

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE TIERRAS ALTAS

2.1. LOS MUNICIPIOS CON MENOR EXTENSIÓN TERRITORIAL

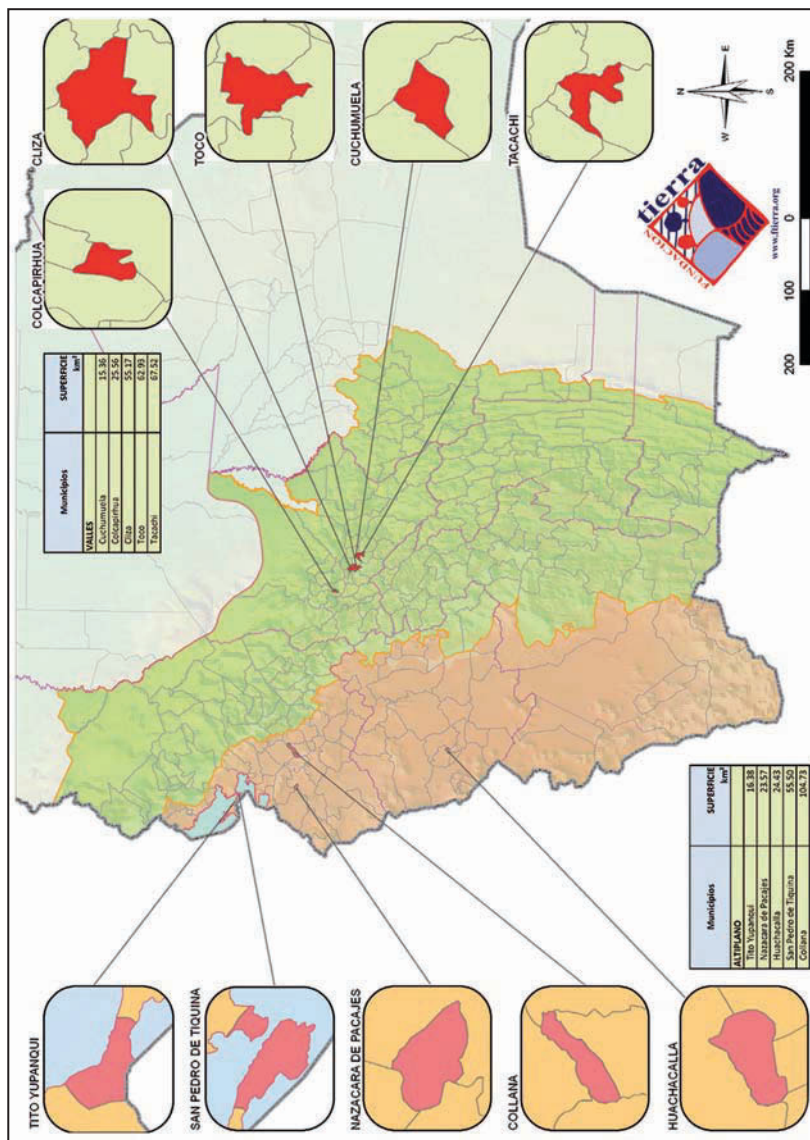
Hablar de los municipios de tierras altas -en términos de extensión territorial- es hablar de los municipios más pequeños del país. De entre los primeros 100 municipios más pequeños en extensión territorial, 92 pertenecen a las tierras altas y sólo ocho son parte de las tierras bajas. Esto es comprensible tomando en cuenta que el 77% (252 de los 327 municipios) están ubicados en las tierras altas, región donde vive la mayoría de la población nacional (72%).

En el altiplano, el municipio más pequeño es Tito Yupanqui con apenas 16,38 Km² de extensión equivalente a 1.638 hectáreas. Este municipio es un pequeño enclave en la frontera con Perú y está vinculado comercialmente con este país. Está ubicado a las orillas del lago Titicaca en la Provincia Manco Capac del departamento de La Paz, es equivalente en territorio a cualquier comunidad promedio de la región del altiplano o valles aunque en términos de población no se puede decir lo mismo ya que tiene 2.213 habitantes registrados según el Censo 2001. Otros municipios que le siguen según menor tamaño territorial son Nazacara de Pacajes, Huachacalla, San Pedro de Tiquina y Collana; todos del departamento de La Paz a excepción de Huachacalla que pertenece al departamento de Oruro. El municipio de San Pedro de Tiquina tiene una población fuertemente vinculada a los servicios de transporte de autos, viajeros en barcaza y el comercio en el estrecho de Tiquina por donde se produce un alto tráfico de vehículos La Paz-Copacabana. Huachacalla (1.650 habitantes) vinculado con la dinámica de ferias locales y anuales es otro pequeño enclave, mientras que Nazacara de Pacajes es un caso peculiar porque además su población es igualmente reducida (267 habitantes).

