

Gonzalo Colque

Autonomías indígenas en tierras altas

Breve mapeo para la implementación de la
Autonomía Indígena Originaria Campesina



www.ftierra.org

Autonomías indígenas en tierras altas

Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina

Gonzalo Colque



La Paz , Bolivia

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

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

Cuidado de edición: Floriana Soria Galvarro y Carlos Sotomayor
Elaboración de mapas: Efraín Tinta
Fotografía de tapa: Fernando Soria
Diseño de tapa: Edwin Hidalgo

© Fundación TIERRA, 2009
Primera edición, julio 2009
ISBN: 978-99905-836-9-4
DL: 4 - 1 - 1492 - 09
Impreso en Bolivia

Imprenta: ● de Encuentro
(591-2) 224 0415 - encuentro@entelnet.bo

CONTENIDO

Presentación	7
Prólogo	9
Introducción	15
1. Caracterización de tierras altas	21
2. Caracterización de los municipios de tierras altas	27
2.1. Los municipios con menor extensión territorial	27
2.2. Los municipios con mayor extensión territorial	30
2.3. Municipios con menor población	33
2.4. Municipios con mayor población	37
3. Municipios y población indígena.....	41
3.1. Municipios mayoritariamente indígenas.....	41
3.2. ¿Autonomías aymaras o quechuas?	49
3.3. Autonomías indígenas urbanas	53
4. Los Pueblos indígenas en las elecciones de 2004.....	57
4.1. Antecedentes	57
4.2. Participación en el proceso electoral 2004	59
4.3. Resultados electorales ¿Cuán exitosos han sido los Pueblos Indígenas?	68
5. Las Tierras Comunitarias de Origen en las tierras altas.....	71
5.1. El dilema TCO o propiedad individual	71
5.2. TCO y Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC)	74
6. De municipio indígena a la autonomía indígena: el caso de Jesús de Machaca	79
6.1. Elecciones según usos y costumbres	79
6.2. Desafíos e implicaciones del sistema eleccionario según los usos y costumbres	81

7.	Pautas y proyecciones	85
7.1.	Bases de la autonomía indígena.....	85
7.2.	Competencias de las autonomías indígenas.....	94
7.3.	El camino de la implementación.....	108
8.	A modo de conclusiones	111
Anexo 1:	Cuadro de legislación comparada sobre las autonomías indígenas dentro de la organización territorial	117
Anexo 2:	Cuadro de datos generales por municipios y regiones	123

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.	Regiones ecológicas según municipios	25
Mapa 2.	Municipios con menor extensión territorial	29
Mapa 3.	Municipios con mayor extensión territorial	31
Mapa 4.	Municipios con menor población de las tierras altas	33
Mapa 5.	Municipios con mayor población de las tierras altas	37
Mapa 6.	Municipio de Viacha y sus comunidades	39
Mapa 7.	Municipios de las tierras altas según grado de indigenidad	47
Mapa 8.	Municipios de las tierras altas según presencia mayoritaria (más del 50%) de población indígena.....	51
Mapa 9.	Tierras Comunitarias de Origen en las tierras altas.....	73
Mapa 10.	Las 18 TCO de Jesús de Machaca.....	75
Mapa 11.	Las TCO de Raqaypampa (Municipio de Mizque)	78
Mapa 12.	Las cinco circunscripciones electorales de Jesús de Machaca, 2004	80

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Características generales de las tierras altas y tierras bajas de Bolivia	24
Cuadro 2.	Autoidentificación con pueblos indígenas de la población de 15 años o más de edad según área y grupo de edad	42
Cuadro 3.	Número de municipios por grado de indigenidad según regiones	44
Cuadro 4.	Número de municipios caracterizados según los pueblos indígenas mayoritarios	50
Cuadro 5.	Municipios mayoritariamente (mayor al 50%) urbanos e indígenas	55
Cuadro 6.	Municipios donde participaron uno o más Pueblos Indígenas	61
Cuadro 7.	Condiciones de constitución de la Autonomía Indígena Originaria Campesina.....	88
Cuadro 8.	Competencias según tipos y niveles autonómicos	95
Cuadro 9.	Comparación de competencias municipales y de la Autonomía Indígena Originaria Campesina.....	97

