosas como con los chacobos que es la misión Suiza la que paga a profesores chacobos. Aun así, y pese a esta continua desvalorización, se siguen manteniendo valores culturales indígenas a través de la transmisión en las familias y las comunidades.

En educación se tiene el problema que al no tener los pueblos indígenas suficientes bachilleres, no se pueden formar como maestros indígenas. El porcentaje de profesores indígenas en las TCO es muy bajo (en la TCO Cavineña sólo se tiene un 5%, los mojetenes no llega ni al 1 % etc.). Igualmente existe una carencia de materiales que potencien no sólo la cultura, sino también la organización indígena y la conciencia de un territorio común. Por otro lado pese a que se han hecho planes de gestión en el tema de salud, la verdad es que ha seguido dependiendo de los municipios, lo que ha llevado a que la GTI en este rubro sea difícil. En el plano educativo se puede caracterizar como una gestión indirecta ya que necesita hacer incidencia para que se haga lo que la organización ha decidido.

En salud ocurre algo similar con la diferencia que son pocas las comunidades que tienen un acceso real a las postas y hospitales del sistema nacional de salud. Independiente del acceso a los centros de salud, se sigue utilizando en gran medida la medicina tradicional, con todas las ventajas que tiene pero también con las limitaciones que supone. Igualmente la falta de recursos económicos de las familias indígenas hace que aunque accedan a las postas no pueden finalizar los tratamientos por no tener dinero. Hay que tener en cuenta que las enfermedades son entendidas desde la cultura, lo que para una cultura es algo producido por el viento, en otra es interpretado como un virus.

Las decisiones acerca de la educación formal así como la atención formal en salud nunca son tomadas por las organizaciones indígenas, así como tampoco definen los contenidos curricu-

lares de las escuelas ni la contratación de médicos indígenas. Solamente en pueblos como el guaraní que llevan más de 30 años trabajando sobre estos temas se puede encontrar una atención especializada por guaraní y con contenidos indígenas.

### ***e) Administración económica***

En las TCO se está empezando recién con la administración económica integral de la organización en base a la gestión del territorio. Hasta ahora solamente se han tenido experiencias con diversos proyectos y con la creación de asociaciones productivas. Las organizaciones indígenas han venido recibiendo algunos financiamientos aislados y discontinuos, especialmente por la cooperación internacional y ONG. La gran mayoría de esos financiamientos venían directamente para proyectos y no tanto para fortalecer mecanismos organizativos y administrativos de las organizaciones. Solamente algunas ONG como IBIS, o la misma cooperación Danesa, entendieron que si no se fortalece en el manejo económico-administrativo a las organizaciones indígenas, cualquier emprendimiento no será sostenible en el tiempo.

Se tiene experiencia en las capitanías guaraní acerca de recibir fondos de compensación de las empresas petroleras y de gas, por uso de los territorios guaraní. De esos fondos casi el 90% son destinados a proyectos de servicios básicos para las comunidades, y sin embargo no tienen un fortalecimiento de la parte administrativa hasta el punto que es la misma empresa quien hace la administración de los fondos. En el caso concreto de la Capitanía guaraní de Macharetí, con la llegada del programa de GTI de la CI-DOB y lo que supone fortalecer el sistema de administración de la Capitanía, la empresa petrolera cambió de política para que exista una administración manejada por los guaraní de la capitanía de todos los fondos que llegan a la TCO.

Al establecerse las asociaciones de productores se empiezan a pensar y utilizar las TCO de una

forma ya no solamente tradicional y supone ciertos cambios para las comunidades y las organizaciones. El reto supone convertir la TCO, a través de la GTI, en un importante actor no solo social sino especialmente económico de las regiones en las que viven. El establecimiento de estas asociaciones productivas en un territorio que es común de todas las comunidades ha planteado interrogantes en las organizaciones indígenas que tenían que ver con: ¿por qué unas comunidades o algunos grupos de familias se están beneficiando de los RR.NN. de la TCO y no el resto?- ¿si se benefician deben dejar aportes para las demás comunidades? ¿Se deben beneficiar los que no trabajan?

Se tienen experiencias distintas en diversas organizaciones, pero en todas ellas, a través de reglamentos, se ha establecido el tema de los aportes en porcentajes entre el 5 y el 20%. Si estas asociaciones productivas dejan aportes para el conjunto, el manejo de estos debe estar en conocimiento de las comunidades y se deben manejar de una manera transparente.

Por estos procesos es que se ha visto la necesidad de tener un sistema de administración de TCO, manejado por la organización y que con el tiempo, pueda financiar en gran medida las instancias organizativas de la TCO (uno de los elementos que más debilita a las organizaciones indígenas es la falta de fondos para realizar las asambleas y que en ocasiones pueden derivar en tener que negociar con empresas y terceros, los cuales se acaban aprovechando de los favores prestados a la organización), pueda igualmente cubrir costos de representación de dirigentes e incluso a largo plazo, pueda recaudar los fondos necesarios para ejecutar iniciativas propias en forma de inversiones y proyectos. Estos sistemas de administración están en sus inicios y todavía hay que mejorar los sistemas de aporte partiendo de la conciencia de las mismas comunidades de aportar cada familia para el manejo de la TCO.

Una de las experiencias más exitosas en cuanto al establecimiento de una administración de la

TCO ha sido el pueblo Tacana, que después de casi nueve años ha sabido manejar las diferentes organizaciones productivas, con sus respectivos aportes y con la utilización de esos aportes para gestiones de la organización que vuelven a recaer en las comunidades y en las mismas asociaciones productivas. En la CIDOB-GTI pese a que tuvo avances como el ejemplo de Machareti, fue difícil establecer estos sistemas de administración de las organizaciones indígenas. Experiencias como la de los mosetenes han dificultado estos procesos. Los Mosetenes basan casi la totalidad de la gestión en los diferentes proyectos. Al ser íntegramente manejados por las ONG que los ejecutan, la organización no consigue establecer un control sobre los fondos y tampoco consigue recursos para el funcionamiento de su organización. Es lo que se puede llamar una GTI por proyectos y eso significa no tener control. En otros casos es más difícil establecer estos sistemas de administración por la falta de costumbre de los mismos dirigentes, ya que es más fácil para ellos el desorden administrativo, porque de ahí provienen parte de sus ingresos económicos.

#### **f) Relacionamento-incidencia**

Se entiende por relacionamiento-incidencia la capacidad de negociación y de establecimiento de relaciones que tienen los pueblos indígenas tanto con entidades estatales como con instituciones privadas para la coordinación de actividades que ayuden a conseguir los fines de la organización indígena.

Lo que está ocurriendo en las TCO en cuanto a su relación con los municipios normalmente copados políticamente por las élites locales, es que son complicadas ya que normalmente sus demandas no son atendidas. Existen conflictos de intereses ya que los territorios sobre los que están asentados los pueblos indígenas afectan lugares ricos en RR.NN que han sido los que tradicionalmente han explotado las elites locales. Otras veces, a los municipios simplemente no les interesa el tema indígena, no les sale las cuentas del gasto que tienen que hacer ni

siquiera para los actos de campaña política (declaración de un político local con respecto a los cavineños).

En la mayoría de los casos los municipios se han saltado a las organizaciones indígenas y han ido directamente a las comunidades diciéndoles que son sus organizaciones territoriales de base (OTB). Igualmente con los distritos municipales indígenas han conseguido que se ponga una autoridad extraña como subalcalde desconociendo a las autoridades indígenas. En algunas organizaciones han asumido al subalcalde como el que relaciona a la organización indígena con el municipio y el que tiene que velar por las obras que ejecuta el municipio en el distrito indígena. Si bien se han creado los distritos municipales indígenas, estos no han tenido una gran funcionalidad y están desconectados de las TCO y de la GTI.

Con la GTI Planificada, con todos los defectos ya manifestados, las organizaciones indígenas han sabido utilizar la elaboración de estos planes de gestión como un instrumento de incidencia y negociación con los municipios. Han tenido claridad en la presentación de los planes y por esta razón en los últimos años han conseguido que en algunos municipios se hayan atendido un mayor número de demandas de las TCO. Un elemento que ha ayudado en estas relaciones fue que los dirigentes indígenas han tenido apoyo de técnicos indígenas, y eso ha fortalecido su capacidad de incidencia.

Por otro lado, aunque minoritariamente, han conseguido acceder a las alcaldías o a tener concejales en varios municipios. Se tienen casos como Kaaguasu que siendo mayoría guaraní en el municipio de Gutierrez, no han conseguido controlar hasta ahora la alcaldía, simplemente tienen dos concejales por peleas entre las dos capitanías que están dentro del municipio (Kaaguasu y Kaipependi Karovaicho). Uno de los ejemplos poco positivos cuando se ha alcanzado la alcaldía fue en Urubicha (guarayos) que tuvo problemas de corrupción siendo alcalde un indígena guarayo. El resultado de la si-

guiente elección municipal fue, que otro ganadero asumiera la alcaldía siendo Urubicha en un 90% guarayo. Se dan casos que pese a tener alcaldes indígenas en los municipios, no se defiende los intereses de la organización indígena y más bien se dan enfrentamientos. El caso de Lomerío ha sido un paradigma de como siendo el alcalde un ex dirigente de la organización indígena CICOL, se ha establecido un conflicto por el tema de autonomías indígenas, acabando con enfrentamientos violentos entre ambos bandos y la consiguiente división de la organización.

Otro elemento que ha influido en la GTI de las TCO es la división política administrativa (jurisdicción) en relación a la propiedad colectiva de TCO y a las dificultades que plantea para la gestión de los territorios por las organizaciones indígenas. Se tienen casos en que una TCO está dividida por tres departamentos, cuatro provincias y cinco municipios (Mosetén). Para hacer relacionamiento e incidencia con los municipios, tienen que viajar por lo menos tres días si quieren visitar a un municipio al que pertenecen en el departamento de Cochabamba. Los Chacobo pertenecen a dos municipios, pero a uno de ellos, Exaltación (Beni), no es posible llegar durante ocho meses al año debido a la pésima situación de los caminos. Otro ejemplo puede ser el de los Cavineños, en el que el municipio de Santa Rosa no conocía hasta el año 2006 que tenía dos comunidades indígenas cavineñas en su jurisdicción. Esta es la situación de la mayoría de los municipios en relación con las TCO y por lo tanto es necesario que se den cambios para hacer una gestión ejecutada por las mismas organizaciones indígenas de las TCO.

En otro orden de cosas se debe hablar de las ONG e instituciones financiadoras que trabajan al interior de los territorios indígenas. Algunas de ellas coordinan las actividades y proyectos con las organizaciones y capitanías indígenas trabajando conjuntamente. Pero otras instituciones elaboran proyectos a las espaldas de las organizaciones y una vez aprobados tienen

que ejecutarlos a cualquier precio. El resultado es que los impactos de los proyectos son mínimos, ya que lo importante es la ejecución en sí, cumplir frente al financiador y no que se apoye a la gestión de las organizaciones y comunidades indígenas en su territorio. Por otro lado la manera en como se manejan los proyectos, quienes los administran, a quien fortalecen, cuanto llega a las comunidades beneficiarias, en que se favorece la organización indígena etc. son temas que las organizaciones indígenas se plantean, existiendo innumerables quejas de los comportamientos de algunas de las ONG. Los pueblos indígenas quieren ser actores directos en la ejecución de los proyectos, quieren asumirlos directamente, manejarlos y ejecutarlos. De ahí que las relaciones con las ONG en ocasiones son tensas, llegando a casos de expulsión de ONG de los territorios por haber engañado a las comunidades en la ejecución de un proyecto. Pasa a veces, que son las dirigencias indígenas, las que por intereses personales, provocan los conflictos con las ONG.

Las ONG deberían pensar de otra manera para ejecutar los proyectos en los territorios indígenas, partiendo en mayor medida de una co-ejecución y co-administración. Se deben entonces crear capacidades locales para que al final todas las acciones puedan ser sostenibles y la ejecución de los proyectos los puedan hacer los mismos pueblos indígenas. A veces se olvida por parte de municipios y ONG que la GTI la hacen las organizaciones indígenas y sus comunidades que son los dueños de los territorios en la forma jurídica de TCO. Mientras que el papel de las ONG, municipios y demás actores institucionales es fortalecer, facilitar, asesorar y apoyar las decisiones de las organizaciones indígenas.

Por último como se planteaba con anterioridad que los proyectos son una parte de la GTI, pero en bastantes ocasiones las ONG y los municipios piensan que los proyectos son "la Gestión" y tienden a sustituir la GTI de las organizaciones y las comunidades. Se da demasiada importancia a los proyectos, incluso las mismas

comunidades dejan de hacer sus trabajos para ejecutarlos y las consecuencias para las familias suelen ser problemáticas para su economía.

#### **4. Las autonomías indígenas: ¿la GTI constitucionalizada?**

##### **4.1 Conformación de las autonomías indígenas**

Las experiencias de GTI en las diversas TCO de las tierras bajas, han manifestado en el accionar de la gestión de los territorios, los siguientes escenarios que podrían ayudar a tomar decisiones en cuanto a la conformación de las Autonomías indígenas:

- Los territorios en forma de propiedad agraria de TCO no siempre son continuos. Se calcula que alrededor del 50% de las TCO de tierras bajas son discontinuas en distintas proporciones. La GTI ha demostrado que no es un gran problema la discontinuidad, ya que se han utilizado esos espacios territoriales discontinuos para uso de los recursos naturales o para asentamientos de comunidades, ejerciendo control y GTI sobre ellos.
- La situación de la división político administrativa de Bolivia en relación a los territorios indígenas titulados como TCO es lo más parecido a un laberinto. Las TCO se superponen a los municipios, a las provincias, a los departamentos y eso ha hecho particularmente difícil la GTI de las TCO. Ya que uno de los elementos de mayor importancia ha sido las relaciones con municipios, especialmente porque las organizaciones dueñas de TCO no tenían las atribuciones legales para hacer gestión de varios temas que componen la GTI, por esta razón se dificultó por las distancias y por tener que ir a varios municipios a realizar gestiones.
- En los casos donde casi ha coincidido una TCO y su correspondiente organización in-



dígena con la jurisdicción con un municipio, las relaciones establecidas casi nunca han sido buenas. Más bien se dieron relaciones de competencia entre ambos con problemas entre las mismas comunidades (Lomerío es un ejemplo). Los municipios se han saltado a las organizaciones dueñas de territorios y han ido directamente a las comunidades con los efectos de división que han causado en las organizaciones indígenas.

- Se ha establecido una estructura organizativa del movimiento de tierras bajas en diferentes niveles (nacional, departamental-regional y local), que ha ayudado a consolidar los territorios indígenas. Estas estructuras organizativas pueden ayudar a construir las autonomías indígenas.

La Constitución deja claramente establecido que la AIOC "... se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley" (art 290:I)

En el siguiente artículo de la CPE plantea varias vías para acceder a las autonomías indígenas:

*"Son autonomías indígena originaria campesinas los territorios indígena originario campesinos, los municipios, y regiones que adopten tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley" (art.291:I)*

Por lo tanto se tienen tres vías para acceder a la AIOC:

- Los territorios indígena originario campesinos (TIOC)
- Los municipios
- Las regiones

Pero una vez convertidas en AIOC cualquiera que haya sido la vía por la que se accedió tienen las mismas características, teniendo en entonces un solo tipo de Autonomía Indígena Ori-

ginal Campesina desapareciendo el municipio y la región.

La primera vía es la de los TIOC; es el reconocimiento de los Territorios indígenas ahora titulados como TCO, los que se constituyen como posibles AIOC previa conversión de TCO a TIOC por proceso administrativo. Las dificultades posibles de esta vía tienen que ver con la fragmentación y discontinuidad de los territorios-TCO, futuros TIOC, que como se ha visto no ha sido problema para la GTI. Se pueden crear entonces AIOC con los límites de las TCO/TIOC continuas o discontinuas. En otros casos se pueden crear AIOC donde algunos de los terceros, que estén de acuerdo, formen parte de la misma permitiendo de esta manera que se tenga continuidad territorial, siempre y cuando la mayoría sea la población indígena (que por otro lado como veíamos con anterioridad es igualmente multiétnica, con varios pueblos indígenas en una TCO y un pueblo indígena en varias TCO). Por otro lado también se reconocen como TIOC las comunidades indígenas que tengan títulos comunitarios, por lo que centrales indígenas de la chiquitania y del Chaco que no tienen TCO, también pueden acceder a ser AIOC. El otro elemento en discusión puede ser el número de habitantes, por el temor de crear unidades político administrativas muy pequeñas que no tengan una viabilidad económica y social. La constitución permite que dos o más TIOC puedan conformar una sola AIOC (art. 291), además se deberían tener en cuenta otros criterios como por ejemplo la extensión de las TCO.

La segunda vía es la conversión de un municipio en AIOC. Este caso como se ha visto durante este ensayo tanto en su historia como en la GTI, es difícil establecerlo en tierras bajas; ya que conviven en los municipios los pueblos indígenas con otros actores no indígenas que difícilmente se ponen de acuerdo. Las posibilidades pueden venir si el pueblo indígena sea mayoritario en el municipio. Casos como este existen: Gutierrez con las capitánía de Kaagua-su y Kaipependi, donde los guaraní son alrede-

dor del 80%. También en Urubicha, en guarayos etc; Los municipios de Charagua y Huacaya que ya han accedido por esta vía a la AIOC. Tienen una población no mayor del 65 % guaraní en su jurisdicción. La cuestión es que una vez que han accedido tienen que tomar en cuenta obligatoriamente a los no guaraní que viven en el municipio, Por eso los guaraní de Charagua la han definido como una AIOC intercultural. Este tema de las nuevas minorías es relevante debido a que normalmente eran estas minorías las que accedían al poder municipal y ahora se encuentran dentro en una AIOC contra su voluntad. De la situación de estos dos municipios, se pueden plantear preguntas como ¿será posible que un no indígena asuma la presidencia de la AIOC? ¿Y si no puede no se estará dando un caso de discriminación? ¿No se estará planteando lo mismo pero al contrario?, antes eran los indígenas discriminados y ahora son los no indígenas. El planteamiento aquí es acerca de la GTI, ¿se implementará GTI en las propiedades privadas que están dentro del territorio de la AIOC o se tendrá que hacer una gestión diferenciada según los diversos tipos de propiedad que existen dentro de la jurisdicción político administrativa estatal de la nueva AIOC? ¿En la Constitución esta claro que la unidad territorial para las AIOC son los TIOC, por la vía del municipio se cumple esta premisa? ¿Cuál sería la unidad territorial de la AIOC... el municipio?

Estas dos vías son las de mayor claridad en la Constitución, mientras que la que plantea como la tercera vía, la Región indígena originaria campesina (RIOCI), en realidad es una variante de las autonomías regionales y no una AIOC. "La región indígena originario campesina, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas" (art.303:II). Al no tener competencias propias depende de las transferidas o delegadas de las AIOC y supuestamente de los departamentos. Las autonomías de las RIOCI deberían ser las conformadas por las AIOC que decidan agruparse en región, y en ocasiones excepcionales por municipios que aunque no hayan adquirido la ca-

lidad de AIOC y decidan unirse a otras AIOC para conformar una región, como también en algunos casos por los distritos municipales indígenas que conllevaría afectación de límites municipales y que por lo tanto dejarían de ser distritos municipales para ser distritos de una autonomía regional IOC (art. 295). Ya existen propuestas por parte de algunas regionales de la CIDOB de convertirse en Autonomía RIOCI agrupando a las AIOC que ya están afiliadas (Central de Pueblos indígenas de la Paz -CPI-LAP- está pensando ese camino). Estas Autonomías RIOCI pueden ser útiles en la medida que los diferentes niveles de la estructura de la CIDOB que se ha ido creando durante los últimos treinta años, sepa articularse entre las AIOC, ARIOCI y los distritos municipales indígenas, y acaben por consolidar el tema autonómico para los pueblos indígenas de tierras bajas. Al igual que las AIOC, las posibles regiones indígenas originarias (RIOCI), también pueden tener discontinuidad por lo que habría que pensar en esta opción como otra posibilidad.

En referencia a los distritos municipales indígenas (DMI) que vuelven a estar reconocidos para aquellos TIOC que no accedan a la AIOC, se puede decir que en la Constitución tienen el mismo tratamiento que anteriormente, por lo tanto no hay nada nuevo. Sin embargo deberían ser estos DMI una especie de "entrenamiento" para en el futuro acabar convertirse en AIOC. Los distritos municipales son muy débiles y se deberían plantear de otra manera. Primero habría que reconocer la autodeterminación de los Pueblos indígenas, por lo tanto deberían ser estos pueblos los que se constituyeran en DMI por decisión propia y no por determinación del concejo municipal. Este debería solamente reconocer su creación así como lo diseñó el pueblo indígena. Segundo, deberían funcionar como las autonomías regionales con respecto a los departamentos; esto es, el municipio debería transferirle las competencias necesarias para su funcionamiento como organización indígena (estatuto, planificación, sistema de gobierno, justicia co-

munitaria etc.) y al mismo tiempo otras competencias que por derecho están reconocidas en la Constitución (por ejemplo el manejo de los RR.NN dentro de su TIOC). Ya que aunque no sean AIOC -jurisdicción político administrativa estatal- igualmente son TIOC y tienen propiedad colectiva de un territorio y por lo tanto no pueden perder estas categorías simplemente porque están dentro de una jurisdicción municipal.

#### 4.2 La implementación de las autonomías indígenas

*“La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como la libre determinación de las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.” (art 289)*

Esta definición de AIOC podría ser perfectamente la misma que se puede aplicar a la GTI, simplemente cambiando la palabra de “autogobierno” por GTI. Como se ha visto existen variadas definiciones de lo que era la GTI, definiciones que cada pueblo ha construido y que son tan validas unas como otras. El autogobierno considera que cada pueblo indígena ejecuta lo que decide en su territorio, si bien hay que tomar en cuenta que este territorio no está solo sino que tiene un contexto nacional que incide en lo que se hace en su interior. La cuestión es: ¿qué es lo que legalmente se le permite ejecutar y decidir a un pueblo indígena en su territorio?. Si es como en la fase de la GTI planificada, donde se podía hacer planes de todo pero después no se podía ejecutar, ya que no dependían las decisiones ni las acciones de las organizaciones indígenas, entonces no hay autogobierno; mientras que si se tienen las competencias, o sea, se reconocen y legalizan las acciones de las organizaciones indígenas por parte del Estado dentro del territorio indígena que al mismo tiempo es ahora una nueva jurisdicción político

administrativa estatal del nuevo Estado Plurinacional, entonces se alcanzará la autonomía. Eso es lo que ha pasado con la asignación de las competencias en la Constitución a las AIOC, esa es la diferencia entre la GTI y la AIOC: El Estado le ha reconocido las facultades y competencias para hacer lo que querían hacer, lo que de hecho ya hacían y además han aumentado funciones que antes no se tenían pero que complementan el autogobierno.