En los valles los cinco municipios más pequeños son Colcapirhua, Cliza, Toco, Tacachi y Cuchumuela todos con población por encima de 1.210 habitantes (Tacachi). De ellos, el municipio más pequeño es Cuchumuela con 15,36 Km², superficie que le permite “ostentar” el título del municipio con menor extensión territorial no sólo de tierras altas sino de Bolivia. Este Municipio está ubicado en la provincia Punata en el departamento de Cochabamba y tiene 1.808 habitantes (Censo 2001). El fenómeno de municipios fragmentados de los valles está estrechamente relacionado con la ciudad de Cochabamba de modo que los municipios de esta región forman parte de un espacio territorial integrado, casi metropolitano. El valle alto de Cochabamba tiene un alto grado de densidad poblacional, a esta zona precisamente pertenece el Municipio de Cuchumuela.

En todo caso, los municipios más pequeños son municipios eminentemente rurales por tanto se trata de un fenómeno rural, muy vinculado a las microdinámicas de las comunidades que los componen o de las dinámicas económicas que influyen dentro de la microregión. También es evidente que los factores medioambientales provocan concentración de población en pequeños territorios o cuencas como es el caso de los valles pero también la fragmentación territorial puede obedecer a divisiones y pugnas entre comunidades. La persistencia de municipios chicos se explica por la influencia de los centros urbanos, la integración caminera, comercios o ferias locales e historia de larga data de los pueblos.

