



# **BOLIVIA POST-CONSTITUYENTE**

## **Tierra, territorio y autonomías indígenas**

**Memoria del Seminario Internacional  
La Paz 26, 27 y 28 de octubre 2009**

**International Land Coalition - Fundación TIERRA**



La Fundación TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:  
EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo  
ICCO: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo

El Seminario Internacional fue apoyado por:  
Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC)  
Fundación Interamericana (FIA)  
Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED)

Editor: Fundación TIERRA  
Diciembre de 2009  
Calle Hermanos Manchego N° 2566  
Tel: (591-2) 243 2263  
Fax: (591-2) 211 1216  
Email: fundaciontierra@ftierra.org  
Sitio web: www.ftierra.org

Edición: Andrea Urioste E.  
Cuidado de edición:  
    Carlos Sotomayor  
    Floriana Soria Galvarro  
Fotografías: Fundación TIERRA

© Fundación TIERRA, 2009  
ISBN: 978-99954-770-0-4  
DL: 4-1-136-10  
Impreso en Bolivia

Impresión: Punto de Encuentro  
Tel: (591-2) 222 4987 – encuentro@entelnet.bo

Presentación 7

Prólogo 9

## I. LOS RETOS POST-CONSTITUYENTE

Bolivia Post-Constituyente: El proceso constituyente que aún no termina  
*Álvaro García Linera*  
*Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia* 13

Los avances de la Nueva Constitución Política del Estado: Territorio, riqueza y trabajo para vivir bien  
*Elías Quelca*  
*Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo - CONAMAQ* 17

El período post Nueva Constitución Política del Estado: Avances, decepciones y retos del periodo post-Constituyente en el Ecuador  
*Floresmilo Simbaña*  
*Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador* 19

## II. NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Derechos indígenas en la nueva Constitución Política del Estado: Se reconstruye un país plural, sin la ficticia uniformidad de todos  
*Xavier Albó*  
*Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA* 23

Democratización y descentralización en Bolivia: Incorporación plena de las instituciones endógenas  
*Iván Finot*  
*Experto en descentralización* 27

Organización territorial del Estado: Hacia un nuevo constitucionalismo latinoamericano  
*William Bascopé Laruta*  
*Especialista en autonomías* 31

Reformas de los órganos del Estado: El carácter filosófico del vivir bien  
*Rebeca Delgado*  
*Ex miembro de la Asamblea Constituyente* 35

### III. TIERRA, TERRITORIO Y REFORMA AGRARIA

Reforma Agraria en América Latina: La Reforma Agraria en América Latina no ha culminado <i>Laureano del Castillo</i> <i>Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES Perú</i>	39
Mujer, tierra y empoderamiento en América Latina Propiedad de activos y poder de negociación de las mujeres <i>Carmen Diana Deere</i> <i>Universidad de Florida y FLACSO - Ecuador</i>	41
Latifundio y situación agraria en Brasil: Brasil: En diez años, la concentración de la tierra se ha agudizado <i>Igor Ojeda</i> <i>Periodista de Brasil</i>	45
Agrocombustibles en Bolivia: "El tema no es la energía, es el mercado energético" <i>Pablo Villegas</i> <i>Centro de Documentación e Información de Bolivia - CEDIB</i>	49

### IV. REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

Balance de la reforma agraria en Bolivia La reforma agraria inconclusa <i>Miguel Urioste</i> <i>Fundación TIERRA</i>	55
La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria nace del paradigma del cambio de modelo agrario <i>Cliver Rocha</i> <i>Director Nacional de Distribución de Tierras</i>	59
Oportunidades y desafíos para el acceso a la tierra en Bolivia: La reforma agraria como un proceso estructural <i>Malcolm Childress</i> <i>Banco Mundial</i>	63

### V. TERRITORIO Y DERECHOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Desafíos de las tierras comunitarias de origen en Bolivia: Tierras bajas: gobernanza, recursos naturales y tierra <i>Zulema Lehm</i> <i>Investigadora independiente</i>	67
Derechos indígenas y explotación de recursos naturales en Perú: La tragedia de Bagua en contexto <i>Ramón Pajuelo</i> <i>Centro Bartolomé de las Casas, Perú</i>	71
Nuevas políticas extractivas en América Latina: La paradoja de la riqueza: ¿cómo traducir rentas extractivas en desarrollo territorial? <i>Anthony Bebbington</i> <i>Universidad de Manchester, Inglaterra</i>	75
Derechos territoriales indígenas en Colombia: Colombia: un acuerdo constitucional para la paz <i>Sergio Coronado</i> <i>Centro de Investigación y Educación Popular CINEP - Colombia</i>	79

## VI. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES E INDÍGENAS

Democracia y gobiernos indígenas en América Latina: Luchas por la democracia local en los andes <i>John Cameron</i> <i>Universidad de Dalhousie, Canadá</i>	85
Autonomías indígenas: La autonomía indígena apenas comienza <i>Gonzalo Colque</i> <i>Director Fundación TIERRA</i>	89
Desarrollo con identidad cultural: El patrimonio cultural y natural como instrumento de lucha contra la pobreza <i>Claudia Ranaboldo</i> <i>Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP</i>	93
Empoderamiento indígena vía Participación Popular: El empoderamiento de la Participación Popular <i>Roxana Liendo</i> <i>Plan Vida - Gobierno de Bolivia</i>	97

## VII. LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN BOLIVIA

Retos de las autonomías indígenas en Bolivia: Naciones y pueblos indígena originario campesinos preexistentes al Estado <i>Carlos Romero</i> <i>Ministro de Autonomías</i>	103
Las autonomías indígenas en Bolivia: Construir un país a nuestra manera... indígenas y no indígenas <i>Adrián Aspi Cosme, Alcalde de Jesús de Machaca,</i> <i>Carlos Bazán, Representante del Municipio de Charagua</i> <i>Ángel Vallejos, Alcalde de Mojocoya,</i>	107

## VIII. ANEXOS

Participación de la sociedad civil en el seminario	113
Programa	117
Constitución Política del Estado	121



## Bolivia post-constituyente

---

[Bolivia] es un país sorprendente. Resulta prácticamente imposible una planificación, no ya a largo plazo, ni siquiera a medio. Se vive en el momento político, en el día a día. En estos términos Francisco Pineda retrató la inestabilidad social y política que se vivió en Bolivia en vísperas de la Asamblea Constituyente, el año 2006<sup>1</sup>. Volcando la mirada un poco más atrás, podemos constatar que no se trató de un conflicto puntual sino recurrente y estructural, exteriorizado en pueblos indígenas y campesinos en permanente movilización y partidos políticos en crisis. En tan sólo cinco años –2000 a 2005– tuvimos cinco Presidentes: Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez.

Hoy la situación luce distinta. Poco después de haberse promulgado la Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), es evidente que se ha materializado uno de los puntos de inflexión más relevantes de nuestra historia. Evo Morales avanza hacia la fundación del nuevo Estado. Su legitimidad se sustenta en su ratificación como Presidente con el 64% de votos que además permite a su partido alcanzar más de dos tercios de representantes en la Asamblea Plurinacional. El mismo día de la elección, 6 de diciembre de 2009, Evo Morales ha dado una línea política inequívoca a sus seguidores: profundizar y acelerar el proceso de cambio. En esa línea, los operadores políticos están planificando y ejecutando la aprobación de más de 100 leyes en los próximos meses y años, leyes que –desde el punto de vista de interés nacional– deberían revertir la exclusión y marginación de la mayoría indígena y sentar bases para una sociedad con mayor justicia y menos pobreza. El gobierno no tiene una real oposición parlamentaria, por tanto, ya no puede echar la culpa a los opositores. Pero ello si bien es una ventaja parlamentaria para el MAS, no garantiza que los bolivianos podamos alcanzar a diseñar –y pongamos a funcionar– un Estado capaz de responder con claridad a nuestros grandes problemas nacionales.

Bolivia se encuentra en un nuevo periodo que se distingue fundamentalmente por dos procesos en curso. Uno, el proceso de transición con leyes y gobiernos subnacionales que harán de puente entre la forma de Estado vigente y el nuevo según la Constitución. Dos, el desarrollo legislativo de la Constitución que está en manos de la Asamblea Plurinacional con un paquete de 206 mandatos a Ley. Como reza el título del seminario que origina esta memoria, estamos ante el periodo de la Bolivia Post-Constituyente, en el entendido de que la Asamblea Constituyente ya culminó su labor. Pero desde una mirada más amplia podemos decir que el proceso constituyente no ha concluido, tal como explicó el Vicepresidente Álvaro García Linera en la ceremonia inaugural del seminario.

En la Fundación TIERRA estamos conscientes de la importancia de este periodo histórico y de las oportunidades que emergen para fundar –más allá de un nuevo Estado– una sociedad con mayor

---

1 Pineda, Francisco. Evo Morales: el cambio comenzó en Bolivia. Editorial Almuzara, 2007.

equidad, desarrollo y menos pobreza. Para ello, particularmente es clave la realización y el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos y naciones indígena originaria campesinas a partir de su amplio reconocimiento constitucional.

Sobre la base de esta convicción hemos organizado el Seminario internacional “Bolivia Post-Constituyente: tierra, territorio y autonomías indígenas” realizado el 26, 27 y 28 de octubre de 2009 en el Palacio de Comunicaciones de la ciudad de La Paz. Este evento organizado junto con la International Land Coalition (ILC) tuvo por propósito brindar un espacio público de discusión y diálogo además de recoger experiencias y lecciones de otros países. Todos los temas fueron abordados desde tres ejes temáticos: tierra, territorio y autonomías indígenas para tratar de entenderlos de forma integral y encontrar respuestas a la “cuestión indígena” irresuelta, principal obstáculo para la constitución de una Bolivia con ciudadanos iguales en derechos y desde nuestra pluralidad.

Esta memoria reúne en siete secciones una síntesis de ideas fuerza y argumentos preparados sobre la base de las ponencias presentadas por 17 expositores nacionales y 10 internacionales. En las dos primeras secciones se abordan los temas fundamentales para entender los retos post-constituyente y la nueva estructura del Estado. En las secciones tercera y cuarta se presentan síntesis de siete ponencias sobre la reforma agraria y temas vinculados como mujer y tierra, latifundio y agrocombustibles. En la quinta sección presentamos ponencias desde las experiencias de Bolivia, Perú y Colombia y una mirada latinoamericana comparativa, todas referidas a la territorialidad indígena y su vínculo con la explotación de recursos naturales renovables y no renovables. La sexta sección se ocupa de recoger las presentaciones sobre el empoderamiento indígena en territorios locales, sus efectos sobre la democracia, democracia y desarrollo y los posibles caminos a seguir. Finalmente, en la séptima sección nos hemos ocupado de las autonomías indígenas, nueva forma de gobierno subnacional a constituirse para la realización del autogobierno y la libre determinación de los pueblos indígena originario campesinos. Como señaló en el cierre del evento el Ministro de Autonomía, Carlos Romero, ello supone que los pueblos indígenas y sus instituciones se incorporan a la estructura territorial y administrativa de Estado, adquiriendo el estatus de Estado mismo.

Entregamos esta memoria confiados en que pueda formar parte –a modo de ayuda memoria– de la amplia lista de documentos de análisis, publicaciones leyes y decretos que nos faciliten una activa y mayor participación en la formación del nuevo Estado.

Queremos agradecer de manera muy particular a los/as 27 expositores/as nacionales e internacionales. La Internacional Land Coalition (ILC) merece un agradecimiento especial por su permanente apoyo al trabajo de la Fundación TIERRA. De igual manera reconocemos el apoyo brindado por la Fundación Interamericana (FIA) y el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED). La Universidad de Dalhousie de Canadá y el Archivo de La Paz nos han brindado valioso respaldo y orientación en metodología y organización temática. Andrea Urioste asumió la tarea de editora sintetizando y extractando los puntos más relevantes de las exposiciones. Finalmente expresamos nuestro agradecimiento a los cerca de mil asistentes que respondieron a nuestra convocatoria. Nuestro compromiso es continuar aportando los próximos años a la discusión de la Bolivia Post-Constituyente.

Gonzalo Colque  
Director  
Fundación TIERRA

# Prólogo

---

El proceso constituyente iniciado el año 2000 aún no concluye. Tras distintos momentos catalizadores de este proceso desde el inicio de la crisis estructural del Estado boliviano, el empate catastrófico, el cambio de gobierno, el despliegue constituyente y la bifurcación de la correlación de fuerzas, Bolivia vive hoy un momento caracterizado por el desarrollo constitucional, el cual se erige sobre un trípode inseparable: plurinacionalidad, autonomía y nuevo modelo productivo.

A su vez, la autonomía entendida como un logro para el futuro ejercicio pleno del derecho al autogobierno y libre determinación en un territorio definido, engloba dos conquistas en proceso de consolidación: tierra y territorio. Ello, en un contexto de reconocimiento de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como preexistentes al Estado, cuestiona si existe una incorporación plena de las instituciones endógenas al Estado y si la nueva Constitución Política del Estado excluye otro tipo de reconocimientos, generando una nueva separación entre lo indígena y lo no indígena.

Los tres ejes temáticos –tierra, territorio y autonomía indígena– permiten comprender lo avanzado desde la Reforma Agraria de 1953, el empoderamiento de la participación popular en 1994 –apropiada y readecuada desde el ejercicio de ciudadanía– y la consolidación de los territorios indígenas comunitarios en 1996, hasta hoy, cuando los pueblos indígenas tienen ante sí el reto del diseño de sus propios gobiernos sub-nacionales. Este abordaje desafía la reflexión y la planificación, con una visión integral, de la construcción de una Bolivia con igualdad de derechos, en un contexto de plurinacionalidad.

La incorporación de la autonomía indígena originaria campesina en la nueva Constitución Política del Estado es un avance frente a la histórica invisibilización de los colectivos indígenas en la estructura formal de autoridad del Estado boliviano. El acceso al poder político, económico y cultural se encuentra articulado a partir del control de la tierra, y para las culturas indígenas ancestralmente ligadas a la tierra y al territorio, éste es el fundamento de su demanda autonómica. Esta articulación se refleja en un patrón histórico donde los sistemas políticos autoritarios devienen de sistemas de producción bajo extensas superficies de tierra y relaciones laborales represivas, mientras que procesos más equitativos de distribución de la tierra resultan en sistemas políticos más democráticos.

Este momento de proceso constitucional y de reconocimiento de la autonomía indígena como uno de los cuatro tipos de gobiernos sub-nacionales, plantea el desafío de llevar a la práctica derechos reconocidos y cimentarlos más allá de lo reivindicativo y participativo y construir este nuevo modelo productivo, sobre una base autonómica, que genere desarrollo y reduzca la pobreza. La autonomía indígena ya ha comenzado, por iniciativa y decisión de los propios indígenas, con doce municipios encaminados para el referéndum para su adopción autonómica este 6 de diciembre.

Emerge, no obstante, una nueva tensión que va más allá de la simple contención del poder estatal por parte de los pueblos indígena originario campesinos, y es la de “ser y dirigir” Estado. Esta

nueva tensión contrasta dos visiones, por un lado, la que considera una rica tensión como una forma de defensa y resistencia local ante el Estado, y por otro, la que anticipa un conflicto latente ante una relación dicotómica contrapuesta.

El desarrollo constitucional boliviano en general, y la incorporación de las instituciones indígenas al Estado en particular, se constituye en un proceso punta de lanza en América Latina, donde, a diferencia de los movimientos indígenas de Ecuador, Guatemala o México, en Bolivia, éstos asumen el planteamiento de tomar el poder del Estado. La inclusión de los pueblos indígenas a nivel global deja ver al proceso boliviano como el más avanzado en términos de conquistas reales para los pueblos indígenas, mientras que otros procesos de redefinición constitucional han sido más instrumentales para salir de momentos de crisis.

Del tratamiento constitucional preferente de los derechos indígenas deviene el reconocimiento de la demanda de tierra y territorio como una conquista que, en el caso boliviano, ha logrado reales espacios de poder estatal, incorporación de instituciones endógenas y un efectivo poder de decisión sobre el acceso y uso de los recursos naturales. Contrariamente, los movimientos indígenas protagonistas de la lucha indígena en América Latina –Movimiento Sin Tierra en Brasil o el movimiento indígena Nasa en Colombia– se encuentran todavía en proceso de negociación para ocupar espacios reales de decisión, consolidar sus territorios indígenas y frenar el latifundio, más allá de los enunciados constitucionales de su reconocimiento.

Al desafío de la puesta en práctica de este nuevo diseño constitucional en Bolivia y la reconfiguración del Estado a partir de la identidad indígena le subyace el desafío de armonizar la emergencia de una visión hegemónica de la toma del poder por parte de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, frente a una invocación de la “igualdad” entre los bolivianos en esta nueva proyección de Estado.

En ese mismo tono, la reflexión y debate que hoy se abre para encontrar los mecanismos y herramientas para la autonomía indígena, desmitifica algunas creencias sobre la práctica comunitarista en Bolivia. La mayoría de los municipios que están optando por su autonomía no tienen propiedad colectiva del territorio y esto no debiera ser un requisito para su adopción. La legislación nacional reconoce la titulación colectiva de la tierra a pueblos indígenas, pero también reconoce el derecho a la distribución de la tierra al interior de los territorios. La realidad nos demuestra que en la práctica existe una tenencia mixta de la propiedad.

La “revolución agraria” proclamada por el gobierno no es un aspecto aislado dentro de la nueva reconfiguración del Estado. Es un tema central que refleja las demandas de los sectores indígenas y campesinos y que forma parte prioritaria del proceso de cambio que se vive en el país. No obstante, un balance de los alcances logrados hasta hoy dan cuenta que –a pesar de los avances en la titulación de los territorios indígenas o TCO– queda mucho camino por recorrer y que el latifundio en Bolivia no ha sido afectado significativamente.

Los logros, avances y desafíos expuestos en este proceso constituyente, y su enfoque ineludible desde el plano territorial y la concepción de un nuevo modelo productivo, obligan a pensar en la necesidad que tiene Bolivia de trascender la llamada “maldición de los recursos naturales” y lograr lo que en definitiva todo país busca, traducir las rentas de los recursos naturales en empleo y desarrollo nacional.

# I. Los retos post-constituyente





# El proceso constituyente que aún no termina

“... Aún no ha concluido el proceso constituyente, tenemos un Estado en transición...” asevera el Vicepresidente Álvaro García Linera, expositor del Seminario internacional Bolivia post-constituyente: Tierra, territorio y autonomías indígenas. Su presentación, dividida en dos partes, aporta una visión histórica, cíclica y de largo plazo; primero, a través de una mirada sobre la Bolivia post-constituyente como un “proceso constituyente” que aún no concluye; y segundo, al referirse a la arquitectura fundamental para este nuevo escenario constituyente.



Álvaro García Linera  
Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia

## La maquinaria política del Estado

### El Estado en transición

El Estado es una máquina política, una estructura política territorial que tiene la capacidad de haber consolidado exitosamente varios monopolios de reproducción de la vida social, material y espiritual de cualquier sociedad. Los monopolios de un Estado, contruidos a lo largo de la historia, son fundamentalmente tres: el monopolio de la coerción en el ámbito territorial, el monopolio de la tributación y el monopolio de las ideologías y símbolos predominantes de la sociedad en un territorio delimitado.

Estos tres componentes definen el funcionamiento de un Estado al interior de una sociedad.

Esta estructura política territorial funciona a partir de tres ejes que le dan coherencia y sentido histórico: primero, relación de fuerzas, segundo, institucionalidad y tercero, ideas fuerza. Los tres monopolios (citados anteriormente) que delimitan un Estado son fruto de una determinada correlación de fuerzas dentro de la sociedad, y el éxito de ciertas decisiones dependerá de la capacidad de influencia, control y direccionalidad de estos tres monopolios. Un Estado, en definitiva, es una correlación de fuerzas y será exitoso en la medida en que todos se sientan reconocidos en él, de lo contrario, será un Estado aparente.

Esa capacidad de influencia debe efectivizarse a través de leyes, decretos, reglamentos o burocracia. Ése es el eje institucional del Estado,

del cual el gobierno, que elegimos mediante voto, es un componente más. A cada correlación de fuerzas del Estado le corresponde cierto tipo de institucionalidad, lo que se denomina “maquinalidad” del Estado. Pero, para que funcione esta correlación de fuerzas y se establezca, y para que funcione la institucionalidad se requiere un “sentido común”, una idea fuerza respecto a estas decisiones y esa institucionalidad, esto es el “Estado idea”.

### Proceso constituyente, proceso de guerra política

#### Tres dimensiones del Estado: correlación de fuerzas, instituciones e ideología

Todo Estado, dentro del cual está el gobierno, tiene tres dimensiones: una dimensión de fuerzas relacional, una dimensión institucional y una dimensión de ideas dominantes y dominadas, que le dan coherencia, coerción y durabilidad a un Estado. Cuando una de esas tres dimensiones entra en crisis estamos ante lo que denominamos mutaciones estatales, aplicadas a la forma y no así al contenido.

Cuando las tres dimensiones entran en conflicto estamos ante una crisis de Estado de carácter estructural y, si esta crisis ocurre desde un plano de correlaciones de fuerza de largo plazo, estamos ante una crisis histórico-estructural del Estado. El periodo en que ocurre la crisis del Estado, la transición y la construcción de un nuevo Estado se denomina “proceso constituyente”, lo que ciertamente va más allá de un simple cambio de gobierno. El proceso constituyente boliviano se inició el año 2000 y, aunque estamos en la etapa final, aún no concluye.

“El proceso constituyente es un proceso de guerra llevado adelante por medios políticos. Cuando hablamos de un proceso constituyente no estamos hablando de un tema legal, estamos hablando de un tema de lucha de clases, lucha de sectores, lucha de identidades, lucha de grupos, lucha de colectividades. Éste es un proceso constituyente, sino, sería simplemente una reforma constitucional...”.

### La lava del volcán empieza a solidificarse

#### ¿Cuál es la arquitectura fundamental que diseña este nuevo escenario constituyente?

La erupción social, emanada como lava al principio, va a transformarse en roca. Esa transformación va a definir la nueva arquitectura constitucional. Ésta tiene tres ejes: el plurinacional, el autonómico y el nuevo modelo económico productivo. Este trípode va a regir la política boliviana por las siguientes décadas.

La plurinacionalidad se refiere básicamente al reconocimiento de dos igualdades. Primero, la igualdad de los bolivianos a derechos y garantías de carácter liberal, iguales independientemente del apellido, color de piel, idioma materno, vestimenta y origen agrario, urbano o laboral. Segundo, el reconocimiento de derechos de nación-pueblo al interior de la gran nación que se llama Bolivia. Compleja, pero fruto emergente del debate de los movimientos, esta arquitectura conforma la plurinacionalidad y el reconocimiento de derechos colectivos de la nación cultural al interior de la nación estatal.

La configuración del Estado plurinacional boliviano proviene de la demanda autonómica como forma de contención al Estado neoliberal, pero con una fuerte y sólida lectura del movimiento social indígena que ha condicionado el Estado plurinacional. A diferencia de la reflexión zapatista, del movimiento indígena ecuatoriano y del movimiento indígena guatemalteco, en Bolivia los principales movimientos sociales indígenas asumen el planteamiento de tomar el poder del Estado, de “ser” Estado y no simplemente de contención del poder estatal. Son dos lógicas, una es la de resistencia, la otra es la del poder soberano.

### Una nueva tensión o conflicto

“...somos Estado y dirigimos el Estado...”

De la representación en el Estado y la autonomía indígena como contención y resistencia territorial

### Los seis momentos del proceso constituyente boliviano

- 1 **Primer momento:** Visibilización de la crisis estructural del Estado. El Estado y sus gobiernos no funcionan, no son obedecidos, no seducen, no convocan y no controlan territorialidad (abril de 2000, demanda de agua y tierra). A partir de allí se define el nuevo sujeto constituyente para modificar posteriormente la estructura del poder del Estado.
- 2 **Segundo momento:** Empate catastrófico, apelativo para una situación de crisis cuando el Estado, con sus instituciones atrofiadas, ya no controla territorialidad, no seduce ni convoca población y comienza a ser confrontado por otro proyecto de sociedad u otra voluntad estatal. Esta voluntad emerge expresada como nueva demanda, fuerza y liderazgo; un poder dual, pero sin capacidad de disputa de poder territorial (octubre de 2003, El Alto, Cochabamba y Chapare). Este segundo momento, define en Bolivia una nueva agenda de voluntad de poder, expresada en la demanda de nacionalización de los recursos naturales, asamblea constituyente y fin del neoliberalismo.
- 3 **Tercer momento:** Disputas y modificaciones en el ámbito gubernamental (diciembre de 2005, triunfo electoral de Evo Morales). El cambio de gobierno en democracia dentro del "proceso constituyente".
- 4 **Cuarto momento:** Despliegue constituyente o suspensión constituyente. Cuando se expande la fuerza social que proyecta una nueva estatalidad se desata el "despliegue constituyente". Contrariamente, cuando existe un congelamiento de ese proyecto estatal emergente -vigente pero no efectivo- ocurre una "suspensión constituyente" (bloqueo a la Asamblea Constituyente).
- 5 **Quinto momento:** Punto de bifurcación o momento en el que la vieja correlación de fuerzas retoma el control del Estado por vía democrática o golpe de Estado o momento en el cual las fuerzas emergentes se consolidan en un nuevo bloque de poder. Es un momento corto, casi guerrero, en el que se enfrentan "ejércitos sociales" y se define en pocos días el curso de la historia. En el caso boliviano entre agosto de 2008 y la realización del Referéndum de enero de 2009, con la aprobación de un nuevo texto constitucional.
- 6 **Sexto momento:** Desarrollo constitucional. Momento descrito por Robespierre cuando alega que "un estado constitucional es aquel en el que se aplica la constitución en estabilidad para proteger al ciudadano del Estado" y un Estado constituyente es aquel en que las fuerzas sociales emergentes se defienden de los enemigos con toda la fuerza posible.

local ante el Estado, emerge una nueva tensión entre: "somos Estado" y "dirigimos el Estado". Hoy, ser Estado y autonomía para defenderse del Estado se plantea como una rica tensión y no así como una contradicción.