PRESENTACIÓN

Entre los cambios y retos que plantea la nueva Constitución Política del Estado, uno de los más significativos es el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas al territorio, al autogobierno y a la libre determinación, planteado formalmente en el texto constitucional como el derecho a la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Efectivamente aquellos pueblos, ya sean indígenas, campesinos u originarios que opten por un régimen autonómico de tipo indígena, tendrán la posibilidad de dirigir el rumbo del desarrollo en sus regiones, elegir a sus autoridades, administrar los recursos naturales renovables que se encuentren en sus territorios, aplicar justicia y promover su cultura e identidad, todo, desde su propia cosmovisión y según sus prácticas organizacionales, instituciones, procedimientos y normas consuetudinarias.

El desafío para los bolivianos es hacer efectivo este derecho en términos de diseño legal e institucional y en términos de su aplicación práctica. La Autonomía Indígena Originaria Campesina es una gran oportunidad para saldar la deuda histórica de discriminación y marginamiento de los sectores mayoritarios del país y puede ser además entendida como una radical profundización de la participación popular y un verdadero esfuerzo de acercamiento entre el Estado y los distintos pueblos y naciones que componen nuestro país. La autonomía indígena, si se quiere, puede ser la puesta en práctica de la formación de un Estado Plurinacional, tema que tanto se ha discutido en los últimos años.

El presente texto recoge los resultados de un primer estudio realizado para IDEA internacional a quienes va nuestro agradecimiento. Este documento representa un esfuerzo de la Fundación TIERRA por contribuir a la discusión e implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en las tierras altas (valles y altiplano) y en gran medida surge de nuestra experiencia de trabajo con comunidades aymaras y quechuas. Se enmarca en la posición

institucional de aportar crítica y propositivamente a los procesos de rediseño estatal y construcción societal por los que atraviesa nuestro país.

La Paz, julio 2009

Juan Pablo Chumacero R.
Responsable Unidad de Investigación
Fundación TIERRA

PRÓLOGO

Es un gran gusto y honor para mí presentar esta nueva publicación de Gonzalo Colque y de la Fundación TIERRA, de la que es nuevo director. Llega en un momento muy oportuno. En estas semanas y meses el tema de las autonomías y, en particular, el de las autonomías indígenas¹, está en el primer plano. Son ya varios los municipios y pueblos originarios que están deliberando si van a convocar a un referéndum en el magno evento electoral del próximo 6 de diciembre 2009. Tener a mano las informaciones y criterios de este libro será de gran utilidad tanto para ellos como para las diversas organizaciones e instituciones públicas vinculadas a ese proceso.

El presente libro sale casi al mismo tiempo que otro, de Carlos Romero y mío, sobre el mismo tema². Han sido dos investigaciones simultáneas pero independientes y ahora constatamos la coincidencia básica y a la vez la complementariedad de ambos enfoques.

Ambas investigaciones incluyen datos básicos de todos los municipios del país, sacados del Censo 2001 con sólo diferencias menores debidas a haber utilizado metodologías algo distintas al cuantificar su nivel de etnicidad. En efecto, Colque se basa en el dato censal de la población de 15 años o más, a los que el Censo preguntó directamente este dato, mientras que nosotros usamos la escala CEL que combina este dato con los de lengua y lo amplía a toda la población, infiriendo que la pertenencia étnica de los menores de 15 años coincide con la del jefe de hogar.

Este nuevo libro distribuye además los municipios según las tres grandes regiones geo-ecológicas del país: altiplano, valles y llanos orientales, aunque

1 O de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, para utilizar la expresión plena de la Constitución, la cual debe tomarse como una unidad en la que lo fundamental es la existencia precolonial de estos pueblos. Las otras cinco palabras reflejan ante todo las diversas denominaciones preferidas por los pueblos que comparten esa cualidad esencial, debido a sus diversas vicisitudes históricas.