Mapa 2. Municipios con menor extensión territorial



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

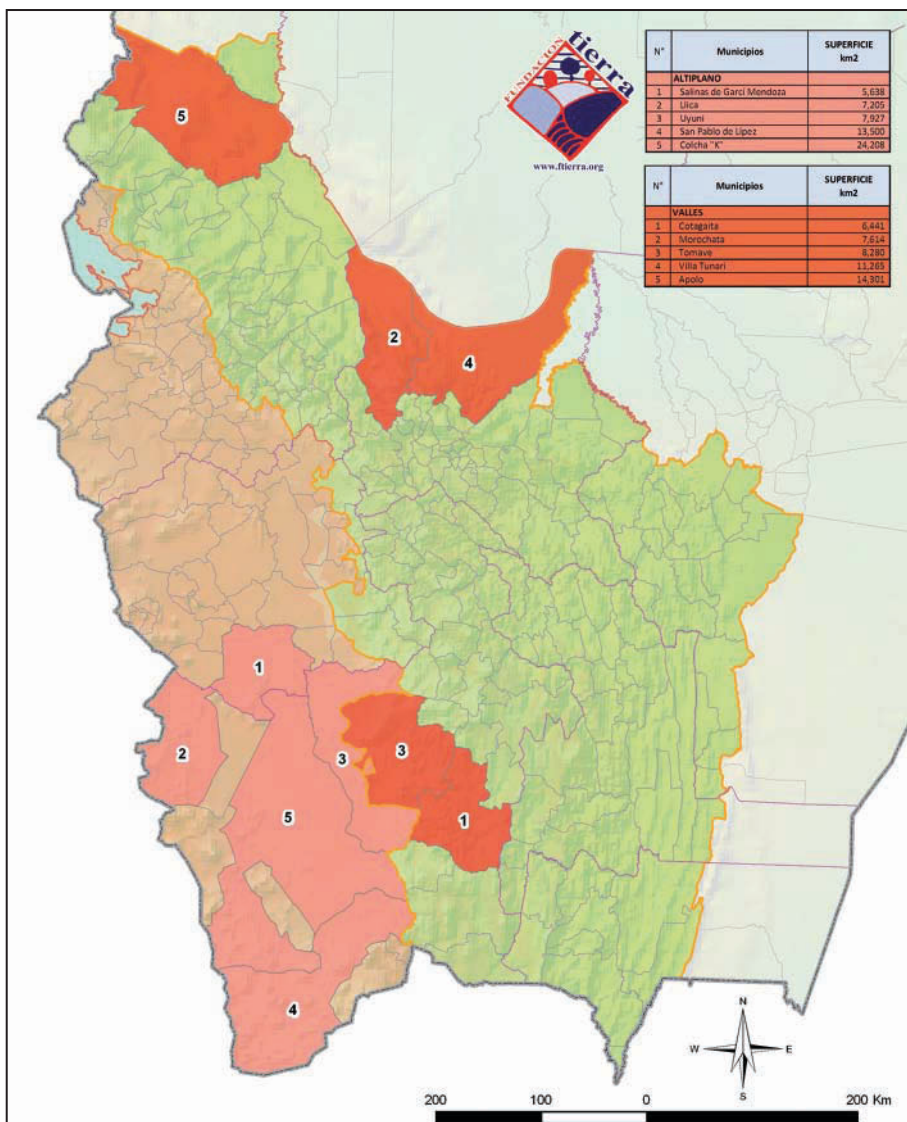
2.2. LOS MUNICIPIOS CON MAYOR EXTENSIÓN TERRITORIAL

Desde luego, si los municipios más pequeños están en tierras altas, los municipios más grandes están en tierras bajas. El municipio con mayor extensión territorial es Charagua en el departamento de Santa Cruz con 73.223 Km², es decir casi 5 mil veces más que Cuchumuela o tres veces más que el municipio más grande de tierras altas (Colcha “K”) ubicado en el departamento de Potosí.

Limitándonos a las tierras altas debemos mencionar que la lista de los cinco municipios más grandes del altiplano está conformada por cuatro de Potosí y uno de Oruro (Salinas de Garci Mendoza). La zona altiplánica de Potosí es la región con menor densidad demográfica (0.62 hab/Km²) y tierras con poco uso agrícola, donde aún prevalecen antiguas comunidades y ayllus. Los municipios del departamento de La Paz clasificados como parte del altiplano no aparecen dentro de los primeros cinco municipios más grandes a excepción de Apolo que abarca 14.301 Km² pero que por sus características geográficas pertenece a la región de los valles y en parte a la amazonía.

Aparte del municipio de Apolo, los otros cuatro municipios que completan la lista de los cinco más grandes de los valles son Villa Tunari, Tomave, Morochata y Cotagaita que se encuentran en un rango de 6.000 a 10.000 Km².