Álvaro García Linera habla de la voluntad estatal del movimiento indígena y de la precaución que toma dicho movimiento frente al Estado. Considera además que éste es el aporte más sustancial del proceso boliviano actual, y concluye su exposición sosteniendo que la transición de la memoria histórica del movimiento indígena enfrentado con el Estado, a una concepción de empoderamiento y soberanía, donde el indígena conduce el Estado, renace ahora con Evo Morales y el conjunto del movimiento social.

"Como en ningún otro lugar de América Latina, el movimiento indígena en Bolivia está ante un momento excepcional, cuyos resultados, de ser exitosos, van a dar fin a lo que se ha denominado la vida y el Estado colonial".

Álvaro García Linera  
Octubre 26, 2009



## Los avances de la nueva Constitución Política del Estado

# Territorio, riqueza y trabajo para vivir bien

Elías Quelca, ex máxima autoridad del CONAMAQ y autoridad originaria del gran Collasuyo que ahora se llama Bolivia, dirige sus primeras palabras al público en aymara -su lengua originaria- y prosigue su discurso luego en castellano: *“Nuestros ancestros, hace miles de años... son la raíz, la marka, el ayllu, el suyu... Así vivían nuestros antepasados, con toda su identidad, sus trabajos y actividades. Sus autoridades eran elegidas por ellos mismos. Elegían a quien era más responsable en el lugar, eran elegidos directamente, no había el voto secreto”.*



Elías Quelca  
Concejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo - CONAMAQ

### Territorio recuperado

Con la nueva Constitución Política del Estado se logra la reconstitución de nuestros territorios, que ya no se llaman “comunidades”, se han recuperado las markas y ayllus del Collasuyo. Es una lucha por elegir nuestras autoridades de manera directa. Evo Morales ha sido elegido por “nosotros” y estamos con él.

Después de mucho esfuerzo y tropiezos en la Asamblea Constituyente, nuestros representantes, elegidos por voto, han logrado una nueva Constitución Política del Estado, y, a través de ella, tierra y territorio. Pero además, y con mucho sacrificio, se ha logrado el reconocimiento del Estado Plurinacional. Bolivia es reconocida

mundialmente como un Estado Plurinacional y esto significa “unión”, *“todos somos hermanos y hermanas”.*

### Riqueza de los recursos naturales

Nosotros somos dueños originarios porque somos de este país y tenemos nuestro derecho a la tierra y territorio. Sabemos cómo debemos explotar nuestras riquezas. *“Hoy en día, con la nueva Constitución Política del Estado tenemos que mejorar nuestra vida, ¿cómo?, trabajando nuestro territorio porque él nos da toda la riqueza, esa riqueza nos va a abastecer a todos”.* Para que Bolivia sea grande y productiva y para salir de la pobreza hay que trabajar. CONAMAQ está en ese camino,

debemos abastecernos a nosotros mismos y a otros países.

La nueva Constitución Política del Estado (CPE) reconoce la autonomía regional, municipal y departamental. Pero ya nuestros antepasados tenían su propia autonomía, ellos mismos manejaban y administraban correctamente. No existían robos ni asaltos, si ahora existen, es porque nos han invadido y nos han traído toda clase de costumbres. En la nueva CPE el originario tiene varios derechos. Uno de ellos es el derecho a la consulta a través de nuestras autoridades; otro, es la defensa de nuestros recursos naturales. Antes nos cobraban por el agua, pero nadie compra agua, el territorio nos da el agua, por eso la lucha, para recuperar nuestros recursos naturales. Cada ayllu o marka tiene potestad para defender sus recursos naturales, pero es el gobierno el que administra.

La contaminación está trayendo muchas enfermedades para el campesino que trabaja con ganado o para los que vivimos en centros mineros. *“Reclamamos... deben consultarnos para explotar los recursos naturales”*.

### Trabajo para vivir bien

Nosotros como indígenas originarios tenemos que cumplir lo que dice la CPE porque fue elaborada por nuestros hermanos y hermanas. Por eso agradecemos a Evo Morales, porque nos ha dado esta opción. Pero los indígenas originarios tenemos que ser “responsables” en el manejo de nuestro territorio. Nos han acostumbrado a trabajar “pero en su territorio”, por eso hemos reclamado, si no tenemos territorio ¿dónde vamos a trabajar? Nosotros estamos haciendo el esfuerzo de trabajar para que ya no exista hambre ni pobreza en un país tan rico como Bolivia.

“Hemos luchado para rescatar nuestros hidrocarburos, y nos ha costado sangre. El apoyo tiene que ser nuestro, ¿con qué?, con trabajo. Nosotros los campesinos vamos a seguir trabajando, y ahora le toca al gobierno reconocernos y solucionar nuestros problemas”.

Elías Quelca  
Octubre 26, 2009

## Avances, decepciones y retos del período post-constituyente en el Ecuador

Floresmilo Simbaña es asesor de Tierra y Territorio de la Organización Regional de la Sierra del Ecuador, afiliada a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), presenta los avances, decepciones y retos del periodo post-constituyente. Al igual que en Bolivia, dice, en su país hoy se debaten estos temas al calor del diseño de una nueva estructura jurídica dentro de los Estados.

*“Ecuador también pasa a ser un Estado Plurinacional, al menos eso dice, habrá que ver si se lo puede llevar a la práctica”.*



Floresmilo Simbaña  
Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador

Tierra y territorio, un tema tratado esporádicamente en las veinte constituciones políticas del Ecuador, da cuenta de un país bastante convulsionado a lo largo de su historia. No fue sino hasta 1998 –en la penúltima CPE– que el tema de “territorios indígenas” fue tratado a nivel del poder legislativo, aunque fuera de manera conceptual, pues nunca se desarrolló ninguna ley secundaria.

Los procesos de redefinición constitucional en Ecuador han sido “instrumentales”, para salir de la crisis. Los vehículos del proceso fueron las movilizaciones sociales como irrupción de los movimientos sociales y las pugnas al interior de los bloques de poder. Las dos últimas CPE (1998 y 2008) fueron motivadas por movilizaciones

sociales. En 1994, el gobierno de entonces dio por concluido todo proceso de reforma agraria con el argumento de que ya no era necesario redistribuir tierra sino desarrollar el agro. “Se quitó la ley de reforma agraria y se puso la ley de desarrollo agrario poniendo la tierra y el agua al mercado”. Tras una movilización multitudinaria el gobierno retrocedió y reconoció el recurso agua como un recurso estratégico del Estado.

Sin embargo, con relación al recurso tierra, el movimiento indígena presionó por un proceso de reforma agraria, pero el resultado fue la reconcentración de la tierra por la vía de la agroindustria y el monocultivo de la soya y el plátano. De igual forma, se reconcentraron territorios privatizando 7 millones de ha (datos

de 2006) para usos de minería, hidroeléctrica e incluso manejo ambiental.

El modelo de Estado interventor fue desmontado con la CPE de 1998. Emergió una constitución avanzada en cuanto a derechos, pero la estructura económica e institucional seguía el modelo neoliberal. Ese año, a pesar de ser uno de los momentos más fuertes del movimiento indígena, predominó el neoliberalismo. Si bien se reconocieron derechos colectivos a pueblos indígenas y administración de justicia propia, no se crearon mecanismos para hacerlos viables, ni en la propia CPE, ni en leyes secundarias. Uno de los mayores avances de la nueva CPE ecuatoriana es el reconocimiento de los “derechos de la naturaleza”, camino político jurídico para propender al control territorial por parte de los pueblos indígenas, principalmente del agua.

A pesar del reconocimiento –aunque ambiguo– que la CPE de 2008 hace sobre tres categorías de territorio –indígenas, étnicos y especiales–, el

movimiento indígena considera éste como un retroceso por las condiciones que se imponen para convertir a un territorio en territorio indígena, condiciones que hacen el proceso inviable. Por ello, los indígenas hoy nos encontramos en un proceso de negociación con el gobierno para hacer conocer el concepto con el que entendemos nuestros territorios, que no está dentro del actual ordenamiento territorial y que más bien mezcla elementos culturales, sociales, espirituales, y de control territorial, con capacidad autónoma para manejarse, queremos que el Estado Plurinacional de Ecuador vaya más allá de un simple concepto constitucional.

“El movimiento indígena no tiene ninguna intención secesionista...y no ha apelado al desconocimiento del proceso de cambio actual...”.

Floresmilo Simbaña  
Octubre 26, 2009

## II. Nueva estructura del Estado





## Derechos indígenas en la nueva Constitución Política del Estado

# Se reconstruye un país plural, sin la ficticia uniformidad de todos

---

*“Vivimos un momento oportuno para promover una discusión e implementación responsable de las autonomías indígenas”. Xavier Albó, dedicado y reconocido investigador sobre la “cuestión indígena” en Bolivia, con el ánimo de promover el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas, mira más allá y ofrece algunas ideas para superar el conjunto de tensiones y contradicciones sociales, económicas, políticas y culturales heredadas hace más de 500 años.*

---



Xavier Albó

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

Albó señala una simple motivación de fondo sobre los “derechos indígenas”. Asevera que la incorporación de los derechos indígenas en la nueva Constitución Política del Estado debe ser entendida como un hecho esencial en la reforma estatal. Argumenta que la incorporación de los derechos indígenas no debe ser tratada como la inscripción de un capítulo más sobre derechos en una nueva constitución. Concluye sosteniendo que el tratamiento de los derechos indígenas da un vuelco a toda la Constitución, que ahora interpreta lo indígena como una parte esencial de todo el Estado.

### **Bolivia es un país mayoritariamente indígena**

**“...se hace justicia sobre una asignatura pendiente desde 1825...”**

Las naciones y los pueblos indígena originarios campesinos representan el 62% de la población boliviana. La Constitución del Estado boliviano debe reconocer e interpretar, de manera explícita y efectiva, ese significativo peso. Esto ha originado profundos debates sobre si esta Constitución debiera ser o no “fundacional”. Xavier Albó considera que en cierta medida ésta sí es una Constitución Política del Estado (CPE) fundacional. No obstante, el tema de fondo señala que la nueva CPE “hace justicia” sobre una asignatura pendiente desde 1825, que no fue tratada en su verdadera magnitud, ni en la Constitución de 1938 ni en la Revolución de 1952.

El artículo primero se condensa en el concepto de “pluralidad”, una palabra que describe

### Los dos primeros artículos de la nueva Constitución Política del Estado

#### Artículo 1.

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

#### Artículo 2.

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

*Bases fundamentales del Estado: derechos, deberes y garantías  
Capítulo Primero: Modelo de Estado  
Constitución Política del Estado de Bolivia*

la esencia de la nueva CPE. A partir de ese reconocimiento nace la denominación de Estado de Derecho Plurinacional y Comunitario y se extiende el concepto de pluralidad a los ámbitos político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. El artículo 2 de la nueva CPE expresa ese “gran derecho” que tiene la mayoría de la población boliviana –la indígena– de ser representada como tal, dentro del Estado.

“Pluralidad es una palabra que especifica mejor todo lo de la nueva CPE. El tema central es que por fin se reconstruye un país no con la ficticia uniformidad de todos”.

### Cinco palabras, un único concepto

#### Naciones y pueblos indígena originario campesinos

El término “naciones y pueblos indígena originario campesinos” evoca, en realidad, un único concepto, el de la pluralidad. La conjunción de estas cinco palabras emerge del reconocimiento y respeto al derecho de ser llamado de acuerdo a los usos y costumbres de cada nación o pueblo. Esta larga denominación incluye en su seno un argumento muy fuerte, que contrasta diametralmente con el concepto impuesto por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) durante la Revolución de 1952. Ese año se impuso una

única denominación –la de “campesino”– con el argumento de que bajo la universalización de los ciudadanos se combatiría la discriminación. La historia nos ha demostrado que la “pluralidad” se ha impuesto y, 50 años después, el sentido de individualidad en lo colectivo, prevalece.

“La denominación de “campesino” era una máscara, una ficción de que éramos todos iguales bajo la etiqueta de bolivianos. Así perdían sus identidades como pueblos”.

### El camino hacia la autonomía indígena

La primera vez que de alguna forma llegó a la Constitución el reconocimiento de las comunidades, (aparte de la Constitución de 1938 que reconocía las comunidades indígenas) fueron los cambios constitucionales de 1994, la constitucionalización del Convenio 169 de la OIT y la posterior aprobación de la Ley INRA en 1996, que otorgaron a las comunidades indígenas derechos de uso sobre la tierra y otros recursos, la posibilidad de tener sus autoridades según sus propias normas y resolver sus conflictos internamente.

A partir de la CPE de 1938 hubo una evolución en cuanto al reconocimiento de las comunidades indígenas. Sin embargo esto se visibiliza con mayor énfasis desde el reconocimiento del dere-

### ¿Puede existir autonomía indígena aunque no exista la propiedad colectiva del territorio?

La mayoría de los municipios que están optando por su autonomía no tienen propiedad colectiva del territorio y esto no es esencial. La confusión sobre este tema viene desde el tratamiento de las reformas constitucionales de 1994 cuando se trataba al "territorio" como una extensión de la "propiedad de la tierra" pero que excluía los recursos de subsuelo, suelo y sobrevuelo. Posteriormente se avanzó hacia considerar el "territorio" como aquel espacio sobre el cual se tiene jurisdicción y sobre el cual se puede tomar decisiones. En rigor, una jurisdicción no implica nada sobre la propiedad colectiva de la tierra.

Debido a este enfoque inicial, dentro de la nueva Constitución Política del Estado, se establecieron dos caminos para optar por la autonomía, el municipal y la transformación de las actuales TCO en TIOC. En este sentido, cuando la NCPPE habla de "territorio indígena" pareciera que lo equipara con "propiedad sobre la tierra". Pero cuando se habla de autonomía se entiende ésta como una "entidad territorial".

*"El hecho de no tener acceso a una parte del territorio no hace que dejen de ser naciones y pueblos indígena originario campesinos".*

Entrevista a Xavier Albó  
Octubre 27, 2009

cho campesino a sindicalizarse, hasta la reforma constitucional de 1994 y la posterior aprobación de la Ley INRA en 1996, año en que se incorpora y reconoce una forma de propiedad de la tierra a través de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), con autoridades propias y pluralidad jurídica para resolver los conflictos de manera interna.

Pero la diferencia sustancial con la nueva CPE está en que, a diferencia de las reformas anteriores que incorporaban nuevos derechos dentro de regímenes específicos, ésta los incorpora en la primera parte, dentro del modelo de Estado, y en la tercera parte, referida a la estructura y organización territorial del Estado.

En referencia a las TCO, Xavier Albó concluye su presentación anotando una discrepancia referida a los requisitos exigidos a las TCO para convertirse en Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) con autonomía y es que, a decir de Albó, *"la autonomía indígena debería ser posible aún cuando no exista una propiedad colectiva del territorio"*.

Sin duda, el diseño legal e institucional de las autonomías indígenas y su aplicación práctica merecerán un efectivo debate en lo que respecta a los derechos colectivos e individuales dentro de formas colectivas de propiedad de la tierra.

Xavier Albó  
Octubre 27, 2009



# Incorporación plena de las instituciones endógenas

Iván Finot, experto en descentralización, habla sobre la democratización y descentralización del Estado desde una mirada histórica y un enfoque neo-institucionalista. Su idea fuerza se sustenta en que la nueva Constitución Política del Estado no incorpora plenamente las instituciones endógenas desarrolladas históricamente en ámbitos locales, y enlaza esta visión de institucionalidad para explicar, en parte, la razón del subdesarrollo boliviano.

*“Superar nuestro problema de subdesarrollo depende de lograr una institucionalidad endógena”*



Iván Finot  
Experto en descentralización

## Una hipótesis osada: La nueva CPE no incorpora plenamente a las instituciones endógenas

El enfoque institucionalista plantea que la economía no funciona automáticamente, sino a partir de instituciones construidas históricamente. Por tanto, cuanto menos institucionalidad endógena exista en la sociedad, será más difícil llegar a consensos y el desarrollo económico tendrá más trabas y costos de transacción. *“En nuestro país se ha avanzado mucho con la nueva CPE, pero aún falta”.*

Las instituciones son los límites formales e informales a las acciones privadas. Las instituciones, traducidas en normas y mecanismos de

cumplimiento son esenciales para el desarrollo económico. Esta concepción institucionalista trasciende a la “organización” porque éstas cambian a lo largo del tiempo, a diferencia de las instituciones que evolucionan lentamente.

## Una visión histórica: Lo formal era exógeno y lo informal era endógeno

Hasta 1825 hubo un desarrollo institucional endógeno en lo local. El mundo urbano se organizó en un sistema jerarquizado, a partir de los cabildos, ahora llamados municipios, forma organizativa y representativa propia de los europeos fundadores. El mundo rural indígena, a su vez, mantuvo

### ¿Qué falta en Bolivia para llegar a una institucionalidad endógena plena?

El mayor obstáculo para el desarrollo de las fuerzas productivas en Bolivia es el antagonismo que aún subsiste entre una institucionalidad endógena y una institucionalidad formal surgida de otras realidades e impuesta desde la fundación de la República. La segunda no ha logrado imponerse sobre la primera y aún tienden a subsistir las instituciones coloniales como la prebenda y el centralismo, dando lugar en la República al clientelismo.

Hasta 1994 se excluyó al mundo rural local de la estructura territorial del Estado, y esta exclusión permitió que en dicho ámbito se siguiera desarrollando una institucionalidad endógena que demuestra su superioridad frente a la exógena a la hora de organizar la vida en común y definir equitativamente derechos y obligaciones. Pero la Ley de Participación Popular, si bien incorporó al Estado a la población rural, no hizo lo propio con su institucionalidad. Desconoció las capacidades gubernativas de las comunidades campesinas y las juntas de vecinos –fundadas en dicha institucionalidad endógena– y, en cambio, las reconoció tan sólo como organizaciones sociales con fines participativos en el gobierno municipal.

El camino para desarrollar una institucionalidad endógena plena pasa por, simultáneamente, reconocer y desarrollar las instituciones de estas organizaciones territoriales de base (todas y todos los residentes en sus circunscripciones deberían tener igual derecho a participar) y transformar tales organizaciones en órganos básicos de autogobierno. Los gobiernos municipales deberían tener un papel subsidiario respecto a estos gobiernos de base.

Ello no sería obstáculo para que, a su vez, las autonomías indígenas transformaran en derecho positivo sus propias instituciones, tal cual lo decidieran autónomamente. Por lo demás, en el mundo municipal –y en el Estado boliviano– sólo se estaría adoptando plenamente una institución endógena que sin duda se aplicará en las autonomías indígenas: el papel subsidiario de los órganos de gobierno de ámbito más amplio –por ejemplo la *marka*– respecto a aquellos de ámbito menor –el *ayllu* y la *pachaka* (la comunidad)–.

Entrevista a Iván Finot  
Octubre 27, 2009

un sistema horizontal de comunidades bajo el control de un gobierno central.

Con la Independencia, en el año 1825, se intentó reemplazar lo existente –que durante varios siglos se nutrió tanto del modelo europeo como del indígena– por una institucionalidad formal moderna, pero exógena. Los libertadores de América eran ante todo modernos. Bolívar quiso dotar a Bolivia de la constitución política más moderna del mundo y extrajo conceptos de la institucionalidad francesa instituida por Napoleón.

En el ámbito local urbano básicamente se mantuvo la institucionalidad anterior pero el ámbito rural local fue ignorado formalmente. No obstante, ello no coartó su desarrollo de manera informal a lo largo de la historia. A pesar de los esfuerzos para imponer una nueva institucionalidad formal, lo informal endógeno subsistió

durante toda la República, lo que dio lugar a un conflicto permanente entre la institucionalidad supra-nacional y la institucionalidad local rural subsistente a la Colonia, y la institucionalidad republicana importada.

La permanente exclusión política de la población rural tuvo su quiebre en la Revolución del 52, momento en el que se transformó la sociedad pero no el Estado. Se recuperaron tierras usurpadas, se otorgó el derecho al voto universal, se expandió la educación básica, etc. Sin embargo, el Estado continuó ignorando la institucionalidad endógena. Ante ello, el mundo rural occidental adoptó una forma adaptada a la situación, el sindicato, y a través del surgimiento del sindicalismo agrario se recuperó la forma del *ayllu* y la *marka*, bajo la forma sindical de subcentralía y centralía. Paralelamente, el mundo rural oriental recuperó la forma de “capitanía”.

### El ayllu

Forma de gobierno esencialmente parlamentaria, regida principalmente por una asamblea, donde los dirigentes acatan y ejecutan sus disposiciones.

Las formas de representación se producen por familia originaria (lo que excluye a las mujeres y a los "forasteros").

Una característica típica es la búsqueda del consenso.

Existe una distribución equitativa de obligaciones y sanciones.

Existe un sistema rotativo de los cargos, por mérito. Prevalece la obligación antes que el privilegio.

El trabajo se organiza a través de la *mink'a* o trabajo comunitario.

Define sus propios límites territoriales, asigna recursos y aportes para la provisión de bienes y servicios de interés colectivo.

Resuelve al interior del ayllu los conflictos entre miembros.

La Ley de Participación Popular significó un avance dentro del proceso descentralizador y democratizador del Estado al ampliar la jurisdicción municipal a la sección de provincia, pero optó por reconocer a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), es decir a las comunidades campesinas y juntas de vecinos, como "organizaciones sociales" pero sin transformarlas en "gobiernos sub-municipales", como se había propuesto. En los gobiernos municipales se mantuvo el sistema republicano de representación proporcional y no territorial, y las OTB fueron reducidas a órganos de participación y no de gobierno. En cambio sí hubo avances significativos en transferencias de competencias e ingresos tributarios del Tesoro General de la Nación hacia el municipio.

No obstante, a pesar de que en lo formal las OTB sólo son órganos de participación, en la práctica, y especialmente en los municipios con predominancia indígena, éstas tienden a funcionar como gobiernos municipales. Por otro lado, de las organizaciones sindicales cuya base es la comunidad-sindicato nace el Movimiento al Socialismo (MAS): sus movilizaciones están basadas en instituciones endógenas.

### La autonomía indígena: Un reconocimiento expreso de la institucionalidad endógena

En el año 2008, la nueva Constitución Política del Estado define una alternativa de gobierno local respecto al municipio, la autonomía indígena, donde se podrá decidir libremente la forma de gobierno según las organizaciones e instituciones propias, con atribuciones exclusivas sobre los recursos naturales, con la condición de que exista una población mayoritaria con identidad étnica.

Todavía existe un camino por recorrer, la incorporación plena de las instituciones endógenas no está resuelta. Aparentemente, la nueva CPE tiende a reservar estas instituciones para las autonomías indígenas, al no contemplar la posibilidad de su adopción en el resto del mundo local. La disyuntiva prevalece pese a la autonomía indígena: una nueva separación entre lo indígena y lo no indígena o la incorporación de las instituciones endógenas en todo el Estado, desde la base.

Iván Finot  
Octubre 27, 2009



# Hacia un nuevo constitucionalismo latinoamericano

---

William Bascopé entiende el proceso constituyente boliviano como único y “hecho a la boliviana” en referencia a la denominación del Estado boliviano como un Estado unitario con autonomías. proyecta su mirada hacia los cambios estructurales de los Estados latinoamericanos y sostiene que, a diferencia de lo que establece el constitucionalismo liberal clásico europeo, el nuevo constitucionalismo latinoamericano defiende el Estado unitario como principio de unidad territorial en tanto que reconoce las autonomías en su interior, lo cual lleva a configurar el Estado Plurinacional.

---



William Bascopé Laruta  
Especialista en autonomías

La nueva Constitución busca acercar al ciudadano al Estado para que participe, se identifique y se sienta parte de éste. Las autonomías son el mecanismo para lograr este acercamiento.

“En la Asamblea Constituyente se cuestionó a ese Estado y su ausencia. Entonces no se puede pedir a un ciudadano indígena como tal que se sienta boliviano si no tenía en su área rural servicios básicos mínimos, no había Estado boliviano”.

