

## 3. MUNICIPIOS Y POBLACIÓN INDÍGENA

### 3.1. MUNICIPIOS MAYORITARIAMENTE INDÍGENAS

El Censo 2001 incorpora por primera vez la pregunta de autoidentificación indígena. Esta es la adscripción voluntaria de la gente según sus percepciones subjetivas con alguno de los pueblos indígenas existentes en Bolivia. También existía la opción de “ninguno” para aquellas personas que no se sentían parte de algún pueblo indígena. El resultado a nivel nacional fue que los indígenas alcanzaron la espectacular cifra del 63%, la más alta al menos entre los países del continente. De esta manera se hacía oficial lo que todos ya sabíamos: Bolivia es un país mayoritariamente indígena.

**Cuadro 2. Autoidentificación con pueblos indígenas de la población de 15 años o más de edad según área y grupo de edad**

Área y grupo de edad	Población de 15 años o más	Quechua	Aymara	Guaraní	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo	Ninguno
<b>Total</b>	<b>5.064.992</b>	<b>1.555.641</b>	<b>1.277.881</b>	<b>78.359</b>	<b>112.216</b>	<b>43.303</b>	<b>75.237</b>	<b>1.922.355</b>
<b>Área</b>								
Urbana	3.268.660	790.436	761.712	43.008	76.806	32.675	41.792	1.522.231
Rural	1.796.332	765.205	516.169	35.351	35.410	10.628	33.445	400.124
<b>Grupo de edad</b>								
Adolescentes (15 - 18)	709.817	195.561	155.167	9.584	16.012	5.603	10.430	317.460
Jóvenes (19 - 25)	1.080.838	307.293	257.029	17.033	25.603	9.399	15.791	448.690
Adultos (26 - 44)	1.872.328	571.685	481.447	31.278	44.268	17.478	29.394	696.778
Adultos (45 - 64)	989.905	331.351	267.274	15.352	19.629	8.234	14.459	333.606
Adultos mayores (65 O más)	412.104	149.751	116.964	5.112	6.704	2.589	5.163	125.821

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2001.

Recientemente Ramiro Molina y Xavier Albó trabajaron el Sistema de Información Geográfica Étnico Lingüística o SIGEL asociando información a diversos niveles y utilizando diferentes variables étnicas del Censo 2001 como lengua indígena de una persona, si aprendió en la niñez y si habla español. Es sin duda una valiosa fuente de información que ayuda a comprender la gama *étnica lingüística de la población boliviana* y a profundizar el análisis de lo indígena en Bolivia<sup>9</sup>.

A continuación y reconociendo que existe esta información para analizar a profundidad el tema indígena, vamos a limitarnos a revisar cuán indígenas son o no los municipios de las tierras altas considerando solamente la información de autoidentificación<sup>10</sup>.

Para caracterizar los municipios de tierras altas hay un dato muy revelador: 215 de 252 son municipios con población indígena mayor al 50% más uno, esto representa más del 85% de municipios de tierras altas y el 66% del total a nivel nacional. En las tierras altas, la totalidad de los municipios altiplánicos (80 municipios) tienen población mayoritariamente indígena. No sólo eso, sino que es la región donde la mayoría indígena no decrece tan rápidamente -en comparación a los valles- a medida que se exige mayores niveles de “indigenidad” (mayor peso de la población indígena sobre el total). Por ejemplo, 76 de los 80 municipios tienen 80% de población indígena, es decir, cuanto más alto porcentaje de población indígena se exige, la cantidad de municipios baja pero se resiste a una baja rápida. El altiplano es la región con municipios más densos en términos de población indígena.

---

9 *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. Ramiro Molina y Xavier Albó. PNUD, 2006.

10 Para un acercamiento desde otra perspectiva ver *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. Xavier Albó y Carlos Romero. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.