Mapa 3. Municipios con mayor extensión territorial

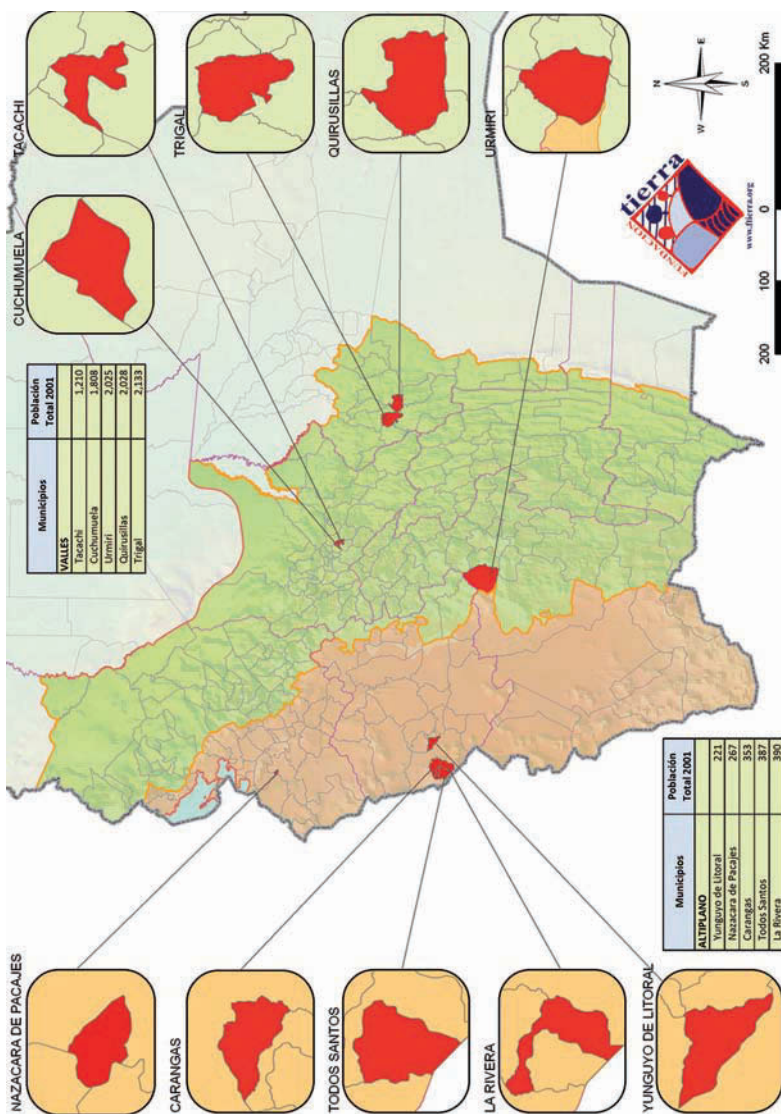


Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad Técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

Esta clasificación de los municipios con mayor extensión territorial no influye en el trabajo de determinación de tipologías de autonomías indígenas pero es un dato muy útil sobre todo para visibilizar regiones como el sur de Potosí con mucha extensión territorial pero con poca población y con poca tierra de vocación agrícola. Por ejemplo Colcha “K” tiene 9.645 habitantes, quienes viven en un extenso pero desértico territorio (2.4 millones de hectáreas).

2.3. MUNICIPIOS CON MENOR POBLACIÓN

Mapa 4. Municipios con menor población de las tierras altas



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

El departamento de Oruro alberga al municipio con menor población de Bolivia aunque según su extensión territorial no está entre los cinco primeros más pequeños. Éste es el municipio de Yunguyo de Litoral que según el Censo 2001 apenas tiene 221 habitantes que serían como 50 familias. Esta situación evidentemente contrasta por ejemplo con la normativa vigente que establece un mínimo de población de 5.000 habitantes para la creación de todo municipio nuevo⁷. Prácticamente este municipio es equivalente a una comunidad campesina promedio en cuanto a población.

Los otros municipios de menor población del altiplano son Nazacara de Pacajes, Carangas, Todos Santos y La Rivera. Ninguno de los cinco sobrepasa los 400 habitantes. La situación de estos municipios frente a los de los valles es bastante diferenciada ya que el municipio con menor población de la región valles es Tacachi con 1.210 habitantes que, por ejemplo, triplica al municipio de La Rivera ubicado en quinto lugar del altiplano.

El único municipio que aparece simultáneamente en las listas de los más pequeños en extensión territorial y con menor población es Nazacara de Pacajes que prácticamente, por estas características, es una comunidad campesina. Se parece a cualquiera de las comunidades de tierras altas en cuanto a población y territorio y por tanto es un caso ejemplar para preguntarnos si una sola comunidad puede convertirse en Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Tanto Nazacara de Pacajes como Yunguyo de Litoral del departamento de Oruro sirven para ejemplificar un caso hipotético de la complejidad del funcionamiento de la autonomía indígena a nivel de una sola comunidad campesina u originaria. Veamos el caso. El techo presupuestario de Yunguyo de Litoral asignado por el gobierno central para el año 2009 alcanza a 243.978 bolivianos, algo así como 34.500 dólares americanos por año que provienen de la Coparticipación Tributaria, Coparticipación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y de la cuenta especial Diálogo Nacional 2.000 (HIPC II). En términos de asignación per cápita, ese presupuesto significa cerca

⁷ Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas del 20 de noviembre de 2000. Hay que aclarar que en 1994 la Ley de Participación Popular no establece una base demográfica mínima para la creación de municipios sino declara automáticamente a todas las Secciones de Provincia como municipios, sin considerar su tamaño poblacional. Yunguyo de Litoral fue creado por Ley 350 de 10 de noviembre de 1967 como la Cuarta Sección Municipal de la provincia Litoral.

de 1.100 Bs. por habitante o 5.000 Bs. por una familia de cinco miembros al año. Sin embargo el gobierno municipal funciona actualmente con cinco concejales y un alcalde, quienes no pueden usar más del 25% del total de recursos para gastos de funcionamiento. Esto es cerca de 60.000 Bs. por año para pagar sueldos y salarios al personal, honorarios a las autoridades ediles y otros gastos administrativos. El presupuesto 2009 sigue siendo escaso pero es casi el doble en comparación con los de años anteriores al 2006 cuando no había el auge económico por la subida del precio internacional del petróleo.