A continuación veremos, cuales han sido las competencias que han sido reconocidas por el Estado en la Constitución y cuales son las “auto-competencias” que se asignaron los pueblos indígenas a lo largo de los últimos veinte años a través de la GTI que han sido descritas en este ensayo. Una comparación entre ambas nos debe llevar a saber las diferencias y las semejanzas entre GTI y Autonomías indígenas. Con ese fin se ha elaborado un cuadro comparativo entre las competencias exclusivas asignadas por la Constitución y lo que se ha venido haciendo en la GTI: (ver cuadro 2).

A pesar de todas las limitaciones que se han tenido en los años anteriores solamente seis de las competencias exclusivas no han sido trabajadas desde la GTI. Algunas de ellas como el micro riego porque no ha sido necesaria. Otras competencias no fueron asumidas por el GTI porque ya había instancias del Estado que estaban encargados de implementarlas; en este caso se encuentran la de los caminos vecinales, pero las comunidades hacen igualmente mantenimiento de caminos por necesidad. Sin embargo si han incidido para que se elaboren proyectos y se busquen financiamientos para la consolidación de caminos en las TCO. Por otro lado se han resuelto conflictos y ejecutado la justicia comunitaria sin que haya participado la GTI institucional. Es algo tradicional que las comunidades realizan continuamente. Y por ultimo está la del cobro de tasas e impuestos que no estaban legalmente autorizados para hacerlo, pero en algunas TCO como la Yuracare, las comunidades han hecho aportes para la organización, aunque está claro que no es lo mismo.

**Cuadro 2**  
**Comparación de competencias**

<b>Lineas de acción abordados en la GTI.</b>	<b>Competencias exclusivas de los Pueblos Indígenas en las AI . Según la CPE (Art. 304)</b>
Sistema de normas (Estatutos-reglamentos)	Elaborar su estatuto para el ejercicio de su Autonomía
Planificación y ejecución de la GTI	Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural de acuerdo con su identidad y visión de pueblo
RR.NN	Gestión y administración de RRNN renovables, de acuerdo a la Constitución
Planificación	Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con el nivel central, departamental y municipal
Control del territorio	Planificación y gestión de la ocupación territorial
Servicios básicos	Electrificación
Servicios basicos	Vivienda, urbanismo y distribución poblacional según prácticas culturales
	Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales
RR.NN (conservación)	Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción
	Aplicación de sistema propio de justicia y resolución de conflictos
	Deporte, esparcimientos y recreación
RR.NN (turismo)	Desarrollar políticas de turismo
Socio cultural	Resguardar, fomentar y promover la cultura a través de acciones y estrategias
	Crear y administrar tasas y patentes y contribuciones en su jurisdicción
	Administrar los impuestos de su competencia en su jurisdicción
Administración	Elaborar, aprobar y ejecutar Programa de Operaciones y su presupuesto
Relacionamiento	Promover y suscribir acuerdos
	Mantener y administrar sistema de microriego
Producción	Fomento y desarrollo de la vocación productiva
	Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción
Relacionamiento	Participar, desarrollar y ejecutar mecanismos de consulta relativa a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten
RR.NN (Conservación)	Preservar el hábitat y paisaje acorde a sus principios normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas
Organización	Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios

Fuente: Elaboración propia.

En resumen hay poca diferencia entre las competencias reconocidas constitucionalmente para las AIOC con lo realizado en la GTI de las TCO de tierras bajas. Pero lo que se puede establecer es que se durante los procesos de GTI se han podido ejecutar estas competencias en un grado diferente, quizás no con mucha profundidad; en algunos casos de una manera indirecta a través de la incidencia en las instancias

estatales que tenían la competencia, y en otras, por las condiciones difíciles como por ejemplo, la falta de fondos, o por falta del reconocimiento legal que permitiera ejercerla. Todas estas razones tenían que ver con el poco reconocimiento a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la sociedad nacional.

Otro elemento que es importante recalcar, y que



tiene que ver con lo manifestado por Camacho de que la GTI es parte de un proceso de descolonización, es que esta gestión territorial indígena ha encontrado dificultades en su desarrollo debido a los famosos “quinientos años”, ya que todavía la gente de las comunidades indígenas no han sido capaces de liberarse de lo que siempre les han dicho los “patrones”, lo que les han contado en las escuelas y lo que han escuchado durante tanto tiempo acerca de ellos mismos; Tienen interiorizadas ideas de progreso, de evolución que legitiman los poderes establecidos y que les impide tener autoestima acerca de su propia cultura y las propias fuerzas para realizar su propio desarrollo. Este es uno de los temas de mayor importancia, la falta de conciencia acerca del territorio en algunos pueblos indígenas, la falta de compromiso con su organización y su autogobierno o simplemente la defensa de los poderes tradicionales han sido elementos que han impedido que un proceso no reconocido ni institucionalizado como ha sido la GTI, no se haya podido desarrollar con la fuerza necesaria. El cambio de las mentalidades, de paradigmas va a ser impulsado por el reconocimiento legal establecido en la CPE, pero va a tardar su tiempo en ser asumido especialmente por las comunidades que son las más resistentes a los cambios.

## 5. A modo de conclusiones inconclusas

De este recorrido por la historia de la GTI de los Pueblos Indígenas de tierras bajas se puede establecer que la GTI ha tenido una trayectoria descendente hasta el siglo XIX, que fue el siglo “negro” para los pueblos indígenas de tierras bajas, y que llegados a ese punto más bajo se comenzó a recuperar hasta llegar a la situación actual. Se podría pensar que se está en camino de una GTI prehispánica ciertamente imposible de reproducir, ya que las condiciones históricas son diferentes y los actores sociales involucrados también son otros, incluyendo a los mismos pueblos indígenas que en este proceso como ya vimos han ido cambiando. Sin embargo se está en el inicio del recorrido, existe una orientación marcada (la Constitución) en la que se pueden

vislumbrar varios caminos posibles, ¿Cuál de ellos será el elegido?. Tan solo tenemos dudas, preguntas y posibilidades:

### Continuidades y discontinuidades.

Al menos el 50% de las TCO de tierras bajas tienen como característica el ser territorios discontinuos. La base territorial para ser AIOC, es la TCO convertida en TIOC. La pregunta, otra vez, ¿Qué hacer con la discontinuidad de las TCO?

Una opción sería romper con la continuidad de las mentes cerradas, que consideran que los límites jurisdiccionales son reales y que por lo tanto existen. Por lo que romper con ellos es romper el aire y como este sigue igual, es mejor aceptar que los límites son mentales y aceptar por lo tanto que se puede gobernar en territorios discontinuos de la misma manera que se puede gobernar sentado en un escritorio en la sede de gobierno y tener efecto en un lugar sí y en otro no. Ejemplos existen en el mundo (Bélgica es uno de ellos), es simplemente pensarlo posible y hacerlo real (los pueblos indígenas lo han hecho con la GTI como se ha visto en las páginas de este ensayo).

Otra opción es forzar a la continuidad territorial uniendo a los pueblos indígenas de las futuras AIOC con otros actores que los rodean y que al mismo tiempo los separan, con la única condición que los indígenas sigan siendo mayoría. Se puede analizar cuales serían esos actores: si son otras comunidades con una visión diferente a la de los indígenas de tierras bajas (campesinas y colonos) y son un número importante, es muy posible que surjan conflictos por las diferentes formas de ver el mundo. Si son propiedades privadas, especialmente ganaderos, es más fácil ya que éstos son pocos en número y además en gran parte del país viven en las ciudades intermedias o en las capitales de los departamentos, teniendo cuidantes en las propiedades que normalmente son indígenas. Pero si esto sucede, ¿no se habría perdido la esencia de la propuesta del movimiento indí-

gena de tierras bajas además de no responder a lo planteado en la Constitución de la base territorial TIOC para las AIOC?.

La tercera opción es que el Estado asuma la labor de hacer continuos los territorios indígenas de tierras bajas, de tal manera que se puedan conformar unidades político administrativas de las tradicionales, continuas. Para hacerlo se debe empezar con una política de compra sistemática de las propiedades privadas. Los problemas pueden surgir en las áreas donde los colindantes a las TCO son otras comunidades y puede haber más resistencia a abandonar sus tierras.

### **¿Somos Estado o somos sociedad civil... o somos los dos?**

Para poder analizar este tema es interesante analizarlo en los roles que los dirigentes han venido desarrollando durante la GTI y ver cómo podría ser en un futuro con las AIOC.

El tipo de gestión que han venido haciendo los dirigentes de las organizaciones indígenas ha sido de tipo reivindicativo y de consecución de derechos para sus pueblos. Se han dedicado más bien poco a la GTI directa hacia sus comunidades, en gran medida lo dejaban a los técnicos y a las ONG. Era una gestión hacia fuera, mientras que con las autonomías, la gestión se vuelca hacia dentro, hacia las comunidades, hacia el cumplimiento en la realidad de los derechos conseguidos en el nuevo marco constitucional de Bolivia.

Existe una discusión entre los dirigentes indígenas, los asesores y las instituciones de apoyo, en establecer cómo va a ser el gobierno indígena en las AIOC. Reconocido que las asambleas son las máximas instancias, cómo será el poder ejecutivo de las AIOC. Cada organización indígena de tierras bajas lo está discutiendo desde que se aprobó la Constitución. Existen dos tendencias: la primera es que las organizaciones con sus estructuras pasen a formar parte del Estado, las autoridades sean "funcionarios" del

Estado; la segunda es que se tenga que crear otra instancia ejecutiva mientras las autoridades se mantienen como sociedad civil en funciones de vigilancia, control. Cualquiera de las dos tiene sus limitantes. En la Constitución se reconoce que "sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado" (art. 30:5) por lo que la primera está justificada. La duda que se plantea es si con esta situación de "funcionarios" tendrán que acatar lo que digan los gobiernos de turno y perderán independencia. Igualmente tampoco podrán hacer manifestaciones y reivindicar derechos ya que pertenecen al "Estado", son parte del mismo. Sin embargo, se podría establecer una tercera vía que sería un híbrido de las dos anteriores. Teniendo en cuenta las estructuras de las organizaciones indígenas actuales, se puede establecer que hay dos partes definidas: los dirigentes que representan (presidente, vicepresidente) y los dirigentes que ejecutan (el resto de las secretarías o carteras de salud, territorio, educación, comunicación, género, etc.) Podrían perfectamente asumir las dos funciones, unos de representación, pero responsable de la organización de la AIOC y los ejecutores que serían las carteras cada uno en su tema.

### **Auto competencias necesarias, competencias innecesarias**

La coincidencia entre GTI y AIOC en el cuadro de las competencias, ha mostrado que los temas que se deben trabajar en busca de la mejora de la calidad de vida en los territorios indígenas son parecidos.

Se puede hacer una caracterización de las competencias que la constitución señala para las AIOC. Por un lado tenemos competencias de procesos; son aquellas que son necesarias para el funcionamiento de la Autonomía (estatuto, planificación, ordenamiento territorial, administración, sistema de gobierno por medio de asambleas, justicia comunitaria, etc.). Existen las competencias temáticas; que son aquellas que cada AIOC dependiendo de las aptitudes y características que tenga, las va a utilizar para

su desarrollo social, económico y productivo de su población (RR.NN, control territorial, producción, salud, educación, conservación, administración de áreas protegidas, turismo, etc.) y que por lo tanto cada AIOC elegirá las prioritarias que permitan gestionar su Territorio. Por último están las competencias que son de servicios generales, como por ejemplo infraestructuras viales, vivienda, electrificación, etc.

Con esta clasificación lo que se pone de manifiesto es que la GTI con sus "auto competencias" eligió y no todas, esencialmente las de procesos y las temáticas correspondientes. Mientras que las de servicios generales prefirió utilizar la herramienta del relacionamiento-incidencia con las entidades competentes (prefecturas o municipios) para tener acceso. Se quitaron de encima difíciles trámites con licitaciones y demás cuestiones burocráticas caminando solamente con aquellas que podían ayudar a una autogestión sin toda la carga del Estado. Eran Auto competencias necesarias. Probablemente en este proceso de la gradualidad de ir asumiendo las competencias en las AIOC, los pueblos indígenas, especialmente aquellos como los chicoco, que no están muy acostumbrados a tener al Estado cerca, volverán a elegir solamente las competencias que tengan utilidad sin mucho peso para ellos y dejarán aquellas competencias que siempre han tenido las prefecturas que si las asumieran se les caería el Estado encima. Son las competencias innecesarias.

Como conclusión después de haber recorrido este largo camino de GTI a través de la historia, en este proceso los Pueblos Indígenas han definido que quieren la GTI de sus territorios, pero quieren que las decisiones y el manejo sea responsabilidad suya. No quieren la dependencia de los municipios ni de las instituciones (ONG) aunque reconocen que necesitan apoyo técnico. Quieren seguir construyendo en base a sus or-

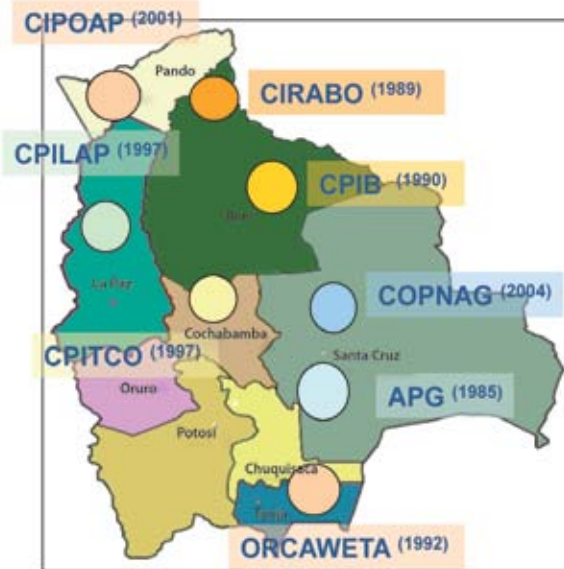
ganizaciones, a sus culturas y por estas razones la fase de la GTI institucional debe dar paso a la fase de la GTI, sin ningún adjetivo, reconocida constitucionalmente: en definitiva la gestión de los territorios indígenas decidida y ejecutada por cada uno de los pueblos indígenas, en otras palabras, la Autonomía Indígena.

## Bibliografía

- Ballivián, Manuel Vicente, "Relación y descripción de las misiones y conversiones de infieles", en *Relaciones Geográficas de Bolivia*. La Paz 1898
- Camacho, Carlos, *Guía metodológica para la elaboración de Planes de gestión territorial indígena*. Documento interno sin publicar 2006.
- CIDOB-GTI: *Diagnostico de la situación de la GTI en TCO de tierras bajas*. Documento interno sin publicar 2007.
- Echeverri, Juan Alvaro, "Territorio como cuerpo y Territorio como naturaleza", en *Tierra Adentro*; Alexandre Surrallés y Pedro Garcia, editores, Lima, Perú, 2004.
- Gimeno, Juan Carlos y Pilar Monreal, "El problema del desarrollo: atajos y callejones sin salida" en *La controversia del desarrollo*, Madrid 1999.
- Hissink, Karen y Albert Hann, *Die Tacanen* (traducción en manuscrito no publicado) 1987.
- Orellana, René, *Sistematización del intercambio de experiencias de organizaciones indígenas en GTI*. Cochabamba. Documento interno sin publicar, 2004.
- Petras, J. "Conceptualizando el socialismo en 50 años bastan" en *El libro del foro alternativo. Las otras voces del planeta*, Talasa, Madrid 1995.
- Pifarre, Francisco, *Historia de un pueblo (los guaraní-Chiriguano)*. Cuadernos de investigación, CIPCA. La Paz, Bolivia 1989.

**ANEXO 1**

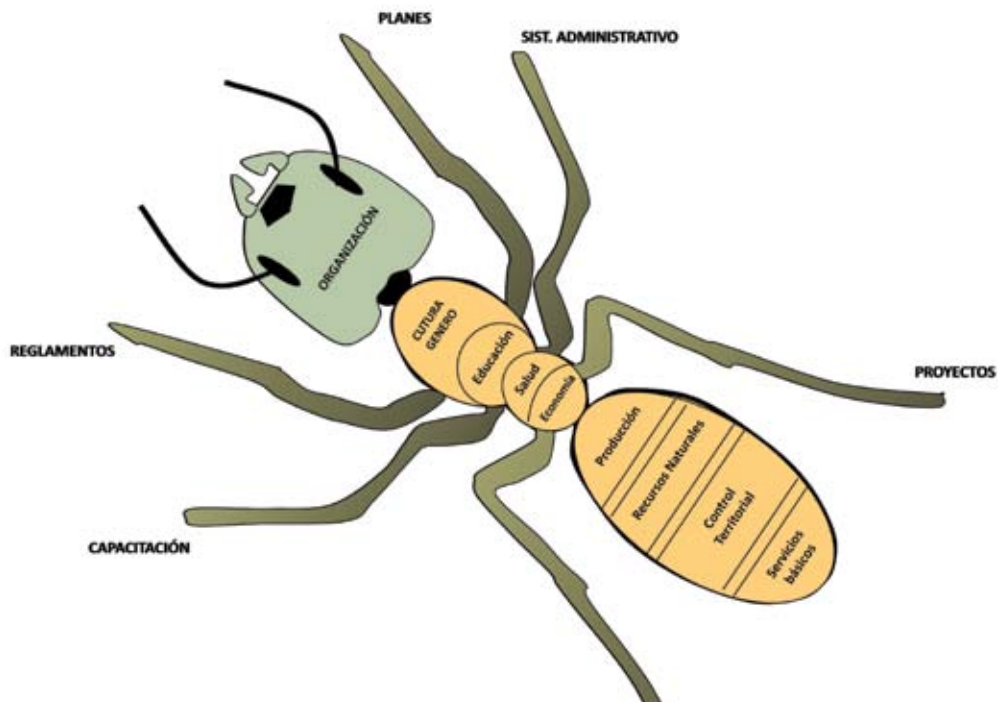
**Quiénes somos y dónde vivimos**



- Somos 34 pueblos indígenas, con idioma y cultura propia.
- Somos más de 700.000 habitantes
- Somos cazadores, recolectores, pescadores y agricultores.
- Estamos ubicados en 7 departamentos
- Tenemos organización, cultura y cosmovisión Propia.

**ANEXO 2 Sistema de Gestión Territorial Indígena (GTI)**

**SISTEMA DE GESTIÓN TERRITORIAL INDÍGENA - CIDOB**





# 10. De Municipio a Autonomía Indígena

## Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina

Wilfredo Plata<sup>1</sup>

*“...este es el proceso revolucionario más importante desde la fundación de Bolivia... estamos pasando de un Estado patrimonial de pocos a un Estado integral, es decir a un Estado que abarca a la totalidad de la sociedad... donde la sociedad civil plena se vuelve Estado y ello democratiza la toma de decisiones... es el tránsito hacia el socialismo democráticamente construido” (Álvaro García Linera. Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia)<sup>2</sup>.*

### Introducción

El año 2009 se puede considerar como el año de las autonomías en Bolivia, puesto que hubieron importantes avances en la implementación de las cuatro modalidades de autonomía contempladas en la Constitución Política del Estado (CPE): la Departamental, la Regional, la Municipal y la Indígena Originaria Campesina. Un hecho importantísimo es que el 6 de diciembre de 2009 los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba aprobaron con más de dos tercios de votos la conversión a la autonomía departamental. En el Referéndum de la autonomía departamental en julio de 2006 estos departamentos habían votado mayoritariamente por el NO. En cambio, los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija la aprobaron abrumadoramente.

La provincia de Gran Chaco del departamento de Tarija, conformada por los municipios de Yacuiba, Villamontes y Caraparí, fue el primer caso de conversión a Autonomía Regional me-

dante el referéndum llevado a cabo el 6 de diciembre de 2009. Lo particular de esta región es que allí se concentran las mayores reservas de hidrocarburos, especialmente el gas. El municipio de la ciudad de La Paz es pionero en la adecuación de su autonomía municipal a la Constitución Política del Estado puesto que es el primero que elaboró la Carta Orgánica que registró su gobierno autónomo.

Las autonomías indígenas -tema de este trabajo- son un hito en la historia de los pueblos indígenas porque se con ellas se ha dado un paso cualitativo que podríamos graficar como el paso del discurso a la propuesta.

El espíritu de la nueva CPE es que la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) es el ámbito de aplicación de los derechos indígenas de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos<sup>3</sup> en el “ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión” (CPE artículo 30, 18). En este proceso fueron 18 los municipios que iniciaron

1 Wilfredo Plata, es sociólogo e investigador de Fundación TIERRA.

2 En entrevista con el periódico *Rebelión* del día miércoles 20 de enero de 2010.

3 El artículo 30 de la CPE señala 18 derechos de los pueblos indígenas.

trámites para la conversión de municipio a autonomía indígena, de los cuales doce fueron habilitados para el referéndum de la Autonomía Indígena Originaria Campesina el 6 de diciembre de 2009. De éstos, once dijeron SI y uno, Curahuara de Carangas del departamento de Oruro quedó excluido porque la población le dijo NO a la autonomía indígena.<sup>4</sup>

Uno de los antecedentes más importantes de las autonomías indígenas fue el proceso de participación popular iniciado en el año 1994. Este proceso abrió un espacio de empoderamiento de las comunidades puesto que implicó la emergencia de los pueblos indígenas en la arena política como actores directos, ampliando la noción de ciudadanía individual a la ciudadanía colectiva. En ese marco, la diferencia cualitativa consistió en que el Estado asignó importantes recursos económicos, el 20 % de los

ingresos por impuestos nacionales, a todos los municipios, incluidos los rurales en función de la cantidad de su población. El proceso municipal iniciado en Bolivia el año 1994, sigue generando la creación de nuevos municipios como puede verse en el cuadro N° 1.

La intención de este trabajo es mostrar los principales hechos que marcaron la agenda del inicio de la implementación de las autonomías indígenas durante el año 2009. Contiene cuatro partes: la primera presenta algunos rasgos de los doce municipios habilitados, en la segunda se describe el camino recorrido por estos doce municipios, en la tercera parte se muestra la experiencia del proceso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en los municipios de Jesús de Machaca y Charagua y finalmente en la cuarta parte se presentan algunos desafíos a futuro.