### El régimen económico, el tema angular

El artículo 271 de la nueva CPE establece la Ley Marco de Autonomías con el objeto de regular

la elaboración de los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas, la delegación y transferencia competencial (compartidas, exclusivas, concurrentes) y el régimen económico financiero, este último como el tema angular de la ley marco. El régimen económico financiero establecerá cómo repartimos el dinero, los ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), las regalías mineras, forestales, tributos de carácter departamental o municipal y otros. Para esta nueva repartición tendrá que existir un nuevo pacto fiscal. La coordinación entre autonomías y el nivel central es un asunto vital para asegurar la armonía, la solidaridad y la unidad.

### ¿Qué oportunidades tenemos los bolivianos ante una nueva organización territorial?

Yo, ciudadano común y corriente, si quiero ser candidato a la asamblea departamental o para ser concejero municipal, alcalde o gobernador, voy a poder participar, hay más espacios políticos. Yo puedo, si me auto-identifico como indígena, participar de la gestión indígena como candidato o como autoridad indígena. El monopolio del poder político se rompe, se dispersa, va a haber elecciones para todo, assembleístas departamentales, regionales, indígenas, municipales. Las oportunidades para participar de la vida política como autoridad son más de las que teníamos en el Estado unitario.

### ¿Qué retos tenemos ante una nueva organización territorial?

El primer reto para la organización territorial es descentralizar el poder político. Estamos hablando del poder de decidir qué hacemos con los recursos económicos, hablamos de gestión pública para resolver los problemas de la gente: pobreza, desempleo, mortalidad, deserción escolar, productividad, entre otros. Un segundo desafío tiene que ver con la matriz productiva de Bolivia. Ésta nos obliga a pasar de autonomías a autonomías productivas en el país. El gran desafío es poner en marcha, no solamente las autonomías, sino también el aparato económico productivo que está planteado en esta constitución. La gente no come de ilusiones y de ideologías, come con el bolsillo, entonces hay que ser realistas, la autonomía tiene que aterrizar en esto.

Entrevista a William Bascopé  
Octubre 27, 2009

## Un nuevo mapa político-institucional

Para que las autonomías sean “reales” éstas deberán institucionalizarse, es decir, tornarse en un sistema de administración y gestión pública. El manejo de recursos económicos, la inversión pública y la rendición de cuentas necesitan de la burocracia. Guste o no, todo Estado tiene burocracia.

El artículo 272 de la nueva CPE establece el ejercicio de las facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas. Esto significa que se debe construir una nueva estructura con “calidad gubernativa” para que la autonomía valga por sí sola, tenga la capacidad de elegir sus propias autoridades, administrar sus recursos e invertirlos y crear sus leyes, sin esto último, estaríamos hablando de descentralización únicamente.

### La región

Si bien la región no es un espacio de carácter legislativo, la autonomía regional tiene el propósito de crear espacios de planificación y gestión. Se

entiende la autonomía regional como la unión de municipios que comparten un mismo territorio con continuidad geográfica y con identidad cultural común, y que ejercen competencias delegadas o transferidas por la autonomía departamental. La autonomía regional se convierte en una forma de descentralización de la autonomía departamental y así evitar una centralidad del gobierno departamental.

### El municipio

El cambio más trascendental para aquellos municipios que adquieran su autonomía municipal, está en que éstos ahora elaborarán, aprobarán y pondrán en vigencia sus propias leyes. Este es un avance significativo respecto de las ordenanzas municipales actuales. La competencia legislativa como tal otorga la facultad, al concejo legislativo, de crear impuestos, y ésta es una diferencia sustancial, ya que actualmente los municipios para la creación de impuestos necesariamente deben ser homologados por el Senado Nacional.

### La positivización del derecho indígena

El desafío de construir un nuevo ordenamiento territorial en el caso de las autonomías indígenas imprime una mayor responsabilidad, el reto de “positivar el derecho indígena”. Los territorios indígenas autónomos se enfrentarán con la necesidad de crear burocracia para realizar su gestión pública, por ejemplo, para licitar sus obras públicas, para invertir sus recursos en la construcción de puentes o carreteras, y eso debe hacerse a través del concurso público que convoque el gobierno indígena que administrará los recursos públicos.

La autonomía indígena tiene que aterrizar inevitablemente en una institucionalidad a través

de asambleas o cabildos legislativos porque deben producir normas que reglamenten su vida institucional, un ente ejecutivo que haga gestión pública y otro que administre la justicia originaria campesina. Los usos y costumbres de los pueblos indígenas deberán “positivarse” en sus estatutos autonómicos indígenas para crear un sistema de gestión pública efectiva.

“El próximo año las autonomías van a ser una realidad y espero que estemos preparados, porque las autonomías son constantes pactos políticos”.

William Bascopé Laruta  
Octubre 27, 2009



# El carácter filosófico del vivir bien

---

*“Hay una tendencia latinoamericana de que las Constituciones Políticas del Estado tienen que llevar el sentimiento de los pueblos”.* De esta forma, Rebeca Delgado da el tono de su presentación centrada sobre el carácter filosófico de la nueva Constitución Política del Estado, sin el cual no se puede entender ningún avance en la modificación de la estructura institucional del Estado. De ese sentimiento latinoamericano proviene la primera diferencia cualitativa, y es que las últimas reformas constitucionales en América Latina tienen más de 400 artículos. Bolivia y Ecuador son punta de lanza en cuanto a reformas sustantivas a los órganos del Estado; en otros países, todavía existe una especie de tutelaje colonial.



Rebeca Delgado  
Ex miembro de la Asamblea Constituyente

La diferencia cualitativa de la constitución boliviana respecto de otras latinoamericanas está basada en que las autoridades originarias son las que administran la justicia en igualdad de condiciones y jerarquía. Nuestra CPE va a marcar el paso de lo que verdaderamente significa la descolonización y un Estado plurinacional.

Cabe mencionar que la nueva CPE boliviana marca una diferencia abismal con la anterior, y pareciera que se habla de dos países distintos. Uno con un Estado monocultural, una sola lengua, una religión oficial y una estructura estatal excluyente, con “regímenes especiales” para el tratamiento del “tema indígena” y reforma agraria. En estos regímenes recién existían los pueblos indígenas, naciones originarias y la justicia de los pueblos indígenas.

La actual CPE desecha esa visión sesgada y unidimensional y establece nuevos derechos fundamentales, nuevas garantías y deberes propios de un país democrático, respetando los tratados internacionales de derechos humanos. El carácter integral de la nueva CPE enlaza la estructura funcional del Estado en cuanto a territorio, autonomía, estructura económica y reformas a la CPE.

La integralidad en el tratamiento de los temas es visible. El mayor ejemplo es el manejo integral de los recursos naturales y medio ambiente; este último, introducido en las discusiones de la Asamblea Constituyente de manera prioritaria. Son más de cincuenta artículos referentes al tema ambiental que reflejan esta preferencia, los cuales necesitarán una nueva

estructura institucional. La integralidad nos obliga a pensar en un desarrollo económico en equilibrio con el desarrollo humano y con la preservación ecológica. Estamos gestando una nueva visión de desarrollo, de vida filosófica, que en el fondo resume el “vivir bien”.

“Armonía y equilibrio en la explotación de los recursos naturales para generar desarrollo... Ya no más un sistema capitalista que acumula riqueza simplemente, generemos economía para vivir bien, preservando el medio ambiente, la ecología y la biodiversidad”.

Rebeca Delgado  
Octubre 27, 2009

### Los retos de las reformas estatales para “vivir bien”

- 1 Para que exista una plataforma con una nueva institucionalidad y estructura del Estado tiene que existir una visión filosófica contenida en la nueva Constitución Política del Estado. La CPE nos ofrece una nueva configuración política con inclusión de otros actores sociales y políticos, relacionados, por ejemplo, con pueblos indígenas y mujeres, los grupos que hemos sido excluidos históricamente. Esta visión filosófica está básicamente resumida en el vivir bien, en un nuevo modelo de desarrollo integral, que tiene que ver con la inclusión y con nuestra pluralidad política, económica, social y jurídica.
- 2 Tenemos cinco prioridades legislativas que serán tratadas en la asamblea legislativa, que deben tomar en cuenta esta visión filosófica para responder de manera justa a las luchas y reivindicaciones indígenas que hemos tenido este tiempo y las movilizaciones que nos han llevado a este proceso constituyente.
- 3 La reforma estatal más importante en la actual CPE es la incorporación de la participación y el control social. No puede existir reforma ni otra estructura estatal sin participación y control social. El diálogo intercultural, conjugado en la CPE y traducido con la plurinacionalidad, debe rescatar también la democracia liberal, comunitaria y participativa. El primer reto que tenemos los bolivianos en cuanto a reformas de los órganos del Estado es la Ley del control social, y la responsabilidad de nuestra participación en su formulación.

### III. Tierra, territorio y reforma agraria





# La Reforma Agraria en América Latina no ha culminado

Laureano del Castillo, investigador del CEPES hace un repaso histórico de las reformas agrarias más influyentes en América Latina desde principios del siglo XX. Tras exponer los elementos comunes a éstas concluye afirmando que a pesar de las reformas agrarias, producto de revoluciones, levantamientos o inducidas por procesos de cambio en la región, la presencia de latifundios se ha mantenido sin mayor modificación en muchos países, y aún queda pendiente la desconcentración de la tierra.



Laureano del Castillo  
Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES Perú

## Un repaso por la historia de algunas reformas agrarias latinoamericanas

<b>BOLIVIA</b> Revolución de 1952 y Ley de Reforma Agraria de 1953 Formación de sindicatos en altiplano Incremento poblacional y subdivisión de tierras Concentración de propiedades en oriente Ley INRA, 1996 Estancamiento del proceso Nueva reforma agraria	<b>ECUADOR</b> En 1954: 0,4% de explotaciones concentraban 45% de la superficie Ley de Reforma Agraria y colonización de 1964 Expropiación de tierras explotadas defectuosamente Promovió formación de unidades productivas Ley de Reforma Agraria de 1973 Ley de Desarrollo Agrario de 1994 Consolidación de empresarios modernos Agudización del minifundio
<b>COLOMBIA</b> Ley de Reforma Agraria de 1961 Impulso de políticas de colonización Gran propiedad consolidada Incentivos fiscales, crédito y protección Ley 1994: compras de tierras asistidas por el mercado Expulsión violenta de millones de campesinos	<b>MÉXICO</b> Reforma producto de revolución de 1910-1917 Tierras expropiadas cedidas a los ejidos a perpetuidad Reforma constitucional 1992: desamortización de tierras ejidales Se permite disponer de la tierra, pero dentro de regulaciones del ejido Se puede pasar a dominio pleno de tierra del ejidatario

La sola redistribución de la tierra no es suficiente para luchar contra la pobreza y generar desarrollo. Se requiere apoyo decidido del Estado para mantener el proceso de redistribución y para brindar apoyo técnico y crediticio. La política agraria después de la reforma fue un elemento inexistente en algunos casos o mal conducido en otros. En muchos procesos latinoamericanos se ha visto cómo esta política agraria ha estado dirigida a las élites productivas que orientaron su producción a la exportación, y no así a las familias de campesinos rurales. Un reconocimiento evidente fue que, si bien se busca la “justicia redistributiva”, el mercado permanece vigente y no puede dejarse de lado.

La mayor parte de estas reformas agrarias han tenido un sesgo urbano y han sido vistas como un requisito para el impulso de procesos de desarrollo basados sobre todo en la industria y la lógica de garantizar alimentos baratos producidos por el campo para las ciudades. Otro elemento, común y alarmante, fue que los pueblos indígenas eran invisibles ante el proceso, y la atención se centraba únicamente sobre el jefe de hogar dejando de lado a la mujer.

En la década de los 90 se produjo una inflexión. La reforma agraria volvió a ser la preocupación y entró en un proceso que otorgó seguridad en el derecho propietario, a través del saneamiento de la propiedad. El ejemplo más claro se encuentra en Bolivia con la Ley INRA de 1996.

### Queda mucho por hacer

#### ¿Cómo evalúa los procesos de reforma agraria en América Latina hasta hoy?

Estamos en presencia de procesos sociales con elementos políticos y económicos muy complejos, dinámicos y cambiantes. Primero, podemos tener un período de gobierno muy comprometido con la distribución de tierras y la reforma agraria, y luego otro totalmente distanciado, así como también las preocupaciones de los campesinos y agricultores cambian. Y segundo, cualquiera sea la fórmula para la redistribución de tierras, debe existir un proceso de diálogo con las poblaciones beneficiarias. Una parte de los errores de nuestras posiciones ante las reformas agrarias fue la adjudicación de tierras de manera colectiva a gente que no las requería, pero las obtuvieron sólo porque era una oportunidad.

#### ¿Cómo describiría los actuales sistemas de tenencia de la tierra en América Latina?

Viejos, todavía injustos y complejos porque la realidad todavía nos muestra la coexistencia de enormes concentraciones de tierra en algunos países, adjudicaciones recientes de grandes propiedades, aumento de la minifundización y crecientes conflictos por el acceso y el uso de la tierra (i.e. agroexportación frente a la agricultura familiar).

#### ¿Queda pendiente la reforma agraria en América Latina?

Creo que sí. Si miramos de manera conjunta el tema de la tenencia de tierra, debemos decir que la mayor parte de las reformas agrarias no culminaron todavía y las nuevas dinámicas sociales, económicas y políticas generan nuevos problemas de concentración.

Entrevista a Laureano del Castillo  
Octubre 27, 2009

# Propiedad de activos y poder de negociación de las mujeres

Carmen Diana Deere, docente e investigadora de la Universidad de Florida y la FLACSO en Ecuador, reconoce los avances en cuanto los derechos de propiedad de la mujer en América Latina en los años ochenta y noventa, tanto por las reformas a los códigos civiles, como a los códigos agrarios. Pero la pregunta inmediata que ella formula es: *¿hasta qué punto esto se refleja en cambios significativos en la brecha de género?* Esta presentación se centra básicamente en responder a esta pregunta bajo el criterio de la “propiedad de activos de la mujer” como una herramienta de empoderamiento efectivo.



Carmen Diana Deere  
Universidad de Florida y FLACSO - Ecuador

## ¿Existen cambios significativos en la brecha de género por la propiedad de activos?

El enfoque de propiedad de activos permite relacionar la propiedad de la tierra con la propiedad de otros activos –sean físicos o financieros– o medios de producción, y su repercusión en la distribución de la riqueza. La hipótesis enunciada sostiene que: *“la propiedad de activos de la mujer está relacionada con el poder de negociación de la mujer dentro del hogar”* y la evidencia internacional tiende a confirmar dicha hipótesis.

La mujer propietaria de activos está sujeta a menos violencia doméstica, a un mayor rol en las decisiones del hogar y a una menor probabilidad de que el hogar caiga bajo la línea de pobreza. La propiedad de activos es un determinante importante de

la posición de retirada –o resguardo– de la mujer, y por lo tanto de su bienestar, si el hogar se disuelve por separación, divorcio o viudez.

### ¿Qué es un activo y por qué su importancia?

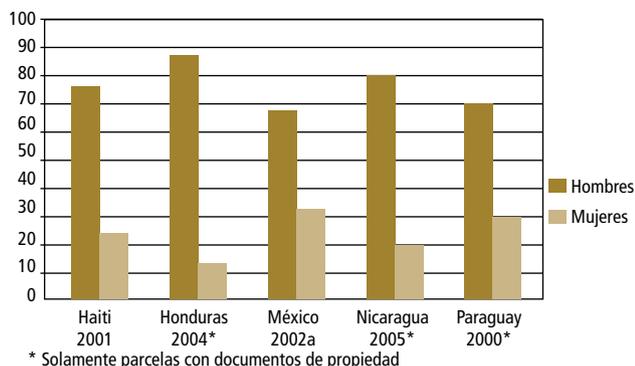
- Son medios de producción
- Generan rentas, interés y ganancia
- Tienen valor de uso
- Se pueden vender o hipotecar en situaciones de emergencia
- Sirven como garantía para obtener crédito para emprender actividades económicas
- Guardan y acumulan valor
- Generan mayor seguridad económica de la familia y reducen la probabilidad de caer en la pobreza crónica
- Generan estatus y ventajas sociales

## No existen datos desagregados por género

Evaluar la realidad de la mujer latinoamericana respecto al acceso a la tierra es muy difícil por la

inexistencia de datos o por la forma de procesamiento de los mismos. De los 23 países analizados sólo 5 cuentan con información respecto a la propiedad de la tierra según sexo<sup>1</sup>, y la brecha es bastante pronunciada como se ve en el siguiente gráfico.

### Dueños de parcelas agrícolas según sexo



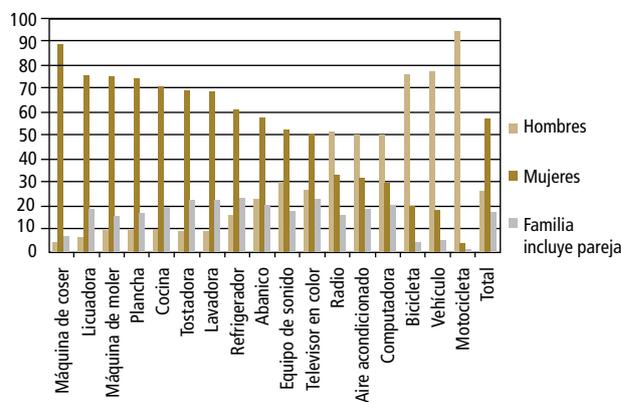
Fuente: Deere, Alvarado y Twyman (2009)

Para entender la brecha de género sobre la propiedad de la tierra hay que analizar la interrelación del Estado, el mercado, la familia y la comunidad. Por ejemplo, las formas tradicionales de reforma agraria en las décadas de los años 60 y 70 excluyeron a la mujer de su derecho a ser titular de la propiedad agraria. En los años 90 sí se evidenciaron avances importantes a nivel legal (ej. Ley INRA), que de manera enunciativa, incorporaron garantías para la igualdad formal (ej., abolición del concepto de jefe de hogar) y la titulación conjunta para parejas.

La división del trabajo entre hombres y mujeres se refleja en la división de la propiedad de los activos. La encuesta realizada en Nicaragua da cuenta de que los hombres, en su gran mayoría, son propietarios del ganado mayor y la mujer es propietaria de los animales domés-

ticos, como los cerdos y las aves. Obviamente el valor de los primeros excede el de los últimos. El mismo patrón se reproduce con relación a los bienes durables. La propiedad de los activos de la mujer se relaciona con los artículos menos duraderos y de menos valor como las máquinas de coser, moler, licuadoras, planchas etc., mientras que los hombres son propietarios de los medios de transporte. El siguiente gráfico muestra esta relación<sup>2</sup>.

### Nicaragua: ¿Quién es el dueño de los bienes durables en el hogar?, año 2001



Fuente: Deere, Alvarado y Twyman (2009)

### Visión de equidad pro-género e impacto redistributivo

La realidad nos demuestra que para asegurar un verdadero acceso de la mujer a la propiedad de la tierra se requiere ir más allá de los enunciados legales y principios. Hay países que sí han experimentado avances explícitos en este sentido: Colombia, Nicaragua y Brasil con la titulación conjunta y la prioridad explícita a las mujeres jefas de hogar, y El Salvador, de manera excepcional, con la titulación individual para la mujer (Deere y León, 2002)<sup>3</sup>.

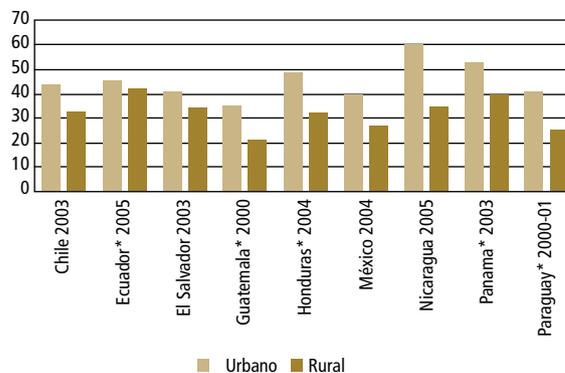
1 Proyecto realizado con el Grupo de Pobreza y Género, LAC del Banco Mundial. 167 cuestionarios de las encuestas de hogares para 23 países de América Latina y el Caribe fueron revisados. Sólo 24 (para 11 países) proporcionan información sobre la propiedad de algún activo y/o su control a nivel individual.

2 Encuesta *emnv* 2001, Nicaragua. En: Carmen Diana Deere, Gina Alvarado y Jennifer Twyman. 2009. "Poverty, Headship and Gender Inequality in Asset Ownership in Latin America". Working Paper, Center for Latin American Studies, University of Florida.

En Bolivia, la Ley de Reforma Agraria de 1996 (INRA) incluía una declaración de principios para garantizar el acceso de la mujer a la tierra, pero no así los mecanismos de inclusión para lograr un impacto redistributivo real. En el año 2006, la ley de Reconducción de la Reforma Agraria incorporó el requisito de la titulación a parejas en caso de matrimonio o unión de hecho. Los datos del Instituto de Reforma Agraria muestran un incremento en la titulación a parejas de 26,3% en el periodo 1997-2005 a 36% en el periodo 2006-2008 del total de beneficiarios (no incluye las personas jurídicas). El porcentaje de mujeres beneficiarias individuales también se incrementó de 16,7% a 22% del total (INRA, 2009)<sup>4</sup>.

solamente en Ecuador las mujeres rurales están casi a la par con las mujeres urbanas y en este país la herencia suele ser igualitaria, hijos e hijas campesinas heredando tierra de ambos padres.

**La brecha urbana y rural**  
**Porcentaje de propietarias de vivienda:**  
**Urbano y rural**



Fuente: Deere, Alvarado y Twyman (2009)

“Los sesgos de género en la distribución de la tierra se convierten en brechas de género en la acumulación de otros activos”.

Carmen Diana Deere  
 Octubre 27, 2009

**Ecuador: declaración de principios y copropiedad**

La nueva CPE (2008) del Ecuador incorpora una declaración de principios que señala el propósito de la equidad de género, pero los mecanismos que harían viable tal enunciado –la ley agraria de 1994 y otras disposiciones– no han sido modificados. No obstante, los datos de la distribución de la propiedad de la vivienda del Ecuador revelan que este país se encuentra relativamente bien en cuanto este activo, porque existe una predominancia en la copropiedad de la vivienda:

Mujeres	21,5%
Hombres	37,3%
Ambos	41,3%
	100,0%

(Ecuador. Encuesta Condiciones de Vida, 2006)

La razón está en la importancia de los programas que priorizan a mujeres jefas de hogar, programas de titulación de vivienda a la pareja, y porque se requiere “la doble firma” para vender un activo si la pareja está casada o en unión libre.

3 Carmen Diana Deere y Magdalena León. 2002. *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. 2da. edición. México, D.F. y Quito: UNAM y FLACSO-Ecuador.  
 4 INRA. 2009. *La Tierra Tiene Nombre de Mujer: Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras*. La Paz: Editora Presencia.



## Latifundio y situación agraria en Brasil

# Brasil: En diez años, la concentración de la tierra se ha agudizado

Los reveladores datos que Igor Ojeda proporciona sobre la situación agraria en Brasil sorprenden sobre todo en un momento de profundas transformaciones sociales, económicas y culturales que hoy se viven en América Latina. A partir de una reseña histórica, Igor Ojeda afirma que *“desde el año 1500 la estructura de la propiedad agraria en Brasil sigue hasta hoy siendo casi la misma. Brasil nunca ha hecho una verdadera reforma agraria, nunca hubo una ruptura económica, social y política lo suficientemente radical para hacerlo, tampoco hubo gobiernos con correlación de fuerzas o voluntades suficientes para hacerlo”*.



Igor Ojeda  
Periodista de Brasil

### Una mirada larga: “El modelo agro-exportador y capitalista comenzó en 1500”

Para organizar el territorio brasileño para la producción de productos que solía buscar en el continente asiático, Portugal, que llegó a Brasil en el año 1500, estableció en el Nuevo Mundo el sistema llamado *“plantation”*, es decir, grandes haciendas de áreas continuas donde se instauraron los monocultivos destinados a la exportación y donde se utilizaba la mano de obra esclava. Aunque la producción era capitalista, la propiedad de la tierra todavía no lo era, porque la monarquía portuguesa ejercía el monopolio de la tierra. En 1850, 28 años después de su independencia, Brasil sufría hacía bastante tiempo

presiones de la Inglaterra para abolir el tráfico de esclavos y la esclavitud. Así, el gobierno brasileño promulgó su ley de tierras, a través de la cual se legaliza la compra y venta de tierras como una mercancía más, estableciendo la propiedad privada de la tierra.

Al determinar que la tierra solamente podría ser adquirida a través de su compra, se impedía que los esclavos liberados y los que lo serían en el futuro tuvieran acceso a la tierra. En 1888 se abolió la esclavitud, sin embargo, los aproximadamente dos millones de ex esclavos fueron forzados a ocupar las periferias de las ciudades ya que no tenían ninguna capacidad adquisitiva para *“comprar”* tierras. Este hecho dio origen a lo que hoy se conoce como favelas.

A partir de la primera ley de tierras, la configuración de la estructura agraria brasileña se mantuvo como latifundios mono-cultivadores, lo que determinó a su vez la exclusión estructural de la población negra en Brasil.