Esta situación queda bien ejemplificada en el informe de la Fundación Pueblo difundida en el sitio web de PADEP (www.padep.org.bo) que indica que para el año 2006 “la situación más dramática la vive el municipio paceño de Nazacara de Pacajes, donde el alcalde percibe un sueldo mensual de 250 bolivianos, casi la mitad de un salario mínimo nacional, seguido de los municipios de Yunguyo de Litoral, Todos Santos, La Rivera y Coipasa de Oruro; Mojinete y San Agustín de Potosí; y Cuchumuela de Cochabamba”.

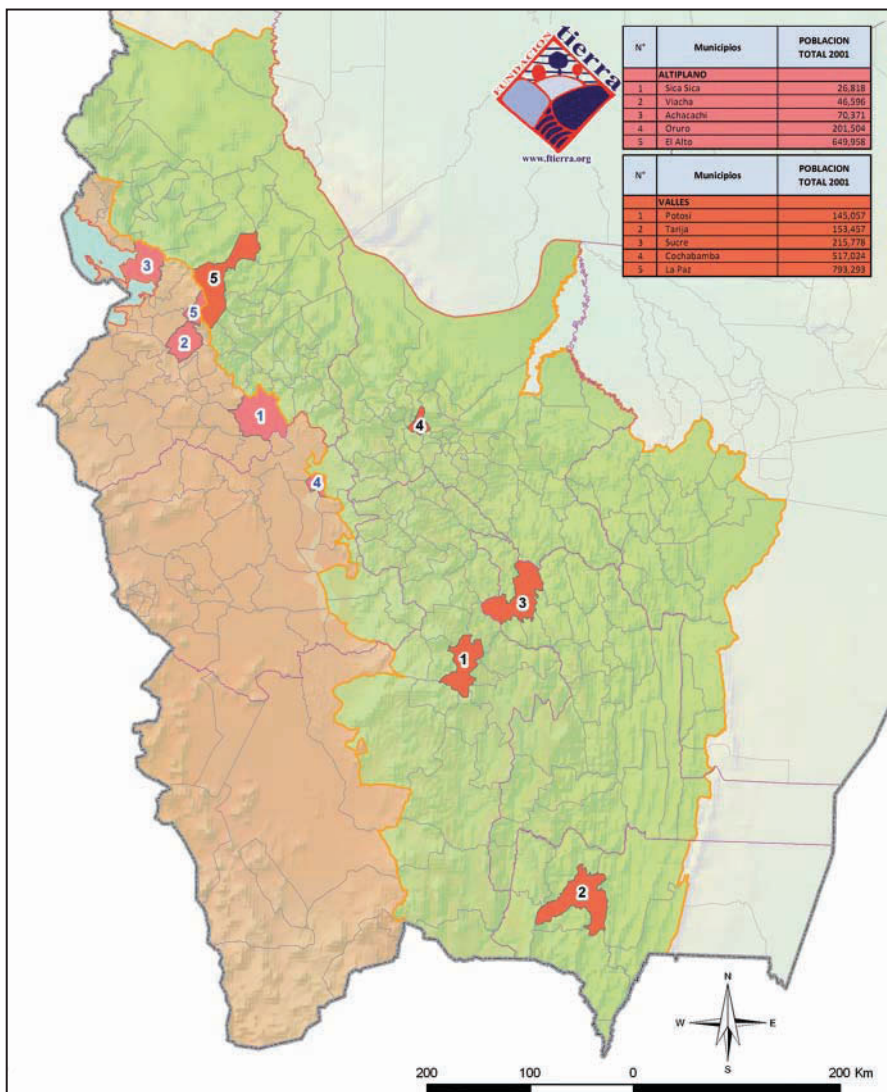
El principal problema es que si bien existen recursos para el desarrollo de estos territorios, por cuestión de escala no es posible su funcionamiento con autoridades y funcionarios que trabajen con dedicación y a tiempo completo. Una autoridad natural (campesina, indígena u originaria) generalmente ejerce funciones a cambio de la tenencia de la tierra y con recursos propios a modo de servicio civil, pero es evidente que ningún comunario podría ejercer tales funciones por más de un año como es el caso de los alcaldes y concejales de los municipios con poca población.