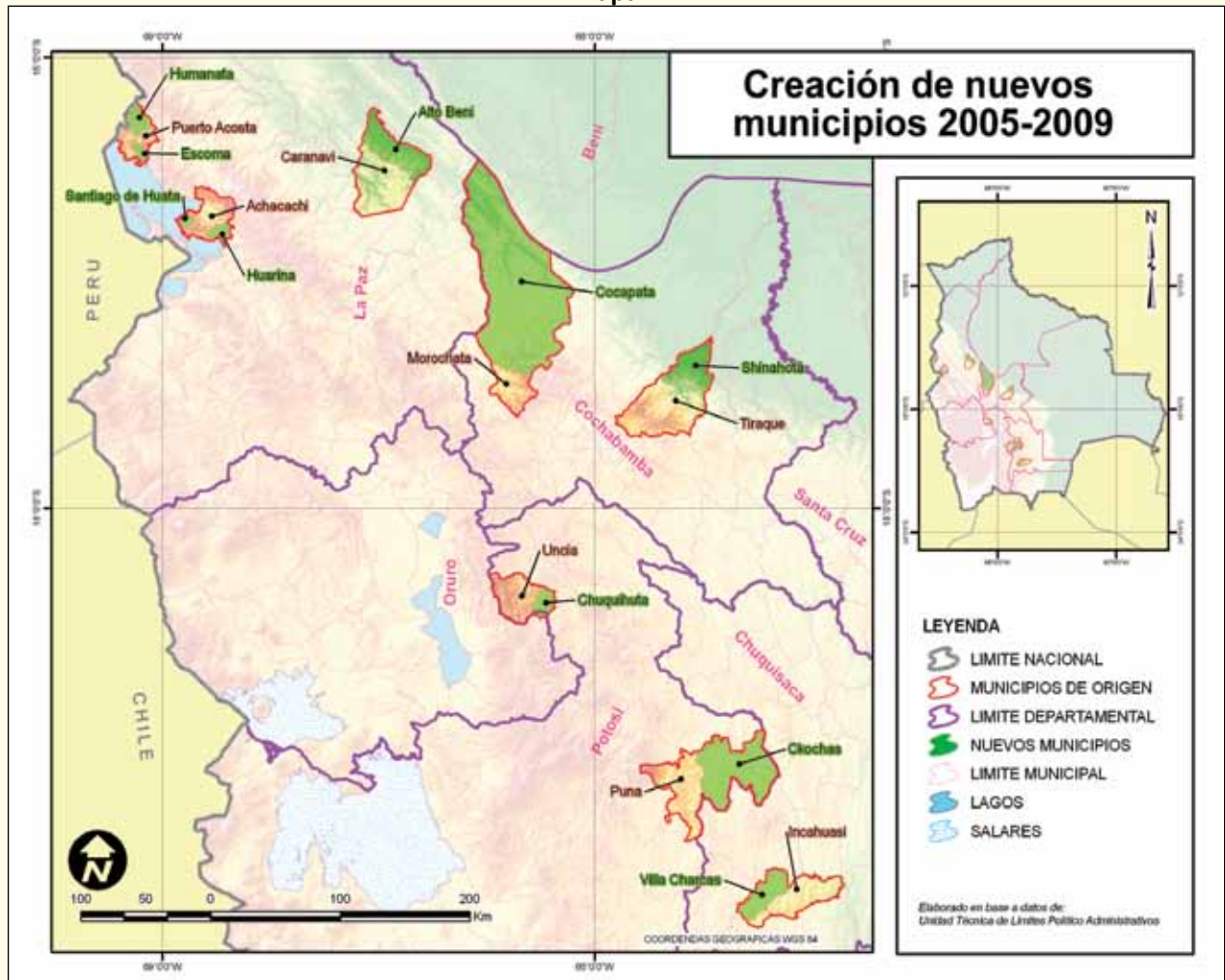
**Cuadro 1**  
**Creación de nuevos municipios en Bolivia período 2005-2009**

Nº	Departamento	Provincia	Nuevo Municipio	Municipio de origen	Nº de Ley	Fecha de creación
1	La Paz	Omasuyos	Huarina	Achacachi	3098	15 de Julio de 2005
2			Santiago de Huata		4000	20 de Enero de 2009
3		Camacho	Umanata	Puerto Acosta	4006	6 de Febrero de 2009
4			Escoma		4004	6 de Febrero de 2009
5		Caranavi	Alto Beni	Caranavi	4131	23 de Diciembre de 2009
6	Potosí	José María Linares	Cochas	Puna	3462	15 de Agosto de 2006
7		Rafael Bustillos	Chuquihuta	Uncía	4039	17 de Junio de 2009
8	Cochabamba	Ayopaya	Cocapata	Morochata	4007	6 de Febrero de 2009
9		Tiraqui	Shinahota	Tiraqui	4047	4 de Julio de 2009
10	Chuquisaca	Nor Cinti	Villa Charcas	Incahuasi	4127	4 de Diciembre de 2009

Fuente: Elaboración con datos ENLARED MUNICIPAL (11-01-10).

4 En este trabajo utilizaremos el término autonomía indígena como equivalente a Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Mapa 1



### 1. Antecedentes de la Autonomía Indígena Originaria Campesina

La idea de la autonomía indígena nació y fue madurando desde las propias comunidades de manera paulatina, a diferencia del proceso de la Participación Popular (1994) que fue impulsado desde el Estado mediante la promulgación de una ley. En agosto de 2009, por cuestiones del cronograma electoral y debido a falta de la Ley Marco de Autonomías, el Ministerio de Autonomía promulgó el Decreto Supremo N° 231 que reglamenta la disposición final tercera de la Ley N° 4021 del Régi-

men Electoral Transitorio, que señala que los municipios que decidan convertirse en autonomía indígena debían realizar una consulta (referéndum) en las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009.

Ciertamente los plazos muy cortos y los complejos requisitos que fija el DS restringieron una mayor participación y varios municipios no lograron presentarse para su conversión en autonomías indígenas. Entre los requisitos estaban: la presentación de libros de apoyo con al menos 10% de firmas del Padrón Electoral municipal y la posterior verificación por la Corte Departamental Electoral.

Dieciocho municipios tramitaron ante el Ministerio de Autonomía la certificación de su condición de pueblo indígena originario campesino cuya existencia es anterior a la colonia y que actualmente tienen vivas sus tradiciones e instituciones. Finalmente los concejos municipales de estos municipios aprobaron por dos tercios la respectiva ordenanza de convocatoria al referéndum autonómico<sup>5</sup>. Sin embargo, sólo doce cumplieron a cabalidad con todos los requisitos establecidos por el DS de reglamentación y por lo tanto quedaron habilitados para la realización de “los referéndums autonómicos de conversión de municipio a Autonomía Indígena Originaria Campesina”. El 14 de octubre de 2009 las respectivas Cortes Departamentales y la Corte Nacional Electoral publicaron la lista de los doce municipios habilitados: Huacaya, Mojocoya y Tarabuco (Chuquisaca); Charazani y Jesús de Machaca (La Paz); Curahuara de Carangas, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totorá (Oruro); Chayanta (Potosí) y Charagua (Santa Cruz).

Seis municipios quedaron fuera en este trance principalmente porque no pudieron recabar el requisito del 10% de firmas del Padrón Electoral Municipal. Otros no presentaron la Ordenanza Municipal emitida por su Concejo Municipal para la convocatoria al referéndum o se atrasaron en la presentación de los documentos en los plazos fijados por ley.

También cabe señalar que en este proceso surgieron conflictos internos en varios municipios del departamento de Potosí entre sindicatos y ayllus, estructuras organizativas que conviven en un mismo ayllu y que tienen que ver con las transformaciones generadas por el proceso de la Revolución Nacional de 1952. El ejemplo más notorio que reflejó ese enfrentamiento entre el sindicato y el ayllu, fue lo ocurrido en el municipio de Tinquipaya. Allí las autoridades municipales controladas por los ayllus originarios intentaron iniciar el trámite de conversión a autonomía indígena; empero, el sector sindical se opuso rotundamente. La siguiente cita del periódico La Prensa refleja lo sucedido:

*“Las rencillas entre el MAS y los originarios, que tienen el control de la Alcaldía de Tinquipaya, se remontan a 2004, cuando el pueblo indígena Alianza de Ayllus Originarios del Qullasuyu (AAOQ) ganó las elecciones y los originarios tomaron el poder local [...] Este municipio tiene un sistema de organización ancestral incompatible con las organizaciones de los sindicatos campesinos [...] Los sindicatos agrarios son organizaciones paralelas a los ayllus. En agosto el Concejo Municipal de Tinquipaya decidió acceder a la autonomía indígena [...]; sin embargo, el proceso se tiñó de sangre después de un enfrentamiento entre originarios y sindicatos por la autonomía indígena en el que murió la autoridad originaria Julián Mamani Nina”.*<sup>6</sup>

5 La información que se difundió por la prensa señala que fueron 19 los municipios que presentaron el trámite ante el organismo electoral, donde se consignaba a San Pedro de Condo en el departamento de Oruro como municipio. En realidad es una Marka Originaria que pertenece al municipio de Huari y no es municipio.

6 La Prensa, 29 de septiembre de 2009.

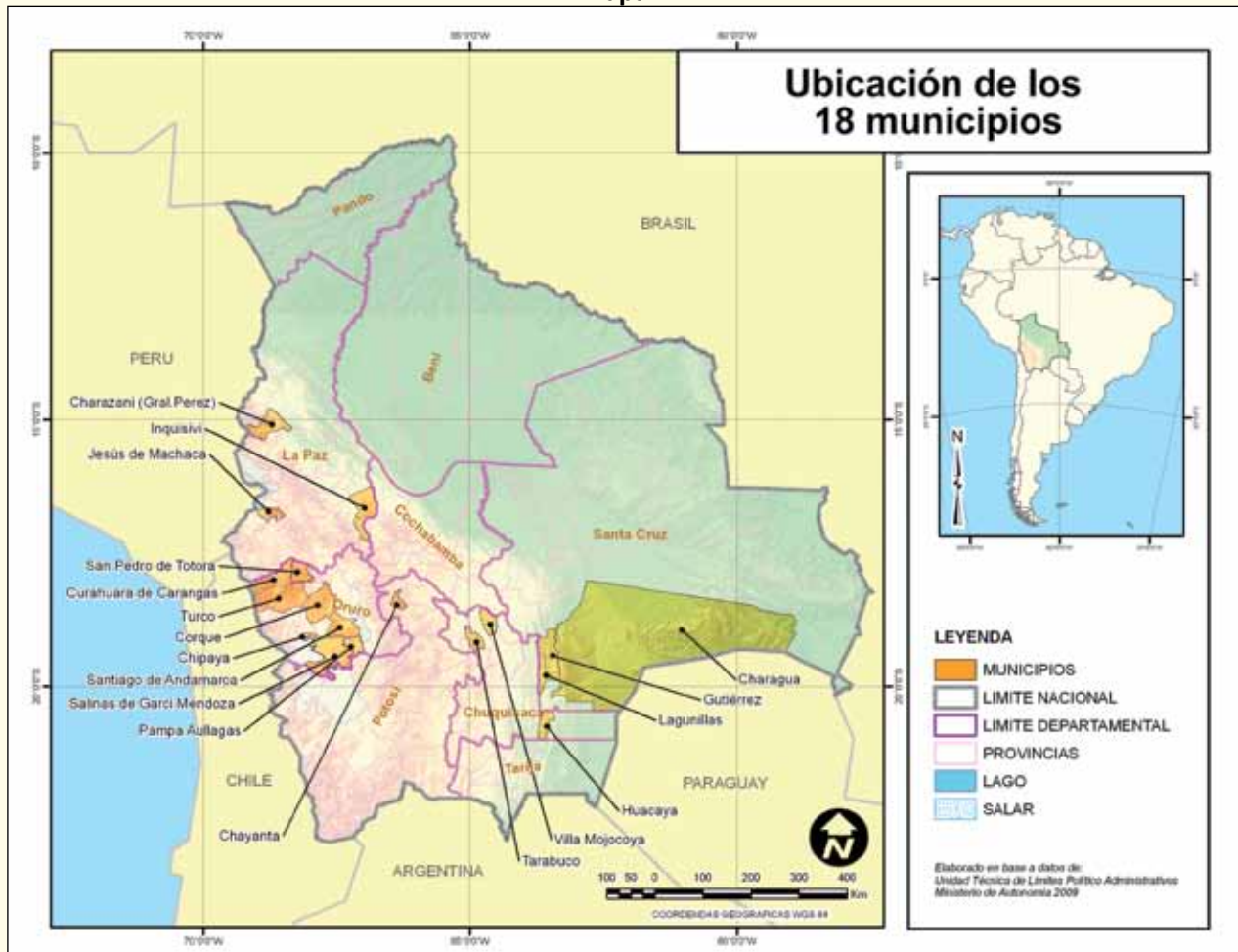


**Cuadro 2**  
**Datos generales de los 18 municipios que iniciaron trámites para la conversión de municipio a autonomía indígena**

Nº	De- parta- mento	Provincia	Municipio	Super- ficie en km <sup>2</sup>	Población total	Area urbana 2001	Area rural 2001	Pobla- ción indígena 2001 (%)	Población Indígena Mayoritaria (%)		
1	La Paz	Ingavi	Jesús de Machaca	986	13,247	-	13,247	95,73 %	Aymara	94,42 %	
2		Buatista Saavedra	Juan José Pérez (Charazani)	2,539	9,161	-	9,161	96,62 %	Quechua	82,34 %	
3		Inquisivi	Inquisivi	3,373	16,143	-	16,143	96,46 %	Aymara	86,07 %	
4		Carangas	Corque	3,406	8,548	-	8,548	97,18 %	Aymara	94,47 %	
5	Oruro	Sajama	Curahuara de Carangas	2,910	5,278	-	5,278	92,73 %	Aymara	88,23 %	
6			Turco	4,742	3,818	-	3,818	97,40 %	Aymara	95,54 %	
7		Lalislao Cabrera	Salinas de Garcí Mendoza	Q	8,723	-	8,723	95,59 %	Aymara	91,56 %	
8				Pampa Aullagas	1,103	2,975	-	2,975	98,39 %	Aymara	95,96 %
9		Atahualpa	Chipaya	775	1,814	-	1,814	97,08 %	Uru Chipaya	94,96 %	
10		Sud Carangas	Santiago de Andamarca	2,655	4,588	-	4,588	96,26 %	Aymara	94,72 %	
11		San Pedro de Totora	Totora	1,425	4,941	-	4,941	97,15 %	Aymara	96,42 %	
12	Chuqui- saca	Jaime Zudañez	Mojocoya	1,282	7,926	-	7,926	94,58 %	Quechua	93,82 %	
13		Yamparáz	Tarabuco	1,069	19,554	2,442	17,112	93,40 %	Quechua	92,88 %	
14		Luis Calvo	Huacaya	1,211	2,345	-	2,345	63,77 %	Guaraní	61,43 %	
15	Potosí	Rafael Bustillo	Chayanta	609	14,165	2,072	12,093	97,85 %	Quechua	87,83 %	
16	Santa Cruz	Cordillera	Charagua	73,223	24,427	2,737	21,690	67,02 %	Guaraní	60,15 %	
17			Lagunillas	1,163.00	5,283.00	-	5,283.00	62,26 %	Guaraní	54,47 %	
18			Gutiérrez	2,894	11,393	-	11,393	85,47 %	Guaraní	80,41 %	
			Totales	111,003	164,329.00	7,251.00	157,078.00				

Fuente: Elaborado con datos del Anexo Nº 2 (páginas 123-138) del libro Autonomías indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la AIOC. Gonzalo Colque, Fundación TIERRA, 2009

Mapa 2



Sin duda, la coexistencia entre ayllus y sindicatos en varias regiones de los departamentos de Potosí, Oruro, La Paz, Cochabamba y también en Chuquisaca, es un desafío que deberán administrar negociadamente de manera interna estos municipios para decidir transitar hacia la autonomía indígena.

Otro dato que resalta del cuadro 2 es que de los 18 municipios inicialmente participantes del proceso de conversión, en las tierras bajas se presentaron solamente tres y todos ellos en la provincia Cordillera: Charagua, Lagunillas y Gutiérrez. De ellos sólo quedó Charagua. Ningún municipio se presentó en los departamentos de Beni y Pando, la pregunta es ¿por qué?

La problemática de los pueblos indígenas de las tierras bajas y de la amazonía es compleja tanto por su gran extensión geográfica, como por su dispersión poblacional y porque demográficamente son minorías frente a otras poblaciones blanca/mestizas o de las comunidades migrantes del occidente de Bolivia. Geográficamente se podría identificar al menos cinco regiones donde tienen su hábitat los diversos pueblos indígenas de las tierras bajas: 1) Oriente (Santa Cruz) 2) Llanos de Moxos (Beni), 3) el Chaco, 4) Amazonía Norte y 5) la región de piedemonte amazónico (Norte de La Paz y provincia Ballivián del Beni).<sup>7</sup>

A su vez una característica de estos vastos

7 Entrevista a Jorge Salgado (antropólogo).

territorios del oriente boliviano es que los diferentes pueblos indígenas coexisten con una población no indígena diversa, que ha originado disputas por la apropiación de los recursos naturales principalmente la tierra. Así, en la región del Norte Amazónico están los casteñeros, madereros y campesinos<sup>8</sup>; en la región del Beni principalmente los ganaderos; en Santa Cruz una variedad de agroindustriales dedicados especialmente a la producción de la soya, ganaderos, madereros y también la presencia de comunidades de migrantes collas -denominados colonizadores-. Este es un rasgo también predominante en la región del Norte de La Paz. En la región del Chaco, donde está ubicado el municipio de Charagua, hay presencia de pequeños y medianos propietarios ganaderos.

## 2. ¿Cuáles son y dónde están los once municipios?

De los once municipios que aprobaron la conversión a autonomía indígena dos se encuentran en el departamento de La Paz: Jesús de Machaca y Charazani; cuatro en el departamento de Oruro: Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totora; tres en el departamento de Chuquisaca: Mojocoya, Tarabuco y Huacaya, uno en el departamento de Potosí: Chayanta y uno en el departamento de Santa Cruz: Charagua.

De ellos, cinco se encuentran en la región del altiplano (Jesús de Machaca, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totora); cinco en la región de los valles (Charazani, Mojocoya, Tarabuco y Chayanta y Huacaya) y uno en la región de los llanos (Charagua).

**Cuadro 3**

### Datos generales de los once municipios que aprobaron la conversión de municipio a Autonomía Indígena

Nº	Departamento	Provincia	Municipio	Superficie en km <sup>2</sup>	Población total 2001	Area urbana 2001	Area rural 2001	Población indígena 2001 (%)	Población Indígena Mayoritaria (%)	
1	La Paz	Ingavi	Jesús de Machaca	986	13,247	-	13,247	95,73 %	Aymara	94,42 %
2		Buatista Saavedra	Juan José Pérez (Charazani)	2,539	9,161	-	9,161	96,62 %	Quechua	82,34 %
3	Oruro	Lalislo Cabrera	Salinas de Garci Mendoza	5,638	8,723	-	8,723	95,59 %	Aymara	91,56 %
4			Pampa Aullagas	1,103	2,975	-	2,975	98,39 %	Aymara	95,96 %
5		Atahualpa	Chipaya	775	1,814	-	1,814	97,08 %	Uru Chipaya	94,96 %
6		San Pedro de Totora	Totora	1,425	4,941	-	4,941	97,15 %	Aymara	96,42 %
7	Chuquisaca	Jaime Zudañez	Mojocoya	1,282	7,926	-	7,926	94,58 %	Quechua	93,82 %
8		Yamparáz	Tarabuco	1,069	19,554	2,442	17,112	93,40 %	Quechua	92,88 %
9		Luis Calvo	Huacaya	1,211	2,345	-	2,345	63,77 %	Guaraní	61,43 %
10	Potosí	Rafael Bustillo	Chayanta	609	14,165	2,072	12,093	97,85 %	Quechua	87,83 %
11	Santa Cruz	Cordillera	Charagua	73,223	24,427	2,737	21,690	67,02 %	Guaraní	60,15 %
<b>Totales</b>				<b>89,860</b>	<b>109,278.00</b>	<b>7,251.00</b>	<b>102,027.00</b>			

Fuente: Elaborado con datos del Anexo Nº 2 (páginas 123-138) del libro *Autonomías indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la AIOC*. Gonzalo Colque, Fundación TIERRA, 2009.

8 Comunidades campesinas cuyo origen se remonta a las migraciones forzadas a fines del siglo XIX, de las diferentes comunidades indígenas como fuerza de trabajo en la explotación de la goma (ver Soruco, Plata y Medeiros, 2008).

En síntesis, nueve de los once municipios están ubicados en las tierras altas y sólo dos, Charagua y Huacaya, en las tierras bajas. La razón es que en esta primera fase se ha optado -desde las esferas del Ministerio de Autonomía- priorizar por una de las vías que señala la CPE: la vía de conversión del municipio a la Autonomía Indígena Originaria Campesina, puesto que, los municipios ya cuentan con la delimitación territorial definida. En cambio, la conversión vía los Territorios Indígena Originario Campesino (TIOC) que son la mayoría en las tierras bajas, necesita de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías donde se estipulará la forma cómo un TIOC<sup>9</sup> deberá convertirse en autonomía.

Otro aspecto que destaca es que son cuatro los pueblos indígenas pioneros de este proceso de conversión de municipio rural a autonomía indígena. Como aymaras se identifican cinco municipios: Jesús de Machaca, Curahuara de Carangas, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas y Totora; como quechuas cuatro municipios: Charazani, Mojocoya, Tarabuco y Chayanta; como guaraníes dos municipios: Charagua y Huacaya; y uno como Uru Chipaya.

### 3. El camino recorrido

Al menos podemos identificar seis hitos en el camino recorrido en pos de la conversión de municipio a autonomía indígena: a) La promulgación de la nueva CPE y la ley electoral, b) La elaboración de los estatutos autonómicos, c) El lanzamiento de las autonomías indígenas el 2 de agosto de 2009 en Camiri, d) El encuentro de los doce municipios habilitados, e) El debate

sobre la Autonomía Indígena Originaria Campesina y f) El referéndum del 6 de diciembre de 2009.