**Cuadro 3. Número de municipios por grado de indigenidad según regiones**

Región por departamentos	Grado de indigenidad						
	50%	60%	70%	80%	90%	95%	97%
<b>Altiplano</b>	<b>80</b>	<b>77</b>	<b>77</b>	<b>76</b>	<b>66</b>	<b>37</b>	<b>19</b>
La Paz	41	41	41	41	39	22	10
Oruro	30	28	28	28	22	13	8
Potosí	9	8	8	7	5	2	1
<b>Valles</b>	<b>135</b>	<b>131</b>	<b>122</b>	<b>109</b>	<b>77</b>	<b>36</b>	<b>7</b>
Chuquisaca	18	16	13	13	9	6	
Cochabamba	43	43	41	37	22	10	1
La Paz	38	37	35	29	21	8	2
Oruro	5	5	5	4	2	1	
Potosí	29	28	27	25	23	11	4
Santa Cruz	2	2	1	1			
Tarija							
<b>Llanos</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Beni	3	3	1	1			
Chuquisaca							
Cochabamba	1	1	1				
La Paz							
Pando							
Santa Cruz	19	17	10	4	2		
<b>Subtotal de tierras altas</b>	<b>215</b>	<b>208</b>	<b>199</b>	<b>185</b>	<b>143</b>	<b>73</b>	<b>26</b>
<b>Total general</b>	<b>238</b>	<b>229</b>	<b>211</b>	<b>190</b>	<b>145</b>	<b>73</b>	<b>26</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

En el caso de los valles la situación es similar en cierta medida pero con una reducción más rápida si se exige a los municipios mayor grado de “indigenidad”. Si bien en el altiplano el número de municipios baja sólo en 4 municipios cuando la exigencia del peso indígena aumenta de 50% al 80%, en el caso de valles quedan fuera 26 municipios. Es decir, los municipios vallunos (quechuas) no son tan duros o fuertes como los altiplánicos (aymaras) en cuanto a homogeneidad y peso indígena.

¿Existen municipios que sean prácticamente homogéneos en cuanto a población indígena?, es decir, ¿hay municipios con 100% de población indígena en tierras altas? Esta pregunta cobra especial atención para desarrollar e incluir políticas interculturales para la población minoritaria no indígena en la perspectiva de la interculturalidad.

Una primera respuesta es que sí existe, es el municipio de Nazacara de Pacajes, pero es el único de los 252 existentes en las tierras altas. Hasta los profesores de la escuela (si es que estaban ahí el día del Censo) se declararon aymaras. Ya hemos destacado a este municipio por ser uno de los municipios más pequeños en extensión territorial pero también por ser uno de los municipios con menor población (267 habitantes).

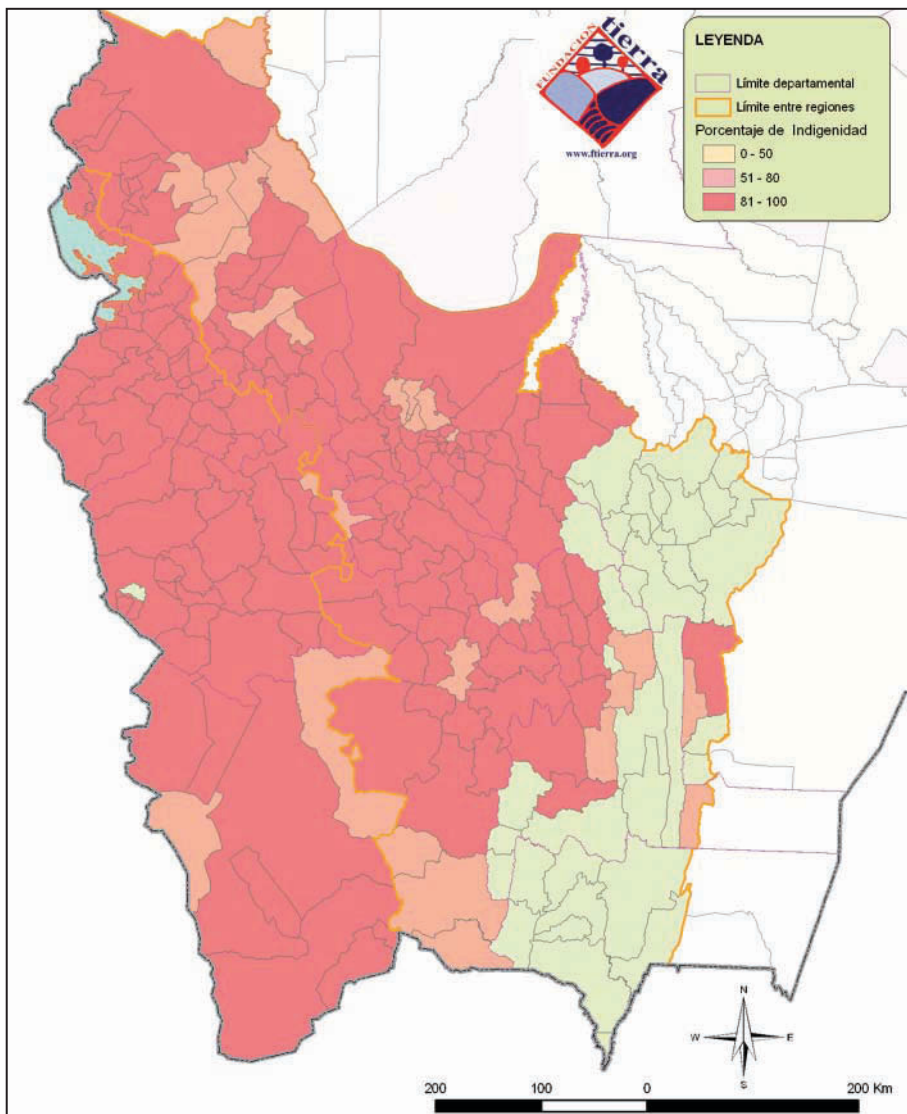
En efecto, Nazacara de Pacajes es el único municipio de Bolivia 100% indígena, concretamente aymara, pero evidentemente es también un caso aislado y no representa la generalidad de los municipios que tienen más población, más extensión territorial y mayor número de comunidades y pequeños centros poblados. En los valles este caso no se repite pero el que se acerca mucho es el municipio de Curva ubicado en el norte de La Paz en la región Kallahuaya, que tiene 99% de población indígena, la mayoría quechuas. En este caso, se trata de un municipio relativamente chico (596 Km<sup>2</sup> y 2.213 habitantes) pero no tanto como Nazacara de Pacajes en el altiplano. Muy cerca al 100% está también el municipio de Chayanta en Potosí con 98% de indígenas quechuas y con una población importante, 14.165 habitantes.