2 *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional y GTZ-PADEM, junio 2009.

después su análisis se concentra sobre todo en lo que en el título se llama “tierras altas”, es decir, el altiplano y los valles. Estos últimos se entienden en el sentido más amplio de la palabra, desde municipios como La Paz, al borde mismo del altiplano³, hasta otros en las últimas estribaciones de la cordillera andina en el Chapare y en el Chaco.

Al concentrar el tema de las autonomías indígenas en estas dos regiones andinas es natural que se lo haya abordado desde estas unidades *municipales*, por ser allí la vía más obvia para implementarlas. Si, en un próximo volumen, se entrara al mismo tema en los inmensos llanos de las tierras bajas, habrá que afrontarlo más a partir de las actuales TCO ya tituladas. Pero esa otra perspectiva aquí no se desarrolla mucho.

Son también elementos nuevos la referencia al tamaño físico de cada municipio y su relación con su población y, sobre todo, su comportamiento en las últimas elecciones municipales, a fines de 2004, las primeras en que, además de los partidos políticos, se podían presentar otras asociaciones ciudadanas e incluso las organizaciones de los pueblos indígenas. Tal información da mayores pistas para ver la mayor o menor oportunidad y viabilidad de determinados municipios, ilustradas además en el texto con algún ejemplo, sobre todo del altiplano. En concreto, los datos sobre esas últimas elecciones de 2004 muestran que, pese a su retórica, para muchos municipios indígenas quizás no será tan fácil imponer su propia forma de gobierno por encima de los diversos intereses partidarios.

Un tema recurrente es el de la actual y futura relación entre municipio y autonomía indígena [originaria campesina]. Como nos recuerda Gonzalo, la Constitución ha tenido el cuidado de evitar la expresión “municipio indígena”, porque podría producir cierta reacción negativa en ciertos actores indígenas que consideran que esa institución estatal es demasiado ajena a ellos. Por eso se prefiere decir que se pasa de ser municipio, con su propia autonomía, a ser una nueva autonomía con la “cualidad” de indígena, cualidad que, según la CPE, puede realizarse a ese nivel “municipal”, al nivel superior “regional”, o

3 Al hacer tal clasificación al nivel municipal, se minimiza una distorsión muy común cuando ésta se hace sólo a nivel departamental. Pero no siempre se ha logrado evitarla. Por ejemplo, La Paz queda en la región de los valles y El Alto en la región altiplánica cuando lo más relevante hoy es el hecho de que estos municipios juntos constituyen esa metrópoli unitaria central tanto para la región altiplánica como para Yungas.

al de “territorio indígena” (o ex TCO), cuya extensión puede variar mucho de un caso a otro.

Pero, por otra parte, otros han manifestado su temor de que, si hacen ese cambio de autonomía municipal a autonomía indígena, perderían sus anteriores 43 competencias exclusivas municipales, que son muchas más que las indígenas (23 exclusivas) y algunas de las cuales son, en términos materiales, de bastante peso. Cabe aclarar que, en rigor, con ese cambio no se pierden las anteriores competencias (y obligaciones) municipales, aunque en esa nueva condición deberían adquirir, donde corresponda, el *estilo* de su nueva cualidad “indígena”, bien expresada por la segunda competencia del artículo 304 de la CPE, embrión de otras muchas: “Definición y gestión de *formas propias* de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, *de acuerdo con su identidad* y [la] *visión* de cada pueblo”.

¿Será entonces que un municipio transformado en autonomía indígena de ese nivel municipal tiene nada menos que 66 competencias exclusivas (es decir, 43 + 23), más ninguna otra instancia autonómica? Tampoco. Hay que analizar con cuidado el excelente cuadro 9, en el capítulo 7 de este libro, que compara las competencias propias de la autonomía municipal, según el artículo 302 de la CPE, y las que “podrá ejercer” una autonomía con calidad “indígena originario campesina” en cualquiera de sus modalidades, según el artículo 304. Ahí se muestra y resalta cómo muchas de las competencias señaladas como “exclusivas” de la autonomía municipal o de la indígena tienen mucha semejanza. Por tanto, si un municipio pasa de la primera a la segunda, todas ellas quedarán fusionadas y lo único que tendrá que cuidar es que se adopte en ellas ese nuevo estilo indígena si viene al caso.