#### 3.1 La promulgación de la CPE y la Ley Electoral

Primero fue la aprobación, en el referéndum nacional el 25 de enero de 2009 de la nueva CPE y su posterior promulgación por el presidente Evo Morales el 7 de febrero de 2009. En la CPE están contempladas las bases fundamentales de la AIOC. El 14 de abril de 2009 se promulgó la Ley 4021 de Régimen Electoral Transitorio. Esta norma define las “reglas que aseguran la integración de los dos niveles institucionales centrales, es decir, el Órgano Ejecutivo Plurinacional y la Asamblea Legislativo Plurinacional para la implementación de la nueva Constitución Política del Estado”, señalaba Carlos Romero ministro de Autonomía.<sup>10</sup>

#### 3.2 La elaboración de los estatutos autonómicos

Jesús de Machaca marcó el rumbo de las autonomías indígenas para todo el país, puesto que fue el primer municipio que eligió y posesionó al Consejo Autonómico Indígena Originario de Jesús de Machaca -con ese nombre- el 7 de mayo de 2009, con la presencia del Ministro de Autonomía<sup>11</sup>. “Los machaqueños hacemos historia”, señaló en aquella ocasión el Alcalde Adrián Aspi. Definitivamente es un hecho histórico, no sólo para esta singular *Marka* aymara, sino para el conjunto de los pueblos indígenas originario campesinos de Bolivia. Es un hito importante ya que Jesús de Machaca es el

9 Aquí caben dos aclaraciones. La primera, la denominación Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) es la que, en la nueva CPE, reemplaza a la TCO (Tierras Comunitarias de Origen). La segunda aclaración tiene que ver con la problemática de la delimitación de las TCO tituladas como propiedades agrarias por el INRA. La complejidad radica en que la delimitación de una TCO traspasa municipios, provincias y en algunos casos dos departamentos. Esto hace que se necesite de una ley que norme su conversión a AIOC.

10 En *Bolivia Autonómica*. Publicación del Ministerio de Autonomía (Anuario 2009) p. 5.

11 La Marka de Jesús de Machaca está organizada en dos Cabildos: MACOJMA (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca) y MACOAS (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta) y en total tiene 26 ayllus.



primer municipio que comenzó a redactar de manera participativa el estatuto que regirá su autogobierno.

Sin duda, este hecho fue trascendental porque repercutió a los otros municipios rurales, particularmente de las tierras altas que entraron al debate interno en sus comunidades y organizaciones sobre la autonomía indígena. En los municipios de Tarabuco y Mojocoya de Chuquisaca y Totora de Oruro también se conformaron Consejos Autonómicos encargados de elaborar los Estatutos para debatir la conformación del autogobierno de base indígena. En estos tres municipios se tienen avances preliminares significativos en la elaboración de los Estatutos Autonómicos y Jesús de Machaca es el que más ha avanzado en la elaboración de los mismos. En suma, los once municipios con toda la complejidad que implica el trabajo de los estatutos autonómicos, están inmersos en una verdadera Asamblea Constituyente<sup>12</sup>.

### 3.3 El lanzamiento de las autonomías indígenas en Camiri el 2 de agosto de 2009

El inicio de la implementación de la autonomía indígena de los pueblos y naciones indígenas originario campesinas de Bolivia, se dio en la ciudad de Camiri el 2 de agosto de 2009. El evento organizado por el Ministerio de Autonomía en coordinación con las organizaciones indígenas, contó con la asistencia del presidente Evo Morales. El 2 de agosto fue declarado como el Día de la Autonomía Indígena, es decir, se dio una resignificación a la fecha que antes conmemoraba el día del indio y de la Reforma Agraria de 1953.

Lo trascendental del evento de Camiri fue la entrega a las autoridades de los pueblos indígenas y diversas organizaciones sociales, del proyecto de Ley Marco de Autonomías y Des-

centralización (LMAD) elaborado por el Ministerio de Autonomía. Documento que sirvió para el debate sobre la implementación de las autonomías tanto en las tierras altas y tierras bajas. Un segundo hecho fue la promulgación del Decreto Supremo N° 231 que reglamentó la disposición final tercera de la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio. Este decreto también estableció los requisitos y procedimientos para el referéndum de municipios que irían a la autonomía indígena originaria campesina del 6 de diciembre de 2009.<sup>13</sup>

### 3.4 Taller nacional de los 12 municipios habilitados

Otro hito importante en el proceso de implementación de las autonomías indígenas fue el *Taller Nacional de los municipios habilitados para el Referéndum de Autonomía Indígena Originaria Campesina* realizado en la ciudad de La Paz el día 29 de octubre de 2009<sup>14</sup>. En el evento se abordaron dos aspectos fundamentales para el tránsito hacia la autonomía indígena. Primero, se evaluó e intercambió experiencias de avance de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en cada municipio y segundo, se dialogó sobre los retos en la implementación de la AIOC.

La principal conclusión del evento es que la implementación de la autonomía indígena tiene que ver con las formas y los contenidos. Las formas se refieren a las bases fundamentales (la parte histórico-filosófica-cultural) en que se fundan las autonomías indígenas en cada pueblo (municipios) y tiene su fundamento en la organización comunitaria. En cambio los contenidos de la AIOC tienen que ver con la construcción de la institucionalidad de base indígena, con el aditamento de que esa institucionalidad debe construirse en el marco de un Estado Plurinacional también construcción, eso hace complejo el proceso.

12 Aquí cabe aclarar que la elaboración de los Estatutos no era un requisito para ir al referéndum, es por ello que los otros municipios, como el caso de Charagua, recién encararán esta tarea.

13 En Bolivia Autónoma. Publicación del Ministerio de Autonomía (Anuario 2009) p. 8

14 El evento fue organizado por la Fundación TIERRA en coordinación con el Ministerio de Autonomía.

Esto está relacionado con temas específicos como el autogobierno, la jurisdicción indígena originaria, la gestión del territorio y los recursos naturales, el control social. Este segundo aspecto es lo que más preocupaba a los asistentes al evento. Vamos a ganar el referéndum el 6 de diciembre pero ¿luego qué viene?, ¿Cómo vamos a encarar la elaboración de los Estatutos Autonómicos?, ¿Cómo será el traspaso del modelo municipal al nuevo modelo de autonomía indígena? Otro aspecto central fue el incremento de los recursos fiscales, es decir, la autonomía indígena necesita más ingresos económicos asignados por el Estado.<sup>15</sup>

En suma, los aportes de los participantes en este evento, producto del debate interno de cada organización indígena, fueron muy valiosos y sugerentes de cara a la redacción de los Estatutos Autonómicos.

Cabe resaltar además que la AIOC implica la instauración de nuevas relaciones entre la Comunidad y el Estado, porque la autonomía indígena es una demanda histórica de los pueblos indígenas que fue constitucionalizada como la forma de poner en práctica los derechos indígenas. A su vez, es una política estatal sobre los pueblos indígenas, que debe readaptar su institucionalidad y de alguna manera convertir las jurisdicciones de las AIOC en jurisdicciones estatales de derecho público, que deberán convivir con la institucionalidad indígena.<sup>16</sup>

### 3.5 El debate sobre la Autonomía Indígena Originaria Campesina

En el año 2009 se han realizado muchos eventos entre foros, seminarios, talleres sobre la AIOC en todo el territorio nacional y en diversos ám-

bitos como las comunidades, *Ayllus*, *Markas* y también a nivel municipal, provincial y departamental. Empero, aquí queremos llamar la atención sobre cuatro eventos de carácter internacional, donde se abordó diversos temas del proceso de implementación de las autonomías y la autonomía indígena originaria campesina en particular.

Los cuatro eventos se llevaron a cabo entre octubre y diciembre de 2009 y fueron organizados por diversas instituciones estatales y de la sociedad civil.

- El primero se llevó a cabo en la ciudad de La Paz (26 al 28 de octubre), bajo el nombre de *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas*. El seminario de carácter internacional fue organizado por la Fundación TIERRA y se abordaron cuatro temas: 1) Reformas estatales a partir de la nueva Constitución Política del Estado, 2) Tierra y territorio y reforma agraria, 3) Derechos de los pueblos indígena originario campesinos y 4) Autonomías indígenas.<sup>17</sup>
- El segundo evento también fue en la ciudad de La Paz (5 y 6 de noviembre) bajo el nombre de *Construyendo nuestras autonomías para "vivir bien"*. El evento fue una iniciativa del Ministerio de Autonomía y contó con el auspicio de CIDES-UMSA, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el PNUD. Tuvo el propósito de analizar la autonomía desde diferentes perspectivas y visiones y que ellas sirvan de nuevos insumos para ordenar y agilizar el proceso de implementación de las autonomías en Bolivia.

15 Esto implica rediscutir los siguientes aspectos: la asignación a los municipios del 20% de los ingresos nacionales estipulados por la Ley de Participación Popular, la redistribución de los recursos de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el destino de los recursos del Fondo Indígena, provenientes de los recursos del IDH.

16 Como señala López Barcenas (2008: 41) Las autonomías indígenas "son cuestiones de derecho, no de políticas. Crean obligaciones del Estado con los pueblos indígenas, no le dan facultades para que desarrolle las políticas dirigidas a ellos que a él le parezcan convenientes".

17 Ver Fundación TIERRA (2009).

- El tercero se llevó acabo en la ciudad de Santa Cruz los días 13 y 14 de noviembre denominado Autonomías Indígenas: *Experiencias y Aprendizajes de los Pueblos y Estados de América Latina*. El seminario fue organizado por el Ministerio de Autonomía con el concurso de una amplia gama de ONG y agencias de cooperación internacional. Este seminario tuvo la virtud de abordar de manera específica cuatro tópicos de la AIOC en Bolivia: 1) Autonomía indígena, autogobierno y libre determinación, 2) Jurisdicción indígena originaria campesina, 3) Gestión pública y control social en las autonomías y 4) Territorialidad y gestión de los Recursos naturales.<sup>18</sup>
- El cuarto evento se realizó en la ciudad de La Paz y se denominó *Autonomías Indígena Originarias. Procesos políticos del movimiento indígena en América Latina y Bolivia*. El foro fue propiciado por el CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), el Consejo Nacional de *Ayllus* y *Markas* del Qullasuyu (Conamaq), y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), también con el apoyo de varias agencias de cooperación.

Lo relevante de estos eventos es que el proceso boliviano de las autonomías es importante e iluminador en toda América Latina. Es una "innovación positiva" que profundiza la participación popular y la convivencia democrática en territorios tradicionalmente poblados por indígenas, dejando de lado los modelos uniformizadores y construidos desde "arriba", con un único marco institucional y normativo. Es una oportunidad para rediseñar la pluriculturalidad, la democracia y la gobernabilidad local especialmente en territorios que tienen sus propios mecanismos de toma de decisiones.

En estos eventos participaron invitados internacionales de los países en los que existen experiencias de autonomía indígena. Estuvieron líderes indígenas, representantes o intelectuales y académicos. Por ejemplo, de Panamá donde la autonomía indígena del pueblo Cunayala (territorio cuna) data de 1938; de Nicaragua, donde bajo el denominativo de autonomías regionales se aprobó en la Constitución promulgada por el gobierno sandinista en 1987. En Ecuador, "es un proceso parecido al boliviano donde las diferentes organizaciones indígenas de sierra, costa y selva se han ido creando y fortaleciendo, tanto en su ampliación de la representatividad de los pueblos indígenas (llegando hasta un 80% del total de pueblos indígenas afiliados) como en su presencia política a nivel nacional".<sup>19</sup>

### 3.6 El referéndum por la autonomía indígena del 6 de diciembre de 2009

De los doce municipios que participaron en el referéndum de conversión de municipio a autonomía indígena originaria campesina en once ganó el SI y en uno ganó el NO. En siete municipios la votación fue mayor al 70%. Los resultados más altos son los del municipio de Chipaya en el departamento de Oruro con el 91,7% y el de Tarabuco con el 90,8% en el departamento de Chuquisaca. En cambio, los resultados más bajos de la votación por el SI se dieron en los municipios de Huacaya en el departamento de Chuquisaca con el 53,7%, Jesús de Machaca en el departamento de La Paz con el 56,1% Chayanta en el departamento de Potosí con el 59,9% de los votos y Charagua con el 56%.

La experiencia del referéndum por la autonomía indígena fue una notable muestra de participación de los pueblos indígenas en la política, no exenta de cuestionamientos y ambigüeda-

18 Ver Memoria. Seminario Internacional. Autonomía Indígenas: Experiencias y aprendizajes de los pueblos y Estados de América Latina, 2010 (ms.).

19 Jorge Salgado: Resumen de la Mesa Temática 2 Proceso de constitución de autonomías indígenas. Seminario Autonomías Indígena Originarias. Procesos políticos del movimiento indígena en América latina y Bolivia. La Paz, 9 de diciembre de 2009.

des. La principal observación fue “por qué había que consultar si queremos ser autónomos, cuando en la práctica ya somos autónomos”.

En el siguiente acápite se analizan los principales factores que influyeron en la votación en este referéndum.

**Cuadro 4**  
**Resultados del referéndum AIOC**

Municipio	Votos validos		Votos emitidos				Computados		Departamento
	SI	NO	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos Habilitados	Votos Computados	
Charazani	3,035	469	3,504	206	149	3,859	3,992	3,859	La Paz
Jesús de Machaca	2,787	2,182	4,969	253	194	5,416	5,513	5,416	
Tarabuco	6,408	649	7,057	394	334	7,785	8,064	7,785	Chuquisaca
Mojocoya	2,462	326	2,788	119	87	2,994	3,093	2,994	
Huacaya	337	291	628	31	26	685	737	685	Oruro
Curahuara de Carangas	925	1,127	2,052	200	90	2,342	2,471	2,342	
Salinas de Garci Mendoza	2,047	679	2,726	200	75	3,001	3,140	3,001	
Chipaya	397	36	433	30	7	470	723	470	
Totora	1,467	502	1,969	127	60	2,156	2,216	2,156	
Pampa Aullagas	825	161	986	74	34	1,094	1,118	1,094	
Charagua	3,817	3,041	6,858	354	223	7,435	7,869	7,435	Santa Cruz
Chayanta	3,151	2,109	5,260	539	316	6,115	6,325	6,115	Potosí

Fuente: Corte Nacional Electoral.

**Cuadro 5**  
**Resultados del referéndum AIOC en porcentajes**

Municipio	Votos validos		Votos emitidos				Computados		Departamento
	SI	NO	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos Habilitados	Votos Computados	
Charazani	86.6%	13.4%	90.8%	5.3%	3.9%	100.0%	100.0%	96.7%	La Paz
Jesús de Machaca	56.1%	43.9%	91.7%	4.7%	3.6%	100.0%	100.0%	98.2%	
Tarabuco	90.8%	9.2%	90.6%	5.1%	4.3%	100.0%	100.0%	96.5%	Chuquisaca
Mojocoya	88.3%	11.7%	93.1%	4.0%	2.9%	100.0%	100.0%	96.8%	
Huacaya	53.7%	46.3%	91.7%	4.5%	3.8%	100.0%	100.0%	92.9%	Oruro
Curahuara de Carangas	45.1%	54.9%	87.6%	8.5%	3.8%	100.0%	100.0%	94.8%	
Salinas de Garci Mendoza	75.1%	24.9%	90.8%	6.7%	2.5%	100.0%	100.0%	95.6%	
Chipaya	91.7%	8.3%	92.1%	6.4%	1.5%	100.0%	100.0%	65.0%	
Totora	74.5%	25.5%	91.3%	5.9%	2.8%	100.0%	100.0%	97.3%	
Pampa Aullagas	83.7%	16.3%	90.1%	6.8%	3.1%	100.0%	100.0%	97.9%	
Charagua	55.7%	44.3%	92.2%	4.8%	3.0%	100.0%	100.0%	94.5%	Santa Cruz
Chayanta	59.9%	40.1%	86.0%	8.8%	5.2%	100.0%	100.0%	96.7%	Potosí

Fuente: Corte Nacional Electoral.



A partir de los resultados obtenidos cabe la pregunta ¿por qué perdió el referéndum por la autonomía indígena en Curahuara de Carangas? Algunos elementos que explican este desenlace tienen que ver con la crisis de gobernabilidad interna o las malas relaciones entre las autoridades del gobierno municipal y las autoridades originarias de las comunidades y ayllus de la *marka* de Curahuara de Carangas.

La gestión del alcalde municipal Rómulo Álconz fue buena. Entonces, lo que entró en debate fue una visión municipalista exitosa con una visión indígena muy participativa pero con resultados económicos menores. El municipio obtuvo buenos resultados en la gestión de actividades orientadas a la producción de camélidos que proyectó a este municipio no sólo a nivel departamental, sino también a nivel nacional e internacional.

La versión de una ex autoridad de Curahuara de Carangas refleja de la siguiente manera el conflicto entre las autoridades del gobierno municipal y las autoridades originarias. Veamos:

*“En anteriores gestiones municipales, las autoridades originarias se constituían en los principales actores del Gobierno Municipal. Interventaban en todos los ámbitos de la administración municipal, de tal manera que el alcalde tenía que brindar informes periódicos en las reuniones organizadas por las autoridades tradicionales. [...]La toma de decisiones estaba en poder de las autoridades originarias. La aprobación de las reformulaciones de los POAs y del Plan de Desarrollo Municipal recaía íntegramente en ellos. Esto fue posible porque una parte importante de los miembros del Gobierno Municipal estaba compuesto por autoridades tradicionales”.*<sup>20</sup>

*“Con el actual alcalde, las relaciones entre las autoridades originarias y las municipales sufren un desequilibrio que favorece a éstos últimos. Se interrumpen las reuniones dominadas por las autoridades originarias y éstas pierden el control sobre las actividades del Gobierno Municipal”.*<sup>21</sup>

Este modelo municipal es defendido abiertamente por el alcalde Álconz desahuciando las autonomías indígenas, supuestamente porque “sólo velan por la elección de su autoridad por usos y costumbres y turnos; dejando de lado a los jóvenes y profesionales [...] qué sería de nuestros profesionales, de nuestros jóvenes con las autonomías indígenas”.<sup>22</sup>

Según la visión del alcalde, la autonomía indígena puede ser entendida como una confrontación entre la visión del progreso y modernidad que trae el municipio con la otra visión de inmovilidad que es práctica de la cultura de base comunitaria, en la cual sólo las personas mayores tendrían el derecho a ejercer la autoridad en desmedro de los jóvenes y los profesionales.

En conclusión lo sucedido en Curahuara de Carangas refleja que la ruptura entre el alcalde y las autoridades originarias ha llevado al rechazo en el referéndum por la autonomía indígena. Se puede colegir que allí no hubo suficiente diálogo ni información veraz sobre el significado de la autonomía indígena. Allí se impuso la confrontación de grupos de interés y los rumores como aquel expresado en una entrevista al alcalde difundida por la red ERBOL después de saberse los resultados del referéndum: “*Todo era coyuntural, esa gente sólo se vestía con ponchos, siendo de la derecha y promoviendo las autonomías indígenas*”.<sup>23</sup>

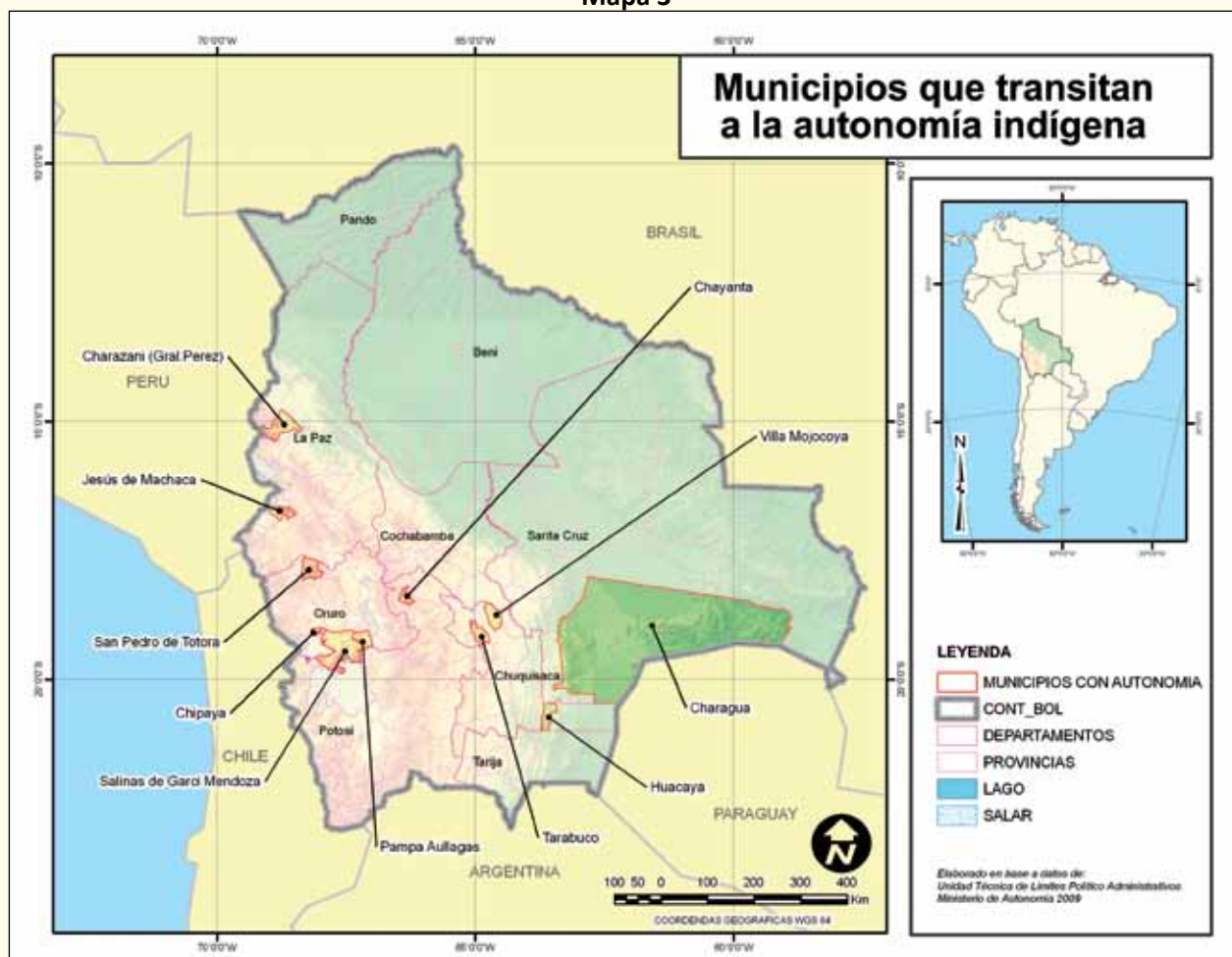
20 Entrevista a una ex autoridad de la Marka de Curahuara de Carangas (noviembre de 2007) en marco del proyecto de investigación Gestión Pública Intercultural (PADEP/GTZ Y AECID).