### La Constitución Política del Estado de 1988

La CPE de 1988, considerada “bastante avanzada” en lo que se refiere al reconocimiento de la función social de la tierra, hoy lastimosamente casi no se aplica. De manera simultánea, en esos años de neoliberalismo, empresas transnacionales y el capital financiero internacional asociado al latifundio empezaron a controlar la agricultura brasileña, dando lugar al agronegocio: latifundio productivo de producción a gran escala, con tecnología de punta y destinado a la exportación. Este nuevo modelo productivo consolidó el latifundio y en consecuencia la concentración de tierras se incrementó.

“Pese a esta imagen de modernidad que tienen estas empresas transnacionales ellas siguen con las prácticas históricas de los grandes terratenientes en Brasil. Ellos falsifican documentos para la titulación de tierras, explotan a los trabajadores como si fueran esclavos. Además, estas empresas siguen mandando a pistoleros para que asesinen a dirigentes de los movimientos sociales que luchan contra estas transnacionales en el campo”.

### El Censo Agropecuario de 2009

Después de 10 años, el nuevo censo agropecuario de Brasil demostró que la concentración de tierras se incrementó en comparación con 1996. Demostró también la falta de apoyo decisivo de los gobiernos a la agricultura familiar campesina.

### Los agrocombustibles y transgénicos

El gobierno del presidente Lula impulsa fuertemente los agrocombustibles. Esta política

pública de Brasil, basada en la producción de etanol, está ocasionando la sustitución de los cultivos de productos alimenticios básicos por monocultivos de caña de azúcar, expandiendo de manera acelerada la frontera agrícola. Con relación a los organismos genéticamente modificados, el gobierno de Lula no exactamente promueve su adopción, no obstante, éstos han encontrado una puerta a través de la “política del hecho consumado”, pues ingresan de manera ilegal y después finalmente consiguen su liberación desde el Estado, que permite su entrada en el país sin los adecuados estudios sanitarios y ambientales.

Está bastante claro que el gobierno de Lula no cree en una verdadera reforma agraria. Su programa no desconcentra la propiedad de la tierra. Si bien los créditos públicos a la agricultura familiar, así como la implementación de otros programas de apoyo vienen aumentando con los años, la ineficacia de la burocracia estatal no permite un verdadero desarrollo de la pequeña agricultura. Algunas políticas aisladas del Gobierno Federal, como el Bono Familia, o el programa de crédito para la pequeña agricultura, no son suficientes para cambiar las injusticias provenientes de la concentración de la tierra.

Por otra parte, el gobierno brasileño se beneficia de las divisas generadas por la exportación de productos agropecuarios, divisas utilizadas para el pago de los altísimos intereses de la deuda pública. Además, el modelo en el campo ayuda al gobierno en el mantenimiento de la llamada gobernabilidad y de esta manera, cuenta con los votos de la bancada de latifundistas en el Congreso Nacional.

### La concentración de tierras sigue aumentando

“Hoy existen aproximadamente más de 100.000 familias sin tierra, las cuales acampan al borde de las carreteras brasileñas”.

### La agricultura familiar y el agronegocio en el Brasil

La agricultura familiar en Brasil es responsable del 75% del empleo en el área rural. Produce la mayor cantidad de alimentos consumidos por la población brasilera (87% yuca, 70% frijol, 46% maíz, 38% café, 34% trigo, 58% leche). La pequeña agricultura representa más de un tercio del valor total de la producción en el área rural brasileña.

*“El agronegocio recibe cinco o seis veces más recursos financieros de créditos públicos que la pequeña agricultura”*

#### Valor de la producción, créditos y concentración de la tierra En millones de US\$ Año 2006

	Valor bruto de la producción agrícola	Crédito recibidos	Superficie de tierras ocupadas	
			En millones de ha.	En %
Agronegocio	52.000	46.000	146	95%
Agricultura campesina	28.700	3.400	8	5%
TOTALES	80.700	49.400	154	100%

Fuente: Censo Agropecuario 2009, Brasil.

### ¿Cuál es la situación del latifundio en América Latina?

Creo que en América Latina el tema tierra y territorio es lo esencial de la lucha de clases, de la lucha política del pueblo latinoamericano contra las élites que no quieren pasar su poder al pueblo. Entonces, como Bolivia vive un momento singular en su historia, que es la propia constituyente, este levantamiento de los pueblos indígenas por su tierra, por su territorio, por su cultura, creo que es muy significativo. Es muy importante que se haya hecho un evento de este porte en Bolivia porque es como si Bolivia fuera un faro para los otros pueblos para seguir su ejemplo en la lucha por este bien, la naturaleza.

#### ¿Cómo se ha planteado la lucha contra el latifundio en Brasil?

En Brasil el latifundio tiene mucha fuerza porque hoy en día está aliado al capital internacional, a las grandes transnacionales europeas, estadounidenses especialmente, entonces la lucha es más difícil porque a la vez los movimientos sociales de Brasil todavía no alcanzaron la importancia o la grandeza que hay aquí en Bolivia. Hay un movimiento muy importante que es el Movimiento Sin Tierra organizado por los campesinos del campo que no tienen tierra para producir para su propia subsistencia, su propia supervivencia, pero todavía es muy poco, entonces la lucha sigue aún muy incipiente. Es muy difícil todavía.

#### ¿Cómo ve la situación boliviana y el latifundio?

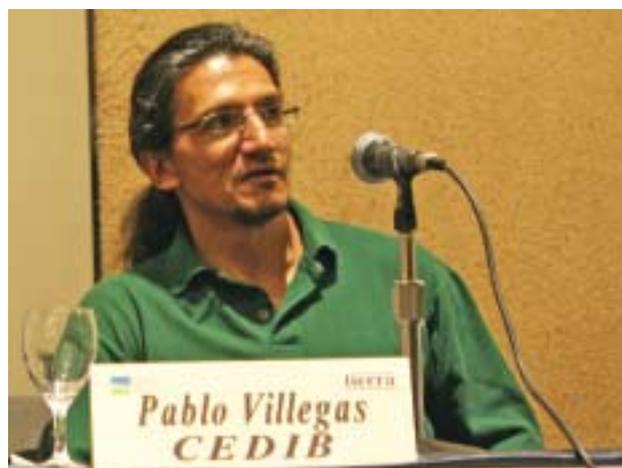
Otro punto que tiene que ver con la cuestión de la lucha de clases es que, a partir de la posesión de la tierra, las élites controlan el poder económico y político de Bolivia, entonces creo que es un deber fundamental del gobierno de Evo y los movimientos sociales, por supuesto, luchar con todas las fuerzas contra el latifundio en Bolivia.

Entrevista a Igor Ojeda  
Octubre 27, 2009



# “El tema no es la energía, es el mercado energético”

Pablo Villegas, investigador del (CEDIB), destaca que la problemática en torno a los agrocombustibles tiene implicaciones en varios rubros -económicos, laborales, medioambientales, sociales y culturales- y considera que el verdadero problema relacionado con los agrocombustibles es que, so pretexto de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sus patrocinadores han logrado crear un sistema de producción y un “mercado energético” devastadores del medio ambiente y la sociedad y que además tiene grandes implicaciones a nivel geopolítico.



Pablo Villegas  
Centro de Documentación e Información de Bolivia - CEDIB

“...El tema no es la energía, es el mercado energético, es decir, los agrocombustibles son comercio... No hay un solo caso en el planeta donde los agrocombustibles se hayan impuesto en el mercado porque exista demanda del público, en todos los casos se imponen por la fuerza de la ley... Si existiera realmente libertad en el mercado, no estaríamos hablando de biocombustibles, porque no podrían ingresar al mercado...”.

### Balance energético

El resultado positivo o negativo del balance energético sobre los agrocombustibles dependerá de las variables que se tomen cuenta y aquellas que se dejen de lado. Pensemos por un momento en un barril de etanol, para el cual invierto cierta

cantidad de petróleo para producirlo. Si la energía resultante está por encima de aquel barril, entonces el balance será positivo, de lo contrario será negativo. Hasta aquí el análisis se realiza desde el punto de la eficiencia energética, pero tomemos en cuenta los aspectos económicos, es decir, si existiera un balance energético positivo, se deberá obtener también un balance económico positivo, pero esta ganancia no deberá ser inferior a la que el mismo capital hubiera generado en otro rubro de la economía. Esto quiere decir que no cualquier balance energético positivo es útil, como afirman los patrocinadores de los agrocombustibles.

Actualmente existe un debate sobre qué elementos se deben tomar en cuenta para realizar el cálculo del balance energético; por ejemplo

abonos y agroquímicos que provienen del petróleo y el transporte que utiliza derivados del petróleo. Sin embargo éstos, y otros elementos a lo largo de toda la cadena productiva del etanol o el biodiesel, son tomados en cuenta a discreción y en función de los “parámetros agrícolas industriales individuales” de la empresa que produce agrocombustibles.

En el cálculo del balance económico ocurre lo mismo que con el balance energético, depende de cómo se hacen las cuentas. El inversionista no tomará en cuenta factores tales como el impacto de sus actividades en el medio ambiente y la destrucción de sistemas de producción locales, porque éstos no representan ningún costo para él, son solamente “externalidades”.

### La reducción de los gases de efecto invernadero

Debe quedar claro que la producción de agrocombustibles no reemplaza el uso del petróleo del cual se extraen más de 3000 diferentes productos), pues éste forma parte de los insumos dentro de la cadena productiva del etanol y el biodiesel. Se afirma que los agrocombustibles traen una reducción de los gases de efecto invernadero, pero en este sistema de producción la emisión de gases de efecto invernadero provenientes de la utilización del petróleo y sus derivados se suma a las emisiones provenientes de los agrocombustibles.

Los patrocinadores de los agrocombustibles prometen que un día, éstos reemplazarán totalmente a los combustibles fósiles. Pero, si consideramos que con sólo una producción de agrocombustibles equivalente al 1% de la energía consumida en el mundo en el sector del transporte, ya estamos sintiendo los efectos negativos, sociales, económicos y medioambientales que hemos mencionado, cuando llegue el momento del reemplazo total del petróleo, no tendrá importancia, porque entonces estaremos a la búsqueda de otro planeta para reemplazar éste cuyas tierras y medio ambiente habrán sido definitivamente deteriorados por su cultivo.

### Crisis alimentaria

Otro aspecto a tomar en cuenta es la repercusión sobre la seguridad alimentaria de las naciones productoras de agrocombustibles. El primer efecto, ya evidente –reconocido por el Banco Mundial y la FAO– ha sido la elevación de los precios de los alimentos en todo el mundo, y por lo tanto, del incremento de las personas que sufren hambre. Los agrocombustibles son responsables del aumento del 75% de los precios alimentarios, a través de tres mecanismos: el primero, es el desvío de alimentos –como el maíz– para la producción de etanol; el segundo, tiene que ver con la superficie de tierra –que antes estaba dedicada a producir alimentos– y hoy se destina para la producción de agrocombustibles; en tercer lugar, se encuentra la inversión millonaria dirigida a la producción de agrocombustibles, generando especulación y elevación de precios.

El incremento de los precios de los alimentos ha venido acompañado del incremento de los precios de los insumos para la producción agrícola; el efecto entonces no ha sido beneficioso para los productores rurales de alimentos. Esto demuestra hasta qué punto la pequeña producción, –que muchos consideran independiente– ha caído bajo la influencia del gran capital transnacional.

### La sostenibilidad del monocultivo y el agronegocio

Los cultivos de agrocombustibles –caña de azúcar, soya, palma aceitera y otros– son producidos en un sistema tecnológico conocido como “monocultura” y un sistema económico conocido como “agronegocio”. Los impactos medioambientales de este sistema de producción ya son bastante conocidos. Impactan en la calidad y disponibilidad del agua, en la calidad del suelo, la vegetación, la biodiversidad, la calidad del aire y el clima.

En Brasil los impactos son drásticos. La deforestación y el agronegocio responden por el 59% de emisión de gases de efecto invernadero. El modelo productivo de los agrocombustibles requiere

grandes extensiones de tierra para su cultivo, esto contradice el precepto de combustibles ambientalmente sostenibles, pues el avance de frontera agrícola a costa del bosque ya demuestra que es una de las primeras causas de emisión de gases de efecto invernadero. A ello se suman otros impactos ambientales, en este caso en el agua. La producción de etanol contamina grandes cantidades de agua, repercutiendo también en el resto de la biodiversidad y el ecosistema.

### La geopolítica de los agrocombustibles

La gran extensión de los cultivos para agrocombustibles y su vinculación con el agronegocio y los grandes capitales transnacionales, además de la necesidad de este sistema de producción de controlar los recursos hídricos, la energía y el

territorio a través de las fronteras, nos da una señal muy fuerte sobre las implicancias geopolíticas que están en torno a los agrocombustibles.

### Los agrocombustibles en la nueva Constitución Política del Estado

La nueva Constitución Política del Estado ha dejado la puerta abierta para los agrocombustibles y los organismos genéticamente modificados, reconociendo soberanía absoluta a los departamentos autonomistas para que éstos decidan sobre su adopción e introducción al país. Con esto no sólo se ha permitido la introducción de una determinada tecnología, sino de un sistema de explotación inhumano y depredador de los recursos naturales y de la población.

#### Dadas las condiciones productivas y de mercado en Bolivia, ¿los agrocombustibles son una amenaza o una oportunidad?

Hay que ver a los agrocombustibles como un sistema económico. Desde este punto de vista los agrocombustibles dependen de un sistema de monopolio y capital internacional que está vinculado a todo lo que es el sector energético. Detrás de los biocombustibles están también las petroleras y también las farmacéuticas, las fábricas de semillas y otras.

Entonces, para Bolivia, con la pequeña economía que tiene, ingresar a este sistema económico implica contraer relaciones con un sistema sumamente poderoso que va a imponer sus reglas, donde Bolivia no va a tener ninguna posibilidad de tener sus propias reglas. Una de las características es que si nosotros comparamos por ejemplo a un productor de papas en La Paz, que compite con uno de Cochabamba, o con los paperos del Perú, es una cosa, pero otra muy diferente es con los biocombustibles, vamos a competir con África, con Asia, etc., porque es a ese nivel la competencia, y el capital que va a financiar esto va a ser mínimamente boliviano y va a estar sometido a al capital internacional.

Entrevista a Pablo Villegas  
Octubre 27, 2009



## IV. Reforma agraria en Bolivia





## Balance de la reforma agraria en Bolivia

# La reforma agraria inconclusa

---

El 2 de agosto de 2006, el Presidente Evo Morales anunció la “revolución agraria” en Ucureña, lugar mítico donde medio siglo atrás se proclamó la primera reforma agraria. Las metas anunciadas en esta segunda oportunidad son, sin embargo, más ambiciosas: revolucionar las condiciones de producción en el agro, cambiar la estructura de la propiedad de la tierra y eliminar el latifundio. Postulados válidos, oportunos y necesarios, pero muy difíciles de alcanzar.

Miguel Urioste, investigador de la Fundación TIERRA, hace un balance de los alcances de la reforma agraria en el último periodo y sostiene que –a pesar de los avances en la titulación de los territorios indígenas o TCO– queda mucho camino por recorrer. A tres años de la proclamada “revolución agraria” y ante los anuncios electorales de “reforma agraria: misión cumplida”, esta exposición muestra que el latifundio en Bolivia no ha sido afectado significativamente.



Miguel Urioste  
Fundación TIERRA

### Fetichismo jurídico: De la Ley INRA a la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

Como punto de partida, la “revolución agraria” sostenía la necesidad de modificar la Ley INRA de 1996. Se señaló que esta ley, en la lectura más benigna, era contradictoria, pues tenía elementos capitalistas, mercantiles y neoliberales, pero al mismo tiempo contenía elementos revolucionarios, particularmente en el reconocimiento de los derechos colectivos al territorio de los pueblos indígenas. En el año 2006, en conflic-

tivas sesiones parlamentarias, se aprobó la ley de Reconducción Comunitaria centrada en dos elementos clave. Primero, otorgar al Poder Ejecutivo capacidades técnicas y administrativas para definir lo que se entiende por latifundio y para actuar de oficio, y segundo, dotar al Estado herramientas para acelerar el proceso de saneamiento en el país.

Con la nueva ley en vigencia las reacciones no se hicieron esperar. Por un lado, gremios de productores de oriente –CAO, CONFEAGRO y FEGASACRUZ<sup>1</sup>– anunciaron el desacato de esta

---

1 CAO: Cámara Agropecuaria del Oriente; CONFEAGRO: Confederación Agropecuaria Nacional; FEGASACRUZ: Federación de Ganaderos de Santa Cruz.

norma y la impugnaron ante el Tribunal Agrario. Por su parte, los movimientos sociales –CSUTCB y CIDOB<sup>2</sup>– apoyaron decididamente el cambio de la ley y la hicieron suya. En Bolivia se profesa una especie de “fetichismo jurídico” de adoración a los papeles y normas, muy alejado de los cambios reales. Se piensa en la ley como el hecho mágico que va a cambiar todo y va a acabar con los problemas agrarios del país. Cambian las leyes pero las realidades siguen iguales.

### Avances en titulación de tierras pero no en saneamientos nuevos

Efectivamente, el proceso de titulación en estos últimos tres años ha sido más veloz y ha tenido importantes resultados en cuanto a titulación. La casi exclusiva dedicación del INRA a la revisión de expedientes en gabinete –muchos de ellos iniciados hace más de una década– dan como resultado más de 15 millones de hectáreas de tierras tituladas, tarea ciertamente plausible. Sin embargo en estos cuatro años casi no se han iniciado nuevos procesos de saneamiento.

Los principales postulados de la nueva Ley de Reconducción Comunitaria todavía no se aplican, y no se cumple con su objetivo específico que es la verificación, cada dos años, del cumplimiento de la función económica social (FES) de los predios de las empresas medianas y grandes. Aún no existe información pública sobre el avance de la verificación *in situ* del cumplimiento de la FES. El postulado más importante de la proclamada Revolución Agraria, la eliminación del latifundio, no ha sido alcanzado hasta hoy. Los movimientos sociales respaldan decididamente la eliminación del latifundio y su redistribución; sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el Brasil, no se conoce en Bolivia el registro de demandantes de tierras.

“Después de tres años de revolución agraria, el latifundio en el oriente y el Chaco sigue prácticamente intacto. Hasta ahora el INRA no muestra que haya habido reversión de tierras para dotación, aunque sí se ha dado un proceso acelerado, eficaz y exitoso de titulación de tierras fiscales en beneficio de los pueblos indígenas”<sup>3</sup>.

La demanda para TCO alcanza 31 millones de ha. De éstas se han titulado 15 millones de ha (48%) de las cuales el presidente Morales en sólo tres años ha titulado 8 millones de ha, más de lo que hicieron todos los gobiernos anteriores en diez años. Sin embargo, de los cerca de 31 millones de hectáreas dotadas en 1953 a la gran propiedad empresarial, vemos que solamente se ha saneado un 4%, y en propiedad mediana se ha avanzado apenas en un 4% en los últimos 13 años. El gran desafío sigue siendo avanzar en el saneamiento de las grandes empresas y proceder a la verificación de la FES y la reversión de tierras acumuladas improductivamente.

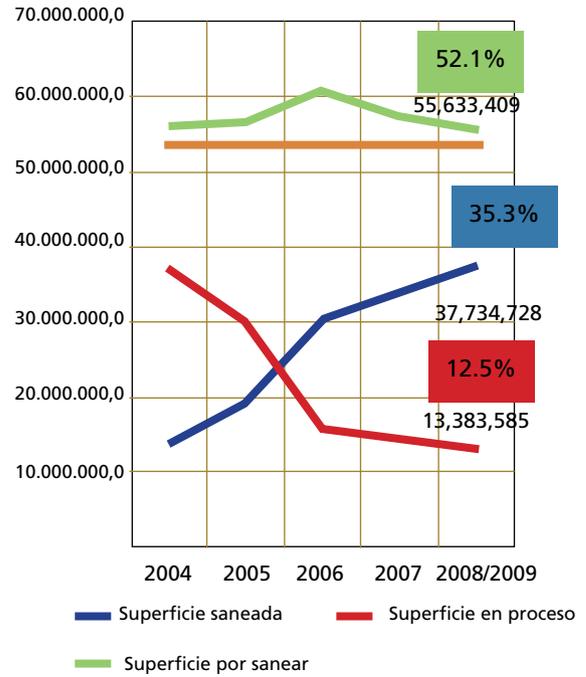
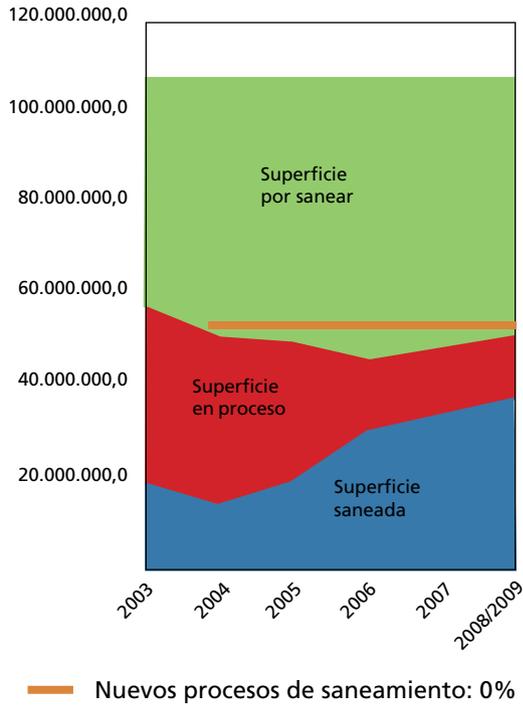
### Conversión de TCO en autonomía indígena: Un camino complejo

Las TCO, tanto en la Ley INRA como en la Ley de Reconducción Comunitaria fueron jurídicamente concebidas como “propiedades agrarias” y no como “unidades político administrativas” para el ejercicio del autogobierno en una determinada jurisdicción territorial. Al presente, por esta sobreposición de competencias entre derecho propietario agrario y jurisdicción político-administrativa –reconocida en la nueva CPE– se están generalizando conflictos entre campesinos colonizadores, pueblos indígenas originarios, empresas extractivas forestales, mineras y de hidrocarburos, parques, áreas de reserva y de conservación y el Estado.

2 CSUTCB: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia; CIDOB: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

3 Un mes más tarde, el 27 de noviembre, en un seminario convocado para este efecto, el INRA dio a conocer estadísticas que muestran que durante el proceso de saneamiento se ha recortado propiedades de empresas madereras y agropecuarias por una superficie global de 10,7 millones de hectáreas, de las cuales se habrían redistribuido 3,9 millones de hectáreas a cerca de 57 mil familias de campesinos e indígenas.

### Avance anual del proceso de saneamiento



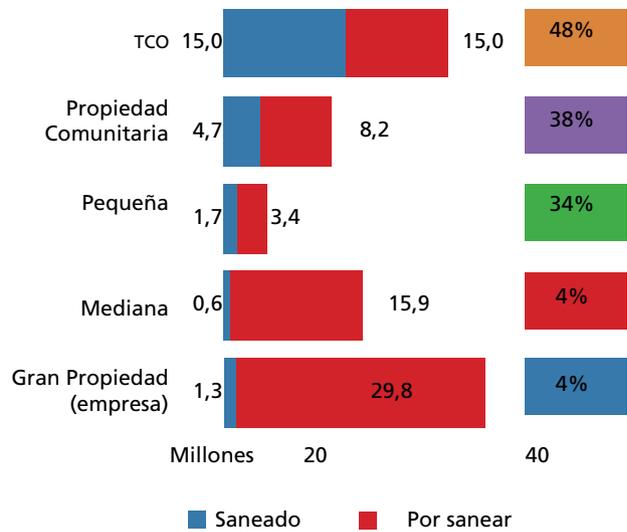
### Avance del saneamiento por tipo de propiedad

Estructura de tenencia DANIDA 1953-2002



Sobre un total de 97.9 millones de hectáreas

% de avance del saneamiento según tipo de propiedad al 2009



Fuente: INRA

No todas las TCO tienen continuidad territorial, especialmente en El Chaco Guaraní. Hay TCO muy pequeñas y otras que son muy grandes. En general, tienen muy poca población, sólo 22 TCO tienen más de 3.000 habitantes. No existe un

patrón que permita crear tipologías de las TCO. La conversión de las TCO en autonomías indígenas será un complejo problema de armonización de tan distintos intereses sobrepuestos dentro de estas unidades territoriales.

Los desafíos de la revolución agraria	
Tres principales desafíos	Desafíos en la aplicación de políticas
1. Evo Morales debe una reforma agraria a Bolivia.	10. Aplicar la Ley de Reconducción Comunitaria.
2. Modificar la CPE para aplicar el límite máximo de 5 mil has.	11. Verificar la FES cada dos años paralelamente al saneamiento.
3. Priorizar políticas contra el minifundio.	12. Revertir latifundios.
	13. Iniciar nuevos saneamientos.
<b>Desafíos en cuanto derechos indígenas, TCO y TIOC</b>	14. Asignar más recursos del TGN.
4. Resolver dilema: propiedad colectiva del territorio y autogobierno.	15. Institucionalizar el INRA.
5. Fortalecer gestión territorial indígena y autonomías indígenas.	16. Capacitar personal.
6. Modificar superficies y límites de TCO.	17. Crear nueva institucionalidad para asentamientos humanos.
7. Precisar concepto de derechos exclusivos sobre RRNN.	18. Planificar y brindar condiciones para el éxito de asentamientos.
8. Establecer competencias concurrentes de Territorios Indígenas y Autonómicos.	19. Mantener vigilancia del Estado para evitar servidumbre.
9. Compatibilizar derechos indígenas con interés estratégico del Estado.	20. Privilegiar la inversión pública para el desarrollo rural.