Si optáramos por una definición de que los municipios homogéneos son aquellos con al menos 95% de población indígena veríamos que el número de municipios que se inscriben en esta categoría son 37 del altiplano y 36 de los valles, esto representa el 29% de los municipios de las tierras altas. Está claro que los municipios con mayoría indígena son un fenómeno andino. En tierras bajas no hay ni un solo municipio con 95% de población indígena aunque existen dos municipios cercanos: Urubichá con 93% y San Miguel de Velasco con 92%.

Según la Constitución Política del Estado (CPE) uno de los requisitos para que un territorio o municipio adquiriera la cualidad de Autonomía Indígena Originaria Campesina es necesaria la voluntad de su población, expresada en consulta (Art. 290), es decir, no exige como requisito que tenga una población mayoritariamente indígena de acuerdo a la pregunta de autoidentificación del

Censo 2001 u otra. Pero es razonable que es un punto de partida imprescindible ya que además la Constitución exige como requisitos básicos que la población indígena tenga en común un mismo territorio, cultura, historia, lengua e instituciones. Pero, a pesar de que un municipio sea territorial y poblacionalmente indígena está también claro que no necesariamente todos los que se declararon como indígenas van a expresar su voluntad y apoyo en el referéndum autonómico indígena, de aceptación -o no- de la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

### Mapa 7. Municipios de las tierras altas según grado de indigenidad



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad Técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

Tomando en cuenta estos factores y con fines de estimar un número de municipios susceptibles de convertirse en Autonomía Indígena Originaria Campesina, podemos esbozar los siguientes escenarios posibles:

1. **Escenario 1: el 60% de los indígenas votan por la autonomía indígena.** Si esto sucediese, todos los municipios que tengan población indígena igual o superior al 80% podrían alcanzar la cualidad de autonomía indígena ya que en la consulta el “Sí” ganaría al menos con 50% más 1 de votos. Esto en cifras concretas es 73 de 80 municipios en el altiplano y 100 de 172 municipios de los valles. En total son 173 municipios en las tierras altas (68,6%).
2. **Escenario 2: el 70% de los indígenas votan por la autonomía indígena.** Esto significa que la población indígena tendría que ser igual o mayor al 73% para que el “Sí” gane en la consulta. Entonces, en esta categoría entran 77 municipios del altiplano y 119 de los valles. Aumenta el número de municipios aunque la figura no cambia significativamente ya que la cifra total de 196 municipios que equivale al 77,7% de los municipios de las tierras altas.
3. **Escenario 3: el 80% de los indígenas votan por la autonomía indígena.** En este caso basta que la población indígena sea mayor o igual al 64%. Con estos nuevos datos se mantienen los 77 municipios del altiplano mientras que en los valles aumenta a 125 municipios. La cifra total es de 202 (80%).