21 *Ibíd.*

22 Entrevista de ERBOL a Rómulo Álconz (La Paz, 7 de diciembre de 2009).

23 *Ibíd.*

Mapa 3



### 3.7 Las elecciones municipales del 4 de abril de 2010 y la futura constitución de gobiernos transitorios en las once autonomías indígenas.

El último capítulo del proceso de conversión de municipio a autonomía indígena es el referido a la elección de autoridades transitorias en los once municipios que optaron por la Autonomía Indígena Originaria Campesina. Para tratar este asunto el Ministerio de Autonomía convocó a una reunión a los once municipios que aprobaron la autonomía indígena el 17 de diciembre de 2009.

En dicha reunión los representantes acordaron elegir autoridades de los gobiernos indígena originario campesinos de manera transitoria bajo la modalidad de sus propias normas en cada lugar. En este proceso la Corte Nacional Electoral deberá jugar el papel de supervisión en la elección de autoridades. El rol del Ministerio de Autonomía consistirá en la acreditación de la instancia orgánica de los pueblos indígenas que será responsable de la organización y administración del proceso electoral.<sup>24</sup>

Sin embargo, con el argumento de que no existe el respaldo jurídico del Estatuto Autonomico

<sup>24</sup> Documento de propuesta consensuada con las organizaciones de los 11 municipios para la autonomía indígena originario campesina (La Paz, 17 de diciembre de 2007).

que pueda desarrollar una elección según los usos y costumbres en los pueblos indígenas, la Corte Nacional Electoral no dio paso a los acuerdos a los que habían arribado los once municipios. Sino que por esta vez y de manera transitoria elegirán alcalde y concejales, en las elecciones del 4 de abril, bajo la modalidad de voto ciudadano y secreto.

El artículo 28 de la Resolución N° 0363/2009 de la Corte Nacional Electoral señala: “...las autoridades municipales que resulten electas en las elecciones del 4 de abril de 2010 desempeñarán sus funciones de manera provisional, hasta el momento en que sean reemplazadas por las autoridades instituidas en los respectivos Estatutos vigentes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 289, 290 parágrafo II, 292 y 296 de la Constitución Política de Estado”.

#### **4. Experiencias en el proceso de la Autonomía Indígena Originario Campesina**

La principal virtud del proceso de construcción de la autonomía indígena en Bolivia es que la CPE da la facultad de decidir su implementación a las naciones y pueblos indígena originario campesinos que así lo decidan. Esta es la principal diferencia con la Ley de Participación Popular (1994) que fue una política de Estado impulsada y aplicada por mismo Estado en todo el territorio nacional. Por esta razón es que la conversión de municipio rural a Autonomía Indígena Originario Campesina no tuvo una demanda masiva.

Al contrario, el recientemente creado Ministerio de Autonomía (2009) se había planteado impulsar la autonomía indígena como experiencia piloto en los municipios de Jesús de Machaca, en el departamento de La Paz y el municipio de Lomerío en las tierras bajas de Santa Cruz. Ambos poseen una tradición organizativa de carácter comunal.

Sin embargo, dada la importancia del tema y principalmente por el impulso promovido en el lanzamiento de las AIOC en Camiri el 2 de

agosto de 2009, las iniciativas de las propias organizaciones indígenas crecieron y finalmente fueron 18 los municipios que presentaron su trámite ante la Corte Nacional Electoral (CNE), para someterse al referéndum de consulta para el 6 de diciembre de 2009.

Cada uno de los once municipios que optaron por la conversión por la Autonomía Indígena Originario Campesina encierra un caso particular. Con la finalidad de resaltar algunos aspectos importantes de este proceso a continuación presentamos de manera breve las experiencias de dos municipios: Jesús de Machaca y Charagua.

Uno de los principales atributos que hacen de Jesús de Machaca un municipio pionero en el tránsito hacia la Autonomía Indígena Originaria Campesina fue el haber mantenido la organización comunal. Al respecto en la historia contemporánea resaltan dos hechos. El primero, el exitoso proceso de conversión del sistema sindical -a que había sido obligado a adscribirse como resultado de proceso de transformaciones de la Revolución Nacional de 1952- al sistema de organización comunal en la década de 1990 que se expresa en dos Cabildos como las máximas instancias de gobierno. El segundo hecho tiene que ver con la iniciativa de instauración de las autoridades del gobierno municipal bajo normas propias (2005-2009). Es decir, la elección de autoridades de forma escalonada en cuatro instancias: Comunidad, Ayllu, Unidad Territorial (Distrito) y a nivel de la Marka (región).

Por otra parte, en perspectiva histórica el proceso de conversión de municipio a autonomía indígena del municipio de Charagua tiene un enorme significado para el pueblo guaraní, puesto que implica en sentido político recuperar la autonomía o la libre determinación por la que tanto han luchado. Tanto en el pasado como en el presente esta lucha ha estado ligada a la defensa y la conservación de la tierra y el territorio, y por ende al modo de ser guaraní o ñandereko. En las dos últimas décadas del siglo

XIX, los guaraní sostuvieron dos cruentas guerras contra los karai (blanco) e implícitamente contra el Estado boliviano.<sup>25</sup>

En la historia contemporánea del pueblo Guaraní resalta la creación en 1987 de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Esta organización bajo la alianza con entidades de apoyo y la cooperación internacional tuvo la labor de impulsar, desde la década de los años de 1990, procesos de reforma en el área educativa, la larga lucha por titulación de su territorio bajo la modalidad de TCO (Tierra Comunitaria de Origen) y posteriormente el trabajo de gestión del territorio.

En las siguientes líneas nos aproximaremos a una comparación de la experiencia del proceso hacia la autonomía indígena en estos dos municipios durante el año 2009. Para ello nos centraremos en tres aspectos fundamentales: 1) la toma de decisiones para la conversión de municipio a autonomía indígena, 2) la elaboración de los estatutos autonómicos, 3) el debate interno en torno a la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

#### 4.1. Toma de decisiones

Tanto en Jesús de Machaca como en Charagua la toma de decisión para la conversión de municipio a autonomía indígena devino de las estructuras socio organizativas de cada pueblo indígena. En el caso de Jesús de Machaca la decisión fue tomada por los dos Cabildos en que está organizada esta Marka.<sup>26</sup> En el caso de Charagua la decisión de ir a la conversión de

municipio a autonomía indígena, fue tomada en asamblea de las tres capitanías: Charagua Norte, Parapitiguasu e Isoso el 31 de julio de 2009. Es decir, en vísperas del lanzamiento de la Autonomía Indígena Originaria Campesina, organizado por el Ministerio de Autonomía.

La toma de decisiones en los pueblos indígenas se realiza en asambleas comunales, teniendo presente las estructuras de organización en varios niveles. Por ejemplo en Jesús de Machaca para algunas decisiones importantes como la elección de autoridades del municipio se transita por al menos cuatro fases o niveles: la comunidad, el ayllu, unidad territorial (distrito electoral) y el Magno Cabildo que es la reunión de las autoridades originarias de las dos parcialidades en las que está organizado territorialmente. Este caso fue aplicado recientemente el 12 de enero de 2010 cuando se eligió en Magno Cabildo a los candidatos para la elección del 4 de abril para las autoridades transitorias del municipio, tal como dispuso el organismo electoral.<sup>27</sup>

El cuadro 6 ilustra de qué manera van a encarar la elección de las futuras autoridades tanto las ejecutivas como legislativas, los gobiernos autónomos de Jesús de Machaca y Charagua. En el caso de Jesús de Machaca se refleja lo ya redactado en su borrador de Estatuto en 2009. En cambio en Charagua podemos considerar como ideas preliminares para la conformación de las autoridades.

En ambos casos se puede notar que la elección de los candidatos, que luego serán sometidos

25 La resistencia y la rebeldía guaraní estuvo presente desde la colonia contra las intenciones de sometimiento y explotación de sus tierras de parte de los karai o blancos que contó con la aquiescencia del Estado colonial primero y posteriormente con el Estado republicano. Uno de los episodios de este enfrentamiento por el control del territorio fue, sin duda, la batalla de Kuruyuky acaecida el 28 de enero de 1892 (Pifarré 1989: 34). Este suceso luctuoso tuvo como líder a Hapiaoeiki Tumpa, fue una verdadera hecatombe para los guaraní porque supuso prácticamente la pérdida de la libertad, la muerte y persecución (Roca 2001: 549).

26 MACOJMA (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca) y MACOAS (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta de Machaca). Los dos Cabildos reflejan una readaptación de dos parcialidades: Arriba (Araxa) y Abajo (Manqha) propia de los pueblos indígenas de las tierras altas.

27 En el Magno Cabildo se reunieron autoridades y bases de ambas parciales que en total suman 26 Ayllus. Allí eligieron a los candidatos para Alcalde Municipal y para el Concejo Municipal transitorios. Aquel día asistieron alrededor de mil personas a este magno evento.



**Cuadro 6**  
**Bases del sistema de elección de autoridades**

	Jesús de Machaca	Charagua
<b>Nombre de la Autoridad ejecutivo</b>	- Jiliri Irpiri Jilata o la Jiliri Irpiri Kullaka - Sullka Irpiri Jilata o la Sullka Irpiri Kullaka	Mburubicha Guasu / Capitán Grande
<b>Forma de elección</b>	Se eligen los candidatos en 4 fases:	
	1. En cada comunidad 2. En cada ayllu 3. En cada unidad territorial (Distrito Electoral) 4. En Magno Cabildo (cabildo de las dos parcialidades). La elección está sujeta al muyu (turno).	Se eligen en dos fases: 1. En cada capitania. 2. En gran asamblea de todas las capitánias.
<b>Nombre de la autoridad legislativo</b>	Qama Amawt'a Jilatas y/o Qama Amawt'a Kullakas,	Consejo de Capitanes
<b>Composición</b>	Compuesto por 10 Amawt'as: 5 Amawt'a Jilatanaka y 5 Amawt'a Kullakanaka.	Compuesto por 1 representante por capitánias y 1 por minorías
<b>Forma de elección</b>	Elección rotativa por unidades territoriales y Magno Cabildo	Elige la Gran Asamblea de las 4 Capitanías.

Fuente: Elaborado con datos del borrador del Estatuto Autonomico de Jesús de Machaca y de la reunión de coordinación de los 11 municipios que aprobaron la conversión a autonomía indígena a convocatoria de Ministerio de Autonomía (La Paz 17-12-09).

a la votación, se hace mediante un sistema de participación escalonada, es decir, desde niveles inferiores hasta superiores en las que se estructuran las organizaciones, llamada Magno Cabildo de Mallkus en Jesús de Machaca y la Gran Asamblea de Capitanías en Charagua.

#### 4.2 Elaboración de Estatutos

El estatuto es el documento más importante para la implementación de las autonomías indígenas, porque es el documento que regirá el autogobierno en cada pueblo indígena. Básicamente el estatuto debe expresar los acuerdos internos logrados en el proceso de redacción, resultante de las mini asambleas constituyentes llevadas a cabo en cada pueblo indígena. Este proceso aún no ha sido encarado en la mayoría de los once municipios que aproba-

ron el referéndum por la autonomía indígena el 6 diciembre de 2009, es el caso de Charagua. La excepción sería Jesús de Machaca donde sí, en la gestión 2009 se constituyó el Consejo Autonomico que elaboró un documento borrador.<sup>28</sup> En Tarabuco y Mojocoya también conformaron sus respectivas Asambleas Autonomicas -con esa denominación- y han elaborado documentos aún preliminares de estatutos autonomicos.

Ahora veamos los avances que tiene Jesús de Machaca en la redacción del estatuto y los adelantos de las bases del estatuto autonomico de Charagua. En el siguiente cuadro podemos apreciar los diferentes temas abordados en Jesús de Machaca, mientras que en el caso de Charagua veremos las ideas centrales que se ha manejado durante la campaña para el referéndum por la autonomía indígena.

<sup>28</sup> Debemos señalar que en varios de los once municipios existen documentos de avance donde se plantean ideas centrales sobre el Estatuto que regirá el autogobierno. Es el caso por ejemplo de la Marka de Totora de Oruro que tiene un borrador de Estatuto Autonomico titulado borrador de Proyecto de Estatuto de Autonomía Originaria de Totora Marka del Suyu Aymara Jach'a Karangas del departamento de Oruro (noviembre de 2009).

Cuadro 7

## Temas de debate en la elaboración de los estatutos autonómicos en Jesús de Machaca y Charagua

Jesús de Machaca	Charagua
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disposiciones generales (Bases fundamentales).</li> <li>- Estructura de autogobierno</li> <li>- Justicia indígena originaria</li> <li>- Participación y control social</li> <li>- Competencias y financiamiento</li> <li>- Desarrollo sostenible</li> <li>- Desarrollo social integral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración y decisión del destino de los recursos naturales Definición del autogobierno con participación de todos los que viven en Charagua</li> <li>- Decidir el futuro en lo económico productivo, jurídico y político</li> <li>- Gestión de los Recursos Naturales</li> <li>- Participación en igualdad de condiciones sin discriminación</li> <li>- Decisión de las reglas de juego entre todos</li> <li>- Propia justicia</li> <li>- Construir juntos un nuevo porvenir</li> </ul>

Fuente: Elaborado con datos del borrador del Estatuto Autonómico de Jesús de Machaca y del material de difusión (tríptico) de la APG de Charagua.

La frase que puede resumir el trabajo que han comenzado a encarar en Jesús de Machaca y que lo harán en Charagua es la de “construir juntos un nuevo porvenir”. En Jesús de Machaca -como puede verse en el cuadro- fueron 7 los temas en los que se basa el estatuto autonómico. De manera breve las tres etapas por las que pasó la elaboración del estatuto autonómico son:

La primera consistió en la organización del Consejo Autonómico y sus tareas específicas fueron tomar la decisión de implementar la autonomía indígena originaria campesina, decisión asumida de manera orgánica por los dos Cabildos y que derivó en la elección de tres delegados por Ayllu, una mujer conforma cada delegación. Los siguientes tres pasos fueron: a) la elección de la directiva, b) la conformación de las comisiones de trabajo y c) la aprobación del reglamento interno del Consejo.

La segunda etapa consistió en el debate de los contenidos del Estatuto Autonómico sobre la base de diez comisiones de trabajo: 1) Bases Fundamentales de la Autonomía, 2) Estructura de Autogobierno, 3) Organización Territorial, 4) Sistema Jurídico Indígena Originario, 5)

Formas de elección de autoridades, 6) Recursos Naturales Tierra y Territorio, Biodiversidad y Medio Ambiente, 7) Género y generación, 8) Desarrollo Social Integral, 9) Desarrollo Económico y Productivo y 10) Administración y Control Social Participativo. Las comisiones trabajaron de manera permanente durante los meses de mayo, junio y julio de 2009 y cada comisión de trabajo elaboró un índice de los principales temas. Para fines del mes de julio en sesiones permanentes del Consejo Autonómico elaboraron un documento borrador del Estatuto.

La tercera etapa consistió en la retroalimentación al documento propuesto por el Consejo Autonómico. En esta etapa se contó con la participación de comunarios y comunarias que en asambleas comunales discutieron e hicieron sus aportes al documento, también participaron los jóvenes estudiantes de los colegios agrupados en la Federación Regional de Estudiantes de Jesús de Machaca (FREJMA).

Por su parte en Charagua, si bien los líderes guaraníes tienen claras las bases sobre las que debe fundarse su gobierno autónomo (ver cuadro) la composición social del municipio es muy diversa. Según Oscar Bazoberry (2004)<sup>29</sup> si

29 “Identidades y desarrollo en el Chaco boliviano” (2004).

bien los guaraní son la mayoría de la población del municipio, también habita población blanca/mestiza, y los inmigrantes de la región occidental del país de aymaras y quechuas provenientes de Chuquisaca, Potosí y La Paz, dedicados a la actividad comercial. Además está la población menonita que se asentó —según Bazoberry— desde hace 20 años en esta región.

Esta heterogeneidad en la conformación étnica de la población de Charagua —que contrasta notablemente con la absoluta hegemonía aymara de Jesús de Machaca— hace que el debate sea a la vez rico pero muy complejo. Por ello, conscientes de esta realidad, los promotores de la autonomía indígena —la APG Charagua— insisten en la unidad de todos los actores sociales asentados en este municipio. En Jesús de Machaca los actores son los aymaras machaqueños en un 94%, mientras que en Charagua los guaraní son el 60%. En suma, en Jesús de Machaca el proceso autonómico tiene un actor social hegemónico, por ello, los desafíos tienen otras dimensiones.

¿Cuáles son las preocupaciones respecto a la elaboración del estatuto autonómico en Charagua? Desde la perspectiva de los líderes de la APG varios son los desafíos que tienen que afrontar en este proceso. Veamos.

La visión de don Napoleón Aramayo es que:

*“Los estatutos los tenemos en blanco, no vamos a imponer a la gente nada, para eso están las mesas, tenemos que intentar presentar las propuestas, tenemos que presentar el esqueleto, que temas vamos a ir tocando. Hay voluntad en la gente de trabajar. Me preguntan, inclusive los que estaban en contracampaña. Ellos tienen la responsabilidad del desarrollo en sus manos. Está en sus propias manos. Antes de presentarnos al tema del estatuto, este mes debemos abocarnos de lleno a la revisión [del anteproyecto]*

*de la ley marco de autonomías. Es la primera ley que se va a aprobar. Hay algunas cositas demasiado centralistas. De nada va a servir las autonomías si va a haber más centralismo. Tenemos que ponernos de acuerdo entre los municipios que estamos en carrera”.*<sup>30</sup>

Lo que está reflejando nuestro entrevistado es que el desafío mayor en Charagua es la construcción de un pacto social entre todos los diferentes actores. En este aspecto la APG ha señalado que la autonomía indígena “incluye a todos los que vivimos en el municipio sin discriminar su origen, género, ni posición económica”.<sup>31</sup> Esto implicaría que el estatuto autonómico tendría un carácter plural o intercultural.

Además de este aspecto planteado existen otros desafíos en este proceso de construcción del estatuto que deberán afrontar los charagueños. De manera sintética don Ángel Yandura plantea cinco temas:

1. *“Aspecto financiero. ¿Qué mecanismo o sistema administrativo se va a crear? ¿Seguimos dependiendo de la famosa Ley SAFCO, voy a seguir siendo del sistema de control del Estado? Eso hay que definir, de una forma coordinada. Tenemos que tener estatuto para definir hasta donde se mete el Estado. Es demasiado trabajo eso”.*
2. *“Recursos naturales. Renovables o no renovables, ¿están bajo la tutela del Estado? ¿que papel jugaremos como autónomos ahora? ¿Vamos a tener capacidad de administrar? ¿Capacidad de hacer convenio con las empresas transnacional? ¿Es autonomía o no?”*
3. *“Deslindes jurisdiccionales. ¿Hasta cuando se juzga? ¿cuando vamos a actuar? ¿hasta donde esta nuestra competencia? Nuestro tribunal autónomo de justicia, ¿hasta donde actúa? Si es un caray, si es un menono [me-*

30 Entrevista a Napoleón Aramayo (Charagua diciembre de 2009).

31 Tríptico de difusión elaborado por la APG durante la campaña por el referéndum por la autonomía indígena.

*nonita], una misma ley debe ser. Lo importante es construir ese instrumento. Hay un pacto social”.*

4. *“Seguridad ciudadana, dicen que tenemos que actuar según nuestros usos y costumbres. Hasta ahora no tenemos policías en las comunidades, tenemos que valorizar nuestro sistema propio por comunidad. ¿La policía será comunitaria?, ¿Las fuerzas armadas?”.*
5. *“Estructura de gobierno, ¿quienes son elegibles para las autoridades? ¿Quienes componen el tribunal de justicia, el concejo deliberante del municipio, alcalde o gobierno municipal?”<sup>32</sup>.*

Ángel Yandura presenta varios aspectos críticos del debate en la construcción del estatuto autonómico de Charagua. El tema económico, el manejo de los recursos naturales, la administración de justicia y la estructura de autogobierno. Empero, el debate de las competencias de las autonomías indígenas en temas tan importantes está vinculado con el acontecer nacional, con el proceso de cambio global que vive el país. Aquí entran en debate especialmente las competencias de las autonomías regionales. Ese es el caso del municipio de Charagua, donde la discusión se centró en explicar por qué había que votar por el SI de la autonomía indígena y por qué en contra.

En cambio, en Jesús de Machaca uno de los temas de arduo debate fue sobre la democracia comunitaria o la democracia participativa, cuál debe primar en la elección de las autoridades del gobierno autónomo. A diferencia de Charagua, donde se sintió el peso de la oposición al gobierno del presidente Evo Morales, en Jesús de Machaca la influencia provino del MAS que cuenta con apoyo mayoritario en las comunidades de la región del altiplano.

A continuación veamos los pormenores de este

debate tanto en Jesús de Machaca como en Charagua.

### **4.3 El debate interno en torno a la Autonomía Indígena Originaria Campesina**

En Jesús de Machaca el debate se centró en qué tipo de democracia debería adoptar el Estatuto Autonómico, si debería ser participativa o comunitaria. A nuestro modo de entender este fue el meollo del asunto que marcó el debate interno. Es decir, cómo se han de elegir las autoridades del gobierno autónomo, sobre la base del sistema comunitario sin presencia de partidos políticos como se había hecho para la constitución del primer gobierno municipal en 2004 o por la vía de la participación de partidos políticos, esto motivado por la presencia de militantes o simpatizantes del MAS.

En este sentido el debate tuvo motivaciones más de carácter pragmático que una discusión de carácter ideológico o fundamental. Es así que los partidarios de la democracia participativa por la vía de los partidos políticos hicieron todo lo posible para frenar la marcha del proceso de discusión de los diferentes temas del estatuto, puesto que mediante la participación vía partido político es más fácil llegar a ocupar un cargo en el municipio. Con este último planteamiento paradójicamente se desahuciaba el corazón de la propuesta de la autonomía indígena originaria, que es la constitución del autogobierno según sus normas y usos y costumbres propios como establece la CPE. La redacción del borrador del Estatuto Autonómico es un esfuerzo colectivo de los consejeros, de las autoridades originarias de la gestión 2009 y de los propios comunarios/as de base. No se presentaron mayores dificultades en el planteamiento de la estructura de autogobierno se respetó los acuerdos logrados el 2004, cuando en agosto de aquél año en Magno Cabildo de ambas parcialidades firmaron un documento que establecía la conformación de cinco unidades

32 Entrevista a Ángel Yandura (Charagua diciembre de 2009).



territoriales -basada en la agregación de ayllus- para la elección de autoridades municipales.