Por eso mismo, cuando una TCO (que sólo pocas veces coincide con un municipio) adquiere la calidad de territorio autónomo indígena ya podrá tener todas esas competencias semejantes a las de un municipio. Más aún, el artículo 303 de la CPE añade que entonces “asumirá las de los municipios de acuerdo con su proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias”. Es decir, úse o no el nombre de municipio indígena”, en el texto constitucional actual hay cierta tendencia a ir equiparando ambas instancias, quizás por el peso que tuvo la FAM (Federación de Asociaciones Municipales), en las conversaciones concertadoras de septiembre y octubre del año 2008.

Por supuesto, queda también otro grupo de competencias que no aparecen en las otras formas de autonomía. Es en ellas donde más clara queda la singularidad y la ventaja de adquirir esa calidad de autonomía indígena, como se explica en el ya citado capítulo 7.

Para empezar, se podrá desarrollar mucho más a fondo sus formas propias de gobierno y el desarrollo de sus propias instituciones democráticas “conforme a sus normas y procedimientos propios” (artículo 304 I inciso 23). Se podrá definir, por ejemplo, el número y funciones sus autoridades y cargos, los mecanismos para nombrarlos y renovarlos, los procedimientos para tomar esas y otras decisiones, etc. Todo ello puede ser significativamente distinto de lo que hasta ahora está previsto de manera uniforme para cualquier gobierno municipal, grande o chico, indígena o criollo, urbano o rural, en el Código Municipal.

Se podrá también administrar la justicia, para su gente y dentro de su territorio (inciso 8), como una jurisdicción indígena y ya no la “ordinaria” actual. Esto supone un cambio drástico en comparación con la actual dependencia de jueces y policías por lo general foráneos y transitorios, que seguramente ignoran la realidad local y que, además, demasiadas veces funcionan pensando más en su bolsillo o sus intereses políticos que en resolver con equidad y justicia. Tampoco la justicia indígena -mucho más rápida y barata- está totalmente exenta de ese riesgo, pero éste es menor porque está de por medio la presencia cercana de la asamblea, que viene a ser su corte de apelación.

Sin embargo, por tratarse de una innovación tan fundamental, habrá que prever con cuidado cómo precizarla más y cómo resolver y coordinar un sinnúmero de situaciones interculturales o interlegales entre estas formas originarias y las de la justicia ordinaria. Para ello la CPE prevé una próxima Ley de Deslinde Jurisdiccional cuya elaboración no será nada fácil. Pero entre tanto, al discutir y proponer sus propios estatutos, las futuras autonomías indígenas ya podrían y deberían ir reflexionando y explicitando sus principales criterios y temas también en ese punto, sin esperar con los brazos cruzados que otros se los digan sin conocer su propia realidad y teniendo cuidado en no ir en contra de lo establecido ya por la CPE.

Otra temática clave es toda la relacionada con la tenencia de la tierra. Sabido es que en muchas comunidades andinas, sean TCO, propiedad

comunal o teniendo títulos individuales, persiste una íntima relación entre el acceso de los comunarios a la tierra y el cumplimiento de sus obligaciones comunales, incluido su servicio obligatorio en cargos de autoridad y otros. Por lo mismo, aun cuando alguien tenga ya un título individual, en muchos lugares la comunidad no le permitirá vender su tierra a gente foránea que después no mantendría esas obligaciones.

El autor, siendo director de la Fundación TIERRA, no podía dejar de tocar también ese tema, cuyo manejo muestra tantas peculiaridades en cada pueblo originario. Así lo hace en el mismo capítulo 7. Pero no sobra abundar aquí con otros comentarios adicionales porque la manera de afrontar el asunto necesitará todavía una ulterior elaboración en el caso de las autonomías indígenas derivadas de municipios. La razón es que en esta cuestión, tan espinosa y conflictiva en las tierras bajas, la CPE ha definido que “la política general sobre tierras y territorio, y su titulación”, es una competencia *privativa* del nivel central del Estado (artículo 298 I, inciso 17) y, como tal, no delegable ni en su legislación ni en su reglamentación ni ejecución (artículo 297-a). Por otra parte, el “régimen de la tierra” es también una política exclusiva a este mismo nivel central, pero que sí se puede transferir o delegar ciertas facultades a las autonomías por ley (artículo 298 II, inciso 38).