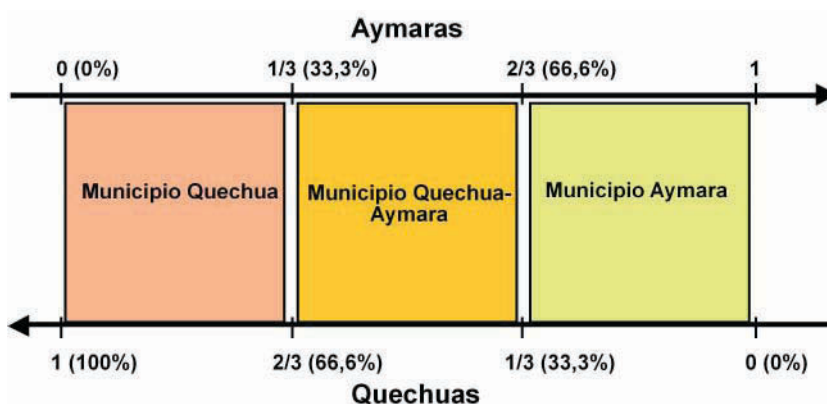
En conclusión, la mayoría de los municipios de las tierras altas o al menos la mitad de los 252 municipios existentes, podrían convertirse a Autonomía Indígena Originaria Campesina aunque el 40% o más de su población indígena rechazase tal posibilidad en el referéndum.

Sin embargo, hasta ahora no hemos diferenciado municipios urbanos y rurales en los datos arriba mencionados. Por ejemplo, la ciudad de El Alto es un municipio urbano y con 81% de población indígena que en su mayoría son aymaras. Sin embargo, declararse autonomía indígena (que lo podrían hacer) implica la reivindicación de usos y costumbres, por ejemplo, en la forma de elección de las autoridades del gobierno autónomo, cuestión que requiere un diseño diferente a las lógicas de democracia comunitaria del área rural. Vamos a volver a este tema en el punto 3.3.



### 3.2. ¿AUTONOMÍAS AYMARAS O QUECHUAS?

En el caso de las tierras altas la gran mayoría de los municipios son quechuas y aymaras. Sin embargo, para fines de establecer un criterio analítico que caracterice a un municipio como aymara, quechua o una combinación de ambos, se ha diseñado el siguiente procedimiento:



1. Si dentro de un municipio uno de los pueblos indígenas originarios tiene más de  $2/3$  (66,6%) de población con respecto al otro, entonces se caracteriza como municipio de ese pueblo indígena.
2. Si los dos pueblos indígenas tienen simultáneamente una población indígena mayor a  $1/3$  (33,3%) pero menor a  $2/3$  (66,6%), entonces es un municipio quechua-aymara o aymara-quechua.

Estos criterios son válidos para cuando los aymaras y quechuas sumados alcancen en total una cifra mayor al 50% de la población municipal. Existen casos puntuales en que el pueblo indígena mayoritario es otro (no es aymara ni quechua). El siguiente cuadro detalla esta caracterización, incluyendo el caso de otros pueblos indígenas.

#### Cuadro 4. Número de municipios caracterizados según los pueblos indígenas mayoritarios

Tierras altas	Quechuas	Quechua-aymara	Aymara	Otro pueblo indígena	Ninguno	Total
Región del altiplano	10	2	66	2	0	80
Región de los valles	94	7	30	4	37	172
<b>Totales</b>	<b>104</b>	<b>9</b>	<b>96</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>252</b>