Este debate -democracia comunitaria según usos y costumbres versus democracia participativa con partidos políticos- postergó la profundización de temas tan vitales como lo económico productivo, que en el pasado tanto habían movilizó a los machaqueños.<sup>33</sup>

Evidentemente este contexto influyó en los resultados del referéndum por la autonomía indígena del 6 de diciembre de 2009 donde únicamente el 56,1 dijeron SI a la autonomía indígena. Estos resultados reflejan el estado del debate de la autonomía indígena en la Marka Aymara de Jesús de Machaca. La pregunta de muchos, sobre todo de los otros diez municipios donde ganó el SI, fue ¿por qué tan baja votación?, ¿qué pasó?, ¿acaso Jesús de Machaca no estaba en la vanguardia de las autonomías indígenas?

Como corolario de lo ocurrido en Jesús de Machaca cabe el siguiente apunte. Lo que ocurre en Jesús de Machaca en cierta manera es un reflejo del proceso de cambio que vive el país. En las últimas elecciones -desde 2005- el MAS ha ganado en Jesús de Machaca en todas las contiendas electorales<sup>34</sup> y es el partido hegemónico a nivel nacional, sobre este razonamiento es que los partidarios del MAS quieren elecciones vía partido para de esa manera asegurar el control del gobierno local.

Aquí se plantea un problema de fondo respecto de si el proceso de cambio que vive el país debe significar pluralidad o hegemonía absoluta del MAS. El punto de vista de gran parte de los machaqueños es que están con el proce-

so de cambio que dirige el presidente Evo Morales, prueba de ello es que el partido oficialista ganó en Jesús de Machaca con más del 90% las elecciones generales del 4 de diciembre, pero a nivel de la Marka reclaman que debe permitírseles elegir a sus autoridades según sus propias normas, de esta manera y sólo así se respetará el derecho a la "libre determinación y territorialidad" de que gozan los pueblos indígenas según lo manda la nueva CPE (art. 30 I, 4).

Hasta ahora esta controversia no tuvo una definición concreta, es decir cuál ha de ser la modalidad de elección de las autoridades en el gobierno de la autonomía indígena de Jesús de Machaca. Podemos plantear la hipótesis de que mientras el MAS sea el partido hegemónico en las comunidades del altiplano y esté en el poder bajo la conducción del presidente Evo Morales, será difícil la conformación de estructuras de autogobierno bajo normas propias de la comunidades. El hecho concreto es que en la lista de candidatos que terciarán en la elecciones municipales del 4 de abril de 2010 se presentaron dos listas separadas: uno del pueblo indígena con la sigla MACOJMA y otra del MAS.

En el caso de Charagua la discusión por el contenido del Estatuto Autonómico fue relegada y más bien el debate se centró en argumentar por el NO a la autonomía indígena, campaña que fue liderada por el Comité Cívico de Charagua, con fuerte respaldo de la Prefectura de Santa Cruz. De otro lado, los que propugnaban por el SI encabezados por las autoridades de la APG, en gran medida se esforzaron en responder a los detractores de la autonomía indígena.

33 En la década de 1990 las autoridades comunales con el apoyo de instituciones lideradas por la Parroquia, CIPCA y la Comisión Episcopal de Educación trabajaron en el planteamiento del Plan de Desarrollo Microregional de Jesús de Machaca, más conocido como Plan Machaca, sobre la base de seis ejes temáticos: Producción, Infraestructura, Salud, Educación, Mujer y Comunicación, de ahí derivó la sigla PISEMCO (ver Albó y Ticona, 1997).

34 Con excepción de las elecciones municipales de 2004 donde Jesús de Machaca presentó candidatos como Pueblo Indígena a través de la sigla MACOJMA (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca), ganando con el 64% de los votos, lo que le significó 3 concejales y al MAS 2.

En el siguiente cuadro se puede apreciar los principales temas de debate que se entablaron entre los detractores y los defensores de la autonomía indígena.

**Cuadro 8**  
**Respuesta a las 9 mentiras del NO a la Autonomía Indígena en el municipio de Charagua**

Nº	No por la autonomía indígena	Si por la autonomía indígena
1	“No porque habrá sobreposición cultural hacia el guaraní”.	“El que nació guaraní siempre será guaraní y no obedecerá a otra cultura. Por eso decimos SI a la autonomía”.
2	No porque habrá avasallamiento a las tierras indígenas del municipio.	Las tierras indígenas del municipio de Charagua están tituladas como TCO. No habrá avasallamiento.
3	“No porque desaparecerán las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y las convertirán Tierras Indígenas Originario Campesinas (TIOC)” .	“Las TCO se consolidarán más con la autonomía indígena porque están tituladas. La conversión que se va a dar es de municipio a la autonomía indígena y no así a Tierra Originaria Campesina [sic] (TIOC)”.
4	“No porque habrá sobre explotación, pérdida de los recursos naturales y deterioro del medio ambiente del municipio”.	“No habrá sobre explotación, ni pérdida ni tal deterioro del medio ambiente. Porque pondremos en práctica los derechos de las Naciones y de los pueblos indígena originario campesinos contemplado en la Constitución Política del Estado Art. 30 Nº 4, 6, 10, 14 y 14”.
5	“No porque perderán el derecho ciudadano al voto universal”.	“No perderemos el derecho al voto universal porque tendremos un Estatuto Autonomático Indígena al que nos regiremos. Pero TÚ como charagueño con tu participación elaboraremos el Estatuto. Por eso le decimos SI a la autonomía Indígena porque tienes derecho a participar sin distinción de raza ni credo religioso”.
6	“No porque renunciaremos a la aspiración de ser provincia y por lo tanto el Isoso, el sur y el norte a ser municipios”.	“No tenemos mentalidad colonial para aspirar a ser provincia ni municipio. Ya que su alcance es menor a la de autonomía indígena, porque la autonomía indígena tiene rango constitucional de igual jerarquía que el departamento y los ingresos serán en forma directa sin intermediario”.
7	“No porque se rompe la unidad, la armonía y la paz social del municipio de Charagua de la cual hemos gozado ya más de 114 años (desde) septiembre de 1894 hasta 6 de septiembre de 2009 [sic]”.	“No se romperá la unidad ni la armonía social con la conversión de municipio a autonomía indígena por la sencilla razón que de mantiene el territorio jurisdiccional se fortalecerán más las organizaciones sociales, de los ingresos que se recibirán a través de la autonomía indígena nos beneficiaremos todos los charagueños sin distinción de raza”.
8	“No porque las autonomías indígenas en este momento son ciegas, sordas y mudas ya que no existe una ley marco de autonomías que las regule. La cual debe ser aprobada recién por 2/3 de la nueva Asamblea Plurinacional”.	“Las Autonomías Indígena Originaria Campesinas no son ciegas, sordas ni mudas ya que es regida por la Ley y la Constitución Política del Estado. La Ley transitoria electoral 4021 ya abre la posibilidad para que las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos que deseen puedan iniciar el proceso autonómico convirtiéndose en Autonomías Indígena Originaria Campesinas. Más la CPE contempla competencias a los diferentes tipos de autonomías. En el caso de la Autonomía Indígena Originario Campesina Art, 303 y 304 de la CPE”.
9	“No porque el objeto de la autonomía indígena en este momento es la división del municipio de Charagua del departamento de Santa Cruz”.	“Que quede claro. Que no pretendemos crear otro departamento sólo la conversión de municipio a autonomía indígena”.

Fuente: Elaborado sobre la base de una publicación (volante) utilizada durante la campaña para el referéndum del 6 de diciembre de 2009 por la Autonomía Indígena Originario Campesino por la Asamblea del Pueblo Guaraní en el municipio de Charagua

Los resultados de la votación arrojaron que el 56% votó a favor de la autonomía indígena y el 44% votó por el NO. Coincidiendo con lo anotado en el cuadro la dirigente Edith Cuarto una líder guaraní atribuye la alta votación por el NO a que:

*“el Comité Cívico ha puesto nueve artículos que yo lo tengo, ellos hacían contracampañas. Ellos decían muchas mentiras, todo esto teníamos que desmentir por radio, por televisión. La principal mentira era que los indígenas se iban a apoderar de la tierra, de los propietarios de hacienda. Otra mentira es que no va a haber valor a la cultura, que lo guaraní se va a imponer. Pero es mentira, como guaraní nunca hemos pensado eso. Porque la autonomía indígena de Charagua quiere incluir a todas las personas que viven en Charagua”.*<sup>36</sup>

El debate sobre la autonomía indígena en Charagua, ha puesto en debate varios temas. Se puede colegir que los opositores de la autonomía indígena apuestan a mantener las cosas como están, es decir, no son partidarios del cambio. En el escenario pre referéndum salió a flote la confrontación étnica entre guaraní y los karay población blanca/mestiza. Este puede ser uno de los factores clave que se deberá tomar en cuenta a la hora trabajar el estatuto autonómico.

Otro factor importante en el debate sobre a autonomía indígena es el referido al tema de tierra, territorio y recursos naturales reflejado, en gran medida en el cuadro 3. Sin duda, este es otro escenario -quizá el más importante- de debate y negociación no sólo con los actores no guaraní de la autonomía indígena, sino entre las diferentes provincias, regiones y departamentos que pugnan por la apropiación de las regalías de las exportaciones del gas.

Sobre el tema tierra y territorio un punto importante es el referido a los menonitas, Eda Sambaqueri afirma que en el municipio de Charagua existen alrededor de 7 colonias y sobre la relación de los menonitas con los guaraní dice:

*“La relación con los menonitas es bien amplia, el menonita a parte de comercializar su producto a las comunidades y al área urbana de Charagua, también está generando trabajo para la misma gente. Los menonitas hacen extensiones grandes de agricultura, como soya, maíz, ganadería, muchos productos sacan, los trabajos que hace el guaraní, son remunerados. Los menonitas también se emplean haciendo desmonte en las comunidades, la maquinaria de los menonitas es empleada en las comunidades”.*<sup>37</sup>

Sin embargo, Francisco Pifarré considera que los menonitas son “la autonomía principal de Bolivia y nadie, ni los mismos indígenas, en el mejor de los casos, podrán llegar a tanto grado de independencia territorial y política”. Pifarré propone que:

*“Se les debería LIMITAR EL CRECIMIENTO TERRITORIAL, prohibir su compra de tierras a ganaderos y frenar su incursión en tierras de TCO. Los menonitas son los principales causantes de la especulación y subida del valor de la tierra en todo el Chaco. Los ganaderos, en el futuro, solamente podrían vender tierras a los indígenas o a las TCO. La compra de tierras por parte de los menonitas, si ello se permitiera en caso extremo, debería ser cuestión de Estado”.*<sup>38</sup>

Como se puede apreciar la construcción del estatuto autonómico de Charagua tiene una enorme complejidad, por el hecho de que ese territorio alberga a varios actores, siendo los guaraní la mayoría poblacional y los impulsores desde la APG. Esa la diferencia cualitati-

36 Entrevista a Edith Cuarto (La Paz, diciembre de 2009).

37 Entrevista a Eda Sambaqueri (La Paz, diciembre de 2009).

38 “7 puntos básicos para los Menonitas” (Cipca notas, 11 de febrero de 2009).

va con los restantes diez municipios como Jesús de Machaca, que transitan a la autonomía indígena, donde los actores y los desafíos son diferentes.

## 5. Desafíos

El año 2009 fue el inicio de la implementación de la autonomía indígena en Bolivia. Se dio el trascendental paso del discurso a la acción, de esta manera se da pie a que la definición de Bolivia como Estado Plurinacional como remarca el artículo 1 de la nueva CPE, se materialice. Este hecho ha movilizó a diversos actores desde el Estado a la cabeza del Ministerio de Autonomía, las organizaciones indígenas, las entidades no gubernamentales, los Comités Cívicos, las Juntas de Vecinos, los partidos políticos que todavía existen aunque muy debilitados, las agrupaciones y gremios de empresarios, los sindicatos de trabajadores y los ciudadanos de a pie. Se han llevado a cabo muchos eventos de reflexión y análisis sobre la autonomía indígena.

¿Cuáles son los desafíos que tienen los pueblos indígenas en el tránsito hacia la Autonomía Indígena Originaria Campesina?

Para los once municipios que ya están el camino el principal desafío es la construcción consensuada de sus estatutos autonómicos que regirán su autogobierno. En esta tarea lo fundamental es establecer acuerdos internos para que el nuevo gobierno tenga viabilidad; en la estructura de autogobierno la forma de elección de las autoridades se basará en normas propias, esa es la intención, pero en casos como en Charagua las normas propias pasan a un segundo plano para poder elaborar normas conjuntas entre los diferentes grupos y sectores (Ganaderos, Campesinos, Menonitas y Guaraní) donde los guaraní son sólo una parte. Empero surge el cuestionamiento de que esa forma de elección limitaría a que sólo habilite a las personas que cumplieron con las obligaciones en la comunidad lo cual excluye a los jóvenes y profesionales como manifiesta el alcalde municipal de Curahuara de Carangas.

Para tierras altas los desafíos están señalados en la pugna entre sindicatos y autoridades originarias. Muchas veces motivadas por intereses personales de los dirigentes y otras por esa doble representación de un mismo territorio. Otra pugna ya manifestada en el texto será con los partidos políticos y especialmente en este momento con el MAS.

Para tierras bajas el camino es diferente (ver más abajo) ya que las autonomías indígenas vía municipio van a ser muy escasas; la vía elegida será la del territorio (TCO) y por lo tanto la problemática será la del reordenamiento de los límites administrativos de municipios, provincias y departamentos.

Otro desafío conjunto para el total de las nuevas autonomías tiene que ver con el financiamiento de las autonomías indígenas. La redacción de los estatutos autonómicos hasta ahora no está centrando su atención en las fuentes de ingresos del gobierno autónomo. Una de las competencias de la autonomía indígena -así lo estipula la CPE- es el diseño del desarrollo acorde con su visión. Para ello será necesario combinar las potencialidades locales y los aportes financieros provenientes del Estado. Los once municipios que van camino a la autonomía municipal han planteado el establecimiento de un nuevo 'pacto fiscal' de manera que sea favorable para los futuros gobiernos autónomos. Esto implica discutir principalmente dos temas, una nueva redistribución de las regalías petroleras y el aumento de la tasa de coparticipación tributaria. La pregunta es: ¿a quien se le quita?

El tema de la justicia indígena originaria amerita ser abordado de manera prioritaria en los estatutos. De parte del Estado la tarea es definir los términos del deslinde jurisdiccional de competencias de la justicia indígena originario y la justicia ordinaria (estatal), es decir, cuáles serán las materias de competencia de cada una. Otro desafío para los nuevos municipios que decidan convertirse en autonomía indígena es poder cumplir con las etapas de conversión o conformación de autonomías indígenas. Según



**Cuadro 9**  
**Pasos en el proceso de conversión a autonomía indígena**

Pasos	Vía Municipal	Vía TCO
1	Decisión de manera voluntaria en Asamblea, Cabildo o Ampliado	Decisión de manera voluntaria en Asamblea, Cabildo o Ampliado
2	Referéndum por la Autonomía Indígena	Conformación de la Asamblea Autónoma Indígena que elaborará el Estatuto
3	Conformación de la Asamblea Autónoma Indígena que elaborará el Estatuto	Elaboración de los Estatutos Autonómicos Indígenas
4	Elaboración de los Estatutos Autonómicos Indígenas	Aprobación del Estatuto Autonómico por la Asamblea o cabildo del Pueblo Indígena
5	Revisión de constitucionalidad del Estatuto por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional	Revisión de constitucionalidad del Estatuto de parte del Tribunal Constitucional Plurinacional
6	Correcciones a las observaciones del Tribunal Constitucional	Correcciones a las observaciones del Tribunal Constitucional
7	Referendo Autonómico de aprobación del Estatuto	Referéndum Autonómico de aprobación del Estatuto
8	Elección de Autoridades según el Estatuto (Inicio de autogobierno)	Elección de Autoridades según el Estatuto (Inicio de autogobierno)

Fuente: Elaborado en base a los requisitos de conversión a autonomía indígena en el anteproyecto de Ley Marco de Autonomías (elaborado por el Ministerio de Autonomía).

la experiencia de los once municipios y las pautas que señala el anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización es que se deben transitar al menos 8 etapas: (ver cuadro)

Como se puede observar en el cuadro existen dos vías para acceder a la autonomía indígena: la vía municipal y la TCO. Por la vía municipal tienen más facilidad los pueblos indígenas ubicados en las tierras altas porque su delimitación territorial ya la tienen establecida, en cambio la vía TCO en las tierras bajas es más problemática debido a la heterogeneidad de la situación de los diferentes pueblos indígenas y el acceso a una titulación en territorios muchas veces discontinuos de las TCO.

El segundo desafío está relacionado con la naturaleza y fortaleza organizativa de los pueblos indígenas en torno a la autonomía indígena. En buena medida, el éxito o el fracaso en la implementación de las autonomías indígenas dependerá mucho de cuál es el grado de legitimidad, convocatoria y liderazgo de la organi-

zación indígena originario campesina que reivindica y lideriza su implementación. Si bien a nivel macro está claro que quienes reclaman para sí la paternidad de la autonomía indígena son la CIDOB (Confederación Indígena de Oriente Boliviano) y CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Marka del Qullasuyu), la situación es muy heterogénea cuando se trata de instancias más regionales o locales.

Es decir que si bien estas dos organizaciones matrices se sienten abanderadas en la reivindicación de los derechos indígenas al autogobierno en sus territorios, conquista aprobada en la nueva CPE, en la realidad están muy lejanas a las organizaciones locales y territoriales que representan. El reclamo del CONAMAQ es que a la hora de implementarse las autonomías se han puesto demasiados candados. En concreto CONAMAQ tiene reparos que en las tierras altas sea el municipio el principal ámbito de aplicación de la autonomía indígena y más bien reivindican la reconstitución de los territorios ancestrales.

Existe el sentimiento de que las organizaciones de carácter sindical como son la CSUTCB y su rama femenina la CNMB-BS (Confederación Nacional de Mujeres de Bolivia – Bartolina Sisa), y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (ex colonizadores), orgánicamente mucho más fuertemente vinculadas con el MAS, no tendrían mucho interés para implementar las autonomías indígenas.

## Bibliografía

- Albó, Xavier y Carlos Romero, *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*. La Paz, Vicepresidencia, Ministerio de Autonomía, GTZ, FBDM, 2009
- Albó, Xavier, *La autonomía indígena de Jesús de Machaca: Experiencias y proyecciones* (ms.).
- Bazoberry, Oscar, "Identidades y desarrollo en el Chaco Boliviano", en: *UMSS, Actores, Territorio y Desarrollo Local*. Revista. Cochabamba: UMSS. 2004
- Colque, Gonzalo, "La territorialización de las autonomías indígenas". En: *Semanario Pulso* (18-01-09). La Paz.
- Colque, Gonzalo, *Autonomías Indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. La Paz: Fundación TIERRA. 2009
- Corte Nacional Electoral, Reglamento para las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010, convocadas por la Constitución y la Ley N° 4121. La Paz diciembre de 2010.
- Fundación TIERRA, *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, Territorio y Autonomías Indígenas Memoria Seminario Internacional 26, 27 y 28 de octubre de 2009*. La Paz 2009.
- La Prensa, "Las peleas en Tinguipaya se remontan a viejas rencillas". La Paz, 29 de septiembre de 2009.
- Liendo Roxana, *Participación Popular y el movimiento campesino aymara*. CIPCA, AIPE y Fundación TIERRA. La Paz, 2009.
- López Barcenas, Francisco, *Autonomías indígenas en América Latina*. Textos Rebeldes, La Paz, 2008.
- Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca; Marka De Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Arax Suxta de Machaca; Gobierno Municipal de Jesús de Machaca, *Anteproyecto de Estatuto Autonómico de la Marka de Jesús de Machaca* (ms.), La Paz, 2009.
- Ministerio de Autonomía y Otros, *Memoria. Seminario Internacional. Autonomía Indígenas: Experiencias y aprendizajes de los pueblos y Estados de América Latina* (ms.), 2010.
- Ministerio de Autonomía, *Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización*. La Paz: Ministerio de Autonomía, 2009
- Ministerio de la Presidencia, *Gestión Pública Intercultural*. (N° 1 ). La Paz: PADEP/GTZ, 2008.
- Molina, Ramiro y Ana Arteaga, *¿Dos racionalidades y una lógica jurídica? La justicia comunitaria en el altiplano boliviano*. UMSA-Justicia Comunitaria, Fundación Diálogo y Compañeros de las Américas, La Paz, 2008.
- Pifarré Clapés, Francisco, "7 puntos para los Menonitas". En: *Cipca notas* (febrero de 2009).
- Pifarré Clapés, Francisco, *Los Guaraní-Chiriguano. La Historia de un pueblo*. La Paz: CIPCA, 1989.
- Soliz, Lorenzo "Doce municipios abren brecha hacia las autonomías indígena originario campesinas". En: *Semanario Trapiche* (noviembre 2009). La Paz.
- Ticona Esteban y Xavier Albó, *Jesús de Machaca: La Marka Rebelde N° 3. La Lucha por el Poder Comunal*. La Paz; CEDOIN – CIPCA, 1997.
- Urioste, Miguel, *Desarrollo rural con participación popular*. La Paz: Fundación TIERRA, 2002.

# 11. La autonomía indígena tiene su propio sello en Charagua

Alcides Vadillo Pinto<sup>1</sup>  
Patricia Costas Monje



Intensa campaña por el SI en Charagua. Fuente: Fundación Tierra 2009

## 1. El Pueblo guaraní<sup>2</sup>

### 1.1 De la tierra sin mal a los males sin tierra

Al sur de Bolivia, en lo que conocemos como el piedemonte de la Cordillera de los Andes y en toda la región del Chaco boliviano, que comprende parte de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, vive el pueblo Guaraní. “La llegada de los guaraníes a esta región tenía

*como motivo la búsqueda de una tierra sin mal, donde no hay muerte ni enfermedad, donde la tierra se cultiva sola y donde se puede cantar y danzar en una fiesta sin fin”.*<sup>3</sup>

Este pueblo ha sido considerado por cronistas y antropólogos como un pueblo libre, rebelde e indómito, razón por la que se convirtió en el reducto autóctono más importante frente a cuatro siglos de opresión para ser conquistados por la

---

1 Alcides Vadillo P. es abogado y director de la Fundación TIERRA Regional Oriente.

2 Para la elaboración de este documento se han llevado a cabo entrevistas con actores involucrados en la campaña por las autonomías indígenas en Charagua, con el equipo de apoyo y autoridades guaraníes, trabajo de campo realizado en la región durante el mes de diciembre de 2009. Así mismo se ha contado con la información secundaria pertinente sobre el tema, incluyendo datos hemerográficos.