Miguel Urioste  
Octubre 27, 2009

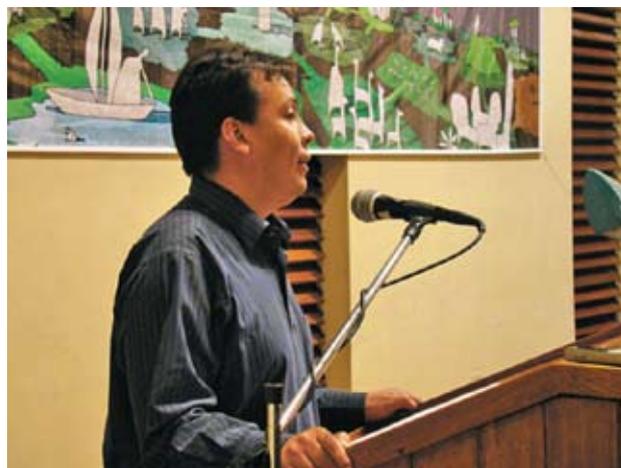
## La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

# La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria nace del paradigma del cambio de modelo agrario

---

*“Éste es el preciso momento de evaluación de la reforma agraria en el país...Éste es el momento de la crisis de un modelo y de un sistema de economía y de propiedad”.*

Clíver Rocha, Director Nacional de Distribución de Tierras, habla sobre la colectivización del derecho de propiedad sobre las tierras y establece que éste va a ser el cimiento para un nuevo sistema de producción heterogéneo, eliminando de esa manera el latifundio y propendiendo a la redistribución equitativa de la tierra. Aclara que no estamos hablando de un sistema de colectivización al modo soviético o asiático, pues cada persona dentro de su comunidad tendrá derechos privados sobre sus chacos o parcelas con la condicionante de que no sean utilizados de manera indiscriminada y que los mismos estén sujetos a una relación comunal.



Clíver Rocha  
Director Nacional de Distribución de Tierras

“Esta proyección de comunidad no supone que se vayan a borrar los derechos individuales al interior de la comunidad, supone una convivencia entre la buena administración de la tierra, las regulaciones internas con los derechos internos, que este propio sistema comunitario los define”.

### **Latifundio: Lo peor que nos heredó España no fue España misma, sino la feudalidad**

La tendencia que existió en materia de propiedad de la tierra fue una sola, la que se inspiró en las primeras políticas agrarias bolivarianas de corte liberal para construir burguesía. Esta concepción de propiedad privada exclusiva, de tipo civil romanista, logró que hoy en día no

tengamos una economía diversificada. Si esta concepción habría sido otra, el tributo indígenal –tributo que fue el sostén durante por lo menos la primera etapa de la República– no habría sido impuesto y habríamos logrado construir excedente económico.

Si algo logró la burguesía y el liberalismo fue terminar con la propiedad comunitaria. Este horizonte no ha cambiado con la Reforma Agraria de 1953. En los años 50 se encontró que por lo menos el 70% de la propiedad de la tierra estaba en manos del 3% de la población, y en su propósito de redistribución esta reforma trajo consigo parcelación e individualización justamente en las dotaciones de tierras. Este carácter parcelario de la reforma agraria ter-

minó en el mercado de tierras y resultó en la reconstitución ya no de la hacienda, sino de un neo-latifundio agroindustrial que se localizó hasta nuestros días, fundamentalmente en la región de Santa Cruz. A partir de ello se establecieron relaciones de efectivo sometimiento que hoy perviven.

Estas contradicciones se hicieron aún más profundas con las reformas agrarias de la década de los años 90 en toda América Latina, que partiendo del financiamiento y la ayuda económica a los gobiernos para el saneamiento de la tierra a través de mecanismos de mercado se produjera una aparente redistribución de la tierra.

A este modelo mercantilista de la propiedad, le resistieron con valor únicamente las comunidades y pueblos indígenas desde el escenario internacional. El mecanismo que permitió tal resistencia se tradujo en la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Una de las premisas de este convenio sostiene que hay ciertos espacios y ciertos recursos naturales que no son objeto de mercantilización y esos espacios son las comunidades y los pueblos indígenas. De esta manera, se logró insertar en la legislación nacional de distintos países y en sus políticas agrarias, el reconocimiento de la propiedad comunitaria y el reconocimiento de los territorios indígenas.

“Ciertos bienes no pueden ser objeto de transacción y entre ellos, la tierra y los recursos naturales, si esta tendencia no se modifica, el futuro de la humanidad es absolutamente sombrío, la tierra será objeto para hacer andar camiones y autos con biocombustible y dejará de ser el elemento de producción y de alimentación de los pueblos”.

**La transformación de la estructura agraria: La comunidad es la alternativa a este modelo depredador individualista que hace a los pobres más pobres y a los ricos más ricos**

El eje de transformación de la estructura agraria, de las relaciones económicas y de poder de

restablecimiento de la armonía, es la comunidad. El principio fundamental que define nuestra legislación agraria y que está plasmado en la nueva Constitución Política del Estado es que todas las tierras serán dotadas de manera exclusiva a comunidades y a pueblos indígenas.

La propiedad es el ámbito de realización de la libertad del ser humano y es por esto que uno de los ejes centrales de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria es restablecer ciertos principios básicos –lo que descarta los modelos socialista y comunista, e incluso de socialización de la tierra– como el simple reconocimiento de que al lado de los derechos individuales hay derechos de colectividades, al lado de los derechos de primera generación están los derechos de tercera y cuarta generación, que vinculan a los pueblos, como es el medioambiente, por ejemplo.

**Los dos ámbitos de la reconducción: La reivindicación de lo colectivo y la liquidación del latifundio**

A partir del restablecimiento de estos principios básicos se debe considerar dos ámbitos en la reconducción bajo el eje central de la comunidad. Ámbitos en los cuales es posible la convivencia de derechos individuales y colectivos, lo que supone garantizar una mínima autosuficiencia en el ánimo de evitar la mercantilización de la tierra y los recursos naturales.

El primer ámbito sostiene que lo colectivo forma parte de las reivindicaciones de territorialidad de los pueblos indígenas. Esta vinculación entre “individuo-pueblo”, y no así entre “individuo-tierra”, solamente puede construirse sobre la base de estructuras colectivas, democráticas y comunitarias, y asume un carácter de derechos políticos, en otros términos, de la autodeterminación.

El segundo ámbito, sugiere que el eje conceptual de la liquidación del latifundio y la redistribución de las tierras es el concepto de la función económica social (FES). A partir de este concepto

se ponen en vigencia acciones tan importantes como la reversión.

Para concluir, Clíver Rocha proyecta la futura estructura agraria del país y establece que más allá de los cuestionamientos y tomando en cuenta los resultados hasta ahora logrados y los cuatro años venideros para avanzar en el saneamiento, en Bolivia se logrará la meta de más de 50 millones de hectáreas tituladas en propiedad colectiva.

Una evaluación a tres años y medio de gobierno del Presidente Morales da cuenta que la Reconducción Comunitaria de la Reforma

Agraria ha logrado grandes avances en cuanto a la distribución de la tierra a campesinos. En el período 1953-1992, 47 millones de hectáreas estuvieron en manos de la mediana empresa y empresa agropecuaria, 5 millones en manos de pequeños propietarios y 10 millones en manos de comunidades.

“Hay una radical transformación del sistema de tenencia de la tierra, hay una heterogénea producción de la misma, hay propiedad comunitaria, pero también hay mediana y empresarial y ésta es la base para construir un nuevo modelo de desarrollo económico con regulación y con mediación del Estado”.

Clíver Rocha  
Octubre 27, 2009



## Oportunidades y desafíos para el acceso a la tierra en Bolivia

# La reforma agraria como un proceso estructural

---

Malcolm Childress, representante del Banco Mundial para Bolivia en asuntos agrarios y tierra, en esta oportunidad realiza observaciones de carácter personal sobre el proceso de reforma agraria en Bolivia y hace hincapié en dos puntos importantes: los procesos actuales en relación con la lucha contra la pobreza y los desafíos al proceso de reforma agraria en Bolivia.



Malcolm Childress  
Banco Mundial

### Empleo, objetivo prioritario para la reducción de la pobreza

La pobreza en Bolivia es rural y urbana. En términos absolutos, existen 2,7 millones de personas pobres en el área rural, pero también hay 2,9 millones de personas pobres en las ciudades. En los últimos 20 años se ha mostrado una marcada caída de los porcentajes de ingresos provenientes de la agricultura para las familias rurales, ello se debe a una alta migración a las zonas urbanas, especialmente de jóvenes y el envejecimiento prematuro de la población rural.

La descentralización, la autonomía y el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios ha cambiado el discurso sobre lo que se entiende

y busca con la reforma agraria. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria crea mecanismos de acceso a la tierra más efectivos y crea reglas del juego, para acceder y definir la propiedad, más claras y sólidas.

“El proyecto constituyente se ha consolidado en leyes y en procedimientos, pero esos mecanismos no están todavía consolidados, hay mucho trabajo que hacer”.

### Tres grandes desafíos

#### Desarrollo territorial integral

El desarrollo territorial se lleva a cabo a través de: procesos sociales y económicos; la autodefinición

de las comunidades en cuanto a sus aspiraciones; la identificación de sus dotaciones naturales y sociales y; las oportunidades emergentes. La autodefinición que realizan las comunidades tiene que ver con la identificación de los actores protagónicos dentro del proceso de desarrollo productivo y con los roles que estos actores sociales, gubernamentales y empresariales deben jugar en cada territorio. Esta auto-organización social y productiva y la auto-identificación de estrategias de desarrollo por diversos grupos, son elementos clave y nexo para cualquier estrategia de desarrollo.

### Generación de capacidades

La generación de capacidades de los sujetos agrarios y el apoyo para la viabilidad de la actividad productiva y transformativa en el área rural es vital. Hay mucha debilidad en la capacidad productiva empresarial y organizativa en las instituciones productivas y estatales en el área rural. La generación de capacidades debe apuntar hacia el desarrollo de habilidades en el análisis de factibilidad, planificación de proyectos, tec-

nología agrícola, asesoramiento empresarial, procesamiento, comercialización y manejo de riesgos principalmente. Estos desafíos deben enfrentarse para que los sujetos agrarios sean viables en el largo plazo.

### Inversión y financiamiento

Queda pendiente la definición del complejo de subsidios o transferencias directas, a quiénes deberían estar dirigidos éstos y para qué tipo de utilización. El involucramiento de las instituciones financieras es un desafío para la viabilidad económica del sujeto agrario. El desafío ahora está en articular las leyes a los diversos procesos y territorios heterogéneos locales y sus propios planes de desarrollo. *“Hay ahora un menú de alternativas muy amplio para resolver el problema de acceso a la tierra, pero la pregunta para mí sigue siendo cómo van a estar focalizadas para responder las demandas específicas articuladas por los diversos grupos, comunidades, territorios, sociedad, en vista de la heterogeneidad de las situaciones. No hay soluciones generales, sino soluciones múltiples que tienen que definir las diversas comunidades.”*

Malcolm Childress  
Octubre 27, 2009

#### Oportunidades y desafíos para el acceso a la tierra en Bolivia El mercado de la tierra debe ser intervenido

José Luis Laguna  
Pro Tierras

El Proyecto Tierras y Desarrollo Agrario es una iniciativa de desarrollo rural del Gobierno de Bolivia. Apoya financiera y técnicamente a familias pobres campesinas o indígenas que no tienen tierra o la tienen insuficientemente de los municipios de Minero, Charagua y Pailón. Son 650 familias que han accedido de manera efectiva a sus tierras y trabajan en modelos productivos intensivos como la agropecuaria y pecuaria, principalmente en zonas donde el mercado de la tierra es muy complejo.

#### Mercado de tierras e intervención del Estado

El mercado de la tierra no puede ser satanizado, sin embargo debe ser intervenido. En Bolivia la especulación con el precio de la tierra y la tenencia ilegal es una realidad y el saneamiento de tierras vigente hace doce años no es suficiente para resolver el problema pendiente producto de la inequitativa distribución de la tierra. El mercado informal de la tierra es asimétrico y reproduce un negocio creciente en sectores privilegiados. Un ejemplo de ello son los capitales argentinos y paraguayos que compran tierras a precios muy bajos en Santa Cruz, habilitan una producción por cuatro o cinco años, y luego se retiran vendiendo la tierra a un buen precio.

Este sistema informal de la propiedad agraria ha generado una concentración inequitativa e injusta de la propiedad. Las mejores tierras están en manos de capitales extranjeros y de los capitales nacionales especulativos y esto se debe a la débil presencia del Estado.

# V. Territorio y derechos indígenas en América Latina





# Tierras bajas: gobernanza, recursos naturales y tierra

Son 10.9 millones las hectáreas tituladas como tierras comunitarias de origen (TCO) en las tierras bajas de Bolivia, representan el 54% de las demandas de titulación hasta mayo de 2009, pero es evidente que el proceso de titulación ha avanzado de manera importante en los últimos años. Después de esta constatación, Zulema Lehm enfoca su exposición a desmitificar algunas creencias sobre la propiedad colectiva de las tierras comunitarias de origen. Afirmar que la legislación nacional reconoce la titulación colectiva de tierra a pueblos indígenas –títulos indivisibles, inembargables e imprescriptibles– pero también reconoce el derecho a la distribución de la tierra al interior de la TCO, según usos y costumbres.



Zulema Lehm  
Investigadora independiente

### Formas de acceso a la tierra y los recursos naturales en las TCO

Las TCO pueden estar conformadas por una o varias comunidades. En el caso de la TCO Takana I, se ha realizado un proceso de zonificación. 20 comunidades lograron acuerdos para planificar el uso de su espacio y designaron áreas para usos: agrícolas, forestales maderables, forestales no maderables, cacería, pesca, turismo comunitario, reservas y áreas histórico y culturales. Al interior de las TCO, las comunidades difieren en sus sistemas de acceso.

Al nivel comunal, de una manera esquemática, pueden distinguirse al menos tres formas de acceso a la tierra y los recursos naturales. La

primera, que podríamos denominar “clásica” entre los pueblos indígenas de la Amazonia, consiste en un sistema de acceso flexible y adaptable a las condiciones de los suelos, donde el dominio de las familias extensas sobre las áreas agrícolas dura dos o tres años en que se cultivan los productos anuales. Una vez concluye el ciclo del “chaco” las familias buscarán otro área de barbecho antiguo o monte alto para realizar su agricultura. La selección de las áreas está basada en un sofisticado conocimiento de los suelos de su territorio. A medida que el área ingresa a la fase de barbecho (descanso) se convierte en un área abierta al acceso de otras familias para otros usos como recolección o cacería. Las familias recién conformadas tienen mayores oportunidades para acceder a áreas agrícolas.

Una segunda forma es la que se puede observar en la comunidad de Cururú, en la TCO Guarayos:

El caso de San Pedro de Bolpebra, comunidad campesina constituida por inmigrantes de los valles del sur del país, muestra una forma específica de acceso a la tierra y los recursos naturales, sin embargo, bajo la influencia de la población inmigrante, muchas comunidades en las TCO de las tierras bajas, empiezan también a adoptar un modelo semejante. La “parcelación” de tierras para uso agrícola al interior de la propiedad comunal es una realidad, y ello resulta en ventajas y desventajas, dependiendo de los productos que ingresan al mercado, si estos son agrícolas o si son forestales. El sistema tradicional de acceso o el comercial comunitario basado en el manejo forestal y el equilibrio con la naturaleza dependen de la disponibilidad de áreas para los usos múltiples que se realizan dentro de una TCO. La variación entre el sistema tradicional y el sistema parcelario está relacionado con la disponibilidad de áreas y la distancia con el mercado.

### Constitucionalizar la gestión territorial indígena

“La gestión territorial indígena es el proceso a través del cual las organizaciones indígenas dueñas de un territorio como TCO, administramos este territorio de una forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades, ejecutando nuestras decisiones con el fin de mejorar nuestra calidad de vida de acuerdo a nuestros valores culturales y nuestra visión de futuro”

Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia  
(CIDOB), 2009

Los pueblos indígenas de tierras bajas –representados por la CIDOB– buscan ir más allá de la consolidación del derecho propietario de sus tierras. Con la definición de la CIDOB arriba citada, se transmite el pensamiento y la ruta a seguir para ejercer la gestión territorial y el derecho de autodeterminación, no sólo con el reconocimiento, sino con la constitucionalización de la gestión territorial indígena en términos de autonomía.

### El derecho al uso exclusivo de los recursos naturales no es nuevo

La Ley Forestal 1700 planteó, en el año 1996, el derecho al uso exclusivo de los recursos naturales en una TCO y estableció que los titulares de la tierra, en este caso los pueblos indígenas, si bien no son dueños del recurso forestal pero sí tiene derecho al uso exclusivo de ese recurso para evitar precisamente la sobreposición de derechos que era tan frecuente en el régimen anterior a la Ley 1700. Ahora, este derecho de uso exclusivo ha sido constitucionalizado.

El saneamiento y la titulación de tierras comunitarias de origen permitieron –entre otras cosas– excluir de manera efectiva a terceros, consolidar el derecho propietario y sentar precedente de que no existe flexibilidad para entrar a una TCO y extraer recursos naturales por parte de terceros. No obstante, el artículo 394 sobre tierra y territorio de la nueva CPE señala que “se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígena originario campesinos (TIOC)”. Ello quiere decir que con la transición de TCO a TIOC cambia la figura anterior y plantea una nueva tensión que deberá ser considerada por las autoridades.

Dicha tensión tiene implicaciones sobre el derecho de propiedad, pues tiende a disolver el ejercicio del derecho real de la propiedad colectiva frente a terceros y en tierras bajas conlleva el conflicto entre campesinos colonizadores e indígenas debido al nuevo denominativo de Territorio Indígena Originario Campesino, lo que se hace particularmente notables en aquellas TCO que colindan, no sin conflictos, con campesinos colonizadores. Se requiere deslindar con claridad la propiedad colectiva de las jurisdicciones de gobierno autónomo.

Por otro lado, al ser las TCO espacios donde se manejan múltiples usos de los recursos naturales, donde la vocación agrícola es menor, la garantía de sostenibilidad en el manejo forestal requiere superficies suficientemente grandes. Los

### Acuerdo para el acceso a los recursos naturales dentro de una TCO

#### La comunidad de Cururú de la TCO Guarayos

Dentro de la TCO Guarayos existen varias comunidades, una de ellas es la de Cururú. En esta comunidad, las familias realizan varios usos de los recursos naturales –agrícola, manejo forestal maderable y no maderable, desarrollo turístico y cacería–. Mientras el área de uso agrícola, con una superficie de 2.000 ha aproximadamente ha sido parcelada para cada familia, distribuyéndose la tierra en parcelas de 50 a 100 has por familia, las áreas destinadas a otros usos son de acceso común. El manejo forestal con fines comerciales requiere extensas superficies de bosque para asegurar tanto la rentabilidad y sostenibilidad de tal aprovechamiento. Cururú representa un caso de acceso mixto.

#### El título comunal de San Pedro de Bolpebra

El título obtenido por la comunidad campesina de San Pedro de Bolpebra en Pando es de propiedad comunal, no obstante, las familias –de manera consensuada– parcelaron toda la superficie de la propiedad colectiva en unidades de propiedad individual. La parcelación resultante responde a objetivos de uso agropecuario, sin embargo, éstos se contraponen a los usos forestales, ya que esta nueva forma de tenencia eleva los costos de transacción para llegar a acuerdos entre cada una de las familias dueñas de las parcelas y definir un área suficientemente grande para que el manejo forestal con fines comerciales se realice de manera adecuada. Ello, como es el caso de San Pedro de Bolpebra puede resultar en la inviabilización de la iniciativa de manejo forestal.

### TCO Tacana: principios y criterios de sostenibilidad con base cultural

En 1997, el Consejo Indígena del Pueblo Takana demandó como TCO una superficie de 769.000 has. A partir de 2003 y hasta 2008 se les han titulado un total de 389.000 hectáreas en el norte del departamento de La Paz.

Su población al año 2000 era de alrededor de 3.059 habitantes, distribuida en dos municipios, y dada la fragmentación, existen también varios distritos municipales. Los usos de recursos naturales se diversifican en usos para cacería, agricultura, manejo de recursos maderables y no maderables y áreas proyectadas para iniciativas de turismo.

En los años 70 se promovió el desarrollo agroindustrial, y con éste un proceso de colonización de pobladores de tierras altas y la concesión de cinco áreas para aprovechamiento forestal. Este mosaico de áreas de tenencia y acceso a los recursos naturales en los que se distinguen: aproximadamente 200.000 has en manos de colonizadores y otros propietarios sumando entre todos alrededor de 600 propiedades, otras 200.000 has aproximadamente están en manos de 5 concesiones forestales y el resto, las tierras que sobraron, marginales respecto de la carretera que atraviesa el área demandada, quedaron como TCO. El área titulada es el resultado del descuento que, durante el proceso de saneamiento se hizo de las tierras y concesiones en manos de terceros privados.

En los últimos diez años, la TCO Tacana ha luchado por la consolidación legal de su derecho propietario y ha diseñado una estrategia de desarrollo con base en el manejo de los recursos naturales, un proceso de ordenación del espacio y de zonificación de su área, y ha encarado un proceso de reglamentación para el uso y acceso a los recursos naturales.

Lo novedoso en este caso es la creación de principios y criterios de sostenibilidad con base cultural y la implementación de un fondo concursable para proyectos comunales de manejo, el establecimiento de un brazo técnico administrativo y un sistema administrativo.

El desarrollo de ciertas capacidades que hacen a la gestión territorial y gestión pública es un hecho real, no obstante, el paso hacia la autonomía enfrenta todavía muchas dificultades. Por un lado está la limitante del número de habitantes y por otro, la necesidad de negociar con los municipios para ingresar al sistema autonómico.

### Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos: artículo 30

En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo a esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:

A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.

A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

“sujetos del derecho”, así como los límites de las áreas bajo manejo, requieren estar claramente definidos. Esta tensión junto a los excesivos requisitos que tendrán las TCO para transformarse en Autonomías Indígenas vía TIOC harán que el logro de dichas autonomías sea compleja sino imposible para muchas TCO o pueblos indígenas. Ciertamente el proceso necesita de más diálogo, discusión y profundización.

### El manejo de los recursos naturales ya funciona y hay institucionalidad

Con menor o mayor capacidad, las TCO ya realizan la gestión de sus recursos naturales. A manera de ejemplo, la gestión territorial de la TCO Tacana 1

ha derivado en una serie de iniciativas comunitarias relacionadas con el manejo de los recursos naturales: manejo de abejas nativas, monitoreo de cacería, pesca en sistemas asociados, manejo de peces ornamentales en estado experimental, aprovechamiento de lagartos, cacao silvestre, sanidad animal, ecoturismo comunitario, artesanía y manejo forestal maderable.

“En las tierras bajas, dadas las características de las actividades que realizan los pueblos indígenas, que van más allá de lo agrícola, se ha desarrollado toda una institucionalidad y un sistema organizativo que va de abajo hacia arriba. Tienen muchas debilidades, pero creo que es uno de los elementos más demostrativos de los avances de los pueblos indígenas de las tierras bajas en los últimos años”.

#### ¿Qué desafíos se derivan del texto constitucional para las tierras bajas?

Dadas sus características, el proceso de acceso al régimen autonómico de los pueblos indígenas de las tierras bajas es distinto, en términos de número de la población y de la fuerza política para poder negociar con los municipios, respecto de los pueblos indígenas de los andes. Muchos de los territorios han sido fragmentados y el desafío está en construir un sistema jurisdiccional basado en territorios discontinuos.

#### ¿Cómo se concilian los derechos indígenas al territorio y el interés estratégico nacional?

**Hidrocarburos:** Hay dos problemas. Uno tiene que ver con los impactos ambientales, y el otro con los impactos culturales y sociales. En el pasado se ha trabajado mucho sobre los impactos ambientales en la legislación pero no se ha procedido suficientemente sobre el derecho a la consulta previa e informada.

**Forestal:** Tenemos un conjunto de empresas madereras que se relacionan con las comunidades. A partir de que la legislación forestal reconoce derechos a las comunidades, estas relaciones han evolucionado de manera diferente, en muchos casos se mantiene un marcado patrimonialismo pero en otros casos se han desarrollado formas más modernas de relacionamiento comercial, muy pocas empresas y comunidades han podido iniciar alianzas estratégicas. Actualmente, en el país existen más de cien organizaciones forestales comunitarias.

**Áreas protegidas:** Bolivia es pionera en el continente en el diseño de estrategias de conservación con gente. Ahora, con la nueva constitución se establece en manejo compartido de las áreas protegidas entre las comunidades y el Estado, lo que consolida una tendencia que se vino gestando con algunas experiencias pioneras como el TIPNIS o el Parque Kaa Iya. Sin duda que estas experiencias tendrán muchas lecciones aprendidas que deberían ser tomadas en cuenta.