Dada esta situación, donde hay de momento mayor margen de maniobra es en aquellos lugares que ya tienen un título comunal *colectivo*, sobre todo si este ya es como TCO. Esto último ya ocurre en 72 TCO de las tierras altas que involucran a más de 40 municipios, mayormente en los departamentos de Oruro y Potosí. Otro caso notable es el de Jesús de Machaca, en La Paz en el que, como se explica bien en este volumen, hay una alta coincidencia entre municipio y sus 18 ayllus-TCO ya titulados, que es todavía mayor si añadimos otros ayllus que de momento sólo mantienen su antigua propiedad comunal. En todos esos casos la competencia privativa de titulación ya ha sido cumplida por el nivel central del Estado y, por tanto, dentro de cada una de esas TCO ya existen muchas posibilidades para tomar decisiones que afecten a su régimen interno de acceso y posesión, incluidas transferencias y resolución de conflictos. Todo ello quedará allí aún más consolidado cuando adquieran su calidad autónoma. Se reducen así enormemente los casos en que se deba recurrir al INRA o a tribunales externos, con todo el tiempo y gastos que ello supone.

Pero en aquellos otros lugares en que se acceda a la autonomía indígena a través de un municipio que no tenga en su interior TCO ni propiedades colectivas, es menos lo que de momento se pueda llegar a hacer, salvo al nivel de la resolución de conflictos dentro de la propia jurisdicción indígena, sin que ello afecte a los títulos individuales. Es de esperar que la Ley Marco de Autonomías y la Ley de Deslinde Jurisdiccional transfieran ya las debidas facultades a estas autonomías, como sugiere el citado artículo 298 II, inciso 38).

Naturalmente, la meta final de las organizaciones indígenas no es quedarse con su autonomía sólo a esos niveles mínimos de Territorio-TCO o al equivalente a municipal, porque resultarían insuficientes para la reconstrucción territorial de los naciones y pueblos mayores, sobre todo los andinos. Los derechos colectivos que se les reconocen tanto en la primera parte de la CPE (artículo 2 y 30) como en la Declaración de Naciones Unidas de 2007, que ya es ley boliviana, no se refieren sólo a esas unidades menores sino también a cada pueblo y nación como tal. Pero estas unidades menores pueden ser las primeras piedras para ir construyendo el edificio

El paso siguiente ya será agrupar o mancomunar varios municipios e incluso distritos municipales indígenas y otras autonomías surgidas de alguna ex-TCO, para llegar a constituir autonomías indígenas a nivel regional. De esta forma quizás se podrá llegar a reconstruir lo que CONAMAQ llama *suyus* o incluso sus “16 naciones” andinas. Pero todo eso ya será sin duda objeto de futuros estudios, en función de los avances que logremos hacer a ese nivel cuasi-municipal.

La Paz, julio 2009

Xavier Albó
CIPCA

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009 organiza el territorio nacional en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. Cada una de estas entidades territoriales es descentralizada, autónoma, con igual rango constitucional y sin subordinación entre ellas. Según el propio texto constitucional, la autonomía implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativas, fiscalizadoras y ejecutivas. Además, contiene un conjunto de competencias y atribuciones que, junto con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, dará lugar a la conformación y el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas.

Esta nueva organización territorial del Estado y el reconocimiento de la cualidad autónoma a cada unidad, marca un nuevo hito para los gobiernos subnacionales. Las autonomías departamentales se consolidarán a partir de los avances recientes como la elección de los prefectos por voto en urnas realizado por primera vez el año 2005⁴, los referéndum autonómicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija y las demandas autonómicas en curso de La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí. La autonomía regional se conformará a partir de otras entidades autonómicas que se vayan a instituir -excepcionalmente una sola provincia- y será un espacio de planificación y gestión. En cuanto a los 327 municipios existentes hasta el momento y ocho nuevos que empezarán a funcionar desde la siguiente elección municipal⁵, estas entidades también