En otros países como Colombia, Panamá o Estados Unidos, los pueblos indígenas son minoritarios en población y tienen una legislación favorable (discriminación positiva) que hace posible su funcionamiento como unidades autónomas sin que su existencia esté sujeta a una base demográfica mínima sino únicamente a criterios de etnicidad. Pero en el caso nuestro y en tierras altas, los municipios son predominantemente indígenas y homogéneos (o bien aymaras o bien quechuas) como veremos más adelante. Por esta razón, al menos desde el punto de vista de criterios étnicos, no se justifica la existencia de municipios (susceptibles de convertirse en autonomías indígenas) con muy poca población similar a Nazacara o Yunguyo, que no hace posible su viabilidad en términos de gestión pública, eficiencia de uso de recursos y de escala óptima. Cualquiera de los diez municipios con menor población está rodeado por comunidades y población del mismo grupo étnico. Por

tanto, un criterio fundamental -que podría establecerse en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización- para la formación de Territorios Indígena Originario Campesinos, es que los municipios con poca población (inferior a los 5.000 habitantes) necesariamente tengan que fusionarse hacia arriba con más comunidades o municipios aunque así no lleguen a completar la base demográfica mínima exigida por la Ley de Unidades Político Administrativas (Ley N° 2150).

2.4. MUNICIPIOS CON MAYOR POBLACIÓN

Mapa 5. Municipios con mayor población de las tierras altas



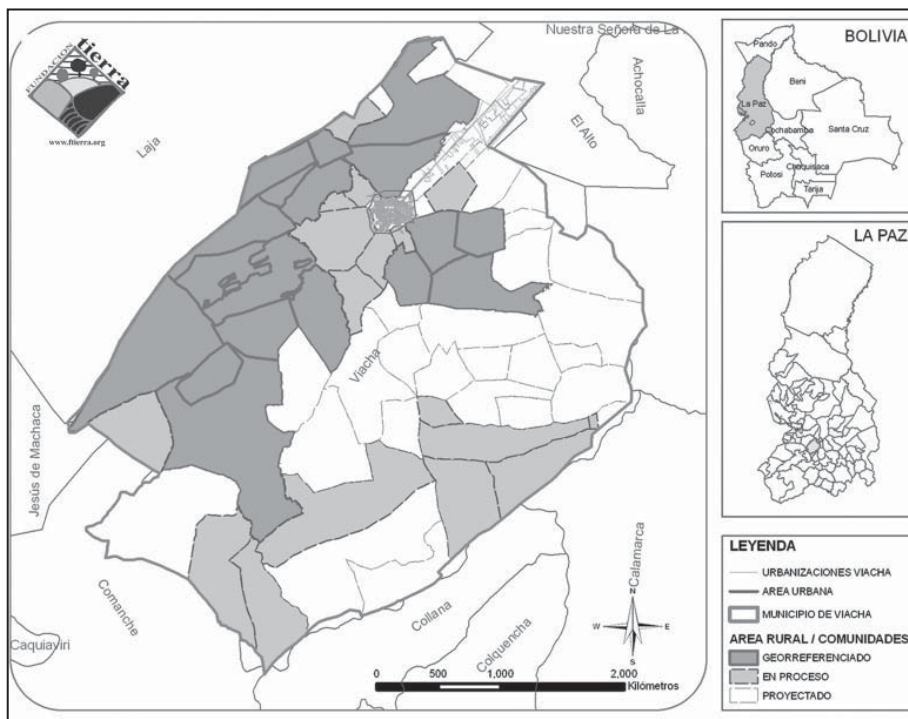
Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de la Unidad Técnica de Límites Políticos Administrativos y el Instituto Nacional de Estadística.