#### ¿Tienen las TCO perspectivas reales de asumir autonomías indígenas?

Algunas sí y otras no. Hay dos fortalezas que no necesariamente se han desarrollado equilibradamente. Las fortalezas técnico-administrativas y las demográfico-políticas. Existen TCO con condiciones políticas (número de habitantes y correlación de fuerzas políticas favorables) pero con debilidades técnico-administrativas, éstas podrían ingresar al régimen autonómico. Pero las TCO con poca capacidad de gestión e insuficientes posibilidades demográficas y políticas tienen el riesgo de quedar fuera.

Entrevista a Zulema Lehm  
Octubre 28, 2009

## Derechos indígenas y explotación de recursos naturales en Perú

### La tragedia de Bagua en contexto

---

Ramón Pajuelo constata las distancias existentes entre los climas políticos, la situación de los movimientos sociales e indígenas y los niveles de conflictividad social que muestran los países andinos, a pesar de compartir un origen histórico común. Ecuador y Bolivia parecen transitar por caminos paralelos, en tanto que Perú y Colombia muestran una situación muy distinta.

---



Ramón Pajuelo  
Centro Bartolomé de las Casas, Perú

Los movimientos indígenas constituyen uno de los actores más importantes en la política de los países en las últimas décadas. La evolución de los movimientos indígenas en nuestros países y su desempeño político se han transformado. La estructura organizativa de los actores indígenas comienza a obtener cabida en el ámbito público, junto al reconocimiento de las diferencias étnicas y culturales y la concatenación de este reclamo con la necesidad de transformar la estructura de poder.

Los movimientos indígenas han logrado convertirse en actores políticos protagónicos. El punto de partida para este hecho exigió el paso de redes de organizaciones a movimientos sociales que logran ejercer acciones colectivas de

protesta ante los Estados y sus sistemas políticos. El resultado –en países como Bolivia y Ecuador– ha sido el salto cualitativo que convirtió a estos movimientos en actores políticos con capacidad de decisión en el poder.

#### Representaciones indígenas en América Latina

La vinculación de los movimientos indígenas con los estados ocurre a partir de situaciones demográficas distintas. Por un lado se hallan Bolivia y Guatemala –dos países con población indígena mayoritaria– y por otro, países como Ecuador, Perú y México, donde existen mayorías indígenas importantes que fluctúan entre el 25-

40% de la población total. Una tercera situación corresponde a países en los cuales existen minorías restringidas de poblaciones indígenas, como en Argentina, Venezuela y Colombia. Este dato ha significado un factor determinante para generar un escenario de empoderamiento de la población indígena favorable o no a su protagonismo político, junto a la respuesta estatal de apertura o cierre frente al surgimiento de las demandas y los reclamos indígenas.

Paradójicamente, en aquellos países donde los pueblos indígenas constituyen una minoría, los Estados se han abierto con más facilidad (Chile, Argentina, Colombia, Venezuela) hacia políticas de aliento de la identidad, políticas de reconocimiento de la diferencia, creación de instancias estatales para la administración de los derechos indígenas y una serie de esfuerzos que incluyen reformas institucionales y constitucionales.

Contrariamente, en los países con mayorías indígenas el empoderamiento indígena ha resultado de una concatenación entre factores externos a la movilización indígena, la reacción de los Estados y la propia textura interna de los movimientos indígenas, es decir, su grado de solidez organizativa e ideológica. Factores externos entendidos como el contexto nacional en el cual ocurre la movilización, y su consonancia con el ciclo político en el que las movilizaciones indígenas se desarrollan en América Latina, y especialmente en los Andes. El ciclo de movilización indígena de las últimas décadas, enfrenta hoy una situación nueva, de crisis de muchos movimientos, problemas de legitimidad interna y búsqueda de ocupación de otros espacios políticos protagónicos. Esto se aprecia sobre todo en el caso de Ecuador.

Esta transformación consiste en el surgimiento de lo que podríamos llamar gobiernos progresistas, es decir, regímenes políticos que han comenzado a desarrollar reformas sociales, económicas y políticas importantes, y que han establecido relaciones de diverso tipo con los movimientos indígenas. El nuevo ciclo se carac-

teriza entonces por la emergencia de gobiernos progresistas y movimientos indígenas en una relación Estado-sociedad que cambia completamente la correlación de fuerzas políticas vigente hasta ahora.

“El Vicepresidente actual de Bolivia sostiene que existe un gobierno de los movimientos sociales, yo creo que es el gobierno de una estructura política, el MAS, que tiene como uno de sus sustentos orgánicos a algunos movimientos, pero no a todos los que existen en el país. Los movimientos indígenas desarrollan, como en Ecuador, relaciones con el gobierno progresista que fluctúan entre la alianza y el conflicto”.

### Nacionalismos populares en contexto de crisis nacional

La crisis de los Estados ha dado lugar al surgimiento de lo que podríamos llamar nacionalismos populares bastante más amplios que los movimientos indígenas. Éstos disputan el poder en espacios mucho más amplios en términos de su estructura social y política y alcanzaron protagonismo en gran medida debido a la crisis de los contextos políticos nacionales, durante las dos décadas pasadas. El escenario que albergó el surgimiento de los movimientos indígenas se ha transformado. En Bolivia y Ecuador emergieron nacionalismos populares muy amplios, que han sido canalizados políticamente por líderes plebiscitarios –Evo Morales y Rafael Correa– y por gobiernos progresistas. En ambos países, masivas movilizaciones populares derrotaron a gobiernos que perdieron legitimidad al ser considerados anti-nacionales, como fue el caso de Sánchez de Lozada y Lucio Gutiérrez. Fue así como, en oposición a gobiernos anti-nacionales, o en defensa de recursos considerados estratégicos –como los hidrocarburos en Bolivia– hicieron su aparición los nacionalismos populares que se hallan en la base de los regímenes progresistas encabezados por Rafael Correa y Evo Morales.

Ambos líderes, impulsan un conjunto de transformaciones que apuntan a construir un nuevo sentido histórico de los países –la “revolución ciudadana” en Ecuador y la “revolución

democrática y cultural” en Bolivia—. Para concretizar sus proyectos de refundación nacional, tanto el MAS boliviano como el movimiento Alianza País de Ecuador, convocaron a Asambleas Constituyentes que han formulado nuevas reglas de juego en ambos países. En cambio, en Perú y Colombia simplemente persiste la hegemonía neoliberal.

### El caso peruano

La situación del Perú es completamente distinta a la de Bolivia y Ecuador. No encontramos un gobierno progresista ni movimientos indígenas de la magnitud de los movimientos indígenas bolivianos. El régimen neoliberal se impuso en un contexto de post-guerra, convirtiéndose en un sentido común hegemónico en el país, y ha sido continuado por los gobiernos elegidos democráticamente desde la caída de Fujimori ocurrida el 2000.

No obstante, en un contexto post-dictadura, en Perú vienen conformándose movimientos indígenas que responden a la situación particular del país, que muestra estructuras orgánicas de movilización, liderazgos indígenas y plataformas políticas débiles y sin proyectos políticos. Sin embargo, en medio de esta textura, en Perú surge un reclamo por la diferencia étnica, que tiene como uno de sus principales mecanismos de expresión la afectación de los recursos colectivos comunales por parte de empresas extractivas.

En este contexto de surgimiento de nuevas luchas campesino-indígenas en defensa de sus recursos naturales, la invisibilidad de la diferencia étnica en el ámbito público comienza a romperse. Antes que un retraso en el desarrollo de conciencia étnica, lo que existe en Perú es una conciencia étnica distinta. La historia peruana, a lo largo del siglo XX configura una forma de dominación étnica que impidió que la conciencia étnica —que es muy fuerte en Perú— pueda expresarse en el ámbito político y público. Los comuneros tienen un fuerte orgullo por su identidad quechua o aymara, reclaman ese orgullo, pero no

lo expresan en el ámbito público, dado el tipo de dominación extremadamente racista impuesta a lo largo del siglo XX. Por ello, el camino de la búsqueda de igualdad transitó mediante procesos de desindianización y a través de formas de despojo de la identidad étnica impulsadas por las élites dominantes y el Estado desarrollista e integracionista.

Las migraciones internas que transformaron el rostro del Perú, resultaron en la búsqueda de igualdad a costa de la pérdida y reformulación de la identidad étnica. Las migraciones, así como el anhelo de acceder a educación y aprender castellano, fueron respuestas de los campesinos indígenas frente a la configuración de un régimen de dominación étnica realmente feroz. En el Perú el racismo, el imaginario nacional tan fuerte, la presencia del Estado integracionista y el peso de las élites, impuso a lo largo del siglo XX la invisibilización de las identidades étnicas. Por ello, el reconocimiento de la identidad ocurre entre pares, entre quienes se consideran iguales socialmente, pero no con los “otros inferiores”: quechuas, aymaras, indígenas amazónicos, negros, etc.

Sin embargo, en este siglo el Perú está asistiendo a la emergencia de nuevos movimientos que traen la novedad del reclamo étnico. El principal detonador de esta novedad es la avalancha de empresas extractivas amparadas por el Estado neoliberal y la resistencia de las comunidades en defensa de sus recursos naturales. Una razón de fondo que está permitiendo este cambio, es que luego de cuatro décadas de la reforma agraria, recién se aprecia que se van erosionando los elementos culturales asociados a la dominación terrateniente tradicional, tales como el racismo y la invisibilización de la diferencia étnica en la esfera pública. Se están disolviendo en estos años, ya no las bases materiales del orden terrateniente tradicional provenientes del siglo XIX, sino las bases culturales y políticas de esa dominación. Esto ocurre, en gran medida, debido a los efectos del propio dinamismo socioeconómico asociado al neoliberalismo y la globalización. Pero también como resultado de la lenta recomposición de

los tejidos sociales de los sectores populares del país, luego de décadas de guerra interna, crisis económica y neoliberalismo autoritario.

En este contexto, vienen surgiendo nuevas organizaciones indígenas y se expande una novedosa conciencia de derechos indígenas. La identidad étnica poco a poco es redescubierta y revalorada, al tiempo que se comienza a disputar “desde abajo” el poder político (sobre todo a escala local municipal) y se lucha por la defensa del medio ambiente y los recursos naturales. Ante el peligro que representan las empresas extractivas mineras, petroleras o madereras, las comunidades andinas y amazónicas se cohesionan mediante la revaloración de sus identidades y una novedosa conciencia medioambiental. Esto viene asociado al incremento de conflictos sociales, muchas veces violentos, debido a la persistencia de la crisis de representación política y la alianza entre Estado neoliberal y las empresas extractivas.

### La tragedia de Bagua

Con la imposición del neoliberalismo desde 1990, se ha transformado la estructura de dominación y poder en el Perú, así como la composición interna de los distintos sectores sociales. Los más afectados han sido los sectores populares urbanos y campesino-indígenas. Junto a la desaparición de la izquierda, facilitada en gran medida por la guerra interna que causó 70,000 muertos, los sectores populares e indígenas vieron destrizados sus tejidos sociales y organizativos, perdiendo un horizonte colectivo de acción política en pos del poder. Una de las características de este contexto es la arremetida del Estado para imponer medidas neoliberales “desde arriba”. Así como Alberto Fujimori aprovechó la existencia de un régimen sumamente presidencialista para poder pedir facultades al poder legislativo y gobernar vía decretos, Alan García consiguió las mismas facultades en 2008 para implementar medidas que afectaban directamente las tierras, los recursos naturales y la forma comunal de propiedad de éstos, especialmente de la Amazonía.

La respuesta de los pueblos indígenas amazónicos, a través de su principal organización, AIDSESEP, fue la convocatoria a las protestas ocurridas en agosto de 2008 y mayo/junio de 2009. Se trata, por primera vez en el país, de protestas en las cuales participaron miles de indígenas, reclamando el reconocimiento de su condición de pueblos amazónicos. La novedad de la movilización en tanto pueblos indígenas, se asoció con el rechazo a la usurpación de sus recursos naturales y territoriales, frente al desprecio del Estado y la arremetida de las empresas extractivas. Lamentablemente, a inicios de junio de 2009, en Bagua la protesta acabó con una tragedia desatada por la represión policial violenta y pésimamente organizada, la cual generó la respuesta también violenta de los nativos movilizados. El resultado fueron, según cifras oficiales, 32 muertos incluyendo 22 policías y 10 nativos.

Los paros amazónicos mostraron también otras novedades, como el surgimiento del liderazgo de Alberto Pizango, entonces máxima autoridad de AIDSESEP, actualmente exiliado en Nicaragua, que viene siendo voceado como futuro candidato presidencial por parte de algunas organizaciones. Asimismo, se apreció una solidaridad bastante amplia con los nativos amazónicos en lucha, que muestra la erosión del racismo tradicional y el creciente sentimiento anti-neoliberal en el Perú.

“Hay una transformación de las relaciones inter-étnicas entre las poblaciones mestizas e indígenas en el Perú. Hay una auténtica erosión del orden ideológico-cultural y político que sostuvo la dominación étnica tradicional. Las poblaciones mestizas de varias ciudades salieron por eso a manifestarse en apoyo a los nativos amazónicos. Hoy existe una expansión de la conciencia de derechos colectivos al territorio y una conciencia ciudadana que no existía antes. Por ahora, sus principales protagonistas son las comunidades y pueblos indígenas”.

Ramón Pajuelo  
Octubre 27, 2009

# La paradoja de la riqueza: ¿cómo traducir rentas extractivas en desarrollo territorial?

---

Anthony Bebbington, investigador de la Universidad de Manchester, ofrece los resultados de un estudio realizado en Bolivia, Perú y Ecuador. Su premisa básica demuestra una lección histórica, y es que los países andinos no han tenido un camino llano para traducir sus rentas extractivas en desarrollo nacional, y al enfocar este análisis en el plano territorial, el camino se torna aún más difícil.

---



Anthony Bebbington  
Universidad de Manchester, Inglaterra

La “paradoja de la riqueza” o la “maldición de los recursos naturales” se refiere a que los países con abundancia en recursos naturales -sobre todo no renovables- tienden a un menor crecimiento económico en comparación con países con menor dotación de riqueza natural. Esta controvertida hipótesis encuentra diferentes argumentos que la sustentan sobre todo en América Latina y África, pero también existen países con experiencias exitosas como Australia, Chile, Noruega, Estados Unidos o Botswana. Sin embargo, hoy parece que emergiera una nueva maldición en el contexto territorial, que va más allá del análisis macro sobre crecimiento económico y repercute sobre el desarrollo territorial y sus consecuencias en el plano social, cultural, ambiental y político de las poblaciones afectadas por una industria extractiva.

### La frontera extractiva se expande

La frontera extractiva se expande en aquellos países cuyos gobiernos reflejan un rango de opciones políticas. Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Chile, Guatemala y otros viven situaciones similares. La pregunta que predomina entonces es: ¿cómo la posición ideológica de los gobiernos afecta el control de las relaciones entre extracción, medio ambiente, tierra y derechos territoriales?

### ¿Convergencias en la región andina?

Los últimos acontecimientos en la amazonía boliviana, peruana y ecuatoriana dan cuenta de algunas similitudes –no obstante las diferencias ideológicas– en términos de sus apuestas

### La política ecológica de los andes

“No son ciudadanos de primera clase que puedan decirnos 400 mil nativos a 28 millones de peruanos tú no tienes derecho de venir por aquí, de ninguna manera”

Alán García, 5-6-09

“De qué entonces Bolivia va a vivir, si algunas ONG dicen ‘amazonía sin petróleo’... Están diciendo, en otras palabras, que el pueblo boliviano no tenga plata, que no haya IDH, que no haya regalías, pero también van diciendo que no haya (el bono) Juancito Pinto, ni la Renta Dignidad, ni el bono Juana Azurduy”.

Evo Morales, 10-7-09

“Vuelvo a repetir con la ley en la mano, no vamos a permitir este abuso, no vamos a permitir levantamientos que bloquen caminos, que atenten contra la propiedad privada... Es un absurdo estar sentados sobre centenares de miles de millones de dólares y por romanticismos, novelorías, fijaciones, que sé yo, decir no a la minería”.

Rafael Correa, 11-10-08

extractivas y la relación con la política social. La convergencia prevalece en la medida en que existe una apuesta de estos países para promover la extracción de los recursos naturales no renovables, coinciden algunas críticas dirigidas a las ONG y ciertos movimientos y una tendencia de priorizar lo nacional popular por encima de lo territorial. Las apuestas políticas para la extracción y las políticas en otros sectores -gestión de agua, política de tierras, desarrollo rural y gestión del espacio a nivel nacional, entre otros- no están siendo coordinadas.

El desarrollo territorial rural, en su forma básica, es un proceso que combina transformaciones productivas, entendidas como cambios en las formas de producción, tecnología y estructura agraria, y transformaciones institucionales, entendidas como cambios en la gobernanza, las formas asociativas, competencias municipales, etc. Un adecuado desarrollo territorial rural es el que busca y promueve sinergias entre lo productivo y lo institucional. En lo institucional promueve relaciones que gatillan inversión e inclusión económica y sociopolítica, lo que en definitiva, promueve concertación entre los actores sociales y reduce la pobreza y desigualdad.

### Catalizar el desarrollo territorial rural

Existen tres “encadenamientos” a través de los cuales las industrias extractivas podrían catalizar desarrollo territorial rural, donde la empresa

privada y el Estado tienen un rol. El primer encadenamiento sugiere comprar servicios e insumos locales para generar empleo, lo que repercute con efectos multiplicadores en la economía del territorio. El segundo tiene que ver con programas de desarrollo comunal y responsabilidad social de las empresas (i.e. miel de Repsol). El tercer encadenamiento plantea que las regalías e impuestos generados por el sector extractivo sean transferidos a las zonas que los originan y conciben procesos de desarrollo. Cada “encadenamiento” depende de la existencia de arreglos institucionales que normalmente no se explicitan cuando se promueve desarrollo basado en la extracción.

### Tendencias, consecuencias e implicaciones coincidentes en Bolivia, Perú y Ecuador

#### Tres tendencias:

- *Nuevas incertidumbres:* La concesión de un territorio para extraer su riqueza y la falta de consulta a la población afectada tiende a generar incertidumbre y sensación de vulnerabilidad que también puede generar malestar. La historia da cuenta que una vez descubierto un yacimiento, el futuro del territorio que lo alberga cambia para siempre, ya sea para bien o para mal.
- *Nuevas dinámicas institucionales locales:* La llegada de la extracción debilita las instituciones

locales. Tiende a generar nuevas desigualdades entre los receptores de los programas de responsabilidad social y los que están excluidos, y entre la población que es empleada en la nueva industria y otra que no. Induce división y desacuerdo en el seno de la comunidad, unos a favor de la extracción y otros en contra, lo cual genera efectos negativos para la población.

- *Nuevos clientelismos:* Actores externos al territorio como las empresas, las ONG, e inclusive la iglesia buscan una fuente de apoyo en las comunidades locales, generando una tendencia que distorsiona la política y la institucionalidad. En un contexto de liderazgos en pugna y organizaciones encontradas, la posibilidad de llegar a acciones colectivas consensuadas se vuelve más complicada.

### Tres consecuencias:

- *Mayor movilización y conflictividad:* La movilización y el surgimiento de nuevos conflictos es consecuencia de la incertidumbre y de la sensación de derechos vulnerados y de despoamiento de recursos y activos culturales (ej. el paisaje, la tranquilidad). La conflictividad puede profundizarse porque interactúa otros actores internos y externos buscan promover sus proyectos políticos y territoriales a través del conflicto sobre la industria extractiva.
- *Legitimidad de la entidad pública en duda:* Una consecuencia del ambiente de conflictividad y la posición casi sistemáticamente a favor de la extracción asumida por el gobierno es la pérdida de legitimidad de las entidades públicas frente a las comunidades.
- *Debilitamiento de la esfera pública:* El ambiente de movilización y conflictividad no permite un debate informado y moderado entre la comunidad, el gobierno y la empresa, la información no puede ser transmitida de manera efectiva desde ninguna de las partes en conflicto y la posibilidad de tener un espacio de mediación se ve truncada.

### Una implicación:

- La industria extractiva produce transformaciones productivas notables, pero también transformaciones institucionales menos positivas. Por esta razón “...el mismo proceso de expansión de las industrias extractivas termina socavando exactamente aquellas normas e instituciones que se necesitan para tener un chance de que la extracción se convierta en desarrollo”. La mala articulación entre extracción y desarrollo produce, a nivel territorial, formas de desarrollo ineficientes en un ambiente de conflictividad permanente.

#### Algunas preguntas del público

**En condiciones donde las comunidades indígenas no tienen capital para trabajar la tierra, ¿de dónde viene el capital para dar sostenibilidad a proyectos de desarrollo?**

Es una pregunta que no siempre se hace de manera legítima cuando por detrás de la pregunta está el argumento que estas comunidades siempre van a ser pobres y que su “única” salida de la pobreza es a través de la industria extractiva. La pregunta clave sería: ¿bajo qué condiciones una extracción regulada podría generar los recursos económicos que las comunidades necesitan para invertir en sus tierras? Ello implica revisar, a nivel político, la relación entre políticas extractivas, fiscales y de promoción agraria y desarrollo rural. Planteada la pregunta así, insiste en la necesidad de articular la discusión política en distintos ámbitos.

**¿Cuáles son los desafíos de países como Bolivia ante la explotación de recursos naturales, los intereses estratégicos nacionales y los derechos indígenas?**

El hecho de que un recurso natural sea estratégico no quiere decir que los derechos de las comunidades puedan ser negociados. Yo creo que primero están los derechos y después los intereses estratégicos. El desafío es conocer la “cultura empresarial” y su posición respecto a los derechos, compartir la misma información sobre los recursos naturales “estratégicos” encontrados y generar capacidades para una negociación equilibrada entre las partes.

Anthony Bebbington  
Octubre 28, 2009



# Colombia: un acuerdo constitucional para la paz

---

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia se formalizan bajo la figura de los “resguardos”. Sin embargo, dichos derechos enfrentan problemas ante la Constitución Política colombiana de 1991, básicamente por la falta de definición sobre la estructura agraria, el ordenamiento territorial y las políticas de desarrollo. Al ser la población indígena una minoría en Colombia, el tratamiento de sus derechos en el orden constitucional no ha sido priorizado y justamente se pone en tela de juicio la garantía de su aplicación y respeto. La aprobación de esta Constitución conllevó el rol principal de promover un acuerdo de paz ante la lucha armada colombiana.



Sergio Coronado  
Centro de Investigación y Educación Popular CINEP – Colombia

### Los resguardos indígenas

En Colombia el 22% del territorio nacional está titulado como resguardo indígena. Existen hasta la fecha 637 resguardos constituidos legalmente, sin embargo hay 357 comunidades indígenas que no tienen resguardos. Esto significa que más de la mitad de las poblaciones indígenas que viven en las zonas rurales no tienen acceso a sus territorios ancestrales, por tanto, no tienen garantizado su derecho al territorio.

Los resguardos indígenas son una institución de origen colonial que tuvo continuidad durante la República. Los resguardos no son otra cosa que zonas de refugio para aquellos pueblos indígenas que lograron sobrevivir al genocidio,

a los procesos de colonización y a la ampliación de la frontera agrícola. Es bajo la figura de los resguardos que a la población indígena se le permitió adquirir ciertos derechos colectivos sobre esas tierras.

Es muy importante recordar que los resguardos indígenas no son lo mismo que los territorios indígenas, ya que históricamente no existe correspondencia entre las tierras que ocupaban originalmente y las que actualmente ocupan. También, se debe observar que estas zonas de refugio son zonas que se encuentran en áreas de protección natural, de manera que la mayoría son áreas en las que no se puede realizar un aprovechamiento efectivo para la subsistencia.

La tierra ha constituido desde siempre una reivindicación histórica de los pueblos indígenas de Colombia, inclusive después de los levantamientos coloniales. Pero en el siglo XX se registró un levantamiento indígena que marcó de alguna forma los repertorios de movilización de los pueblos indígenas -el levantamiento de los indígenas Nasa- que son los mismos que actualmente tienen la capacidad de movilización más fuerte ante el Estado.

En 1914 cientos de indígenas Nasa, liderados por Manuel Quintín Lame, reivindicaron los derechos de las comunidades para ejercer dominio sobre las tierras de las que habían sido desplazados por el modelo de hacienda. La hacienda, como una institución agraria, logró el control de amplias extensiones de tierra, consiguiendo expulsar a los indígenas que vivían ahí. Las tierras eran más fértiles, pero los indígenas fueron relocalizados en zonas de refugio. Este levantamiento, que terminó en el año 1923 con ciertas reivindicaciones de derechos para los pueblos indígenas, marcó los repertorios de la movilización indígena colombiana.

#### Características de los resguardos

- Tierras discontinuas, situación que impide un buen gobierno sobre estas zonas.
- Administración realizada bajo instituciones propias, organizadas bajo la forma de cabildo.
- Un pueblo indígena puede vivir en más de un resguardo.
- Las autoridades tienen facultad de administrar justicia y el poder político dentro del territorio colectivo.

### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Hay que resaltar que el derecho de los pueblos indígenas y de los pueblos afro-colombianos es un derecho que ha emergido gracias a una amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional, desarrollando en la práctica los postulados de la Constitución Política del año 1991 y del Convenio 169 de la OIT.