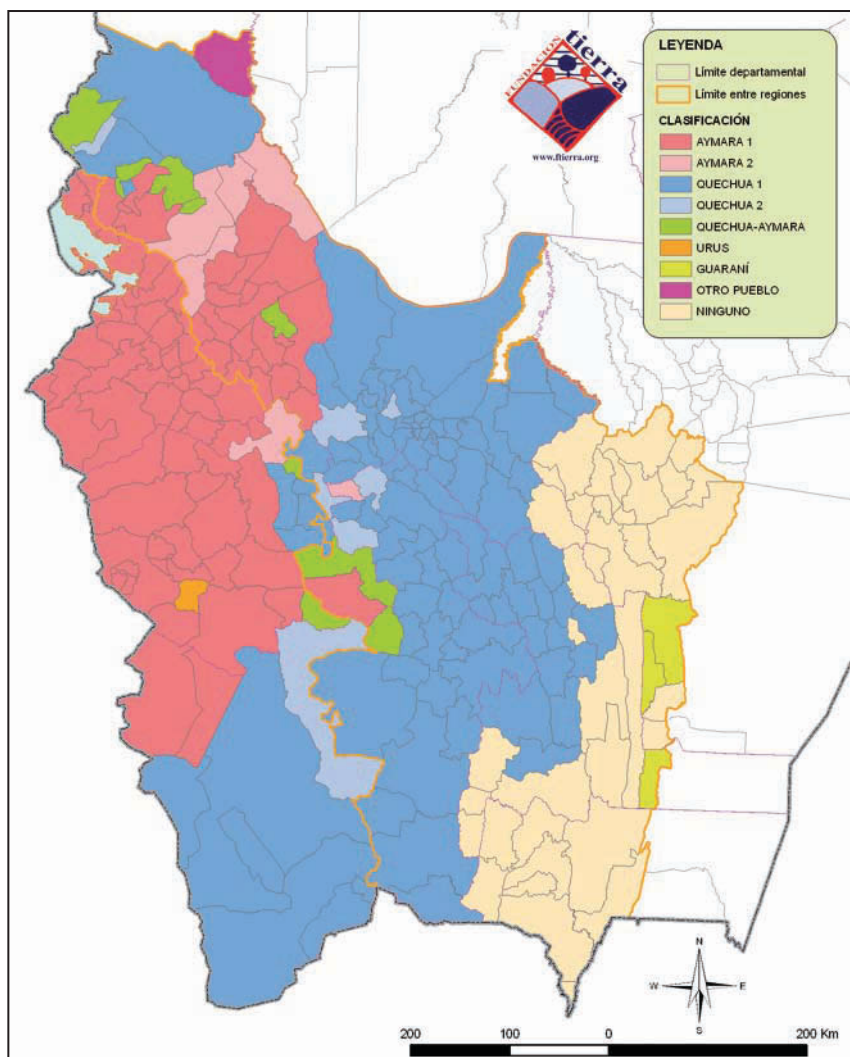
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2001.

La conclusión es algo obvia: la región de los valles está poblada mayoritariamente por quechuas y el altiplano es la región aymara por excelencia. Los municipios quechua-aymaras o aymara-quechuas son 9 en total y mayoritariamente están en los valles. En cualquier caso, los municipios aymaras y quechuas son predominantes (85,3% de los municipios) mientras que los mayoritariamente indígenas no aymaras ni quechuas son la minoría (2,4%) y el resto de los municipios no tienen mayoría indígena (12,3%).

Si bien en términos de población los quechuas son más que los aymaras, en cuanto al número de municipios que ocupan, los aymaras casi igualan a los quechuas. Los quechuas en total tienen dominio sobre 104 municipios y los aymaras sobre 96. La explicación es que los quechuas están asentados en municipios más densamente poblados como son los de los valles mientras que la población aymara está distribuida en varios municipios del altiplano.

En el altiplano existen dos municipios con composición mixta importante entre aymaras y quechuas. Uno de ellos es el Municipio de Santiago de Huari en Oruro donde los aymaras son el 56% y los quechuas el 35%. Esto se explica porque esta región es fronteriza entre los quechuas y aymaras donde es común que la gente además hable los dos idiomas. Otro municipio de composición mixta es la ciudad de Oruro con 37% de población quechua y 21% aymara que, a diferencia del anterior municipio, es predominantemente urbano. Al margen de ello, en el altiplano existen dos municipios que no son aymaras ni quechuas ni una combinación de ambas: Chipaya donde el 95% es población Uru y el municipio de Carangas también en Oruro cuya población indígena bordea el 50%, compuesta por 1% de quechuas y el resto aymaras, factor que no lo define ni como aymara ni como una combinación.