Como es obvio, los municipios con mayor población son los urbanos, casi en su integridad en todo el país. En la región del altiplano entre los cinco municipios con mayor población están las ciudades de El Alto y Oruro junto con ciudades intermedias pertenecientes a los municipios de Achacachi, Sica Sica y Viacha. En la región de los valles son las ciudades de Cochabamba, La Paz, Potosí, Sucre y Tarija.

En el caso del altiplano, Achacachi es un municipio con 89% de población rural pero su población urbana (11%) en términos absolutos alcanza a 7.540 personas. Al igual que en los otros dos municipios rurales con mayor población (Sica Sica y Viacha), la población de Achacachi vive desarrollando actividades vinculadas al comercio, transporte y servicios junto con la actividad agropecuaria. El Municipio de Sica Sica es 75% rural y su parte urbana tiene una población casi como la de Achacachi (6.817 habitantes) que desarrolla su principal actividad económica alrededor del movimiento que genera la vía caminera La Paz-Oruro. En cambio Viacha es mayoritariamente urbano (62%) con un importante núcleo concentrado en la capital del municipio, muy vinculado a la ciudad de El Alto y La Paz. Su parte rural está integrada por 63 comunidades originarias las cuales a su vez participan en la vida municipal mediante sus propias instancias de representación y autoridades naturales, es decir actúan bajo la lógica comunitaria.

Para un municipio como Viacha con 38% de población que vive en comunidades y aunque tiene 87% de población indígena, puede resultar complicado transitar a la Autonomía Indígena Originaria Campesina. Sin embargo, según el artículo 284 de la Constitución, las 63 comunidades podrían constituirse en Territorios Indígena Originario Campesinos y elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa por medio de sus normas y procedimientos propios. Esta salida constitucional no condiciona el ejercicio de los derechos indígenas a que las comunidades forzosamente asuman la condición de Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Mapa 6. Municipio de Viacha y sus comunidades



Fuente: Elaboración propia con datos de saneamiento interno de la Fundación TIERRA, 2009⁸.

De aquí podemos concluir que si bien estos municipios son mayoritariamente indígenas y rurales, existen casos relevantes en los que la población urbana es importante y que a la hora de pensar en autonomías indígenas hay que buscar algún mecanismo de integración de lo comunitario y lo urbano, de la lógica comunal y lo urbano indígena, la democracia comunitaria y la democracia liberal. Resulta más factible pensar en un sistema de representación política cuando un municipio está solamente integrado por

8 Desde el año 2007 la Fundación TIERRA en convenio con el gobierno municipal de Viacha y la organización matriz de las comunidad de este municipio (Central Agraria Marka Viacha de Ayllus y Comunidades Originarias) apoya a las comunidades en el reconocimiento de sus derechos territoriales y derechos de propiedad familiar. Cada comunidad aplica normas y procedimientos propios que permite el "Saneamiento Interno" contemplado en la Ley 3545.

comunidades rurales, pero el asunto se vuelve más complejo a medida que cobra más fuerza el factor urbano. Viacha tuvo y aún tiene conflictos debido a la confrontación y pugna entre los que viven en la parte urbana y los que viven en las comunidades porque cada colectividad tiene distintas aspiraciones en cuanto a proyectos de desarrollo y a la distribución del presupuesto, en el primer caso más vinculadas al desarrollo urbano y en el otro al desarrollo productivo y proyectos comunitarios.

Si el factor urbano cobra mayor fuerza en un municipio grande como es el caso de El Alto, la representación política según la lógica o democracia comunitaria cambia o se diluye debido sencillamente a que la representación por territorios y organizaciones comunitarias no se reproduce automáticamente. En una comunidad una persona -siempre que esté registrada o afiliada a la comunidad- no tiene problemas de representarse mediante la organización comunal y sus autoridades naturales u originarias porque está adscrita a un territorio conocido y delimitado del resto de las comunidades, con prácticas vivas de decisión y representación colectiva mediante asambleas o cabildos comunales. Esta figura desaparece en la ciudad a pesar de que cada barrio o distrito pueda tener una junta de vecinos u otras instancias colectivas. Cualquier persona o familia en la ciudad de El Alto es libre de vivir en cualquiera de los barrios sin que exista una cohesión o adscripción con un colectivo y territorio.