Un gran avance de la jurisprudencia de la Corte fue lograr reconocer como derecho al territorio no solamente el espacio titulado como resguardo, sino también el espacio que tradicionalmente ha sido utilizado por los indígenas como parte de su vida. Ello les ha permitido a los indígenas romper las barreras del resguardo e incorporar, dentro de su derecho al territorio, estos espacios vitales.

Otra de las líneas jurisprudenciales de la Corte se relaciona con la tensión que suele existir entre la explotación de los recursos naturales y la garantía del derecho al territorio. La Corte ha definido que en un Estado social de derecho, que propende por la libertad económica, no puede protegerse un sólo sistema económico -como el capitalista occidental- y que el sistema económico de las comunidades indígenas, así sea de subsistencia, no puede dejar de ser ejercido dentro de la libertad económica.

Respecto a la consulta previa a las organizaciones indígenas, en Colombia no hay duda de que el suelo pertenece a las poblaciones que lo habitan y el subsuelo al Estado, pero no por ello el Estado tiene libre derecho para decidir qué se hace con los recursos naturales que se encuentran en los mismos. Por tanto, la Corte ha definido criterios para la explotación de los recursos naturales bajo un procedimiento llamado "ponderación", que busca revisar cuáles han sido las características de la explotación, los costos y beneficios, y las afectaciones a los pueblos indígenas.

Un último contenido jurisprudencial se refiere al desplazamiento y sostiene que los pueblos indígenas no deben ser trasladados de sus tierras y, en caso de que ello sea necesario, este procedimiento debe realizarse únicamente bajo el consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones indígenas afectadas.

### Problemas que enfrentan los derechos territoriales indígenas

- *Frente a la estructura agraria*

Es necesario observar una tensión permanente entre los derechos territoriales de los pueblos

indígenas y el modelo de hacienda: desde 1936 hasta 1994 existieron varias leyes de reforma agraria, de las cuales ninguna tuvo aplicación efectiva ni logró superar el modelo de “hacienda–latifundio”. Además, la estructura agraria tampoco se preocupó por satisfacer los derechos territoriales de los pueblos indígenas, tanto es así, que ninguna de estas siete leyes menciona a los pueblos indígenas.

– *Frente a la garantía real y efectiva de los derechos territoriales*

Esta garantía real y efectiva se encuentra directamente relacionada con las demandas de acceso a la tierra. En la medida en que no se transforme la estructura agraria en Colombia, los derechos territoriales de los pueblos indígenas no serán plenamente garantizados, porque si bien es cierto que éstos ocupan el 22% del territorio nacional bajo la forma de resguardos, estas tierras tienen carácter de reserva en un 90%.

Si bien la propuesta constitucional de ordenamiento territorial propendía a una descentralización de los municipios y departamentos, en la práctica no se desarrolló una consolidación de provincias o regiones para así generar for-

mas de organización territorial más dinámicas y más vigentes. Fuera de ello, las autoridades indígenas no llegaron a ser autoridades territoriales porque no lograron superar los diferentes conflictos de competencia que se presentan entre autoridades indígenas y autoridades municipales, departamentales y nacionales.

“La garantía del derecho de la autodeterminación no depende del derecho de acceso a la tierra y territorio, sino que tiene que estar acompañada de un diseño institucional de ordenamiento territorial que responda a la vitalidad de los territorios y que pretenda darles reales poderes autonómicos a los pueblos indígenas”

– *Frente a las políticas de desarrollo*

El desarrollo, desde la perspectiva capitalista, no se considera como un espacio para la reproducción de la vida como lo entienden los pueblos indígenas, sino como un espacio de extracción de los recursos naturales. Esta visión se enfrenta con el pensamiento de los pueblos indígenas, que consideran el derecho al territorio y al desarrollo como la conservación de los recursos naturales.

Sergio Coronado  
Octubre 28, 2009



## VI. Democracia y participación en gobiernos locales e indígenas





## Democracia y gobiernos indígenas en América Latina

# Luchas por la democracia local en los andes

---

John Cameron, académico de la Universidad de Dalhousie, muestra los resultados de una investigación realizada en las regiones andinas de Bolivia, Perú y Ecuador, en la cual dirigió seis estudios de caso en las municipalidades de Mizque y Jesús de Machaca en Bolivia, Cotachi y Guamote en Ecuador, y Haquira y Limatambo en Perú, para el libro denominado *“Struggles for Local Democracy in the Andes”*. Dos preguntas centrales hacen de hilo conductor: primero ¿cómo podemos entender mejor la democratización de gobiernos locales y las dificultades que la democracia local enfrenta? Y segundo, ¿cuáles son las dificultades más importantes que enfrenta la democracia local en los países andinos?

---



John Cameron  
Universidad de Dalhousie, Canadá

### Distintos significados sobre democracia

Los gobiernos municipales rurales son fruto de elecciones democráticas en Ecuador y Perú desde 1979 y en Bolivia desde 1994, pero en muchos niveles no cumplen aún con las definiciones mínimas de democracia formal. Por desgracia, la corrupción, el nepotismo y la coacción de los votantes siguen siendo una práctica generalizada. Más aún, los gobiernos municipales de la región han sido históricamente dominados por las élites locales que han demostrado sesgos sistemáticos contra los campesinos y las poblaciones rurales, especialmente contra las poblaciones indígenas, tanto en la distribución de los recursos municipales como en el trato por parte de los funcionarios municipales. A pesar de la elección de los gobier-

nos municipales, existe mucho espacio para la profundización de la democracia municipal en la región.

Al interior de la comunidad rural, los miembros tienen una comprensión diferente de democracia, la cual prioriza la redistribución de los recursos sobre los cambios específicos en la forma en que se toman las decisiones. Es decir, la democracia implica una distribución equitativa de los recursos públicos. Otro factor que motiva las luchas de campesinos e indígenas para controlar los gobiernos locales es la búsqueda de un trato digno por parte de los funcionarios de los gobiernos locales. Por otra parte, mientras académicos y legisladores occidentales tienden a asociar la democracia con la protección y

promoción de los derechos de los ciudadanos individuales, muchas comunidades indígenas y campesinas le otorgan un valor mucho más alto al derecho colectivo de autogobierno. Un proceso de inclusión o exclusión democrática tiene un profundo impacto en la identidad política de los actores locales y en su auto-identificación como ciudadanos con derechos, tanto colectivos como individuales.

### Diseño institucional o evolución en las relaciones de poder

Varias reformas institucionales específicas han sido recomendadas para profundizar la democracia local, éstas incluyen: reformas electorales, leyes para facilitar el acceso a la información, y en particular, la creación de espacios institucionales formales de participación ciudadana para la toma de decisiones municipales, en especial, en la decisión de cómo asignar los presupuestos municipales.

Desde esta perspectiva, la democratización de los gobiernos locales es entendida principalmente como una función del diseño de las instituciones municipales y las leyes de descentralización. Sin embargo, no son los únicos factores que influyen en los niveles de profundidad de la democracia local, pues ésta se desarrolla con la evolución de las relaciones de poder económicas, sociales y políticas entre los actores sociales a nivel local. Este argumento se sustenta también en las trayectorias políticas a nivel nacional y que han sido construidas en función de cambios históricos en lo social, económico y en los cambios de las relaciones de poder político, lo que en definitiva determina si la democracia emerge, se estabiliza o se mantiene cuando es atravesada por condiciones adversas.

A fin de explicar los cambios históricos en las relaciones de poder que subyacen detrás de la gradual, pero aún lejana, democratización plena de los gobiernos nacionales en América Latina, la perspectiva de las relaciones de poder pone en relieve las contradicciones del desarrollo capitalista, especialmente en el área rural.

“Un patrón histórico muestra que los sistemas de producción agrícola que han dependido del control de vastas extensiones de tierra y de represivas relaciones laborales, han derivado en sistemas políticos autoritarios, mientras que pautas más equitativas de distribución de la tierra y de comercialización de productos agrícolas han tendido a favorecer la aparición de sistemas políticos más democráticos”.

### Distribución del poder económico, político y social entre los actores locales

A nivel local, la perspectiva de poder relativo en la democratización sugiere que debemos analizar todos los factores que influyen en la distribución del poder económico, político y social entre los actores locales. Estos factores incluyen:

El contexto ecológico local de los recursos naturales controlados por los diferentes actores.

Los cambios en la distribución de los recursos productivos como la tierra, el agua de riego, el crédito, la infraestructura y el control de las redes de comercialización.

La organización política de los diferentes grupos sociales.

Las coaliciones entre los diferentes grupos sociales.

Las divisiones dentro de los grupos sociales.

El impacto de los actores externos, como organismos gubernamentales, ONG, partidos políticos y las iglesias en las relaciones de poder local.

El impacto de las políticas de gobierno en el poder relativo de los actores sociales.

El énfasis en las relaciones de poder no significa que el diseño de las instituciones de gobierno local –autonomías indígenas– no sea importante, al contrario, este paso es muy importante para establecer las normas que se espera sean respetadas por los representantes políticos y por los ciudadanos.

### Correlación entre poder local y democracia local

Los seis estudios de caso demostraron que los cambios en las relaciones de poder que condujeron a la democratización de los gobiernos locales, no siguieron un camino o patrón único y

se caracterizaron más bien por distintas correlaciones muy complejas, explicadas por una serie de factores clave, entre ellos: la implementación de leyes de reforma agraria, la modernización capitalista de la producción agrícola, la emigración de las élites locales, la organización política de los campesinos y las poblaciones indígenas, la diferenciación de clase dentro de las poblaciones campesinas e indígenas, la aparición de líderes campesinos e indígenas con alto nivel educativo y, por último, las intervenciones externas bien intencionadas, pero muchas veces paternalistas, de colaboradores.

Un reto que las organizaciones indígenas y campesinas y sus dirigentes deben enfrentar, una vez conseguido el control de los gobiernos municipales, es la burocratización, o en palabras de Michel Foucault, "gubernamentalidad". Los estudios de caso mostraron que, mientras dirigentes indígenas y campesinos habían ganado el control sobre los gobiernos locales, también fueron absorbidos por la mentalidad burocrática del Estado y fueron desplazando gradualmente su atención de las protestas políticas hacia los esfuerzos auto-disciplinarios para aprender y operar dentro de las normas y regulaciones que los Estados centrales establecían.

### ¿Cómo ve el proceso democrático en Bolivia?

Dos o tres procesos fluyen a la vez. Bolivia tiene una nueva CPE muy democrática, hay un movimiento indígena, campesino y social muy fuerte que puede promover la voluntad política de poner en marcha esa Constitución. Pero la riqueza de Bolivia se concentra en muy pocas manos todavía. En términos sociales y políticos hay una democracia bastante fuerte, pero en términos económicos yo diría que la democracia es todavía muy débil. Es obvio que el poder económico influye con fuerza en el poder político.

### ¿Cuáles son las oportunidades y amenazas del proceso de democratización "indígena" en Bolivia?

Yo creería que hay tres. El primer desafío es la lucha de campesinos e indígenas por el poder local, conseguir el derecho de establecer autonomías indígenas. Ello implica luchas con las élites locales, con comerciantes, profesionales en pueblos pequeños y otros. Después de controlar el poder local o después de que se establezcan autonomías indígenas van a existir otros desafíos, que tienen que ver con el autogobierno. Uno es el riesgo de la "localización" para administrar el poder estatal, lo que conlleva el desafío de la auto-disciplina, que deberá ser más eficaz de lo que haya venido haciendo el Estado. La burocratización de dirigentes indígenas y campesinos repercute en la pérdida del espíritu de reivindicación y de lucha política. Otro desafío tiene que ver con el aporte de servicios públicos, que sin recursos financieros será muy difícil solucionar el problema de la ausencia de educación y salud, por ejemplo.

### ¿Qué podemos aprender los bolivianos de experiencias de otros países?

Eso es difícil, yo creo que la pregunta debería ser al revés, pues los otros países tienen mucho que aprender de Bolivia. Yo diría que esta CPE es pionera, es un experimento grande sobre la que los demás países van a aprender mucho. Pero ese es el desafío de ser pionero, no hay modelos, no hay experiencias de autonomías indígenas de las cuales los bolivianos puedan aprender, están en la punta de la lanza.

Entrevista a John Cameron  
Octubre 26, 2009



# La autonomía indígena apenas comienza

---

Gonzalo Colque, Director de la Fundación TIERRA, profundiza sobre la temática indígena y autonómica y brinda una importante y oportuna reflexión en un momento de diseño y definición de la autonomía indígena originaria campesina en Bolivia. Puntualiza las variables a tomar en cuenta dentro de esta etapa de construcción apuntando que *“el proceso de discusión de la autonomía indígena implica tensiones, equilibrios de poder y negociaciones internas”*.



Gonzalo Colque  
Director, Fundación TIERRA

### La autonomía indígena será una innovación positiva

Gonzalo Colque califica el establecimiento de la autonomía indígena como una “innovación positiva” siempre que profundice la participación popular y la convivencia democrática en territorios tradicionalmente poblados por indígenas. Justifica su impulso argumentando que la flexibilización en el diseño de gobiernos subnacionales surge de investigaciones recientes en países de la región andina que señalan que los modelos diseñados desde “arriba”, con un único marco institucional y normativo, pueden debilitar la democracia y gobernabilidad local especialmente en territorios que tienen sus propios mecanismos de toma de decisiones. Es común encontrar dentro

de los municipios actuales problemas concretos como el divorcio existente entre el gobierno municipal y las organizaciones comunitarias, crisis del modelo de control social vigente, clientelismo, falta de gobernabilidad y poco realismo de los planes de desarrollo municipal.

### Tres razones para la autonomía indígena

Primero, existe una demanda previa de los pueblos indígenas –explícita y abstracta– del reconocimiento de los derechos de autogobierno y libre determinación, expresada en muchos casos por las organizaciones como la demanda de reconstitución de los antiguos ayllus, marcas y dominios ancestrales de territorios. Segundo, la

gestión pública no es nueva para los indígenas ya que poco después de 1996, de forma colectiva e individual, se involucraron más activamente en el municipalismo, especialmente allá donde hay población mayoritariamente indígena.

Población indígena por municipio		
Altiplano	66	municipios
Valles	77	municipios
Llanos	2	municipios
Total	145	

145 municipios tienen población indígena en un 90% o más

Tercero, 145 de los 327 municipios tienen una población indígena por encima del 90% sobre la población total, aunque ello no es una condición jurídica para adquirir la autonomía indígena.

### De "Tierra Comunitaria de Origen (TCO)" a "Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)"

Uno de los dos caminos para acceder a la autonomía indígena –el otro es la vía municipal– es a través de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). En Bolivia existen más de 225 TCO –tituladas y en proceso– ubicadas mayoritariamente en tierras altas cuya forma y tamaño corresponde o es cercana al ayllu, con extensiones de alrededor de 4.000 hectáreas. Contrariamente, las TCO de tierras bajas se caracterizan por ser mucho más extensas aunque con menor densidad poblacional.

La Constitución Política del Estado reconoce dos figuras de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC). Una como reconocimiento del derecho colectivo sobre un territorio indígena y otra como base territorial que forma parte de la organización territorial del Estado para la constitución de la autonomía indígena. Dentro de esta última figura, pueden a futuro constituirse TIOCs "descentralizados" –aunque tal definición no sea explícita en la CPE– dentro de los municipios para el ejercicio de los derechos de participación

Tierras Comunitarias de Origen	
Chuquisaca	10
La Paz	26
Cochabamba	8
Oruro	50
Potosí	86
Tarija	5
Santa Cruz	20
Beni	18
Pando	2
Total	225

Existen más de 225 TCO tituladas y en proceso

política, justicia indígena, gestión de tierras y recursos naturales y planificación con visión propia para el desarrollo rural y agropecuario. En TIOC autónomos, adicionalmente tendrán un órgano ejecutivo –con una autoridad similar a la del alcalde–, un órgano legislativo y un estatuto autonómico.



### La autonomía municipal y autonomía indígena

Existen diferencias inherentes a cada tipo de autonomía. A partir de la revisión de las competencias exclusivas se infiere que las autonomías indígenas tienen mayores posibilidades que las autonomías municipales para promover el desarrollo rural y agropecuario. Ello exige un sistema de planificación e inversión pública desde el nivel central.

## La autonomía indígena depende de la voluntad de la población

Los pasos a seguir para la autonomía indígena son:

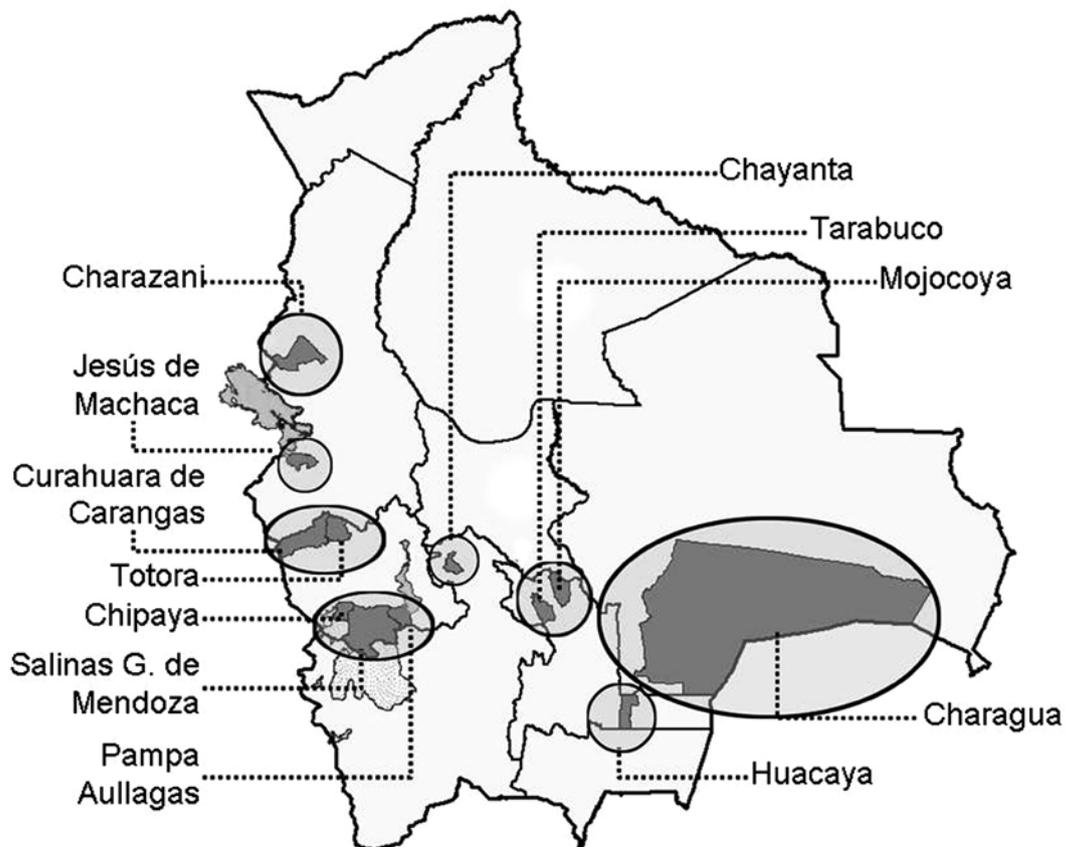
1. Voluntad: 10% de firmas de apoyo a la iniciativa
2. Adopción: 50% + 1 de aprobación en urnas
3. Proyecto de Estatuto: Aprobado por 2/3 de los deliberantes
4. Constitucionalidad: A revisarse por el Tribunal Constitucional
5. Vigencia: 50% + 1 de aprobación en urnas
6. Elección: Según estatuto

La constitución de una autonomía indígena comienza cuando la población de ese territorio

toma la iniciativa de realizar el referéndum de consulta. Luego, por medio de un consejo deliberante propio, deberán elaborar los estatutos autonómicos que establecen un sistema de autogobierno, procedimientos electorales, priorización de las competencias, forma de su justicia comunitaria y organización de su territorio internamente, entre otros.

## Doce municipios habilitados para optar por la autonomía indígena<sup>1</sup>

“El estatuto de la autonomía indígena es el **elemento articulador más relevante** entre el Estado y los indígenas. Su desarrollo no tiene más referentes que las prácticas vivas de las comunidades”.



1 Después del seminario Bolivia Post Constituyente se produjo el referéndum de adopción de la autonomía indígena en los doce municipios y ganó el “Sí” en once de ellos. Chipaya fue el municipio que obtuvo mayor votación por el Sí (91,92%), seguido de Tarabuco (90,80%) y Mojoyoya (88,31%). Curahuara de Carangas fue el único municipio en el que no ganó el Sí (45,08%).

**¿La autonomía indígena no sería sólo una municipalización del ayllu?**

No sólo eso. El autogobierno estará sustentado en la organización matriz existente del que forma parte el órgano ejecutivo y legislativo. Ambos órganos serán brazos operativos más que la instancia máxima que dispute el poder local de las organizaciones. Dentro de su estatuto autonómico puede asignarse atribuciones para que la organización matriz, por ejemplo, ratifique o revoque a las autoridades ejecutivas y legislativas ejerciendo su derecho político.

**¿Cómo se relacionan o coordinan la autonomía indígena y la autonomía municipal en un mismo territorio?**

Si hay autonomía indígena dejará de existir el gobierno municipal. Es uno u otro. En las autonomías indígenas existirá un sistema propio que funcione con presupuestos asignados desde el nivel central y que probablemente sean mayores al de un municipio por tener mayor alcance y más competencias. Debería estudiarse el uso del fondo indígena en este escenario.

Entrevista a Gonzalo Colque  
Octubre 27, 2009

## El patrimonio cultural y natural como instrumento de lucha contra la pobreza

---

¿Por qué desarrollo territorial con identidad cultural y por qué en Bolivia?

Tres elementos centrales del desarrollo territorial con identidad cultural (DT-IC) hacen sentido en América Latina y particularmente en Bolivia, en el actual proceso de cambio que atañe a la sociedad y el Estado boliviano. Primero, el reconocimiento, el respeto y la valorización de la diversidad expresada en el enorme patrimonio cultural y natural. Segundo, la noción de territorio y tercero, la construcción de sinergias.



Claudia Ranaboldo  
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP

Estas variables son relevantes en América Latina y actualmente en Bolivia. Son elementos centrales en la nueva política pública de Bolivia, en la nueva Constitución Política del Estado, en el Plan Nacional de Desarrollo y la tesis del “vivir bien”, y en los planes sectoriales, especialmente en aquellos vinculados con el medio ambiente y el desarrollo rural sostenible.

### Proceso de cambio en Bolivia: identidad, diversidad y reconocimiento

Hay tres conceptos reiterativos recogidos en el actual marco de políticas públicas bolivianas: i) identidad territorial cultural, ii) diversidad cultural y iii) reconocimiento y protección de saberes y conocimientos

propios locales indígenas y campesinos. Estos tres conceptos vinculados con la noción territorial y las autonomías y una concepción amplia de desarrollo, plantean una relación estrecha con el concepto de territorio asociado a la identidad política. Una concepción ampliada de desarrollo significa ir más allá de lo agrario, y tomar en cuenta otras variables como el respeto, la diversificación y la valorización de los recursos locales, de los emprendimientos comunitarios y del conjunto de los actores locales.

### Territorio, lo que nos “contiene” como población

El territorio es un espacio social, económico, político y cultural coherente, es un entramado

de redes de relaciones que no están exentas de conflicto y relaciones de poder. Es un espacio constituido por personas y colectividades que se reconocen como parte de una trayectoria histórica, una memoria, una cultura o una raíz y que definen su pertenencia dentro de las fronteras del territorio y más allá –en su vinculación con la múltiple residencia– a través de un sentimiento identitario.

### **Diversidad en la nueva Constitución Política del Estado**

El reconocimiento, respeto y valorización de la biodiversidad es algo absolutamente presente en la nueva CPE, así como los conocimientos, saberes y tecnologías rurales. Se reconoce el rico, abundante y distintivo patrimonio cultural basado en múltiples expresiones tangibles e intangibles, se destaca el “saber hacer” y las prácticas de las poblaciones rurales con un sello único y distintivo, y los recursos naturales se definen como activos clave. La unidad territorial es un elemento imprescindible en esta perspectiva puesto que cada territorio posee su propio patrimonio cultural, saberes e identidad que imprimen una marca distintiva en cada territorio. Ello potencia una orientación que se niega a la adquisición de la homogeneidad de formas, colores y saberes.

Sin embargo, este potencial contrasta con nuestro patrimonio cultural olvidado y el agravamiento de las condiciones de pobreza. Hasta ahora, las políticas públicas no toman en cuenta suficientemente estos valores. Hace falta volcar la mirada hacia lo que la gente ya está haciendo bien en las áreas rurales. Estas estrategias de vida de los pobres rurales, a pesar de la ausencia de políticas públicas, hacen posible pensar en un patrimonio cultural asociado al patrimonio natural como un instrumento de lucha contra la pobreza, motor de desarrollo y del vivir bien.