3 Melia, Bartolomeu, *Los Guaraní – Chiriguano 1. Ñande Reko nuestro modo de ser*, CIPCA - Cuadernos de investigación N° 30, La Paz— Bolivia, 1988.

colonización española; junto a los mapuches de Chile son considerados los más grandes testimonios indígenas de resistencia anti colonial en el continente.<sup>4</sup>

Lamentablemente correspondió al ejército del flamante Estado Boliviano dar un fin brutal a esta heroica y desesperada resistencia, en lo que se conoce en la historia como la masacre de Kuruyuki en 1892. A partir de ese hecho, el pueblo Guaraní se vio condenado a vivir una larga y oscura noche de 100 años, en la que pasaron por guerras, pestes, sequías, pérdida de sus tierras y territorio, hambre y migraciones.<sup>5</sup>

## 2. La Asamblea del Pueblo Guaraní

### 2.1 El despertar de un pueblo

A la hora de establecer hitos, éstos están sujetos a la interpretación con que determinados actores asumen el fenómeno y al contexto político en el que se llevó a cabo el mismo. La batalla de Kuruyuki por ejemplo, ha vuelto a tener una significación política importante luego de 100 años de sucedida debido a un contexto particular: la creación de la Asamblea del Pueblo Guaraní, (organización nacional de los guaraníes), la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, la demanda y posterior reconocimiento de las TCOs en 1996 y finalmente una serie de movilizaciones y marchas por la tierra y el territorio.

### 2.2 Plataforma política

El 7 de febrero de 1987, en el centro Arakuarenda-Piedritas, con la participación de representantes zonales, algunos representantes de instituciones no gubernamentales que trabajaban

en la región y dirigentes de la Confederación Indígena de Bolivia (CIDOB), nace la Asamblea del Pueblo Guaraní de Bolivia (APG), como organización representativa del pueblo guaraní.

En la búsqueda de soluciones a los problemas a corto, mediano y largo plazo, la APG unificó los planteamientos de las comunidades en cinco puntos principales que se resumen en la sigla PASET: Producción, Infraestructura, Salud, Educación y Tierra-Territorio, este último fue la motivación central y movilizador del pueblo guaraní, ya que es la condición básica para la sobrevivencia de un pueblo, no sólo para arar la tierra, sino para vivir y desarrollarse.

A diferencia de las décadas de los años 70 y 80, que se habían caracterizado por una constante migración en busca de trabajo debido a sequías y carencia de tierras para los indígenas; en los años 90, en el contexto global de los actos recordatorios de los 500 años de colonización y en el contexto particular de los 100 años de la batalla de Kuruyuki, la APG dio inicio al ciclo de reivindicaciones que dieron lugar a transformaciones muy significativas en la vida contemporánea del pueblo guaraní. Todo esto bajo la firme determinación de acceder al territorio y al poder político.

*“En Bolivia, hasta al año 1990, nuestros pueblos indígenas de las tierras bajas no eran conocidos en nuestro país. Fue una marcha de más de 30 pueblos por el territorio y la dignidad, recorriendo más de 500 kilómetros hasta llegar a la sede del gobierno que logró que los bolivianos tomen conciencia de que existíamos, ya que hasta ese momento éramos ignorados. Tuvieron que pasar 4 años más para que la Constitución Política del Estado<sup>6</sup> reconozca que nuestro país*

4 Pifarre, Francisco, *Los Guaraní – Chiriguano 2. Historia de un pueblo*, CIPCA, Cuadernos de investigación N° 31, La Paz - Bolivia, 1989.

5 Ejemplo de este periodo podemos citar a la guerra del Chaco (1932-1935) donde los ejércitos robaban las cosechas, abusaban de las mujeres y reclutaban a los hombres para combatir en uno u otro ejercito; las enfermedades producidas por el contacto con otros grupos humanos; las sequías que afectaron a la agricultura y la producción del maíz; el despojo de sus tierras y territorios; la Reforma Agraria que legalizó la hacienda ganadera y la servidumbre de las comunidades guaraní, y las migraciones a las zafras de la caña de azúcar al norte argentino y al norte cruceño.

6 Reforma Constitucional de 1994.



*es multiétnico y pluricultural (Artículo 1) y se especifiquen algunos derechos de los pueblos indígenas, especialmente en nuestros territorios ancestrales".<sup>7</sup>*

Las demandas de tierra y territorio y de mayor participación en la decisión y administración de lo público implicaban la re-conformación territorial del Estado, redistribución de la tierra y sus recursos y una democratización del poder. Estas demandas de los pueblos indígenas fueron parcialmente asumidas por la ley de Participación Popular en 1994 y la Ley INRA en 1996.

- a) La Participación Popular propició la presencia del Estado en todo el territorio boliviano con recursos públicos provenientes del nivel nacional y autoridades locales, autónomas, provenientes del voto popular. La Participación Popular se desarrolló sobre la base de cuatro componentes centrales: 1) todo el territorio nacional fue municipalizado; 2) se establecieron competencias y responsabilidades a los gobiernos municipales; 3) se les asignó el 20% de los recursos financieros del Tesoro General de la Nación para su implementación estableciendo el principio de igualdad como criterio de distribución por habitante y; 4) se generaron los mecanismos de participación y control de la sociedad civil, priorizando a las organizaciones territoriales sobre las gremiales o corporativas.
- b) La Ley INRA reconoció el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios, bajo la forma de Tierras Comunitarias de origen (TCO) que está dirigido a la propiedad, ac-

ceso, uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales sobre los que se les reconoce esos derechos. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivos, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.<sup>8</sup>

### 2.3 La APG Charagua

El pueblo Guaraní, en Charagua, desde el primer momento<sup>9</sup> se apropió de estos instrumentos legales para demandar su reconocimiento como pueblo indígena en sus trámites de personería jurídica, la constitución de sus capitanías en Distritos Municipales Indígenas<sup>10</sup> y participación en los niveles de gobierno y control municipal (Comité de Vigilancia y Concejo Municipal); paralelamente a este proceso de participación demandaron el reconocimiento de sus TCO's como Capitanía Guaraní del Alto y Bajo Isosog, Capitanía Guaraní de Charagua Norte y la Capitanía Guaraní de Parapetiguazu o Charagua Sur.<sup>11</sup>

Con la articulación de la lucha por el territorio y la lucha por el poder político, llevada adelante por la APG, lograron que el Municipio de Charagua se organice en cuatro (4) distritos municipales: Charagua Norte (TCO), Parapetiguazu o Charagua Sur (TCO), el Alto y Bajo Izozog (TCO) y el área urbana o Charagua pueblo, reconociéndose de esta forma a cada capitanía guaraní como TCO, por un lado, y como Distrito Municipal indígena, por el otro.

Las 3 capitanías guaraníes se agruparon en una sola organización, la APG Charagua y a partir de ella se ha desarrollado una plataforma de trabajo y de lucha coordinada y articulada, la

7 Intervención de Justa Cabrera, Capitán Grande Guaraní de Zona Santa Cruz en la 21ª sesión del grupo de trabajo de la ONU sobre pueblos indígenas.

8 Artículo 3 y 41 de la Ley INRA (1715) modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (3545).

9 La Ley de Participación Popular fue promulgada el 20 de abril de 1994.

10 La Capitanía Guaraní del Alto y Bajo isosog fue el primer Distrito Municipal Indígena del país en 1994.

11 La Disposición Transitoria Tercera de la Ley INRA acepta las 16 demandas de TCO que habían sido interpuesta hasta esa fecha y declara la inmovilización de esas áreas.

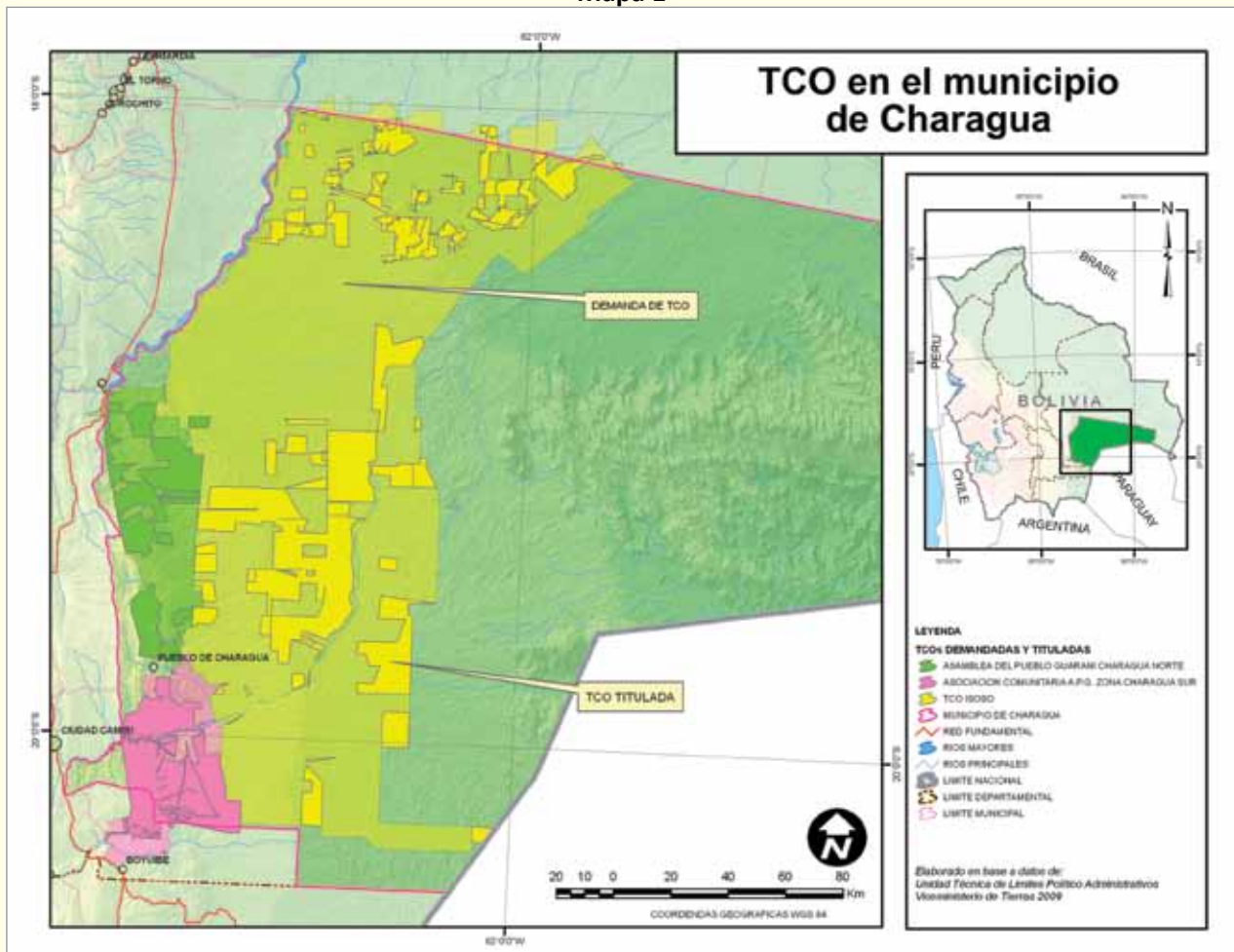
misma que ha pasado por las reivindicaciones territoriales, los Planes de Gestión Territorial indígena, la lucha por la participación política y el poder local (municipal) hasta llegar a plantearse la necesidad de la autonomía indígena.

*“Nosotros tenemos APG nacional, hacen una asamblea nacional, de ahí sacamos el mandato, con ese mandato trabajamos en la zona. Analizamos cuál municipio es probable que entre a la conversión. Creo que la relación es continua,*

*por ejemplo, coordinamos con APG nacional ellos se distribuyen los mismos directorios, al fin y al cabo es lo que obedecemos todos. Por eso es que si fracasáramos en la autonomía indígena caemos todo el APG nacional”.*<sup>12</sup>

Tanto el fortalecimiento de la organización como ente matriz de todas las comunidades guaraníes como la progresiva participación en el gobierno municipal han sido fruto de una determinación clara de asumir mayores espacios de poder.

Mapa 1



12 Entrevista a Leonardo Guarapochi, Capitán Grande de Parapitiguazu, Charagua.

### 3. Municipio de Charagua

Charagua es el municipio más grande del país, alcanza aproximadamente el 23% del departamento de Santa Cruz; por su amplia extensión también comprende una formación topográfica que va desde serranías, pendientes, pequeños valles que marcan el piedemonte de la cordillera de los Andes, para luego extenderse por las extensas llanuras del extremo oriental, donde a medida que se avanza la vegetación es más escasa, hasta llegar a las “calientes arenas del chaco” en las que se avisa un proceso de desertificación.



Alcaldía de Charagua. Fuente: Fundación Tierra 2009

Según datos del Censo 2001, en esta extensión geográfica viven 24.427 habitantes, de los cuales el 11,20% vive en el área urbana y el 88,80% en las áreas rurales. La población en situación de pobreza (Necesidades básicas insatisfechas) es de 82,9%, ubicándose en el ranking de desarrollo humano municipal en el lugar 214 de 314 gobiernos municipales.<sup>13</sup> El 60% de la población total del municipio es guaraní.<sup>14</sup>

La principal actividad productiva del municipio es la agropecuaria (64% de la población económicamente activa)<sup>15</sup>, siendo los cultivos más producidos el maíz, algodón y el sorgo; este último es un componente esencial en el sistema de producción de las colonias menonitas (cuya población equivale al 16% del total del municipio de Charagua) utilizado especialmente para la alimentación de sus animales.

Esta zona cuenta con potencial agrícola que puede ser desarrollado en grandes superficies, en esa línea, algunos productores han introducido con mucho éxito variedades de algodón cuya producción ya se encuentra consolidada y forma parte de las cadenas productivas del municipio. Por tradición, cultura y potencialidades de los recursos, los habitantes de Charagua poseen suficiente experiencia en el área agropecuaria.

La ganadería es otra actividad muy importante en la región. El ganado bovino se ha desarrollado bajo el sistema de manejo extensivo tradicional, es decir alimentado a campo abierto. Hay ganado porcino y caprino. El ganado bovino criollo es muy resistente a las sequías y se alimenta de ramoneo,<sup>16</sup> lo que permite aprovechar el potencial forrajero del bosque chaqueño (ya que los pastos cultivados no resisten el nivel de sequía) y permite también diversificar la actividad ganadera con la cría de ovinos de pelo y caprinos.

También constituyen parte de las riquezas y potencialidades de Charagua sus recursos de caza y pesca, este municipio dispone de significativos y variados recursos piscícolas. También se tiene abundantes recursos petroleros y potenciales sitios turísticos no desarrollados.

13 Instituto Nacional de Estadísticas (INE). *Estadísticas e indicadores socio demográficos, productivos y financieros por municipio. Departamento de Santa Cruz*. Bolivia, 2005

14 Bazoberry, Oscar, “Identidades y desarrollo en el Chaco Boliviano”. En: *Actores, Territorio y Desarrollo Local*, UMSS, Cochabamba. 2004.

15 INE, 2005.

16 Se alimentan de ramas y hojas de los árboles y los arbustos.

#### 4. Territorios y autonomías indígenas

Desde la Ley indígena, propuesta por de la CIDOB (1992), se ha podido observar que en el concepto de territorio, los indígenas unen dos aspectos: i) el ejercicio de derechos de propiedad de la tierra y recursos naturales renovables que en ella se encuentran y ii) el control político, poder y administración.

El reconocimiento de las TCO, está directamente relacionado con el, reconocimiento de derechos propietarios. Los territorios indígenas, que en el caso boliviano adquieren la dimensión de TCO, se encuentran constitucionalizados y ampliamente definidos como propiedades colectivas indivisibles, inembargables, inajenables e imprescriptibles. Sobre estos territorios los pueblos indígenas ejercen un derecho de propiedad y derechos exclusivos para el acceso, uso y aprovechamiento del conjunto de los recursos naturales renovables existentes en los mismos.

En ambas direcciones las capitanías Guaraní de Charagua han realizado avances importantes:

**Cuadro 1**  
**Consolidación de Territorios (TCO's) en Charagua**

TCO	Superficie /has	Fecha entrega título
Isoso Polígono 1	31.559	09-11-2001
Isoso Polígono 2	63.097	09-11-2001
Isoso Polígono 3	134.148	04-07-2003
Isoso Polígono 4	68.801	09-04-2001
Charagua norte	70.455	04-07-2003
Charagua Sur	62.670	04-07-2003

Fuente: CIDOB: "10 AÑOS DE SAN TCO. La lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas Bolivia" Santa Cruz, junio de 2007

El planteamiento de autonomías indígenas está enmarcado en la línea del segundo pun-

to: el ejercicio del poder político. En ese sentido el artículo 289 de la CPE nos dice: "La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lengua, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias".

#### 4.1 La elaboración de los Planes de Gestión Territorial Indígena

Con el apoyo de CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), las capitanías de Charagua Norte y Charagua Sur han trabajado y desarrollado su Plan de Gestión Territorial Indígena (PGTI). Si bien el concepto de Gestión Territorial Indígena (GTI) puede ser entendido de diferentes maneras según el enfoque y los intereses de quien lo define, ya sea desde una visión académica, política o económica, siempre será un proceso político de administración y ejercicio del poder en un territorio indígena. Carlos Camacho<sup>17</sup> sostiene que la GTI es la consolidación de los derechos territoriales a través de la puesta en marcha de planes de producción y aprovechamiento de recursos gestionados desde las mismas estructuras de poder de cada territorio y en articulación dinámica con su cultura y sus percepciones del desarrollo. Respecto al PGTI en Charagua, Magali Gutiérrez nos aclara:

*"...ellos desarrollan un plan de gestión territorial, las dos capitanías Charagua norte y Parapitiguasu, tienen completamente marcado una visión de desarrollo. Tienen marcado a donde quieren llegar, en producción, infraestructura, ellos lo tienen todo completo, pero se dan cuenta que para llevar a cabo su PGTI deben acceder a un poder local. Ahí empiezan a incursionar mucho mas antes del 2005, en la política".<sup>18</sup>*

17 Camacho, Carlos, *Descolonizando el espacio: La gestión territorial indígena en Bolivia*. Dirección General de Tierras Comunitarias de Origen Unidad de Gestión Territorial Indígena, diciembre de 2007.

18 Entrevista a Magali Gutiérrez, CIPCA Charagua.



## 4.2 El poder local

La Ley de Participación Popular abrió varias posibilidades de participación en los niveles locales que fueron disputados y retomados por las instancias representativas del pueblo guaraní. El Comité de Vigilancia fue una escuela de formación política, señala Bazoberry<sup>19</sup>, pues los principales dirigentes guaraníes que lo encabezaron, posteriormente fueron candidatos y lograron una buena representación en diversos espacios del poder municipal. Continuó el Isosog con la experiencia del primer Distrito Municipal Indígena de Bolivia, en 1994, luego continuaron las otras dos capitanías de Charagua, con la experiencia de la administración local, pero también con la experiencia de que estos espacios eran totalmente insuficientes.

El año 1995 las Capitanías de Charagua Norte y Sur se presentaron con la sigla del MBL y lograron dos concejalías.

*Todos tenemos visión de desarrollo ahora, los recursos no nos llegaban como tenían que llegar, entonces el APG veía necesario acceder al poder. Tuvimos dos experimentos: en aquel entonces (1995) nos prestamos las siglas del MBL, con el profesor Saucedo, pero comenzamos a aprender los manejos políticos, porque todos tenemos un mal concepto, todos decimos la política es cochina, pero los cochinos son los que lo manejamos. De ahí sacamos dos concejales. Nosotros consideramos que nuestro primer alcalde guaraní fue Crispín Solano, aunque solo haya entrado por 3 meses, antes de las elecciones de 1999.*<sup>20</sup>

Para las elecciones de 1999 Charagua Sur hace un acuerdo con el MIR; Isosog con la ADN y líderes independientes con el consentimiento

de Charagua Norte se presentaron como MBL.<sup>21</sup>

*Luego hicimos otro ensayo, en dos partidos políticos, queríamos asegurar, había que agarrarse de la manga de cualquiera con el MIR y el MNR, como no pudimos presentarnos como organización. Sacamos dos concejales, pero no nos dio resultado mucho porque los partidos nos boicotearon, los concejales muy leales, pero los partidos políticos no han respetado.*<sup>22</sup>

En el 2004 las Capitanías de Charagua Norte y Sur se presentaron como pueblo indígena mediante la APG, la Capitanía del Isosog con el partido político MAS y algunos líderes guaraníes independientes con la agrupación ciudadana CACHA (Cambio para Charagua), logrando tener dos concejales como APG y uno como MAS.<sup>23</sup>

*Ya en la gestión del 2004, cuando entra Claudio López, como candidato de APG, volvemos a sacar dos concejales. Pero hay que decir la verdad, como pueblo guaraní no estuvimos a la medida de saber elegir los candidatos. Más que un trabajo en serio parecía que era una chacota, pero en el fondo era serio. Algunos nunca estuvieron comprometidos con la organización, que pienso que hay que felicitar los errores que hemos tenido, porque hemos aprendido.*<sup>24</sup>

Con el tiempo se dio un tipo de funcionalidad a la alcaldía, como un espacio más de poder por parte del APG. La autoridad guaraní que está ejerciendo un cargo o responsabilidad no está a título personal, no representa un partido, está representando a un pueblo y a su organización. Si bien existe una estructura institucional de control social, la APG considera que el alcalde los

19 Bazoberry, Oscar, *Participación, Poder Popular y Desarrollo: Charagua y Moxos*, U-PIEB serie investigaciones No. 2. CIPCA cuadernos de investigación No. 68., Bolivia 2008.

20 Entrevista a Napoleón Aramayo, responsable de salud, comisión política de APG Charagua.

21 Bazoberry, 2008.

22 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

23 Bazoberry, 2008.

24 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

representa, por lo que si él no hiciese una buena gestión, es la APG la que asumiría ese error ante los demás pobladores del municipio. A partir de la gestión de Claudio López (2005-2010) también se generó una nueva situación: la estructura de poder indígena guaraní se levanta sobre dos pilares complementarios que responden a las dos dimensiones que tiene el territorio para los pueblos indígenas: el espacio de propiedad y el espacio de poder y autoridad, aspectos que en la experiencia de Charagua van juntos pero no se mezclan ni se contraponen uno con otro.