4 La Ley N° 3015 de 8 de abril de 2005 permitió por primera vez en la historia del país la elección por voto en urnas de los prefectos de los nueve departamentos. El acto electoral se produjo el 18 de diciembre de 2005

5 Los ocho municipios oficialmente creados por Ley son en La Paz: Huarina (2005), Santiago de Huata (2009), Escoma (2009), Humanata (2009); en Potosí: Ckochas (2006) y Chuquiuhuta Ayllu Jucumani (2009); en Cochabamba: Cocapata (2009) y Sinahota (2009). Se encuentra en trámite Chuacocani (La Paz).

sufrirán transformaciones mediante su carta orgánica para adquirir mayores cualidades autonómicas. Finalmente están los denominados Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), figura nueva especialmente en términos jurídicos, que no aparecía en la anterior Constitución pero que en adelante será la base territorial para la implementación de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC).

Es previsible que tengamos autonomías departamentales más consolidadas, con miembros de la asamblea departamental electos por voto universal y no por los concejales municipales. Las provincias mantendrán un bajo perfil a excepción de regiones concretas como la provincia Gran Chaco o alguna otra provincia convertida en región. Los municipios tendrán vigencia y mayor vigor especialmente en territorios con poblaciones interculturales, urbanas e incluso zonas de colonización. La Autonomía Indígena Originaria Campesina se constituirá, inicialmente, sobre la base de los territorios municipales existentes donde su población se reconozca a sí misma como indígenas, originarios o campesinos y que en referéndum acepten transitar de la autonomía municipal a la indígena. Asimismo, se podrán conformar los territorios indígenas con cualidad autónoma a partir de la re-territorialización basada en comunidades, tierras comunitarias de origen u otro tipo de colectividades indígenas, todo, en el marco de disposiciones y condiciones legales que se vayan a establecer en futuras leyes, especialmente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

En términos generales, tenemos una estructura territorial estatal rediseñada donde aparece una nueva entidad territorial (la indígena) y desaparece el Cantón, la unidad mínima de la división política administrativa al interior de los municipios. En la práctica los cantones no fueron funcionales y sobrellevaron problemas de superposición territorial entre sí, duplicidad y falta de legitimidad de sus autoridades (agentes cantonales dependientes del Alcalde y corregidores dependientes de la Prefectura). La desaparición del Cantón da lugar a que en adelante tanto los municipios como las autonomías indígenas⁶ deben establecer una estructura y organización territorial interna acorde a su realidad y necesidad.

6 En adelante algunas veces emplearemos el término "autonomía indígena" como una expresión acortada equivalente a Autonomía Indígena Originaria Campesina.

De este conjunto de reformas de espacios territoriales y gobiernos subnacionales, una merece especial atención: la Autonomía Indígena Originaria Campesina. Varios aspectos la hacen diferente a las demás figuras autonómicas. En primer lugar, es el espacio de realización y ejercicio del derecho de los pueblos indígenas de autogobierno y libre determinación y, además, es el espacio de gestión pública con participación en la distribución de los ingresos nacionales. En esa medida es una forma de gobierno subnacional de vanguardia. En segundo lugar, es una entidad territorial que debe conformarse por voluntad de los pueblos indígenas con base territorial municipal e incluso no necesita sujetarse a ninguna división política administrativa existente, por tanto, la demanda indígena de reconstitución de territorios según referentes históricos es posible.

Es un campo nuevo y prometedor y dado que existe necesidad de información para este proceso de implementación, me animé a ordenar un conjunto de datos y apuntes para esta publicación. Después de muchas consideraciones opté por focalizar la atención en tierras altas y municipios. El caso de los pueblos indígenas de las tierras bajas merece definitivamente un abordaje diferente por la complejidad que implica la constitución de autonomías indígenas a partir de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) que fácilmente desdibujan los territorios municipales e incluso departamentales, son diversos por su extensión territorial, población y distribución espacial pero ante todo, requieren políticas propias de pueblos y naciones indígenas minoritarias.