### **¿Cómo logramos generar riqueza equitativa, no sólo en términos de crecimiento económico, sino a partir de lo que nos hace únicos y distintos del resto del mundo?**

Bolivia tiene un potencial enorme y hoy en día se muestra una oportunidad importante para crear sinergias y plataformas entre actores distintos. En Bolivia existen varios ejemplos de iniciativas comunitarias y empresariales vinculadas a la valorización de la identidad cultural, lo que se necesita es política pública e inversión para potenciarlas. Una mirada abierta hacia América Latina nos permitiría reconocer y valorizar lo que tenemos en el largo plazo, a través de la interlocución con nuestros hermanos latinoamericanos en esta apuesta por vivir bien.

El desafío consiste en ampliar impactos. Para ello se requiere la articulación de esfuerzos de magnitud, necesitamos trascender las experiencias fragmentadas y construir experiencias territoriales potentes. El punto de partida es la puesta en valor integral del territorio en base a las múltiples dimensiones de la biodiversidad, lo que no significa decantar hacia la mercantilización del territorio.

Las propias capacidades de las comunidades locales deben poder articular saberes y empoderarse a partir del estímulo a la creatividad y la innovación sin perder la identidad. Para ello, la definición de los derechos de propiedad intelectual y las indicaciones geográficas son importantes. La acción pública a nivel nacional es relevante, no obstante, la acción de los niveles sub-nacionales, plataformas de movimientos sociales, intelectuales, empresariales y la opinión pública lo son aún más.

La transversalización de esta propuesta tiene el objetivo de impulsar procesos simultáneos de transformación de las relaciones de poder en los ámbitos económico, productivo, institucional y social. Bolivia es uno de los países con los mayores niveles de emprendedurismo en el mundo y estas estrategias innovadoras ocurren en las pequeñas y medianas empresas, desconocer este potencial y oportunidad sería un pecado mortal.

Claudia Ranaboldo  
Octubre 28, 2009

### Territorios a los que nos acercamos

Argentina	Oasis Mendocinos
Bolivia	Concepción, Curahuara de Carangas y Entre Ríos
Brasil	Dos territorios en la Serra Gaucha
Guatemala, Honduras, Costa Rica y México	Café
Chile	Archipiélago de Chiloé
Colombia	San Basilio de Palenque
Ecuador	Municipio Indígena de Cotacachi
Perú	Huacas Arqueológicas de la Costa Norte
Perú	Valle del Colca

### Potencialidades en Bolivia:

- Ecoturismo en el Parque Madidi
- Patrimonio cultural en el desarrollo integral de la Chiquitanía
- Biodiversidad natural y cultural en Entre Ríos
- Interculturalidad y sector socio-sanitario en Potosí
- Naturaleza y cultura en Curahuara de Carangas
- Albergues ecoturísticos, iniciativas del gobierno municipal de La Paz
- La ruta de Uvas, vinos y singanis en el valle central de Tarija
- Productos agroecológicos con identidad: El Ceibo
- Walisuma
- Iniciativas reflejadas en "La otra frontera"
- ... y muchas otras

Fuente: Proyecto de Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural ([www.rimisp.org/territorioeidentidad2](http://www.rimisp.org/territorioeidentidad2))



# El empoderamiento de la Participación Popular

---

Roxana Liendo, directora del Plan Vida para erradicar la extrema pobreza del gobierno boliviano, muestra el camino de empoderamiento indígena a través de la Ley de Participación Popular en la población del altiplano aymara. Haciendo una revisión histórica desde las primeras rebeliones hasta la aplicación de la Ley de Participación Popular, concluye que el empoderamiento logrado por la participación en la búsqueda de desarrollo, bien común y el vivir bien desde lo local, nos da algunas señales para construir nuevos paradigmas de desarrollo. La noción de la pluriculturalidad y el vivir bien en comunidad va más allá de la acumulación de bienes materiales. El propósito del vivir bien se refiere a la posibilidad de un disfrute pleno de la vida.



Roxana Liendo  
Plan Vida – Gobierno de Bolivia

### La trayectoria histórica

#### “Volveré y seré millones”

En Bolivia se vivieron 184 años de modelos de desarrollo –de corte liberal, estatista o mixto– que agravaron las brechas y crearon un país con una de las mayores tasas de desigualdad en América Latina. Desde la colonia existió una resistencia continua de los pueblos indígenas, un deseo de éstos de volver a ser dueños de sus territorios y dueños de sus decisiones. Esta resistencia terminó con la muerte de Tupac Katari en 1789, después de un cruento enfrentamiento entre los españoles colonizadores y los pueblos indígenas reunificados y en consonancia con los movimientos de reivindicación indígena del Perú de Tupac

Amaru. Este hito histórico nos recuerda la frase emblemática de Tupac Katari en el momento de su apresamiento y antes de ser descuartizado: *“volveré y seré millones”*. Con esta proclama, Tupac Katari, protagonista histórico de la lucha indígena, anunció la recomposición de su pueblo y la reconquista de sus territorios.

La conformación de la República boliviana en 1825 no significó un gran cambio para la población indígena, al contrario, excluyó a los pueblos indígenas y reforzó el sistema de injusticias vividas desde la colonia. La estructura de la tenencia de la tierra y los recursos naturales y las prácticas de servidumbre continuaron hasta muy entrado el siglo XX. Recién en 1932, durante la guerra del Chaco, se enfrentaron dos mundos

hasta entonces ajenos entre sí. Siervos, pongos y señores, unidos en la frontera con Paraguay enfrentaron la fragmentación social vivida hasta ese entonces. *“La guerra del Chaco rompe un espejo en el cual la imagen era ajena y obliga a mirar hacia adentro para recuperar la verdadera identidad”*.

Tuvieron que pasar veinte años después de la guerra del Chaco para la gestación de un modelo de modernización populista con la Revolución Nacional de 1952. Esta revolución incluyó a los pueblos indígenas pero negándoles su identidad étnica y uniformándolos bajo la denominación de “campesino”, no obstante, significó un hito muy importante en la lucha de reivindicación de los pueblos indígenas y la recuperación de algunos derechos elementales.

La era post-revolucionaria, sin embargo, se caracterizó por la cooptación de líderes campesinos y la manipulación del voto campesino, y particularmente en los periodos dictatoriales, la fuerza indígena fue utilizada para reprimir a los movimientos de izquierda, sobre todo del proletariado minero. El “pacto militar campesino” es un hito histórico representativo de ese momento.

A finales del periodo dictatorial, comenzó a emerger en el occidente boliviano de manera clandestina, el pensamiento aymara representado en el katarismo. Juventudes aymaras, con mayor acceso a la educación, empezaron a forjar y recuperar ideas de reivindicación étnica.

“El katarismo..., va formando y traspasando sus ideas no sólo al movimiento campesino aymara, sino que es un movimiento de reivindicación de la identidad indígena desde todos los sectores”.

## Ley 1551 de Participación Popular

### Una propuesta desde el modelo hegemónico neoliberal

Con el establecimiento de la democracia y el mercado a mediados de los años 80, se inició un nuevo periodo de reformas, especialmente en

los años 90. La Ley de Participación Popular de 1994 entró en vigencia como una propuesta para disminuir el descontento que se sentía en la base de la sociedad, reducir la brecha entre pobres y ricos, generar mayores oportunidades, y en definitiva, traspasar poder de decisión política a los municipios.

La dinámica del espacio municipal se modificó radicalmente con esta reforma y Bolivia pasó de tener 24 a 327 municipios, y finalmente los 334 hoy vigentes. Los gobiernos locales y las organizaciones de base son reconocidos como protagonistas en la toma de decisiones del Estado y se les otorga nuevas atribuciones, pero también obligaciones. Por una parte, el Estado central reparte recursos financieros a través de la coparticipación tributaria en una fórmula de distribución en función del número de habitantes, y por otra, otorga responsabilidades centradas principalmente en infraestructura para salud y educación.

Durante el proceso de discusión de la Ley de Participación Popular existió un cambio importante, pues la ley fijaba como sujetos protagonistas a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), figura artificial e impuesta que pretendía suplantar los sindicatos, ayllus y organizaciones indígenas. Después de arduas negociaciones y protestas se logró que las OTB reconocieran e incorporaran a las organizaciones indígenas, campesinas y populares endógenas.

Este logro significó una victoria importante, entendida ésta como el afianzamiento de un instrumento de resistencia y rebelión ante el sistema que aún seguía subordinando a las organizaciones indígenas y campesinas.

“Hay una larga memoria de resistencia desde la época colonial hasta la República. Bolivia es una tierra donde los pututus anuncian las victorias indígenas, con Zárate Willka y ahora”.

La Ley de Participación Popular es una de las reformas más importante del país, casi tan

importante como la Revolución Nacional. Pero ésta no habría tenido un avance significativo sin la tradición organizativa de la población, que ha desarrollado la noción de ciudadanía practicante, con derechos y deberes. La memoria larga del proceso

participativo en Bolivia, permite a Roxana Liendo concluir que la propuesta enmarcada en la Ley de Participación Popular fue transformada desde el ejercicio de ciudadanía con poder e identidad hasta lograr el cambio que se vive ahora.

### Los impactos de la Ley de Participación Popular

Una vez puesta en vigencia la Ley de Participación Popular, la misión y visión de los movimientos sociales concebía la ocupación del Estado desde los "patios interiores" y la toma del poder local, para luego proyectarse hacia el poder del Estado nacional. Este desafío fue asumido por muchas organizaciones a través de sus sindicatos y los partidos políticos con el objetivo de transitar de la democracia "señorial" hacia la democracia de la "multitud".

Nunca se perdió de vista el objetivo de conseguir un país más justo. Los objetivos políticos mantuvieron un horizonte de largo plazo, los cuales finalmente se plasmaron a través del acceso al poder del Estado a través del partido político MAS, un partido político que tiene como su base fundamental a las organizaciones comunitarias y los sindicatos.

El pensamiento katarista atravesó fronteras étnicas. Cuando inicialmente esta agrupación política no lograba más del 3% en las elecciones generales, el año 2002 consiguió un 29,6% en la Cámara de Senadores y un 25,4% en la Cámara de Diputados.

A partir de ese año el pensamiento katarista empieza a ocupar espacios hasta entonces vetados a la población indígena y, el año 2005 la presencia de líderes indígenas en el Congreso de la nación deja ver la historia recorrida en la ocupación de puestos de decisión desde el ámbito local hasta el nacional.

Roxana Liendo  
Octubre 28, 2009



## VII. Las autonomías indígenas en Bolivia





## Naciones y pueblos indígena originario campesinos preexistentes al Estado

---

*“Tenemos que construir nuevas teorías y nuevos conceptos... este proceso de cambio es, inclusive, una modificación de categorías y una construcción conceptual”.* Con esta afirmación, Carlos Romero, Ministro de Autonomías, inicia su presentación centrada en el reconocimiento de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como preexistentes al Estado.



Carlos Romero  
Ministro de Autonomías

La autonomía tiene una historia antigua en nuestro país. Hace 112 años ya se escuchaban voces, planteamientos y acciones colectivas en torno a la descentralización y la autonomía. Los hitos indígenas se sustentaron en la defensa de las tierras comunitarias y detrás de ello, la lucha por la autonomía indígena. El territorio indígena y la vida en comunidad son los dos pilares sobre los cuales se erigen los derechos colectivos indígenas y en particular la autonomía.

El levantamiento de Jesús de Machaca en 1921 reivindicó el reconocimiento de las autoridades originarias. Cuando en el ámbito jurídico se construye la categoría de “dominio territorial” y de ella se desprende el concepto de “jurisdicción territorial” se hace una referencia etimológica de

“dominio” que deriva de “dominos”, que significa “dueño”. Esta “dominialidad” sobre la tierra, en la historia de la humanidad, ha estado asociada al ejercicio de la jurisdicción territorial, entendida como la posibilidad de ejercer autoridad política y jurisdiccional en un determinado espacio territorial. Nuestros movimientos sociales acuñaron este slogan de “territorio y poder” y esta época de reformulación de la composición del poder político en el territorio está reflejando esta convergencia.

Una hipótesis central se sustenta en que el poder político, económico y cultural se encuentra articulado a partir del control de la tierra, y para las culturas indígenas ancestralmente ligadas a la tierra y al territorio, ésta es el fundamento

de la vida misma. Nuestra Constitución Política del Estado (CPE) ha incorporado las autonomías en el artículo primero, es decir, las autonomías no solamente forman parte de la estructura administrativa territorial del Estado, sino de la caracterización del modelo de Estado mismo. El Estado es social de derecho, plurinacional, pero además, es autonómico.

Lo revolucionario del caso boliviano es la otorgación del carácter de “originariedad” a la Asamblea Constituyente y el reconocimiento de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como preexistentes al Estado en el artículo dos de la nueva CPE. Ello supone que las instituciones propias de los pueblos indígenas se incorporan en la estructura administrativa del Estado y adquieren el estatus de entidades del Estado mismo, pasan a formar parte de las entidades territoriales que organizan la estructura del Estado. Esto explica que, en el caso de la autonomía indígena, una de las potestades emergentes de la misma se refiera al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales existentes en sus territorios. Dicha potestad no es aplicable a la autonomía departamental o municipal porque en estos casos estamos hablando de una descentralización de funciones.

“En el caso de las autonomías indígenas el reconocimiento de esta facultad no opera por la vía de la descentralización, sino por la incorporación de las entidades preexistentes en la estructura organizativa del Estado”.

### La concepción holística del sistema jurídico indígena

La jurisdicción indígena originaria campesina deviene del reconocimiento del sistema jurídico indígena en el ámbito del pluralismo jurídico reconocido en la CPE. No se refiere únicamente a la administración de justicia indígena. Los indígenas, dada su concepción holística de la vida, no dividen el derecho indígena por materias especializadas como lo hace el derecho occidental, por eso, no habiendo fronteras temáticas se debe entender como un sistema jurídico indígena

integralmente considerado, donde una de sus expresiones será la administración de justicia indígena.

La autonomía indígena reconoce el ejercicio de la jurisdicción indígena, en virtud de la cual no sólo permite administrar la justicia al interior de las comunidades y pueblos, sino también desarrollar el derecho indígena. Esta diferencia entre el alcance y las potestades reconocidas a la autonomía indígena -en relación con las otras autonomías- técnicamente recibe la denominación de “asimetría competencial”. Una sociedad diferenciada, es decir, con importantes niveles de diversidad cultural y diferencias económicas y geográficas, requiere proyectar, en su diseño autonómico un proceso de descentralización que sea lo suficientemente flexible y asimétrico, para conjugar el carácter social de derecho con el carácter plurinacional del Estado.

### Los desafíos para la autonomía indígena

#### Control territorial

La autonomía indígena es una construcción de poder y un empoderamiento político, económico y cultural. La reforma agraria, el reconocimiento de TCO, el proceso de saneamiento de tierras dirigidas a crear mecanismos redistributivos de la propiedad agraria, pero particularmente las tierras colectivas indígenas, han proyectado una ruptura del monopolio del poder económico. La autonomía indígena es, en este sentido, el complemento perfecto. El control de la territorialidad puede generar relaciones de explotación económica, exclusión política y opresión cultural o puede generar otro tipo de relaciones sociales de solidaridad, redistribución y equidad. Si la tierra está controlada en pocas manos, lógicamente va a configurar un sistema de explotación económica, exclusión política y opresión cultural.

No se puede proyectar una estructura de empoderamiento económico, político y cultural si no existe control sobre un espacio territorial determinado. En algunos casos nos encontra-

mos con comunidades indígenas dispersas en sus asentamientos, desconectadas entre sí y con débiles estructuras organizativas incapaces de ejercer un control territorial. Ello va a suceder en algunas regiones de tierras bajas. En otros casos, nos encontramos con pueblos que no se han asentado suficientemente en un espacio territorial demandado y titulado, en algunos casos por procesos de multi-residencia y multi-actividad, que no han logrado desplegarse en ese territorio, no lo controlan y más bien, en él operan un conjunto de agentes externos, en muchos casos con actividades ilegales. En estos casos se debe reconocer que la autonomía indígena podría favorecer a estos agentes externos.

### **La defensa territorial**

Una vez ejercido el control territorial se debe aplicar mecanismos socioculturales de defensa territorial, porque el territorio siempre va a estar sujeto a un conjunto de intereses estratégicos que se ciernen sobre el mismo. Ésta es una defensa importante y puede expresarse en un plan de asentamientos humanos que cope los lugares estratégicos. Una forma de copar control territorial en el oriente por ejemplo, es controlar las fuentes de agua. Un agente que controla una fuente de agua expulsa a una comunidad circundante, así ésta tendrá que ir a otro lugar para proveerse de agua.

### **La identificación de intereses estratégicos**

Hay un conjunto de intereses estratégicos que se ciernen sobre un territorio. Habrá que ver qué intereses estratégicos existen en un territorio determinado. En el occidente del país predominan, por ejemplo, los intereses mineros, hidroeléctri-

cos o los intereses estratégicos de los ayllus. En el oriente, los madereros, ganaderos y el tráfico de tierras entre otros. Lo que esta identificación permite es tener un estado de situación de la territorialidad que se pretende controlar y dominar, para establecer alianzas estratégicas con algunos actores afines y acuerdos estratégicos con otros actores con quienes eventualmente puede haber confrontación de intereses.

### **Proyección estratégica del desarrollo integral**

Dichas alianzas estratégicas deberán reflejarse en un plan de desarrollo estratégico, que en otras palabras es un plan de vida colectiva. De tal manera que la autonomía indígena no solamente se oriente a un ajuste de la institucionalidad del autogobierno en términos de identidad cultural de un pueblo o nación originaria, sino que también se oriente a proyectar, en mejores términos, la vida colectiva de esas comunidades o pueblos. De esta forma y por la vía del control territorial, la priorización de los intereses estratégicos proyecta mejores condiciones materiales y espirituales de vida colectiva.

Indiscutiblemente, en esta identificación de intereses estratégicos, la autonomía indígena también debería ver los otros tipos de autonomías, con las cuales se podría conjugar esfuerzos y advertir la disputa de espacios e identificar los roles del Estado Nacional de tal manera que la autonomía indígena se enmarque también en una cohabitación solidaria de coordinación y complementariedad con otras autonomías.

Carlos Romero  
Octubre 28, 2009



## Construir un país a nuestra manera... indígenas y no indígenas

*“...Venimos construyendo nuestra autonomía hace diez años atrás...”, asevera Adrián Aspi, alcalde indígena de Jesús de Machaca. El proceso autonómico indígena se inicia en 1992 con la marcha por la dignidad y la vida, momento histórico e hito del inicio de la lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas y la autodeterminación de su gobierno. Con una mirada supra-local y distanciado de reivindicaciones hegemónicas, Adrián Aspi hace un llamado a la “igualdad” de los bolivianos para la “...construcción de un país a nuestra manera... con el compromiso de cada uno de nosotros... indígenas o no”.*

No existe resentimiento de la población indígena hacia el resto de la población boliviana, pero sí hay que reconocer la discriminación que el pueblo indígena ha sufrido por siglos. La proyección que estamos planteando para Bolivia no es privativa de los pueblos indígenas, es para todos los bolivianos. *“Tenemos que entender que blancos y negros juntos tenemos que construir este país”.*



Adrián Aspi Cosme, Alcalde de Jesús de Machaca,  
Carlos Bazán, Representante del Municipio de Charagua,  
Ángel Vallejos, Alcalde de Mojoyca,

### Revalorización de la cultura tradicional

El proceso de construcción autonómica y su incorporación en la nueva Constitución Política del Estado, permite –o exige en otros casos– “rescatar” la herencia ancestral sobre cómo gobernar en la comunidad, lo cual difiere plenamente de lo que hasta hoy se ha venido dictando desde el Estado. El caso de Jesús de Machaca es por demás singular en cuanto a esta recuperación, convirtiéndose en municipio punta de lanza de esta transformación.

### Pioneros en América Latina

La participación de países latinoamericanos como Ecuador y Perú en esta oportunidad, y la

integración que hoy se refuerza con un movimiento transfronterizo indígena unificado, deja ver al proceso boliviano como el más avanzado en términos de conquistas reales para los pueblos indígenas. En tal sentido, Adrián Aspi afirma con orgullo que en

*“Bolivia, como pueblo indígena, estamos quizás un paso mas adelante que otros países y creo que el aporte de cada uno de ustedes también va a hacer que Bolivia sea el eje para que puedan llevar estas autonomías a nivel de Latinoamérica”.*

Pero este proceso autonómico requiere ser cimentado más allá de lo reivindicativo y participativo. Las autonomías indígenas requieren

### Autonomía participativa

“Consideramos que tiene que haber la inclusión de la sociedad en general para participar en el tipo de estatuto que se quiere. Tenemos 26 ayllus y 80 comunidades. De cada ayllu participan tres personas: un joven, un mayor y una hermana. Ellos constituyen la asamblea para redactar el nuevo estatuto autonómico para Jesús de Machaca. Hemos presentado el proyecto al Presidente el 2 de agosto de este año en Camiri y ahora está en discusión con las comunidades este primer documento, no se puede decir que es el documento final, tenemos que trabajar en ello hasta diciembre”.

Entrevista a Adrián Aspi  
Octubre 28, 2009

trabajar en otros ámbitos como la educación y el desarrollo económico. El sistema educativo no está adecuado a la realidad rural campesina e indígena. La población joven vuelca cada vez más su mirada hacia los centros urbanos y las áreas rurales se están quedando vacías. Jesús de Machaca ha visto con preocupación esta realidad y tiene una propuesta que plantea cambiar la currícula educativa y adaptarla a la región y a la necesidad de los jóvenes en sus lugares de origen.

No es posible aceptar una educación diferenciada para la urbe, otra para el área rural, una privada y otra pública. La educación debe ser única para construir una Bolivia diferente. Es necesario llevar las universidades al altiplano, a los valles y los llanos, para estudiar el uso del suelo en campo y no en la pizarra. Para salir de la dependencia externa de nuestra economía y consumo, los pueblos indígenas planteamos la necesidad de crear microempresas o empresas rurales para producir nuestra propia producción. La proyección latinoamericana para lograr este objetivo es muy importante. Los pueblos indígenas debemos armar una “cadena” para construir nuestro desarrollo, ya que ahora tenemos la oportunidad para hacerlo desde la representación de nuestros cargos en el Estado.

Mojocoya, municipio indígena chuquisaqueño de la provincia Zudañez, y Charagua, municipio chaqueño cruceño de la provincia Cordillera, el municipio más grande de Bolivia, inician ambos su camino hacia la autonomía.

Forman parte de los doce municipios que el 6 de diciembre de 2009 apostarán, vía referendo, por su autonomía plena.

### Estamos preparados para la autonomía

**Ángel Vallejos**  
**Alcalde de Mojocoya**

Ángel Vallejos, alcalde del municipio de Mojocoya, afirma que el pueblo indígena de Mojocoya es uno de los pueblos que más ha luchado por su autonomía en Chuquisaca. Sostiene que lo plasmado en la nueva Constitución Política del Estado ya era una forma practicada tradicionalmente en cuanto a la administración de los recursos naturales y la justicia por ejemplo. Sin olvidar la tensión latente entre la capital, Sucre, y los sectores campesinos, el alcalde mojoqueño realza la necesidad de la lucha permanente entre todos los pueblos indígenas latinoamericanos.

La Ordenanza Municipal para convocar a referendo el 6 de diciembre fue aprobada por los concejales municipales de Mojocoya, paso indispensable para optar por la autonomía que recuerda un largo proceso de discusión desde la Asamblea Constituyente hasta la aprobación del nuevo texto constituyente. En este proceso de deliberaciones se ha logrado construir capacidad para emprender lo que en definitiva constituye una transferencia de poder y gestión gubernamental hacia los pueblos indígenas. Hoy, afirma Vallejos, “los pueblos indígenas estamos preparados”.

### Construcción sin imposición

“Quisiéramos aportar desde Jesús Machaca una manera de gobernar el país con la participación de la sociedad, una manera de desarrollo entendiendo las necesidades de la sociedad y no imponer desde arriba para abajo, sino recoger de abajo y después construir un programa de desarrollo tanto en educación, salud y productividad”.

Entrevista a Adrián Aspi  
Octubre 28, 2009

### Nuestra lucha se va a constitucionalizar

**Carlos Bazán**  
**Municipio de Charagua**

*“La lucha del pueblo indígena guaraní se consolida con autonomía indígena”*, afirma el representante indígena del municipio de Charagua, y recuerda que el proceso de lucha para lograr este acometido implicó la conquista gradual de espacios de decisión en el Estado. El representante del Municipio de Charagua, cuenta cómo ocuparon inicialmente el poder local al presentarse a las elecciones municipales como pueblo indígena. El paso que ahora queda pendiente es la cons-

titucionalización de la autonomía indígena del pueblo guaraní. Así, la Ordenanza Municipal para llevar a referendo la pregunta de concordancia con la adopción de la condición de municipio con autonomía indígena, fue aprobada por demanda de las bases.

*“Es un reto muy grande para el pueblo guaraní. Este 6 de diciembre se da un paso muy grande porque se va a constitucionalizar esta lucha que siempre ha anhelado el pueblo guaraní: la reivindicación de los derechos del pueblo a sus tierras, que estaban en manos de unos pocos. Con la ayuda del gobierno de nuestro hermano Evo Morales se están logrando grandes cosas en el municipio de Charagua”*.