### Mapa 8. Municipios de las tierras altas según presencia mayoritaria (más del 50%) de población indígena



Nota: Se clasifica como Aymara 1 cuando este pueblo indígena es igual o mayor al 83,3% con respecto a la población total de indígenas. Aymara 2 significa que este pueblo es mayor al 66,6% pero menor al 83,3%. Tiene la misma interpretación para Quechua 1 y Quechua 2. (Ver procedimiento utilizado en el punto 3.2 ¿Autonomías aymaras o quechuas?).

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad Técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

En el caso de los valles, los municipios quechua-aymaras son siete y son los siguientes: Urmiri de Potosí, Pelechuco y Ayata en el norte de La Paz, Challapata en Oruro, Mapiri y Tipuani en la provincia Larecaja de La Paz y Cajuata en Inquisivi también de La Paz. Son sectores fronterizos entre los dos pueblos y se encuentran principalmente en el norte paceño y valles de La Paz.

También en valles son cuatro los municipios mayoritariamente conformados por otro pueblo indígena no andino: Gutiérrez y Lagunillas en la provincia Cordillera de Santa Cruz, Huacaya en Chuquisaca y San Buenaventura en el norte paceño. A excepción del último, todos están poblados mayoritariamente por Guaranís, mientras que San Buenaventura está habitado por 16% de quechuas, 7% de aymaras y otros pueblos indígenas en un 29% (el resto, 48% no se reconoce indígena). Tiene predominancia indígena en total apenas por encima del 50% pero su conformación es bastante heterogénea y se puede afirmar que es el municipio ícono de interculturalidad, al menos de las tierras altas.

### 3.3. AUTONOMÍAS INDÍGENAS URBANAS

La Autonomía Indígena Originaria Campesina tiene un carácter ruralista en la Constitución porque las competencias asignadas son más afines al desarrollo rural y agropecuario y porque tanto su formación como funcionamiento depende de lógicas comunitarias que no necesariamente se replican en territorios urbanos.

Paradójicamente hay que resaltar que la mayoría de la población indígena vive en centros urbanos y existen municipios con importante población urbana como Viacha, Achacachi o Sica Sica. Si el espíritu de los cambios constitucionales es superar la exclusión de los pueblos indígenas, está claro que sus derechos no pueden ser reconocidos sólo mientras vivan en territorios rurales, ancestrales y aislados de las ciudades. Por tanto, el desafío pendiente es diseñar las autonomías indígenas de modo tal que las ciudades con mayoría indígena como El Alto tengan un modelo político a la imagen de su condición étnica que facilite a sus ciudadanos una relación más directa en las decisiones públicas, por ejemplo, a partir de la participación política según mecanismos comunitarios o el ejercicio de la justicia comunitaria en ciertos ámbitos.

Como ya hemos adelantado, en la ciudad de El Alto la participación ciudadana y comunitaria directa, tal como en las comunidades y ayllus, es más que difícil, salvo mediante referéndum o plebiscitos. Sin embargo, el mismo hecho de que su población proviene mayoritariamente de comunidades aymaras, constituye un elemento fundamental para pasar efectivamente de una democracia representativa a una democracia más participativa o deliberativa. En términos amplios, las formas comunitarias de participación política se pueden recuperar en el ámbito urbano para cualificar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Por tanto, las futuras autonomías indígenas en ámbitos urbanos tendrían que diferenciarse cualitativamente de sus pares rurales o de territorios no indígenas por practicar formas de democracia participativa inspirada en la lógica comunitaria o indígena, además de la democracia representativa.

Se justifica la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de formas comunitarias de participación política para el ámbito urbano, porque éstas tienen potencial para recoger mejor las experiencias y conocimientos de los ciudadanos sobre sus necesidades sociales o públicas. Estos mecanismos de canalización de los intereses tendrían que estar contextualizados según

la complejidad y realidad urbana. En términos de elección de autoridades ejecutivas y legislativas, ello significa combinar el sistema de “un ciudadano un voto” con formas de elección colectivas mediante asambleas o cabildos. Esto no es del todo novedoso. Es normal que previo al voto en urnas, los candidatos generalmente transiten por elecciones previas de carácter colectivo ya sea al interior de los partidos políticos o en otras esferas como juntas de vecinos u organizaciones. Sin embargo, no por ello significa que sean espacios de participación política altamente democráticos, al contrario, pueden estar muy restringidos a los militantes o incluso cúpulas de los partidos o de las organizaciones participantes.