*Esto se da recién con el alcalde. De un lado el trabajo de las TCO y por otro, ir copando espacios de poder en los municipios. Están compartidos, no hay que olvidarse que quienes proponen las ideas son las organizaciones. Claro que defiende al negro, al choco, a todos, pero él políticamente responde a la organización. No ha ido solo, la organización le ha dicho que vaya. Las cosas que haga mal como alcalde le hace mal a la APG, que es la dueña de la sigla que representa Claudio. El control social se lo hace al alcalde. La hace el Comité de Vigilancia. No se lo ha dejado solo, tampoco en esta recta final.<sup>25</sup>*

Cuando se mira el camino recorrido por los guaraníes, con las perspectivas de tiempo y espacio, es indiscutible ver cómo avanzan consolidado territorios, ganando espacios de poder, desarrollando organización y liderazgo y asumiendo nuevos desafíos. En todos los frentes de lucha, desde la consolidación territorial al ejercicio del poder local, han tenido que enfrentar serios oponentes que han paralizado procesos de saneamiento de tierras, que han intentado hacer quedar mal la gestión de autoridades guaraníes, pero el tiempo, los resultados y el respaldo del pueblo consolidaron la organización Guaraní. Al respecto Claudio López, actual alcalde municipal de Charagua decía:

*Empezaron unos 3 meses a evaluar las funciones del alcalde, decían 'ese no es profesional, que va a hacer'. Pero yo me he estado formando, estuve en cursillos, talleres, sobre la participación popular, luego estuve visitando a otros países para poder conocer el funcionamiento. Estuve además 4 años en el Comité de Vigilancia. Para mí no fue tan difícil entrar al municipio, para poder dar información, hicimos por primera vez un informe sobre la gestión, esto se lo hizo público. Antes no participaba la sociedad civil. Eso hemos ido cambiando, la gente empieza a conocer lo que se hace con sus recursos.<sup>26</sup>*

Con todo, el alcalde reconoce que en la actualidad se puede trabajar con relativa armonía y consenso, ya que el gobierno municipal afirma haber trabajado efectivamente a favor de todos y cada uno de los charagüños. Esto se evidenció cuando fue reconocido por los sectores productivos del municipio:

*No esperaban que iba a durar, no creían que yo podía hacer gestión, porque siempre ha sido de los karay.<sup>27</sup> Después de 3 meses me han dicho, te invitamos a una reunión, 'queremos felicitarte por tu trabajo, porque es la primera vez que se está trabajando así en Charagua'. La misma asociación de ganaderos en Charagua me hizo un reconocimiento en una feria, hemos apoyado al sector productivo.<sup>28</sup>*

## 5. La campaña y el referéndum por la autonomía indígena

Los relatos sobre la campaña muestran una fortaleza y voluntad política muy importantes. La tensión, la conciliación, la negociación y muchos kilómetros recorridos han generado una maquinaria en movimiento a lo largo del territorio charagüño. Un ejército de kereimbas<sup>29</sup>

25 *Ibíd.*

26 Entrevista a Claudio López, alcalde de Charagua.

27 Significa en castellano blanco o mestizo.

28 Entrevista a Claudio López.

29 Guerreros en lengua guaraní.

movilizados, armados de convicción y coraje, con la ley en la mano, irrumpieron por caminos y comunidades dando luz a uno de los sueños más grandes que tuvieron los guaraníes.



APG haciendo campaña en el pueblo de Charagua.  
Fuente: APG Charagua 2009

El 31 de julio de 2009 decidieron presentarse para el referéndum de conversión a la autonomía indígena, fue un momento importante en la toma de decisiones, en esa oportunidad se habían reunido los dirigentes de las 3 capitánías de Charagua para asumir el reto que se propusieron los dirigentes máximos de la APG Nacional. El 31 de julio fue también un momento decisivo para medir fuerzas y demostrar la fortaleza de la organización. Por tanto, luego de una acumulación de victorias y emancipaciones, la conversión de municipio a autonomía indígena significaría un paso decisivo para la APG nacional en su conjunto. Como indica Napoleón Aramayo:

*Comenzar a encarar el proceso. Ya no se trataba de una jugarreta, era poner en riesgo el compromiso del pueblo guaraní, poner en riesgo el liderazgo sobre todo del pueblo guaraní. Se dice que somos el 80% pero tenemos que ser bien ubicados, un 60%. Entonces era imposible, algo ridículo y vergonzoso perder un partido en los*

*minutos finales. Particularmente lo puedo ver, no merecíamos perder.*<sup>30</sup>

El lanzamiento oficial de las autonomías indígenas fue el 2 de agosto en Camiri y contó con la presencia del presidente Evo Morales. En dicho evento se promulgó el DS N° 231 que reglamenta la realización del referéndum para las Autonomías Indígena, Campesina y Originaria. Comenzaron las reuniones de coordinación, información y socialización en las capitánías. Buena parte de la documentación legal que se requería estaba incluida en el Plan de Gestión Territorial Indígena, lo que facilitó el cumplimiento de los mismos.<sup>31</sup> Este elemento es muy importante para la autodeterminación de los guaraníes por el camino ya recorrido por ellos, lo que demuestra su predisposición y lo preparados que se encontraban. Por lo tanto, el tropiezo principal fue el tiempo, ya que tuvieron que hacer comisiones simultáneas que salieran a las comunidades a recoger firmas de respaldo y viajar a Sucre, La Paz y Santa Cruz al mismo tiempo para poder presentar la documentación y cumplir con los requisitos exigidos.

*Luego viene la ratificación de la ordenanza, teníamos un día de espacio, de plazo, de ahí tuvimos que viajar a Camiri, hacer comisiones para ir a Sucre, La Paz y Santa Cruz, resulta que todo ese trabajo lo hicimos en un día. Mi persona monitoreando desde Santa Cruz si ya habían llegado nuestros delegados y recibiendo el fax que nos garantiza, ya que la responsabilidad política que me delegan es grande. Hasta las 5:30 de la tarde de esa fecha estaban con todo listo.*<sup>32</sup>

El 6 de diciembre de 2009 fue una jornada de votación compleja, interesante y determinante: la elección de un nuevo presidente para Bolivia, los representantes para la nueva Asamblea Legislativa y finalmente se votaba

30 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

31 Entrevista a Magaly Gutiérrez, CIPCA Charagua.

32 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.



para aprobar nuevos sistemas de gobierno autónomos ya sean indígenas, departamentales y regionales.



Triple campaña, triple victoria.  
Fuente: Fundación Tierra 2009

La APG nacional, en la reunión antes mencionada, estableció apuntar hacia una triple victoria. Decidieron que la alianza política más importante para ellos era con el partido de gobierno MAS, por lo que apoyarían la reelección de Evo Morales, decidieron también lanzar la candidatura de Wilson Changaray<sup>33</sup> como diputado uninominal y apuntar a las autonomías indígenas. Los resultados fueron contundentes, tuvieron éxito en las tres campañas.

*En ese momento no solo hemos trabajado por el SI, también hemos presentado un candidato guaraní, hemos discutido antes de entrar, 'cual era, quien podría ganar'. Consideramos que Evo tenía muchas oportunidades a nivel del APG hemos analizado ir con el presidente. Te-*

*nemos un mandato del APG nacional, decidimos en una asamblea que esto hay que hacer.*<sup>34</sup>

Finalmente ganó el SI a las autonomías en Charagua, con un 55,66%. Los escenarios de mayor disputa eran el área urbana, Charagua pueblo, donde ganó el NO con 62% y la TCO Izozog donde ganó el SI con 53%.<sup>35</sup> En ambos sectores existía fuerte campaña por el NO, por lo que eran los dos escenarios donde mayor énfasis se supo respecto a la campaña. Según el relato de los actores, el proceso de campaña se enmarcó en el respeto, si bien cada sector defendía su posición, el hecho de ser Charagua pueblo pequeño y donde se conocen todos, permitió que la disputa se limite al ámbito de las ideas y no se llegue a la agresión, ni física ni verbal.



Cierre de campaña por el SI en Charagua.  
Fuente: APG Charagua

## 5.1 La oposición a la autonomía indígena

Los opositores a la autonomía indígena reaccionaron recién cuando se hizo entrega al alcalde de toda la documentación para que el pueda

33 Ex - presidente de la APG Nacional.

34 Entrevista a Leonardo Guarapochi, ob.cit.

35 [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)



emitir la Ordenanza Municipal, que de vía libre a la realización del Referéndum. Uno de los principales argumentos a favor del NO fue el factor tierra, decían que los propietarios corrían el riesgo de perder sus tierras o que estas se convertirían en comunitarias. También manifestaban que la autonomía indígena podría ser un argumento para que haya mayor migración de personas del occidente. Por otro lado, según los dirigentes de la organización los que se oponían lo hacían por la última palabra, o el adjetivo de dicha autonomía: lo indígena. Argumento que fue defendido con un mensaje claro de inclusión.

Según el relato de los dirigentes de la APG la campaña del NO, por lo general no se hizo notar, sin embargo afirmaron que la votación por el NO se debía a que los residentes llegaron a Charagua para votar. Según los dirigentes hubiera sido también interesante que estos residentes viajen a Charagua para el censo, para que el municipio pueda obtener mayores recursos, sin embargo, solo se manifestaron cuando el control de la administración municipal estaba en juego.

*Ayer nos encontramos con la gente de la campaña por el NO, les dijimos que hubiera sido lindo que se juegue con la gente que vive en el municipio, que se moja los pies y duerme con vinchucas, ése vota, para el SI o para el NO. No gente que no sabe la realidad de su pueblo. Nadie les quita el derecho de venir a votar, estuvimos de acuerdo que vengan para el censo para que lleguen más recursos aquí, pero la gente de aquí, que vive aquí es la que define.<sup>36</sup>*

## 5.2 Actitudes de otros grupos frente al referéndum

Charagua es un municipio muy diverso respecto a las varias identidades étnicas y culturales que lo habitan, pero también es uno de los

más ricos por los recursos naturales que posee. Frente al proceso político los diversos sectores sociales se expresaron de diferentes formas, experimentando intensos debates y pugnas. 1) Los comerciantes migrantes collas, simpatizantes del partido de gobierno, manifestaron preocupación por la autonomía indígena señalando que su partido perdería protagonismo en la región, otros apoyaron directamente; 2) Los ganaderos y propietarios de tierras temían que las tierras que tienen o habían comprado podían ser revertidas; 3) Los menonitas apoyaron, pese a que no votan, entendiendo que podían ser beneficiados por esta nueva administración; 4) Las empresas petroleras manifestaron su apoyo.

*(Las petroleras) han apoyado en este proceso, son parte en algunas negociaciones que tenemos con ellos. Si bien estamos peleando este nuevo proceso, creo que ellos tienen que estar del lado de nosotros, porque esos ingresos van a ser de nosotros. Las petroleras tendrán que respetar y asumir su rol de negociar con las mismas organizaciones y el mismo municipio, una vez que regiremos como autonomías.<sup>37</sup>*

## 6. La visión guaraní de la autonomía indígena

### 6.1 La autonomía indígena es la esencia del Estado Plurinacional

El carácter plurinacional del Estado Boliviano se materializa en el reconocimiento de la existencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y se garantiza su derecho a la libre determinación, en el marco de la unidad del Estado (Art. 2 de la CPE) pero estas naciones no se desarrollan en un vacío o en la abstracción socio cultural, lo hacen en un territorio, en un ambiente social, cultural y territorial determinado. Los diversos niveles de auto-

36 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

37 Entrevista a Eda Sambaquiri, dirigente guaraní.

nomía reconocidos por la Constitución Política del Estado y particularmente la autonomía indígena, son la esencia de la manifestación del carácter plurinacional del Estado boliviano, es el reconocimiento de la nación como sujeto social y político y de su territorio como el espacio territorial donde ejercerá poder y administración. La conversión de algunos municipios en autonomías indígenas es poner en marcha el carácter plurinacional del Estado.

## 6.2 La interculturalidad y la inclusión

En la tradición de lucha y de reivindicaciones de los pueblos indígenas y originarios, el tema de la identidad étnica y la diferencias culturales ha sido un elemento central de las justificaciones ideológicas, por eso nos sorprendió cuando en Charagua escuchamos que la propuesta de los Guaraní es construir una autonomía indígena intercultural, es decir, que no responde a la idea de un gobierno sobre la base de los “usos y costumbres” de un pueblo o una nación indígena, sino que bajo el liderazgo de la organización guaraní se establezca una forma de gobierno autónomo donde los recursos sean administrados localmente y en igualdad para todos los habitantes. Este reto genera cierto temor, por lo complejo del término:

*Hay que luchar por la unidad, el tema de las autonomías se venía manejando desde el '87. Ya veíamos soñando con algo, no podíamos compartirlo, el término autonomías nos daba miedo. Sobre todo lo indígena, porque la gente no indígena, creía que eso era ir para atrás. Pero ese término ya lo comenzamos a manejar hace 2 años atrás, cuando fuimos los primeros en sacar los membretes con autonomías indígenas. Ya era un mensaje que estábamos dando.<sup>38</sup>*

Otra característica del planteamiento de autonomía indígena, que manejan los dirigentes guaraníes es el de la inclusión.

*La idea es inclusión, no exclusión. El que vive en una comunidad no sabe las necesidades de la gente del pueblo, ni sabe las formas de organización del otro. En eso no vamos a estar metidos. Nosotros como Charagua, no se tiene que excluir a la gente del pueblo. Lo que buscamos con las autonomías es mayor desarrollo y que fruto de este trabajo el que gane tiene que ser el pueblo. Los beneficiados tienen que ser los casi 30 mil charaguieños.<sup>39</sup>*

## 6.3 Estatutos autonómicos y gobierno propio

La elaboración del estatuto es considerado por algunos dirigentes como la etapa más difícil y clave de todo el proceso. La metodología consistiría en crear mesas de trabajo e invitar a los que hicieron contracampaña, que sean profesionales, que trabajen en el tema productivo, que conozcan también algo de leyes, para poder participar en la elaboración de un estatuto que pueda reflejar las necesidades de todos los pobladores. A parte de la inclusión tiene que también haber el consenso:

*Los estatutos son el escenario de consenso va a ser una mini constituyente, hay aymaras, quechuas, los Karay, aun siendo una minoría hay que respetar la diversidad. Todos van a querer participar, en la misma celebración los opositores se acercaron felicitaron y nosotros invitamos a trabajar juntos. Charagua ha sido un centro que ha marcado historia. Algo importante que ha pasado ahora es que con ese 57%, no 100, de alguna forma va a garantizar el consenso. Un señor colla el día del festejo gritaba 'se acabo la discriminación a nosotros los collas, Charagua somos todos'.<sup>40</sup>*

Si bien se va a establecer una nueva forma de gobierno en Charagua, al interior de las TCO se establecerán, a su vez, formas particulares de gobierno y administración de sus recursos, en el marco de lo establecido previamente. Res-

38 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

39 Ibíd.

40 Entrevista a Magaly Gutiérrez, ob.cit.

pecto a los estatutos de cada capitanía, van a ser modificados en función al nuevo estatuto autónomo de Charagua.

*El estatuto se cambia siempre y cuando en una asamblea se diga si algún artículo está mal, entonces puede modificarse. Ahora tiene que modificarse. Hay una comisión que ya está trabajando en lo de los estatutos. En función a eso, los estatutos de la organización tienen que sufrir alguna modificación si o si.*<sup>41</sup>

## 7. La libre determinación, el camino hacia la tierra sin mal

La lógica de la inclusión y las alianzas estratégicas con determinadas tienditas políticas ha significado para los guaraníes la forma de hacer política hacia afuera. Pese a que en muchas ocasiones han sido vistos como oportunistas, en la realidad, ellos reivindican no tener dueño y por tanto, ser un solo cuerpo a la hora de 'lidiar' con externos en la planificación de esta nueva autonomía indígena.

*Nosotros como pueblo guaraní hemos visto que si hay que denominarle indígena, hay que hacerlo, pero no solo guaraní. Automáticamente ya estuviéramos discriminando a otros sectores que vienen en este pueblo. De la forma de elección nosotros elegiremos según nuestros usos y costumbres, en el centro lo propio. Que ellos tengan la plena libertad de elegir a sus representantes. La autonomía indígena sepulta a los partidos políticos. El compañero pobre de un barrio va a poder ser alcalde, lo va a proponer su barrio, su organización, eso significa que hay otra visión de desarrollo, honestidad, humildad, ser un hombre sencillo pero popular. Aquí nadie es burro, todos tenemos inteligencia. Tenemos que respetar tu inteligencia y mi inteligencia. Lo que no sepamos del manejo autonómico, tenemos que aprender. Nuestro*

*gobierno municipal está obligado a buscar asesores y capacitación para avanzar en este nuevo proceso.*<sup>42</sup>

Leyendo entre líneas las palabras de nuestro entrevistado podemos concluir que las autonomías indígenas no son un fin en sí mismo, son la herramienta para ser libres de verdad. Esta herramienta ha sido la continuidad de otras, la creación de la APG, el avance en la ocupación de espacios de poder en el Gobierno Municipal, la recuperación de sus territorios, la construcción de Planes de Gestión Territorial Indígena y definir las reglas de juego en cada una de sus TCO (Charagua Sur y Charagua Norte) y finalmente la conversión de municipio a autonomía indígena. Todos estos mecanismos son instrumentos que este pueblo ha ido usando para construir el camino hacia la tierra sin mal.

*Lo de autonomías no es una novedad. Siempre fuimos autónomos de decisiones y del mismo vivir. El centro urbano va a costar un poco la socialización en el tema del estatuto. No estamos excluyéndolos, sino incluyendo a las demás organizaciones. No sólo hay guaraníes, hay una interculturalidad dentro del mismo municipio.*<sup>43</sup>

Uno de los aspectos principales de esta autonomía será la capacidad de legislar, normar y establecer, a partir de sus estatutos, el reconocimiento a la diversidad, construir una autonomía indígena sin ser excluyente.

*Creo que lo más importante es la capacidad de poder legislar, de poder normar, la capacidad de reconocer esa diversidad, de plasmar una visión de desarrollo a partir de ese reconocimiento. No solo de la asamblea del pueblo guaraní, sino también de esa minoría que la componen lo que actualmente es el municipio de Charagua.*<sup>44</sup>

41 Entrevista a Leonardo Guarapochi, ob.cit.

42 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

43 Entrevista a Eda Sambaquiri, ob.cit.

44 Entrevista a Magaly Gutiérrez, ob.cit.

Las posiciones de los dirigentes guaraníes de Charagua nos muestran algunas tendencias muy interesantes que, por un lado, rompen con las posiciones del exclusivismo étnico, en el sentido de considerar a los pueblos indígenas como un todo armónico, sin diferencias ni contradicciones entre ellos, ni con la naturaleza; por otro lado, la autonomía y el gobierno autónomo no se los piensa y fundamenta desde la cultura, desde los usos y costumbres, sino desde el derecho que tienen como naciones a la libre determinación, esto es, según Gilberto López y Rivas<sup>45</sup> “el derecho de pueblos y naciones a elegir libremente su régimen político, económico y cultural”.

El derecho a la libre determinación, reconocido en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado, supone un elemento básico que es la capacidad de autodecisión de un pueblo o nación para elegir o decidir libremente su destino y como tal, a decidir sus propias formas de gobierno. La autonomía indígena lograda en Charagua es el medio por el cual se ha obtenido un poder político propio y suficiente para decidir su destino como pueblo y para estructurar sus relaciones con otras colectividades étnicas y nacionales existentes en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Los guaraníes, en Charagua, han asumido la responsabilidad de su propio destino, pero al mismo tiempo y quizás sin proponérselo, han asumido la responsabilidad de dar forma al Estado Plurinacional, de dotarle de nuevos contenidos a la democracia en un país tan diverso, lo que hagan los compañeros y las compañeras guaraníes en Charagua tendrá repercusiones políticas a nivel nacional, pero también en un contexto mucho más amplio de lucha de los pueblos indígenas ya que es-

tán haciendo realidad que la reivindicación del derecho humano a la libre determinación<sup>46</sup> sea también un derecho de los pueblos indígenas.

## Bibliografía

- Bazoberry, Oscar, “Identidades y desarrollo en el Chaco Boliviano”, en: *Actores, Territorio y Desarrollo Local*, UMSS, Cochabamba. 2004.
- Bazoberry, Oscar, *Participación, Poder Popular y Desarrollo: Charagua y Moxos*, U-PIEB serie investigaciones No. 2. CIPCA cuadernos de investigación No. 68, Bolivia 2008.
- Camacho, Carlos, *Descolonizando el espacio: La gestión territorial indígena en Bolivia*. Dirección General de Tierra Comunitarias de Origen Unidad de Gestión Territorial Indígena, diciembre de 2007.
- CIDOB, *10 AÑOS DE SAN TCO. La lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas Bolivia*, Santa Cruz, junio de 2007.
- López y Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*. P y V Editores. México, 1995.
- Pifarre, Francisco, *Los Guaraní – Chiriguano 2. Historia de un pueblo*. Cuadernos de investigación CIPCA N° 31, La Paz – Bolivia, 1989.
- Melia, Bartolomeu, *Los Guaraní – Chiriguano 1. Ñande Reko nuestro modo de ser*. CIPCA - Cuadernos de investigación N° 30, La Paz – Bolivia, 1988.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE): *Estadísticas e indicadores socio demográficos, productivos y financieros por municipio. Departamento de Santa Cruz*. Bolivia, 2005.

## Portales electrónicos:

- [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)

45 López y Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*. P y V Editores. México, 1995.

46 El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la ONU señalan: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.



**Documentos**

- Reforma Constitucional de 1994.
  - Constitución Política del Estado, enero, 2009.
  - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU.
  - Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, ONU.
  - Ley INRA (1715) modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (3545).
  - Ley de Participación Popular (1515).
- Entrevistas realizadas:**
- Entrevista a Claudio López, alcalde de Charagua
  - Entrevista a Eda Sambaquiri, dirigente indígena.
  - Entrevista a Leonardo Guarapochi, Capitán Grande de Parapitiguazu
  - Entrevista a Magali Gutiérrez, CIPCA Charagua
  - Entrevista a Napoleón Aramayo, responsable de salud, comisión política de APG Charagua
  - Intervención de Justa Cabrera, Capitán Grande Guaraní de Zona Santa Cruz. En 21 periodos de sesiones del grupo de trabajo de la ONU sobre pueblos indígenas. Julio de 2003.