La motivación de fondo es simple. En medio de este periodo muy peculiar que vive el país -para unos de protagonismo legítimo de los indígenas y excluidos y para otros de exacerbación indígena- es imprescindible promover una discusión e implementación responsable de las autonomías indígenas, como ya dijimos, para promover el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y, mirando más allá, para superar ese conjunto de tensiones y contradicciones sociales, políticas, económicas y culturales que se originaron cuando se encontraron dos mundos hace más de 500 años.

Una experiencia personal me hizo notar cuán desconectados están la Bolivia indígena y el Estado boliviano. A mediados del año 2004, las autoridades originarias de Jesús de Machaca y mi persona estábamos atrapados en medio de una carrera contra el tiempo para habilitar -ante la Corte Electoral Departamental- a los candidatos a alcalde y concejales. Previamente esta región

declarada como nuevo Municipio, había desarrollado una serie de consultas y elecciones internas y ya contaba con acreditación de “pueblo indígena” para postular sus propios candidatos al gobierno municipal. Después de varias idas y vueltas, sólo quedaba la presentación de los documentos exigidos a cada candidato. Junto con el Jach’a Mallku, Rodolfo Laimé, entregamos los “folders amarillos” que cuidadosamente cada candidato había preparado con antelación. La funcionaria de la Corte Electoral luego de revisar las carpetas, extrajo una hoja de papel de cada una y nos pidió sustituirla. Eran los certificados de residencia -requisito exigido por Ley- que daban cuenta del lugar de residencia permanente de los postulantes y cada uno estaba firmado y sellado por el Jiliri Mallku del ayllu donde vivía. Ante nuestro intento por justificar tal procedimiento -correcto y el más indicado según nuestro entender- la funcionaria nos explicó que quien debía otorgar este certificado era el Agente Cantonal o el policía del pueblo pero no las autoridades originarias. Después de mirarnos y quedar paralizados por un momento, no nos quedó otra opción más que volver al correteo y viajar ese mismo día a Jesús de Machaca para conseguir la firma del policía.

Lo dicho es un fragmento de un todo que testimonia la coexistencia de dos mundos comunicados, el uno incómodo frente al otro. Desde las comunidades, el Estado es concebido como el opresor que mantiene un trato despectivo. Esa fue una razón de fondo para la realización de la Asamblea Constituyente y, ahora, la Constitución resultante nos pone en un punto de inflexión. O seguimos afanados en negar al otro o pasamos de la interpelación mutua -indígenas versus Estado- al diseño de un nuevo Estado más plural, equitativo y eficiente en la gestión de la cosa pública. Para las autonomías indígenas la segunda opción significa la formación de gobiernos subnacionales indígenas como articuladores o, en sí mismos, como expresiones de gobiernos locales con territorios a la imagen de los dominios ancestrales, pero sin olvidar la historia reciente. Si esto es así, el planteamiento de autonomías indígenas sobre la base de la municipalización de 1994 y las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) reconocidas en 1996, es correcta.

Los diversos temas señalados brevemente sobre la autonomía indígena se abordan en siete capítulos centrales. En el primero se caracterizan y se delimitan las tierras altas identificando municipios y población según las dos grandes ecorregiones (valles y altiplano). En el segundo se analizan los municipios con datos territoriales y poblacionales (Censo 2001). En

el capítulo tres se revisa la presencia indígena por municipio y su carácter urbano y rural. En el cuarto se examina la experiencia de participación política de los pueblos indígenas en las últimas elecciones municipales (2004). En el capítulo cinco revisamos brevemente las TCO de las tierras altas. En el capítulo seis nos aproximamos brevemente a la singular experiencia de Jesús de Machaca. El siete contiene algunas pautas y proyecciones pensando en competencias, el proceso de implementación y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Por último el texto se cierra con algunas ideas finales a modo de conclusiones.

Esta entrega se produce a mediados de julio de 2009, en un momento en que las organizaciones indígena originaria campesinas de al menos una decena de municipios de las tierras altas, han comenzado a deliberar, emitir resoluciones, conformar consejos o asambleas autonómicas e incluso a redactar sus estatutos autonómicos; todo con miras a la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina por la vía municipal en el marco de la Constitución y con el respaldo jurídico que otorga la Ley 4021 de Régimen Electoral Transitorio.