Entonces, las autonomías indígenas urbanas podrían estar instituidas sobre la base de un sistema político y electoral (normas, instituciones y procedimientos) en el que se practiquen elecciones según la lógica comunitaria o colectiva combinada con la votación individual en urnas. En esa línea, una de las tantas opciones que se puede estudiar es la elección en dos etapas: elecciones comunitarias y elecciones generales. La primera sugiere procesos de selección de candidatos mediante asambleas o cabildos sin que ello limite o excluya la participación política de ciudadanos independientes no indígenas. La segunda más bien hace referencia a un proceso electoral final que permita a los votantes elegir sin importar su afiliación partidaria.

La constitución de la autonomía indígena en ámbitos urbanos no termina en un sistema de participación política y electoral distinto sino que es apenas uno de sus componentes. Existen otras competencias propias de los pueblos indígenas y que son posibles de desarrollar en los ámbitos urbanos, como es el caso de la justicia comunitaria, donde las autoridades nombradas para ello podrían ejercer sus mandatos de acuerdo a sus tradiciones, derecho propio y dentro de sus competencias a precisarse en la Ley de Deslinde Jurisdiccional, que ordena la Constitución. Desde luego que las normas y procedimientos propios preferentemente tendrían que atender conflictos de carácter privado de familias indígenas y el Estado debería garantizar que las decisiones indígenas sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas, además de velar para que las actuaciones no sean atentatorias a los derechos humanos y universales.

### Cuadro 5. Municipios mayoritariamente (mayor al 50%) urbanos e indígenas

Región	Número de municipios	Población indígena (%)	Población indígena de 15 años o más	Población indígena urbana	Población indígena rural
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>70,95</b>	<b>1.368.913</b>	<b>1.264.607</b>	<b>104.306</b>
<b>Altiplano</b>	<b>6</b>	<b>79,99</b>	<b>441.704</b>	<b>420.663</b>	<b>21.041</b>
Achocalla	1	91,35	8.257	5.519	2.738
El alto	1	81,29	319.668	318.272	1.396
Viacha	1	87,79	25.931	15.005	10.926
Machacamarca	1	83,73	2.238	980	1.258
Oruro	1	58,43	76.860	76.697	163
Uyuni	1	77,37	8.750	4.190	4.560
<b>Valles</b>	<b>13</b>	<b>68,28</b>	<b>891.842</b>	<b>819.700</b>	<b>72.142</b>
Sucre	1	61,39	84.027	73.760	10.267
Cochabamba	1	60,25	207.503	207.394	109
Colcapirhua	1	66,92	17.783	17.642	141
Punata	1	77,32	12.912	6.620	6.292
Quillacollo	1	72,03	47.182	33.962	13.220
Sacaba	1	72,25	51.566	38.689	12.877
Tiquipaya	1	72,61	16.616	11.372	5.244
La Paz	1	61,22	338.352	336.242	2.110
Huanuni	1	74,97	8.592	6.369	2.223
Llallagua	1	84,91	18.838	14.635	4.203
Potosí	1	70,54	63.689	56.797	6.892
Tupiza	1	61,47	14.142	7.163	6.979
Villazón	1	51,74	10.640	9.055	1.585

<b>Llanos</b>	<b>8</b>	<b>68,54</b>	<b>35.367</b>	<b>24.244</b>	<b>11.123</b>
Reyes	1	61,39	3.907	2.142	1.765
Ascensión de Guarayos	1	61,14	5.360	3.945	1.415
Cármén Rivero Torrez	1	70,67	1.985	1.071	914
Fernández Alonso	1	71,65	4.817	3.591	1.226
Puerto Quijarro	1	51,35	3.965	3.782	183
Roboré	1	74,99	6.831	4.390	2.441
San José de Chiquitos	1	64,44	5.839	3.831	2.008
Urubichá	1	92,69	2.663	1.492	1.171

La clasificación urbano/rural se realizó sobre la población total, no sólo sobre la población indígena.

Según Galindo (2008) a nivel nacional existirían 40 municipios predominantemente urbanos de entre 172 municipios con más de 65% de población indígena, que por ser urbanos, no aplicarían para municipios indígenas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2001.